

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Marcelo Maurício de Moraes

A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores: 2003/2010

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

São Paulo

2021

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Marcelo Maurício de Moraes

A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores: 2003/2010

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Miguel Wady Chaia.

São Paulo

2021

Marcelo Maurício de Moraes

A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores: 2003/2010

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

A minha esposa, Silvana Silva e minha mãe Vilma Morais e ao meu pai Enéias Morais (*In Memoriam*) que por diversas vezes abriram mão de seus afazeres e momentos para que eu pudesse realizar meus sonhos. Portanto, essa conquista só foi possível porque foi realizada a mais de quatro mãos. Essa tarefa só foi exequível graças ao apoio e dedicação que Silvana e Vilma despenderam por mim.

Sempre tiveram ao meu lado! mesmo em momentos de dúvida se fizeram presentes e me indicaram o caminho certo a seguir com ternura e simplicidade. Graças ao esforço de todos, os obstáculos ficaram para trás e essa conquista se fez possível.

Agradeço à vocês pela companhia durante toda a jornada de pesquisa. Jornada que nem sempre foi fácil. Mas, que às vossas companhias sempre se apresentaram com compreensão, dignidade e muita paciência. Aos amigos de pesquisa, pela amizade, dedicação e companheirismo que faz parte dessa nossa jornada. E, por último, e não menos importante, quero dedicar essa conquista aos meus alunos e alunas sempre solícitos e compreensivos que durante toda a jornada torceram por minhas conquistas.

À vocês um imenso muito obrigado!

Bolsista Cnpq: processo - Número:142314/2018-8

AGRADECIMENTOS

Enfim trabalho concluído!

Esse é um desses momentos em toda a jornada de pesquisa, trabalho e dedicação que merece uma breve reflexão. Pois, esse processo de quatro anos de pesquisa se encontra nessa realização.

Não obstante, duas observações se fazem substanciais nesse momento. Primeira, é sempre bom refletir sobre o próprio trabalho, sobre se poderia ter trabalhado mais, pesquisado mais. Entretanto, o que esse processo revelou foi que nesse caminho foram feitas muitas descobertas e que elas além de nos tornar mais experientes também nos trouxeram mais conhecimentos. Conhecimentos esses que devem ser divididos com todos e todas e levadas a posteriori! Por isso, o resultado deste trabalho, desse aprendizado é a conquista de todos que se encontraram nele de alguma forma e que essa pesquisa trará frutos para outros trabalhos contribuindo assim com a nossa área acadêmica de Ciências Sociais.

Uma segunda observação reserva-se aos agradecimentos e a importância da participação de outras pessoas nesse processo de conclusão de trabalho, afinal nada se constrói sozinho. A essas pessoas, que participaram de alguma maneira na realização desta tese, agradeço imensamente.

Ao Cnpq, pelo apoio financeiro concedido. E em especial ao Professor Dr. Miguel Wady Chaia, meu orientador e um mestre gigante que com sua autoridade e sabedoria me deu autonomia e confiança em todos os momentos desse processo. À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e a todos os professores do Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais que se fizeram presentes em suas disciplinas e que de alguma forma tem sua colaboração nesse trabalho. E, finalmente a todos e todas que mesmo por um breve momento fizeram parte desse processo que resultou na realização desse trabalho.

A todos um enorme abraço.

As velhas indústrias nacionais foram destruídas ou estão se destruindo diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas, por indústrias que não empregam matérias-primas autóctones, mas matérias-primas vindas das regiões mais remotas; indústrias cujos produtos se consomem não somente no próprio país, mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pela produção nacional, há novas necessidades que exigem para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento local e da autossuficiência das nações, desenvolvem-se, em todas as direções, um intercâmbio e uma interdependência universais¹.

Karl Marx

¹ Marx, Karl. O manifesto comunista de Marx e Engels (2006, p. 37)

MORAIS, Marcelo Maurício de. **A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores: 2003/2010**. 2021. 405 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

RESUMO

Esta tese aborda a política desenvolvimentista dos anos 2000 nos governos Lula e concentra suas análises nos aspectos institucionais da política. Neste sentido, a pesquisa aborda, a partir da perspectiva política, a economia. Especificamente, busca compreender como o “projeto desenvolvimentista” do Partido dos Trabalhadores se ampliou e se fortaleceu a partir de 2007. A linha básica será norteadada no estudo da natureza da experiência desenvolvimentista iniciada pelo governo Lula que, por sua vez, dá início a um projeto caracterizado por contradições decorrentes da “conciliação de classes” no interior do bloco do poder. Supõe-se, assim, que tanto o governo Lula quanto o Partido dos Trabalhadores deverão chegar até o fim do segundo mandato com um projeto que se aproxima bastante de um projeto desenvolvimentista. As análises se concentraram em aspectos políticos ideológicos que levaram o Partido dos Trabalhadores a tomar esse caminho, como também nas perspectivas econômicas idealizadas para que o expediente fosse pavimentado para a efetiva realização do “projeto desenvolvimentista”. Sua política econômica, as políticas públicas, as mudanças institucionais como mecanismo facilitador da implementação de tal projeto; sua política externa, os setores estratégicos da economia, e o papel do BNDES como principal indutor para desencadear uma aceleração econômica, bem como o próprio desenvolvimento do país, além da questão distributiva, parte substancial de qualquer projeto de desenvolvimento.

Palavras-chave: BNDES; Desenvolvimentismo; Partido dos Trabalhadores; Intervencionismo Estatal; Bloco do Poder.

MORAIS, Marcelo Maurício de. **The Developmental Policy of the Workers' Party: 2003/2010**. 2021. 405 f. Thesis (Doctorate in Social Sciences) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

ABSTRACT

This thesis addresses the developmental Policy of the 2000s in the Lula governments and focuses its analysis on the institutional aspects of the policy. In this sense, the research approaches the economy from a political perspective. Specifically, it seeks to understand how the "developmentalist project" of the Workers' Party has expanded and strengthened since 2007. The basic line will be guided by the study of the nature of the developmentalist experience initiated by the Lula government which, in turn, begins a project characterized by contradictions arising from the "class conciliation" within the power bloc. It is assumed, therefore, that both the Lula administration and the Workers' Party should reach the end of their second term with a project that is very close to a developmental project. The analyses focused on the political-ideological aspects that led the Workers' Party to take this path, as well as on the economic perspectives idealized so that the expedient would be paved for the effective realization of the "developmentalist project". Its economic policy, public policies, institutional changes as a mechanism to facilitate the implementation of such a project; its foreign policy, the strategic sectors of the economy, and the BNDES' role as the main driver to trigger economic acceleration, as well as the country's own development, in addition to the distributional issue, a major part of any development project.

Keywords: BNDES; Developmentalism; Workers' Party; State Interventionism; Power Bloc.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Empresas Nacionais que passaram para o Capital Estrangeiro em 1966.....	84
Figura 2 - PAC Rodovias Primeiro Balanço 2007.....	167
Figura 3 - PAC Ferrovias, Hidrovias, Portos e Marinha Mercante.....	168
Figura 4 - PAC Aeroportos – Primeiro Balanço 2007.....	169
Figura 5 - Principais Plataformas O&G Bacia de Campos RJ e ES.....	174
Figura 6 - PAC Produção de Petróleo Primeiro Balanço 2007.....	175
Figura 7 - Cadeia de valor da Petrobras – PAC 2007/2010.....	186
Figura 8 - Fluxograma dos recursos públicos desviados para instituições financeiras privadas oferecem no mercado como serviços.....	254
Figura 9 - Fluxograma Relações Governamentais 2003/2010 - O Desenvolvimento de Políticas Públicas e sua Relação com os Setores da Economia.....	277
Figura 10 - Fluxograma Relações Governamentais 2003/2010 - O Desenvolvimento de Políticas Públicas e sua Relação com a Classe Trabalhadora/Movimentos Sociais/Populares.....	299
Figura 11 - BNDES maiores desembolsos - região e setor econômico 2003/2010.....	319
Figura 12 - Principais Sistemas Nacionais de Fomento (SNF).....	332
Figura 13 - Maiores Filias Multinacionais brasileiras por região – 2008 em %.....	361

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Comparativo de despesas de execução por setores (total para o quinquênio 1950-1955).....	54
Tabela 2 - Programa de Metas – origem dos recursos (1957-1961) em %.....	61
Tabela 3 - Financiamento BNDE Portos e Navegação Compra de Pequenas Unidades de Pouco Uso 1956/1960.....	74
Tabela 4 - Setores sob controle de Capital Estrangeiro no período.....	83
Tabela 5 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos – Brasil 2002-2010.....	92
Tabela 6 - Pessoal ocupado por setor da economia.....	96
Tabela 7 - Relação entre a quantidade de cestas básicas adquiridas com um salário mínimo São Paulo – 1995-2011.....	114
Tabela 8 - Taxa de Crescimento anual da renda per capita dos décimos mais pobres x décimos mais ricos 2001/2004 em %	123
Tabela 9 - Estimativas de Desoneração Tributária (R\$ bilhões).....	164
Tabela 10 - Infraestrutura Energética – 459 Ações – 39% em obras.....	170
Tabela 11 - Investimentos da Petrobras em R\$ (milhões e % do PIB Nacional).....	185
Tabela 12 - Obras Rodoviárias Primeiro Balanço PAC – 2007, 865 Ações – 71% em Obras..	265
Tabela 13 - Isenções tributárias no âmbito do Prouni (2006-2015) (valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA).....	289
Tabela 14 - Países que receberam maior volume do BNDES 003/2010 – US\$.....	314
Tabela 15 - Número de Embarcações Encomendadas no Início do Ano – Brasil/China.....	326
Tabela 16 - Atividades desempenhadas em 2007 tiveram os seguintes resultados operacionais.....	349
Tabela 17 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região – 2008.....	350
Tabela 18 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região – 2009.....	353
Tabela 19 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região – 2010.....	358
Tabela 20 - Redução dos spreads 2005-2007.....	372
Quadro 1 - A Frente política desenvolvimentista e seus interesses de classe.....	243
Quadro 2 - Projetos em Destaque – BNDES – 2004.....	314

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação Percentual da Indústria de Transformação no PIB a preços básicos – 1947-2008, séries Original e Corrigida (% baseadas em valores a preços correntes).....	88
Gráfico 2 - Evolução da Participação Percentual dos Níveis de Agregação de Valor nas Exportações dos Demais Setores, Brasil, 1997-2010.....	93
Gráfico 3 - Participação da Indústria no Emprego Total - Rais/Caged, 1995-2009 em%.....	95
Gráfico 4 - Impacto do aumento do salário mínimo nas contas da previdência em R\$ em bilhões.....	112
Gráfico 5 - Aumento Real do SM em % 2003/2011.....	113
Gráfico 6 - Brasil – Rendimento de famílias residentes em domicílios particulares, por grandes regiões, segundo as classes de rendimento familiar per capita em %.....	120
Gráfico 7 - Brasil Metropolitano: evolução da desigualdade de renda do trabalho per capita – 2001/2006.....	122
Gráfico 8 - Classes de rendimento mensal familiar per capita ⁵⁵ 2001/2011 até 1/4 SM em % Brasil.....	125
Gráfico 9 - Evolução temporal da pobreza entre 2001 e 2004 em %.....	126
Gráfico 10 - Evolução temporal da extrema pobreza entre 2001 e 2004 em %.....	126
Gráfico 11 - Evolução anual do Índice de Gini entre ocupados - 2002/2007.....	129
Gráfico 12 - Evolução da participação do rendimento do trabalho na renda nacional e do grau de desigualdade em anos selecionados em %.....	131
Gráfico 13 - Variação real acumulada do rendimento médio mensal familiar per capita por decil em períodos selecionados de tempo em %.....	132
Gráfico 14 - Comparação dos Conflitos no Campo 2001/2010.....	234
Gráfico 15 - Conflitos no Campo – Violência Contra a Pessoa.....	258
Gráfico 16 - Evolução do Valor Adicionado da Indústria de Transformação sobre o PIB (%).....	272
Gráfico 17 - Brasil – Número de Ocupações de Terras 1995-2010.....	295
Gráfico 18 - Embarcações Construídas no Brasil 2002/2012 – Por Tipo.....	327
Gráfico 19 - Investimento e desembolsos do BNDES (% do PIB).....	360
Gráfico 20 - Desembolso do BNDES, por setor da Atividade em % total de Desembolso.....	364
Gráfico 21 - Desembolsos Sistema BNDES Setores de Atividade em % 1995-2011.....	365
Gráfico 22 - Evolução de Desembolso do BNDES em R\$ Bilhões 1997 – 2010.....	367

Gráfico 23 - Estatística por região – Desembolso BNDES 1995-2010 em %.....368

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABIGRAF	Associação Brasileira das Indústrias Gráficas
AI	Área de Infraestrutura – BNDES
AINTE	Área Internacional – BNDES
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AM	Amazonas
AMC	Área de Mercados de capitais – BNDES
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
APML	Ação Popular Marxista-Leninista
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ANP	Agência Nacional do Petróleo
AS	Área Social – BNDES
BACEN	Banco Central do Brasil
BD	Banco de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional Para Reestruturação e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES-EXIM	Financiamento à Produção e Exportação de Bens e Serviços Brasileiros
BNDESPar	BNDES Participações S.A.
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CCR	Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da Associação Latino Americana de Integração
CACEX	Carteira de Crédito Exterior do Banco do Brasil
CDB	China Development Bank
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CAGED	Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CE	Ceará

CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESO	Centro de Estudos Socioeconômicos da Universidade do Chile
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIDE	Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico
CIESA	Companhia de Inversiones de Energia S/A
CLT	Consolidação das leis do Trabalho
CMADS	Comissão de Agricultura Pecuária e Abastecimento
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPENE	Companhia Petroquímica do Nordeste
COPEL	Companhia Petroquímica do Sul
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CNOV	China National Oil And Gas Exploration And Development Company
CNPC	Petroleira Chinesa
CONFIG	Comitê Financeiro e Garantias das Exportações
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CSLL	Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CS	Convergência Socialista
CTEC	Conselho Técnico de Economia e Finanças
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEENE	Departamento de Energia Elétrica – BNDES
DELOG	Departamento de Logística e Transporte – BNDES
DEM	Democratas

DEPECON	Departamento de Pesquisa e Estudos Económico – FIESP
DEPOS	Departamento de Operações Sociais – BNDES
DESOL	Departamento de Economia Solidária – BNDES
DETEL	Departamento de Telecomunicações e Fontes Alternativas de Energia – BNDES
DEURB	Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional – BNDES
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconómicos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ETA	Estação de Tratamento de Água
EUA	Estados Unidos da América
EU	União Europeia
FAR/PAR	Fundo de Amparo Residencial/ Programa de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FIES	Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FGCN	Fundo de Garantia à Construção Naval
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FINOR	Fundos de Investimentos do Nordeste
FIRA	Fideicomisos Instituídos en Relación con la Agricultura
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento Nordeste
FNM	Fábrica Nacional de Motores
FO	Fração Operária
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FS	Força Sindical
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GNL	Gás Natural Liquefeito

IA	Iniciativa Para as Américas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEA	Instituto de Economia Agrícola
IES	Instituição de Ensino Superior
IFC	International Finance Corporation
IFD	Instituição Financeiras de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IED	Investimento Externo Direto
ISS	Imposto Sobre Serviços
KDB	Korea Development Bank
KODIT	Korea Credit Guarantee Fund
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KRD	Korea Reconstruction Bank
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIBELU	Liberdade e Luta
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LP	Licença Prévia
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IPRJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MEP	Movimento de Emancipação do Proletariado
MBI	Importação de bens Intermediários
MBK	Importação de Bens Manufaturados intermediários
MMC	Movimento de Moradia no Centro – São Paulo
MDIC	Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços
MME	Ministério de Minas e Energia

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MLST	Movimento de Libertação dos Sem terra
MR-8	Movimento Revolucionário 8 de Outubro
MT	Mato Grosso
MTE/Caged desempregados	Ministério do Trabalho e Empreg Cadastro Geral de Empregados e
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NACF	National Federation of Fisheries Cooperatives
NAFTA	Tratado Norte Americano de Livre Comércio
OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAG	Programa Agrário
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCRB	Partido Comunista Brasileiro Revolucionário
PDDVSA	Petróleos de Venezuela
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PMAT	Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – BNDES
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PND	Plano Nacional de Desestatização
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PP	Partidos Progressistas
PPI	Projeto Piloto de Investimento
PPH	Companhia Industrial de Polipropileno
PRB	Partido Político Republicanos
PROEX	Programa de Financiamento à Exportação
PROMEF	Programa de Modernização e Expansão da Frota
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PMDB	Partido do Movimento Democrático
POLOP	Política Operária
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PPPS	Parcerias Público Privadas
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura
REB	Registro Especial Brasileiro
RJ	Rio de Janeiro
REFAP	Refinaria Alberto Pasqualim
REPAG	Refinaria Gabriel Passos
REPAR	Refinaria Presidente Getúlio Vargas
REPLAN	Refinaria Planalto de Paulínia – Petrobras

RFFSA	Rede ferroviária Federal
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RO	Rondônia
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENAI-SP	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNF	Sistemas Nacionais de Fomento
SRF	Secretaria da Receita Federal
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
SUMOC	Superintendência da Moeda e Crédito
SUS	Sistema Único de Saúde
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TPB	Tonelagem Porte Bruto
UDR	União Democrática Ruralista
UEP	Unidade Estacionária de Produção
UHE	Usina Hidrelétrica
UNASUL	União Sul-americana de Nações
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UTE	Usina Termelétrica
XBK	Exportação de bens de capital Manufaturado
XBI	Importação de bens de capital Manufaturado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO I A POLÍTICA NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA NOS PERÍODOS DE 1930/19630 E 2003/2010 – UMA PERSPECTIVA	44
1.1 O Nacional Desenvolvimentismo a Substituição da Importação e as estratégias econômicas 1930-1960	45
1.2. Um breve panorama da experiência desenvolvimentista dos anos 2003-2010	86
CAPÍTULO 2 A QUESTÃO DISTRIBUTIVA	108
2.1 A Questão Distributiva	109
2.2 A dinâmica da concentração de renda, a queda da desigualdade de renda e o Impacto das Políticas de Transferência de renda na queda das desigualdades sociais no período 2003/2010	118
2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento e a geração de emprego como distribuição de renda	141
CAPÍTULO 3 MEDIDAS INSTITUCIONAIS E AÇÕES POLÍTICA ECONÔMICAS COMO PILARES DA EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA	145
3.1 A incorporação da experiência desenvolvimentista pelo neoliberalismo Verticalidades X Horizontalidades?	146
3.2 As mudanças institucionais que forneceram subsídios para o financiamento do PAC	162
3.3 A expansão da acumulação capitalista nacional numa perspectiva geográfica	204
CAPÍTULO 4 A FRENTE POLÍTICA ECONÔMICA QUE COMPÕE A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA ENTRE 2003/2010	226
4.1 “Transformismo”?	227
4.2 As relações de classe e frações de classe que compõem a frente política na experiência desenvolvimentista de 2003/2010	242
CAPÍTULO 5 ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DA EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA ENTRE 2003/2010 E O PAPEL DO BNDES NO PROCESSO DE ABERTURA DO MERCADO EXTERNO	309
5.1 Estratégias econômicas da experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo, a Integração da América do Sul e América Latina	310
5.2 Estratégias econômicas a experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo os Brics e o Continente Africano	320
5.3 Estratégias econômicas da experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo num mundo globalizado	329
5.4 Os desembolsos do BNDES para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros	345

“CONSIDERAÇÕES FINAIS”	376
REFERÊNCIAS	389

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a política desenvolvimentista do governo Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) no período 2003-2010. Procura compreender a sua dimensão política econômica. Em outras palavras, não é um recorte econômico, mas é fundamentalmente da política e, para ficar mais adensada, trazemos uma discussão econômica. É, portanto, uma perspectiva multidisciplinar. Tal qual, procuramos compreender igualmente como uma Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) é parte substancial dessa experiência desenvolvimentista nacional.

Parte da premissa que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o principal instrumento de fomento dessa política, tanto no âmbito econômico quanto ideológico. A instituição estatal tem como objetivo, no que diz respeito à política de desenvolvimento, assim como à política externa brasileira, alavancar o crescimento econômico e promover o protagonismo internacional do país. Para isso, o governo *PT/ Luiz Inácio Lula da Silva* lança mão, num primeiro momento, do resgate de um mecanismo que fosse capaz de garantir a expansão e de dar competitividade às empresas de capital nacional, internamente e no mercado internacional.

Esse resgate refere-se à recuperação por parte do governo Lula do BNDES como agente ideológico e econômico, indutor do desenvolvimento que havia sido colocado de lado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal resgate ideológico do banco estatal permite que o governo Lula se utilize do banco como o principal indutor do crescimento econômico. Logo, o governo petista lança mão de outro mecanismo para impulsionar o comércio regional sul-americano, o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da Associação Latino Americana de Integração (CCR)² que é uma importante ferramenta para o incremento do comércio e para a implementação de projetos de infraestrutura, sobretudo, para promover a Integração Regional da América do Sul.

Em outras palavras, “o Estado como agente financiador da economia”. Portanto, “pode e deve dar apoio as empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo

² O CCR é um instrumento que permite a compensação de pagamentos decorrentes de exportações e importações entre países da região, representando importante mecanismo para o incremento do comércio e para a implementação de projetos de infraestrutura. A integração sul-americana é prioridade da política externa do governo brasileiro, tendo o BNDES como importante instrumento. – Informe n. 190, BNDES 2005.

permanente. “E deve dar apoio sob condição de que as empresas adquiram competitividade internacional” de acordo com Bresser-Pereira (2012b, p. 49). Para tanto, é necessário que a política desenvolvimentista faça reformas institucionais, reformas que darão condições para que essa política econômica tenha sucesso. Nesse sentido, para Bresser-Pereira (2006), a ortodoxia convencional está fundada num conjunto de teorias, diagnósticos que países ricos oferecem a países em desenvolvimento. Mas, ao contrário da teoria econômica neoclássica, não é um fundamento teórico, todavia é um viés ideológico com o propósito de inserir reformas institucionais e político-econômicas para viabilizar a economia de mercado em detrimento ao desenvolvimentismo, quer dizer à implantação do Estado mínimo.

Vale ressaltar que a experiência desenvolvimentista nos governos Lula lança mão tanto de elementos e mecanismos desenvolvimentistas como medidas de fortalecimento do Estado, quanto de medidas neoliberais, como desoneração da folha de pagamento.

Por exemplo, as reformas institucionais têm propósitos e objetivos diferentes, mas elas estão previstas tanto na perspectiva neoliberal quanto desenvolvimentista. No “novo desenvolvimentismo” Bresser (2012), a reforma das instituições públicas tem como principal objetivo ampliar o Estado e torná-lo mais forte, enquanto na ortodoxia convencional isto é, na perspectiva neoliberal o objetivo é o oposto, tornar o Estado mais fraco. Não obstante, uma reforma tributária teria objetivos diferentes. Para o neoliberalismo, a redução da carga tributária teria uma finalidade de o mercado criar mais valor, para o novo desenvolvimentismo teria ou deveria ter a função política de viabilizar a desconcentração de renda, propondo uma reforma tributária progressiva, que cobrasse mais de quem tem mais, e menos, de quem tem menos.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca, também, compreender como, por meio dessa política de conciliação de classe nos governos Lula, foi promovida a inserção de uma camada da população brasileira mais pobre no mercado consumidor, cuja questão distributiva pode estar alicerçada numa concentração de renda dinâmica, termo cunhado por Furtado (2007a). Nela, a movimentação da distribuição de renda tem a característica de incluir pelo consumo, aumentando a renda dessas camadas da sociedade, através de uma política de transferência de renda, ao mesmo tempo que concentra renda no topo da pirâmide social.

É o que nos apontaram dados analisados com indicadores de renda. Esses indicadores mostraram uma desconcentração de renda, queda da desigualdade da renda, maior participação da renda do trabalho no PIB nacional, índice de Gini e renda familiar per capita, por exemplo. Esses indicadores foram coletados por órgãos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através de pesquisas como Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), Pesquisa Mensal de Emprego (PME), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério do Trabalho e Emprego Cadastro Geral de Empregados e desempregados MTE/Caged, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) etc., aliados a dados e informações apuradas em artigos, revistas, jornais e obras referenciais sobre o tema.

Para se ter uma ideia, entre os anos de 2001 e de 2011 houve uma movimentação desses indicadores no que se refere à renda familiar per capita de famílias que declaram não ter renda, uma movimentação na direção da diminuição de famílias sem renda. No ano de 2001, as famílias que tinham declarado não ter renda correspondiam a 3,8% do total das famílias, enquanto no ano de 2011, primeiro ano depois da gestão Lula, esse número cai para 2,2% do total das famílias que declaram não ter renda.

Essa movimentação na direção da queda da desigualdade de renda deve-se a três fatores: a) aumento real do salário mínimo; b) expansão do crédito e; c) programa de transferência de renda como o Bolsa Família. Essas considerações podem ser conferidas com mais exatidão no capítulo 2 desta tese.

A questão distributiva é parte substancial para que essa política desenvolvimentista se realize com plenitude, sendo necessário que a população em geral legitime esse processo. E, uma das formas de ratificá-la é melhorar a condição material de vida da classe trabalhadora. Portanto, o aumento real do salário e outras formas de redistribuição de renda através de implementação de políticas públicas direcionadas para geração de empregos e transferência de renda são medidas importantes nesse processo.

Por ora, cabe salientar que a valorização do salário mínimo é a primeira medida a ser tomada, pois a indução à valorização implica aumento do mercado consumidor ao mesmo tempo que se manifesta como um dos principais mecanismos do aumento de renda e, portanto, da diminuição da desigualdade. Furtado (2007a) trabalha a questão distributiva, através do círculo virtuoso do crescimento por consumo de massa, esse círculo carrega consigo um alargamento do consumo popular seguido de investimento produtivo com o aumento da produtividade. Dessa forma, aumentando a renda das

famílias e dos trabalhadores. O autor também associa a distribuição de renda à “socialização das perdas”, esta, por sua vez, adverte sobre as características do sistema tributário nacional e fiscal regressivo que promove consequências sobre as classes sociais, os estados da federação e os setores produtivos da economia.

Entre as propostas de distribuição de renda, apresenta-se a redistribuição de renda por meio da tributação, e a questão que se coloca aqui é até que ponto no período entre 2003/2010 o governo Lula irá tratar dessa questão específica? Essa tributação está fundada em qual processo? Seria ela uma tributação sobre as classes mais ricas como forma de ampliar a poupança nacional e, conseqüentemente, os investimentos estatais ou ela tomou outro caminho? Quais as medidas necessárias e tomadas no período? A própria elevação real salarial? E qual foi sua proposta de desconcentração de distribuição da renda, uma vez que a política desenvolvimentista dos governos Lula implica descentralização de renda? Nesse sentido, qual a relação entre concentração de renda e crescimento econômico? Qual a proposta para evitar que essa experiência desenvolvimentista envolvesse ainda mais a maior concentração de renda?

Reside na questão da reforma agrária uma reestruturação e redistribuição de renda como recipiente do próprio projeto desenvolvimentista? Quais mecanismos foram usados para realizar tal reforma? Ela foi debatida com a sociedade? Até que ponto levaram essa questão? Junto com a reforma agrária, qual foi o caminho escolhido em relação à questão do crédito para que tal reforma se realizasse ou não?

Entre todos os instrumentos possíveis para efetivar a política desenvolvimentista, quais foram as alternativas para que o Estado estivesse dotado de meios financeiros necessários para a tarefa do crescimento econômico e para diminuir a concentração de renda?

Em vista disso, a política de salário mínimo do governo Lula implicou na recuperação e, por isso mesmo, na valorização real do salário mínimo e, portanto, não houve perda.

A partir de 2003, primeiro ano do governo petista, o salário mínimo tem acréscimo real de 1,23% em relação ao ano anterior e segue nessa tendência até abril de 2006, quando alcança um aumento real de 13,04%. Nos anos decorrentes, perde força e a tendência de valorização se inverte, chegando a uma valorização real pequena de apenas 4,03% em abril de 2008, ano em que deflagrou a crise financeira nos Estados Unidos da América (EUA). Voltaria a crescer no ano seguinte, elevando-se em 6,02% em relação

ao ano da crise, acumulando assim, no início de 2001, um acréscimo real de 54,25% no período³.

Da mesma forma, ocorre com as cestas básicas que passam por processo semelhante, em outras palavras, o poder de compra das cestas básicas ao longo desse período aumenta na medida que o salário mínimo tem ganhos reais.

Já a questão tributária, tão debatida e questionada em outros governos anteriores, ganha o mesmo contorno no governo Lula. Tanto que a reforma tributária de Lula, que passou no Congresso em 2003, sequer chegou perto da reforma costurada politicamente nos bastidores pelo então ministro da Fazenda Antônio Palocci, uma vez que não correspondeu a proposta que o PT apresentou em seu programa de governo em 2002 nas eleições presidenciais.

Por ter conservado o caráter regressivo da tributação nacional, a reforma tributária proposta pelo governo petista preservou a concentração de renda, facultando a concepção de neutralidade dos tributos cobrados. Ao mesmo tempo que preservou a concentração de renda, viabilizou o aumento real do salário mínimo e a expansão do crédito, desfrutando como consequência um poder maior de compra do assalariado.

E por fim, mesmo com tal desajuste, equilibrou até certo ponto as desigualdades por meio de programas de transferência de renda. Compensado, dessa forma, as desigualdades promovidas pela tributação excessivamente regressiva, conforme Carvalho (2018).

Por isso mesmo, a experiência desenvolvimentista nos governos Lula concentra-se em três perspectivas. A expansão do mercado interno (inclusão pelo consumo), políticas de distribuição de renda como ferramenta para tal inclusão e obras de infraestrutura, na qual frações da burguesia irão se “beneficiar”. Logo, o projeto lança mão da abertura do mercado internacional graças a uma política externa promovida por meio do Estado. Em outras palavras, abertura e aumento do crédito desempenhado pelo BNDES que procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Entre as empresas de capital nacional beneficiadas por tal política, estão empresas de setores considerados estratégicos para o comércio exterior como as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios.

³ Ver Dieese/notaTec93salarioMinimo2011. Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011.

Se o nacional-desenvolvimentismo dos anos de 1950 está fundado na industrialização por meio da substituição da importação a experiência desenvolvimentista dos governos Lula lança mão de outra estratégia, agora inserido num mundo globalizado e multipolarizado. De acordo com Boito Junior (2012a), o novo desenvolvimentismo está alicerçado na chamada conciliação de classe de Lula⁴, uma conciliação portadora de uma característica de Revolução Passiva⁵ (GRAMSCI, 1988), quando o Estado coopta líderes das classes subalternas para dar prosseguimento a uma política econômica fundada nos interesses das classes dominantes, na qual, segundo Gramsci, essas lideranças tendem a sofrer um transformismo⁶ de sua gênese ideológica e político programática para poder, assim, aplicar o modelo econômico vigente. Nesse caso, é identificado um transformismo ‘molecular’ que traz em seu bojo não só a cooptação da liderança mas de grupos inteiros, como pode ser o caso do líder trabalhista Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores e de todo um seguimento de setores da sociedade como os sindicalistas.

Segundo Gramsci (1988, p. 44):

[...] “transformismo”, isto é, da cooptação ou assimilação pelo bloco do poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas. [...] de 1860 a 1900, transformismo ‘molecular’, ou seja, personalidades políticas singulares elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à ‘classe política’ conservadora-moderada [...], a partir de 1900, transformismo de grupos radicais inteiros, que passam para o campo moderado.

Se num primeiro momento o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁷ tem como principal função promover o crescimento da economia, apostando no processo de industrialização por meio da substituição da importação, a partir das últimas duas décadas do século XX, sua função sofre várias modificações. Por esse motivo, no período do nacional desenvolvimentismo havia diversas correntes políticas pensando o

⁴Segundo Boito Junior (2012a), essa conciliação de classe está organizada da seguinte maneira: as empresas brasileiras estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais da época de Vargas e assume as seguintes características: a) essa frente é dirigida pela grande burguesia interna brasileira; b) tal frente envolve trabalhadores que encontram excluídos do bloco do poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal; c) a frente entretém uma relação de tipo populista com essa massa marginal; d) a frente se constituiu no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco de poder e; e) ela enfrenta, no processo político nacional, aquilo que poderíamos denominar o campo neoliberal ortodoxo, campo que representa o grande capital financeiro internacional a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital.

⁵ Ver a respeito: Dicionário Gramsciano (2017, p. 700) – Revolução Passiva

⁶ Ver a respeito: Dicionário Gramsciano (2017, p. 784) – Transformismo.

⁷ NO início dos anos 80 foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento. A mudança se refletiu no nome do Banco, que, em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

processo de desenvolvimento nacional. A primeira corrente que se apresenta é a dos pensadores liberais cujo a corrente tem como pedra basilar de seu pensamento a concepção de redução do Estado e tinha em Eugênio Gudim seu principal pensador forte opositor das teses do protecionismo e das vantagens comparativas. Por sua vez os pensadores socialistas, assim como os desenvolvimentistas nacionalistas acreditavam no processo de industrialização do país via investimento público direto. Entretanto, entendiam a necessidade desse processo não no sentido de dar condição para o salto de país Agrário para um país capitalista industrial moderno, mas como um processo de transição para o socialismo.

Por outro lado, a corrente do pensamento desenvolvimentista estava alicerçada em três perspectivas e compreendiam que o desenvolvimento econômico exigia uma estratégia nacional de desenvolvimento. Mas tinham diferenças entre si. A primeira corrente, os desenvolvimentistas do setor privado, vão além de um simples pensamento de industrialização é, sobretudo, uma resposta aos interesses do capital industrial “nascente” às políticas liberais que o país havia adotado desde o início do século XIX e perdurando até os anos de 1930, principalmente, uma defesa à crise da agenda liberal internacional.

Portanto, essa corrente desenvolvimentista do setor privado investia numa estratégia semelhante aos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público. O pensamento de um desenvolvimento planejado a uma industrialização integral, seu principal representante foi Roberto Simonsen que tinha forte influência no setor industrial. A segunda corrente do pensamento desenvolvimentista está reservada aos pensadores do setor público “não nacionalista”⁸. De acordo com essa corrente “não nacionalista”, embora os objetivos fossem os mesmos que o do setor privado eles divergiam em alguns aspectos⁹.

⁸ São os principais pensadores da corrente desenvolvimentista “não nacionalista”: Horácio Luferr, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e, embora nacionalista, destaca-se Roberto Campos que mais tarde vai alinhar seu pensamento com os “não nacionalistas”. Por exemplo, a partir de 1955 suas preocupações voltam-se para a estabilização monetária, o que antes não se via presente em seu pensamento.

⁹ . São dois os pontos divergentes, segundo Bielschowsky (2004): a) os primeiros eram contrários ao investimento estatal. Já que acreditavam que o Estado deveria atuar, intervir somente de maneira modesta porque não caberia ao Estado residir em espaço de iniciativa privada dado que, o Estado

Afirma Bielschowsky (2004, p. 79):

Essa pequena elite empresarial vivência o que se pode denominar sem risco de experiência pioneira em planejamento econômico no esquema corporativo do estado novo, os líderes empresariais tiveram participação em várias das muitas agências econômicas governamentais que se criaram.

A última corrente do pensamento desenvolvimentista, os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público compreendiam os problemas do país no que diz respeito ao processo de industrialização como um problema estrutural. Tinham uma visão intervencionista e defendiam a consolidação de um capitalismo industrial moderno, como Celso Furtado. Também defendiam o “planejamento integral” porque compreendiam os problemas do desenvolvimento industrial nacional e suas distorções regionais. Isto é, defendiam o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas. Furtado, em 1958, convidado pelo então presidente do BNDE, Roberto Campos iniciou estudos com o propósito de desenvolver o Nordeste.

Finalizando, a interpretação da crítica da teoria da dependência e suas correntes: A crítica estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); A corrente neomarxista de Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra; A corrente marxista ortodoxa de Cardoso e Faletto e; uma interpretação da teoria da dependência fora das tradições marxistas já na década de 1960.

Essa corrente entende que aqueles países que promoveram seu processo de industrialização pautado na coordenação e orientação do Estado, esse compreendido como protagonista da transformação ocorrida. Em outras palavras, que tem como principal característica o subdesenvolvimento com ausência de desenvolvimento.

Nas palavras de Marini (1973, p. 2):

Esses desvios nascem de uma dificuldade real: frente ao parâmetro do modo de produção capitalista puro, a economia latino-americana apresenta peculiaridades, que às vezes se apresentam como insuficiências e outras – nem sempre distinguíveis facilmente das primeiras – como deformações. Não é acidental, portanto, a recorrência nos estudos sobre a América Latina a noção de “pré-capitalismo”. O que deveria ser dito é que, ainda quando se trate realmente de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu

não desfrutava da mesma eficiência do setor privado. b) Ao contrário do que pensavam os desenvolvimentistas do setor público “não nacionalista”, a política monetária não deveria estar submetida à política econômica. Logo, enfatizavam a prioridade do controle da inflação e, sustentavam medidas que promovessem a estabilização monetária.

funcionamento, não poderá desenvolver-se jamais da mesma forma como se desenvolvem as economias capitalistas chamadas avançadas.

Portanto, essa dependência tem como característica a interdependência de países de economia atrasada a fatores internacionais, sobretudo, em relação às economias centrais¹⁰. Nesse sentido, O BNDES tem como função, na década de 1980 e ao longo da década de 1990, um modelo voltado para as privatizações e a abertura da economia, enquanto a experiência desenvolvimentista tem como propósito um projeto nacional de conciliação de classe, fundado no resgate do papel do Estado como agente garantidor da justiça social, bem como gerenciar a diminuição da desigualdade e promover um novo ciclo de desenvolvimento no país.

¹⁰ Segundo Blomstro e Hetten (*apud* SANTOS, T., 2000, p. 18) “há quatro pontos centrais da escola da dependência”.

Incorporado no pensamento da Teoria da dependência está claramente delineada a concepção do subdesenvolvimento como um processo histórico e, portanto, é o desencadeamento da expansão dos países industrializados. Isto é, ao se vislumbrar novas fronteiras no processo de expansão desse novo sistema econômico, o capitalismo, surge novas fronteiras para que a oferta encontre novas demandas. Entretanto, as forças produtivas surgidas nesses países centrais vão transformar a economia do período em todas as regiões do mundo, criando assim economias dependentes e condicionadas à expansão da acumulação capitalista. Este processo não ocorrerá da mesma maneira, não será um processo uniforme, uma vez que muitos desses países eram tidos como portadores de recursos naturais que deveriam abastecer essas econômicas desenvolvidas cuja a economia industrial lançava mão de adquiri-las. Destarte, é nessa contradição da expansão da acumulação capitalista que surge o subdesenvolvimento.

Vale ressaltar que ambos, tanto o desenvolvimento, quanto o subdesenvolvimento, embora sejam distintos entre si os dois são parte do mesmo processo, de um processo universal. Já que o subdesenvolvimento é condicionado pela expansão dessa acumulação capitalista. Esse processo não pode ser e não é considerado uma condição para alcançar um processo evolucionista, melhor, para atingir o desenvolvimento.

Logo, a dependência não é só um fenômeno externo, mas ela se manifesta também sob diferentes formas na estrutura interna (social, ideológica e política). Por essas características da escola da Teoria da Dependência acaba agrupando-se no seu interior quatro correntes de pensamentos: a crítica ou autocrítica estruturalista dos cientistas sociais ligados à CEPAL que descobrem os limites de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo. Neste grupo se coloca inquestionavelmente Oswaldo Sunkel e uma grande parte dos trabalhos maduros de Celso Furtado, inclusive a obra final de Raul Prebisch reunida no seu livro: *O Capitalismo Periférico*.

A política desenvolvimentista dos governos Lula tem como estratégia de política econômica a abertura do mercado externo graças a uma política externa promovida pelo Estado, isto é, abertura e aumento de crédito desempenhado pelo BNDES. A função da instituição financeira pública agora está voltada para auxiliar as empresas de capital nacional a expandir-se internacionalmente. Instituições como bancos, empresas, construtoras, entre outras, são consideradas estratégicas para o comércio exterior, como já dito as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios. Além de o BNDES ser o principal indutor do Programa de Aceleração do Crescimento.

Com essa perspectiva, determinadas empresas de capital nacional desses setores escolhidos a dedo pelo Partido dos Trabalhadores aparecem financiadas em grande volume pelo BNDES como a Odebrecht ou como o BNDESPar, com aporte societário da empresa, como foi o caso da JBS, entre outros. A JBS também aparece como um dos vinte maiores doadores da campanha eleitoral de Lula à Presidência nas eleições de 2006. Foi a sexta maior quantia doada para campanha de Lula, num total de R\$ 2.502.000,00 milhões¹¹, atrás de outras empresas que assim como a JBS-Friboi também receberam grandes volumes de recursos disponibilizados pelo BNDES no período do estudo.

Essas empresas, em algum momento de todo esse processo, aparecem com algum grau de relacionamento direto com o governo do Partido dos Trabalhadores, seja como doador de campanha, como financiado pelo BNDES ou ainda gozando do BNDES Participações S.A. (BNDESPar) com aporte acionário. Esse *modus operandi* remete a uma relação estritamente próxima entre governo e essas empresas. De alguma forma, essas empresas podem ter sido beneficiadas por sua relação de proximidade com o governo, uma conexão entre essas duas entidades que cria um laço entre público e privado. Um fenômeno que Lazzarini (2018) designará como *Capitalismo de Laços*, uma característica do capitalismo brasileiro.

É bem verdade que a política econômica de Lula, quer dizer seu projeto de desenvolvimento passa a fazer efeito a partir de 2006, por isso a pesquisa concentra maior atenção nesse período. Antes disso, o crescimento econômico brasileiro deveu-se mais pelo boom das exportações do que resultado da política interna, sobretudo, com as mudanças provocadas no BNDES a partir de 2004 que levam a instituição financeira pública à centralidade no que diz respeito ao financiamento e participação societária conjunta com agentes privados. Fase substancial no processo do projeto de

¹¹ Ver informações completas em: Lazzarini (2018, p. 90).

desenvolvimento e da abertura de capital de empresas brasileiras e a expansão no mercado internacional.

Para que a política desenvolvimentista dos anos 2000 tivesse sucesso seria necessário realizar uma série de reestruturações, ou melhor, um certo número de mudanças estruturais e institucionais no interior do Estado brasileiro, uma delas e provavelmente a mais importante foi a mudança institucional promovida no BNDES, a alteração do estatuto do Banco em 2007 foi mais uma maneira para que a política externa de Lula transformasse a estatal em financiadora das empresas de capital nacional a se expandirem, sobretudo no exterior. Aliado a esse fato, Lula pretendia que a expansão das empresas brasileiras contribuísse para o desenvolvimento econômico e social do país.

Diante do exposto, em outras palavras, para a escolha do objeto de pesquisa, das hipóteses relativas ao estudo, a princípio lançaríamos mão da definição de neodesenvolvimentismo, uma vez que há várias interpretações como a perspectiva segundo Boito Junior (2012a) que se dá através da conciliação de classes com uma ampla frente política dirigente desse projeto de desenvolvimento. Para Bresser-Pereira (2012b), o novo desenvolvimentismo sustenta uma estratégia de tal forma que deve “patrocinar” as empresas de capital nacional, porém não permanentemente, mas como um artifício para que tais empresas adquiram competitividade internacional.

Portanto, para evitar qualquer desvio de precisão conceitual do termo novo desenvolvimentismo, optamos por definir esse período como experiência/política desenvolvimentista, já que segundo Mantega, os alicerces para um projeto desenvolvimentista puro estariam dados a partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff, e nesse caso, Mantega denominou esse período como social-desenvolvimentismo, como veremos nos capítulos desta tese.

Para explicar a Política Externa Brasileira no período, procuramos demonstrar como esta contribuiu para a expansão e internacionalização da economia nacional, bem como o BNDES foi o indutor da criação das chamadas “campeãs nacionais” em um momento de uma política internacional, cuja característica era a de um mundo multipolarizado, propício a alavancar diversas lideranças mundiais como lideranças regionais que almejavam o protagonismo global, como é o caso do Brasil. Partindo desse princípio, a América do Sul se encontra particularmente necessária no centro da política externa brasileira e é por meio da Integração Regional da América do Sul que o país começa a se destacar num mundo globalizado.

Nesse sentido, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 tem sua gênese na abertura do mercado internacional graças a uma política externa promovida por meio do Estado. Essa estratégia deixa claro que a proposta do Brasil é ganhar protagonismo internacional, ocupando os espaços territoriais “reservados” ao país num mundo globalizado ao qual há um aprofundamento da interdependência entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Em outras palavras, a política externa de Lula procura ocupar os *pontos de verticalidades (pontos de tomada de decisão)* que porventura possam não interessar aos atores hegemônicos.

Como referência complementar para explicar essa estratégia, usaremos a concepção do espaço geográfico como plano tático de incentivo à competitividade versus solidariedade (SANTOS, 2008a).

Por isso, entendemos o neoliberalismo como a assimilação do lugar observado como uma ferramenta do estágio atual da globalização, isto é, à amplificação do sistema-mundo (SANTOS, 2008a). Uma vez que tal sistema-mundo se torna único, melhor dizendo, um motor único ao qual só é possível uma economia dependente como a do Brasil acessar, de acordo com as regras e as normas estabelecidas pelos atores hegemônicos. E por isso mesmo, compreende-se os atores hegemônicos como tomadores de ações deliberadas para atender seus interesses. Nos limitaremos aqui ao conceito de verticalidades e horizontalidades no período 2003/2010, Santos (2008a) para tentar explicar as medidas tomadas para determinadas ações da política econômica e reformas institucionais que irão dar ao país um certo protagonismo internacional. As mudanças institucionais promovidas têm como propósito adequar-se aos espaços globais. Tais reformas deverão viabilizar certas características do território nacional, transformando espaços nacionais (*setores considerados estratégicos da economia nacional*) em espaços de ações que darão condições de competitividade para atuar na área econômica internacional. Essas condições concretas atuais irão aumentar a especificidade da economia nacional, tornando o setor agroexportador, por exemplo, um setor ainda mais desenvolvido, isto é, como o meio técnico-científico vai dar mais poder político a esse determinado setor, aumentando consideravelmente as desigualdades regionais no campo, por exemplo.

Ainda, segundo Santos (2008a), nas economias com determinado modo de produção cada país tem sua própria temporalidade, dinâmica, entendemos aqui como temporalidade as condições concretas do modo de produção e sua inserção na divisão

internacional do trabalho. Isto é, o “tempo interno” pertence e é produzido por cada país, mas que tal temporalidade interna está sempre respondendo a uma demanda da temporalidade externa que é dada pelo modo de produção dominante.

Essa temporalidade, por exemplo, seria também a renda e o acesso aos bens de consumo, de acordo com o que as frações de classes sociais acessam. E, portanto, essa “temporalidade” muitas vezes transforma-se em políticas públicas de transferência de renda para que se tente equalizar as desigualdades existente em cada país. Não seria diferente no Brasil. Entretanto, no “tempo interno”, essa temporalidade de cada país também atua como um fomentador da desigualdade, um fortalecimento e uma expansão que se verifica na concentração de renda. Embora esse “tempo interno” seja relativamente autônomo, ele reproduz o tempo externo definido pelo modo de produção atual. Nesse caso, a globalização acentua as desigualdades regionais, no âmbito internacional e define o espaço geográfico de cada país na divisão internacional do trabalho. No caso brasileiro, essa temporalidade externa lhe dá a oportunidade de acessar o mercado internacional através de setores estratégicos da economia nacional, reproduzindo, assim, o modo de produção dominante.

É o que Cervo (2003) denomina como Estado Logístico que tem seu ensaio ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, e se consolida nos governos Lula. Esse lança mão de uma política externa, cuja principal ação é a promoção da autonomia da tomada de decisão do país num mundo interdependente e que na economia neoliberal internacional dê suporte logístico às empresas de capital nacional para adquirir competitividade com empreendimento estatal.

Esses setores, ou melhor, determinado setor, o agroexportador é a subdivisão, um subsistema da economia nacional que acessa essa temporalidade externa, mas numa escala exígua de fornecedor de produtos primários de baixo valor agregado, definindo sua posição na divisão internacional do trabalho.

Por essa razão, a economia nacional ainda é uma extensão das economias desenvolvidas e revela sua dependência. Isso supõe que a ideologia do desenvolvimentismo, na verdade, cumpre seu papel no modo de produção internacional dominante e através dela galga um protagonismo do país na política e no comércio internacional até certa medida. Pois, seu limite é exatamente a economia internacional, se ela vai bem a economia interna também avança, foi o que ocorreu com a economia nacional durante o período proposto para o estudo. Caso contrário, por ser uma economia

exportadora de produtos primários, esbarra nas limitações impostas por essa temporalidade externa que seria o crescimento econômico mundial orientado pelo modo de produção globalizada.

As referências argumentadas acima dão sustentação teórica para o desenrolar da tese, bem como apontam os caminhos para a pesquisa empírica, cujos dados e informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nos auxiliaram a desvendar as relações entre governo e empresas. Documentos como contratos entre Petrobras e empreiteiras financiadas pelo BNDES que revelou o desenho da atuação que formou a cadeia de valor da Petrobras dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além de relatórios do BNDES, análises do Ipea, Dieese, Fiesp, FGV, Bacen e outras obras referenciais corroboraram as afirmações feitas neste estudo e são parte substancial para responder as hipóteses a seguir.

Em outras palavras, a presente pesquisa parte da seguinte hipótese: o BNDES foi o principal instrumento de fomento de política desenvolvimentista tanto no âmbito econômico quanto ideológico. E, deverá também ter como referências duas linhas complementares:

a) A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores/Luis Inácio Lula da Silva entre os anos 2003/2010 estava fundada numa grande coalizão social. Logo, foram estabelecidas alianças e estratégias que propiciaram essa experiência. Portanto, quais foram as alianças e estratégias que implicaram na realização deste processo? Já que tal experiência foi concebida num “grande acordo nacional” de classes que viabilizou a política desenvolvimentista, sobretudo, as frações de classe que estavam fora do bloco do poder, substancialmente a partir de 2006. Para isso, foi necessário propor modificações estruturais e institucionais promovidas pelo Estado para que sua política desenvolvimentista se materializasse, entre tais medidas está, por exemplo a questão distributiva tão importante nesse processo.

b) A segunda e última hipótese tem como principal eixo a questão da política macroeconômica e o papel do BNDES na organização da política econômica do Partido dos Trabalhadores e de Lula. Em outras palavras, o BNDES é parte substancial dessa política a ponto de ser o carro-chefe no processo de expansão do crédito no país, dessa maneira influenciando diretamente no processo da política econômica nacional. Do mesmo modo, compreender o papel do BNDES nessa experiência desenvolvimentista como ator ideológico do desenvolvimentismo.

Buscamos responder as hipóteses apresentadas nesta tese, que está estruturada em cinco capítulos. Nos debruçamos sobre linhas de pesquisas que, de uma ou de outra forma, têm apresentado respostas aos questionamentos realizados pela tese.

No primeiro capítulo, traçamos uma perspectiva histórica e político social do nacional desenvolvimentismo e avançamos na compreensão do papel do BNDE no período, seu papel de indutor do processo de industrialização como agente tomador de decisão da política economia e como agente político-ideológico do nacional desenvolvimentismo. Procuramos, também, diferenciar o projeto nacional desenvolvimentista dos anos 1950 da política desenvolvimentista dos anos 2000, cuja desindustrialização da economia nacional era um dos fatores a serem superados. Nesse sentido, apontamos suas diferenças, semelhanças e estratégias utilizadas como mecanismos de promoção do desenvolvimento nacional.

O capítulo dois traz a questão distributiva, há um debate teórico acerca do mote distributivo seguido da apresentação e análise das medidas tomadas durante os anos de 2003 a 2010 e quais os resultados apresentados por tais medidas. Neste capítulo, trabalhamos a questão da valorização do salário mínimo, promovida pelo governo do PT, a reforma tributária e suas implicações na concentração e distribuição de renda, tal qual o impacto dos programas de transferência de renda na queda da desigualdade de renda.

Já no terceiro capítulo, procuramos identificar as modificações estruturais e institucionais promovidas no Estado pelo Partido dos Trabalhadores para que a experiência desenvolvimentista dos governos Lula se materializasse. As mudanças ocorridas na estrutura do BNDES, na formação de ministérios, uma vez que a Esplanada dos Ministérios abrigava 21 ministros e secretários em 2002, e terminou o ano de 2012 com 38 titulares e com o 39º ministério, o da Pequena e Microempresa e as mudanças institucionais que forneceram subsídios para o financiamento do PAC. Os três primeiros capítulos ajudam a explicar as seguintes questões: Qual processo político levou o Partido dos Trabalhadores à Presidência da República do Brasil em 2002? E quais as principais modificações estruturais e institucionais promovidas no Estado pelo partido para que a experiência desenvolvimentista se realizasse?

Desse modo, reservamos o quarto capítulo para a compreensão de como se formou a frente política e econômica que compõe tal experiência desenvolvimentista dos governos Lula e como ocorreu esse processo. Portanto, quais foram as alianças, estratégias e suas implicações em todo o processo. Apontamos se essa frente era dirigida

por uma fração da grande burguesia nacional e, ao mesmo tempo, quais eram as articulações no interior do bloco que ascendeu ao poder nesse período. Neste capítulo, procuramos responder a hipótese se a experiência desenvolvimentista dos governos Lula está fundada numa grande coalizão social formada por uma frente política econômica que deu sustentação a tal experiência.

Nessa perspectiva, o quinto capítulo nos apresenta as estratégias econômicas da política desenvolvimentista e o papel do BNDES no processo de abertura do mercado externo como instrumento público para a internacionalização e expansão de grandes empresas brasileiras, principalmente do desenvolvimento por meio de obras de infraestrutura e a expansão do crédito no país para investimentos de longo prazo. A este respeito, demonstramos o papel ideológico do BNDES na política externa de Lula e sua participação na política macroeconômica do Partido dos Trabalhadores.

Para esse fim, tendo em vista subsidiar o tema em estudo e melhor fundamentar teórica e historicamente a experiência desenvolvimentista no Brasil, vamos retomar algumas referências centrais para a compreensão da política econômica no Brasil. Ao discutir a política desenvolvimentista no início dos anos 2000 vale lembrar que o nacional desenvolvimentismo sempre se caracterizou pela integração da economia nacional pelo processo de industrialização. Em outras palavras, o salto para a modernização capitalista industrial sempre se fez presente pela coordenação e orientação do Estado, pois a debilidade econômica e sua dependência do capital internacional sempre comprometeram a capacidade de a sociedade controlar os fins e os meios do desenvolvimento reproduzindo, assim, uma acentuada desigualdade social entre as classes que compõem sua estrutura econômica e social, Sampaio Junior (2012).

Como relatado, a crise dos anos de 1930 provocou transformações econômicas e impulsionou mudanças institucionais no Estado brasileiro. Essas por sua vez foram realizadas por Getúlio Vargas que promoveu uma grande reforma institucional e criou agências reguladoras que auxiliaram na solução dos problemas de esfera nacional como a centralização do poder. Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica num conjunto de variáveis para o desenvolvimento econômico. “Essas estratégias são tanto reais quanto institucionais” Bresser Pereira (2001 p. 30).

Segundo Dribe (2004, p. 76)

Na materialidade dessa ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado Nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais, que, assim sofrem um processo de generalização e abstração metamorfoseando-se agora em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas do Estado.

De outro modo, o desenvolvimento econômico em países com características de capitalismo tardio, historicamente, esteve alicerçado numa transformação pelo alto e conduzidos pelo Estado, sobretudo, os países da América Latina. Portanto, “a introdução do capitalismo no Brasil sempre esteve ligada a uma determinada estratégia de Estado” Sawaya (2006. P.151).

Embora, o capítulo 1 não seja uma análise comparada entre o nacional desenvolvimentismo e a experiência desenvolvimentista dos governos Lula ao pontuarmos as principais ações desses processos em seus distintos períodos naturalmente apontaremos suas diferenças e semelhanças de tal forma que pavimentaremos os caminhos que levaram à política desenvolvimentista dos anos 2000.

Para tanto, pontuaremos brevemente sobre a acumulação capitalista, isto é, embora o desenvolvimento europeu, quanto o nacional desenvolvimentismo tiveram seu início na expansão da economia agrária, a primeira como expansão do capitalismo imperial e a segunda como colônia, uma vez que a estrutura econômica colonial brasileira é o resultado da expansão da acumulação capitalista desses países pioneiros no processo de desenvolvimento.

Pontuaremos brevemente como se deu o processo de expansão do capital, cujo o processo promoveu transformações radicais durante o decurso da acumulação. Segundo Marx (2017), há no sistema produtivo capitalista uma diversidade de capitais individuais, da qual em determinado setor produtivo existe diversas composições ou departamentos. Dessa forma, a média dessas composições desse determinado setor da produção implica na composição total do capital nesse setor produtivo.

Por sinal, cada indústria de determinado setor produtivo é fruto da própria germinação de outras indústrias que compõem esse setor de produção. Por exemplo, no setor de transporte, existe entre todos, o setor ferroviário, cujo o setor produtivo envolve toda uma cadeia de valor que compõem o capital total desse setor. Portanto, para que o transporte ferroviário se mantenha dinâmico, ou seja, se desenvolva, tal ramo é investido de diversas indústrias que tem como finalidade desenvolver o transporte ferroviário. Assim sendo, a

soma desses diversos setores individuais a sua composição média demanda a composição média que forma o capital social de um determinado país.

Em suma, “o capital social de um país é o que pode definir seu lugar na divisão internacional do trabalho, ou melhor, o seu grau de desenvolvimento. Logo, é fundamental que aquele país esteja na vanguarda das novidades das técnicas das forças produtivas”. São os chamados países centrais, ou desenvolvidos.

Nesse sentido, assinala Marx (2017), que a acumulação desses capitais individuais é a acumulação do capital social de um país e, que, a acumulação do capital é a multiplicação do proletariado.

Nas palavras de Marx (2017, p. 689-690)

A composição do capital deve ser considerada em dois sentidos. Sob o aspecto do valor, ela se determina pela proporção em que o capital se reparte em capital constante ou valor dos meios de produção e capital variável ou valor da força de trabalho, a soma total dos salários.

Como o capital produz anualmente um mais valor do qual uma parte é anualmente adicionada ao capital original; com esse incremento mesmo aumenta a cada ano com o volume crescente do capital já em funcionamento; e como, por fim, sob o acicate particular do impulso de enriquecimento, como a abertura de novos mercados, de novas esferas para a aplicação de capital em decorrência de necessidades sociais recém-desenvolvidas etc.,

Nas palavras de Furtado (1965, p. 111) “Do ponto de vista econômico, desenvolvimento é basicamente aumento de fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade”.

Todavia, nas etapas mais avançadas do processo de acumulação tal fenômeno ocorre com mais profundidade e clareza, uma vez que o avanço das técnicas produtivas, os recursos acumulados são facilmente transformados em fatores de produção. Afirmo Furtado (1965, p. 114), “(...) o essencial ao processo de acumulação não é a retenção de uma parte do produto por um grupo minoritário e sim a transformação do excedente em capacidade produtiva.

A vista disso, à medida que um país alcance um certo grau de maturidade de desenvolvimento, sua estrutura produtiva adquire força suficiente para que o processo de acumulação se torne praticamente automático.

Se tal economia atinge certo grau de maturidade de desenvolvimento e outras tem graus distintos de desenvolvimento dessas primeiras significa que algumas economias são

autônomas em detrimento das mais atrasadas. Por consequência, pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico é um processo desigual. Já que as técnicas produtivas estão mais avançadas em determinados países do que em outros.

Esse fenômeno caracteriza-se segundo Furtado (1965, p.119)

Sempre que, em uma das comunidades do universo, tenha início um processo acumulativo e ocorra declínio na produtividade física das novas inversões, os recursos poderão ser transferidos para outra comunidade em que o capital seja relativamente escasso.

As técnicas produtivas cujo seu desenvolvimento avançou de forma única só foi possível graças a consolidação de um processo que ocorreu na Europa. Isto é, de uma integração política, Furtado (1965).

Dessa forma, o desenvolvimento econômico que ocorreu e transformou a Europa feudal em uma Europa de economia industrial capitalista só foi possível quando determinados grupos econômicos granjearam condições que lhes renderam uma “superioridade sobre outros, seja ela econômica ou politicamente. Seja, no avanço e na descoberta de novas técnicas de produção, seja seus interesses representados nos parlamentos pela Europa, agora unificados pelo Estado nacional moderno.

À medida que esse novo sistema econômico se expande, novas fronteiras se vislumbraram e, conseqüentemente o comércio se diversificava como também se expandia para fora da Europa.

De acordo com o processo de expansão da acumulação capitalista o desenvolvimento econômico adquire uma dimensão histórica, quer dizer, conforme avançava, o processo de industrialização tomava características novas como aumento exponencial da produtividade de bens de capital. Com isso, as indústrias de equipamentos, ou melhor de produção de bens de capital se desenvolviam quase que espontaneamente e, ao crescer, o desenvolvimento dessas economias industriais cresce também a oferta de mão-de-obra da qual conseqüentemente cresce a oferta de bens de capital. Logo, cresce a capacidade de absorção desses bens, Furtado (1965).

É certo, que com a advento da revolução industrial na Europa, sobretudo, na Inglaterra formou-se na região um centro dinâmico e centralizador de acumulação de capital. Tal processo transformou a economia do período em todas as regiões do globo. Conforme, esses sistemas econômicos se expandiam, também condicionavam o processo de desenvolvimento em outras regiões do mundo.

E, ao condicionar o processo de desenvolvimento ao redor do mundo também embalava a abertura de novas fronteiras as quais ainda não havia experimentado essa nova dinâmica nem sido ocupadas ou exploradas.

Embora, a expansão da economia industrial tenha aberto portas para um novo mundo o processo de transformação em outras regiões, muitas delas economias pré-capitalistas a economia industrial não se revelou transformadora e uniforme. Já que o interesse por certas regiões também não foi uniforme, ou seja, em determinadas regiões ocorreram apenas a comercialização entre elas e em outras eram vistas somente como um “depósito natural” de matéria-prima cuja a economia industrial europeia estava sedenta por adquiri-las.

O resultado dessa inserção da economia industrial capitalista em diversas regiões do mundo, como vimos não foi uniforme e, tampouco, teve uma intensa penetração a ponto de transformar radicalmente esses sistemas econômicos pré-capitalistas. Na verdade, o que houve foi o surgimento de uma agora internacional interdependência entre o centro capitalista e a periferia pré-capitalista com forte tendência a dependência dos segundo sob os primeiros. O que diz respeito a criação de “estruturas híbridas” Furtado (1965, p. 173), ou em outras palavras, o surgimento de países subdesenvolvidos.

Nesse sentido, aquelas regiões em que há a penetração do sistema capitalista processou-se a inserção dessas regiões no mundo capitalista. E o elemento dinâmico dessas economias não era o setor urbano industrial, mas o primário exportador. Posto isto, é nesse processo de expansão da acumulação capitalista que o Brasil é inserido, não como um economia desenvolvida, mas com seu centro dinâmico no primário exportador, sobretudo, a economia cafeeira essa que precede 1930. Uma economia pré-capitalista. Entretanto, o setor agrário pré-capitalista não foi obstáculo suficiente para a partir de 1930 o Brasil experimentar ainda que de forma não ordenada sua transição para o capitalismo urbano industrial.

Nas palavras de Gramsci (1988, p. 106)

Ao contrário do que supunha a tradição marxista-leninista, o Brasil experimentou um processo de modernização capitalista sem por isso ser obrigado a realizar uma “revolução democrático-burguesa” ou de “libertação nacional” segundo o modelo jacobino: o latifúndio pré-capitalista e a dependência em face do imperialismo não se revelaram obstáculos insuperáveis ao completo desenvolvimento capitalista do país. Por um lado, gradualmente e “pelo alto”, a grande propriedade

latifundiária transformou-se em empresa capitalista agrária e, por outro, com internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país industrial moderno, com uma alta taxa de urbanização e um complexa estrutura social.

Aliado a esse processo histórico, a crise de 1929 que foi a crise do liberalismo econômico evidenciou a interdependência entre países centrais e periféricos ou primário exportadores. Dado que, os países latino americanos foram os que mais sofreram com a crise. A solução dos países desenvolvidos para sair da crise como EUA e Inglaterra foi quando lançaram mão de mecanismos que constrangiam as economias primário exportadoras, medidas desde “acordos” draconianos a elevação tarifárias de nossas exportações” Cano (2015, p. 446), levando à dificuldade de reservas cambiais, bem como à adversidade das contas públicas.

É nessa natureza da crise liberal que o Brasil vai dar sua resposta à instabilidade econômica. Vai ascender à presidência da república um novo bloco de poder, substituindo os governos liberais Cano (2015) promovendo a centralização do poder via um intervencionismo estatal na economia como enfrentamento à crise e aos governos liberais representantes do Estado Oligárquico brasileiro Dribe (2004), cuja a crise de 1929 conduziu a derrocada levando a uma ruptura radical no Estado brasileiro.

**CAPÍTULO I A POLÍTICA NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA NOS
PERÍODOS DE 1930/19630 E 2003/2010 – UMA PERSPECTIVA**

1.1 O Nacional Desenvolvimentismo a Substituição da Importação e as estratégias econômicas 1930-1960

Segundo Furtado (2007a), a economia brasileira se difere das economias centrais por sua diversidade, isto é, por sua heterogeneidade. Ao contrário, em países de economia desenvolvida, ela é homogênea e germinativa, portanto, não tem fim em si própria e por isso mesmo não se retroalimenta expandindo sua indústria. A economia industrializada é, portanto, hegemônica e caracterizada pela não interdependência dos fatores externos.

No Brasil, a primeira experiência ou tentativa organizada de um processo desenvolvimentista ocorreu nos anos 1930, quando Getúlio Vargas ascende ao poder, substituindo uma oligarquia ligada ao café, alocando no poder uma “nova” fração de classe a burguesia nacional industrial¹². Trataremos aqui do período de 1930-1945. Desse modo, tal experiência estava alicerçada na “regulamentação” do Estado promovendo uma centralização através de um intervencionismo estatal na economia e conseqüentemente a industrialização do país da qual os “interesses nacionais” estavam representados.

Nas palavras de Dribe (2004, p. 75):

O rápido movimento de constituição do aparelho econômico do Estado, de forma centralizada e nacionalmente articulada entre 1930 e 1945, obedece a um padrão cujas características nem sempre tem sido enfatizada pela extensa literatura existente¹³. Nessa etapa crucial de constituição do ‘capitalismo industrial’ e do Estado capitalista no Brasil, condensam-se, *simultaneamente*, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista cuja a forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação capitalista.

Foram várias as reformas estruturais e institucionais, feitas por Vargas, entre tantas inicia-se com o (Dasp), uma agência voltada para administração de problemas de alcance nacional. Em outras palavras, tal órgão estava previsto pela Constituição de 1937 e foi criado em 30 de julho de 1938 com o propósito de auxiliar a Presidência da República a reorganizar e racionalizar o serviço público no país. Aquele departamento

¹² “O movimento revolucionário de 1930 – ponto culminante de uma série de levantes militares abortados, iniciados em 1922 – tem sua base nas populações urbanas, particularmente na burocracia militar e civil e nos grupos industriais, e constitui uma reação contra o excessivo predomínio dos grupos cafeeiros – de seus aliados de finança internacional, comprometidos na política de valorização – sobre o governo federal” (FURTADO, 2007, p. 282).

¹³ Ver notas: DRIBE, Sonia. *Rumos e Metamorfoses Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. p. 116 Nota 1.

estava diretamente subordinado à Presidência da República, entre outras estruturas institucionais.

Esse processo de constituição de um Estado centralizado, no qual toda decisão teria aparentemente uma universalidade, quer dizer, um “interesse nacional”, inaugura o processo de composição de uma estrutura estatal intervencionista capaz de conduzir uma política econômica que se alinhasse agudamente com um projeto desenvolvimentista, ou melhor com o processo de modernização do país.

A crise de 1929 promoveu transformações substanciais, não só na sociedade brasileira, mas, sobretudo, na estrutura do Estado Nacional agora constituído de uma estrutura cuja as decisões centralizadas fossem capazes de dar sustentação as políticas econômicas ordenadas e coordenadas até certo ponto pelo Estado.

Para que o isso ocorresse foi necessário promover não só mudanças estruturais, mas institucionais também com o objetivo de racionalizar a administração pública federal. Visto que, a estrutura estatal “herdada” dos governos liberais era comprometida e tinha limitações no que diz respeito ao processo que levaria à modernização da estrutura econômica nacional.

Assim, a racionalidade administrativa assegurava melhores tomadas de decisão, cujas decisões “técnicas” deveriam ser tomadas por competências técnico administrativas. Nesse processo, já em 1936 foi constituído o Conselho Federal do Serviço Público substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público como já mencionado em 1938 (DRIBE, 2004).

A partir de então, desencadeou-se um processo de constituição de órgãos regulatórios que ofertassem suporte às tomadas de decisão e liberassem o fluxo burocrático para a aceleração da industrialização do país.

O Dasp enquadraria a racionalização do serviço público na organização da estrutura administrativa, o departamento coordenaria a carreira do funcionalismo público e definiria regras e normas de contratação de servidores por meio de concursos públicos, centralizando assim as operacionalizações administrativas, bem como responderia pela compra da administração pública federal.

De acordo com Dribe (2004, p. 77)

Cabia-lhe também, regimentalmente, a responsabilidade pela elaboração e controle orçamentário, no Estado Novo, efetivou o orçamento do tipo executivo, isto é, concebido como plano de administração elaborado pelo governo, por meio de uma *Staff* técnico de assessoria direta à presidência.

O Dasp foi um mecanismo que aparelhou o Estado Nacional e num primeiro momento centralizou grande parte das decisões. Outros instrumentos viabilizaram tal centralização como, por exemplo, os Departamentos Estaduais de Serviços Administrativos e eram subordinados ao Dasp, cujos interventores eram nomeados pela Presidência da República. Muitos deles tinham ligações direta com a Presidência e, outros, embora sem história nos partidos republicanos regionais eram, de certa forma, ligados aos interventores e às elites estaduais.

Embora o Dasp tenha exercido papel fundamental no processo de racionalização administrativa estatal, o departamento tinha limitações de execução das chamadas políticas de estado” e, não obstante, o Banco do Brasil foi imprescindível na formulação de tais políticas, entre elas as políticas creditícias. Nessa perspectiva, foi criada, em 1945, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), cuja superintendência, entre outras, seria a responsável por controlar e receber exclusivamente depósitos dos bancos, pelo Banco do Brasil, como outras funções¹⁴. Mais tarde a Sumoc seria o mecanismo que facilitaria a entrada de capital estrangeiro no país através da instrução 113 (CAPUTO; MELO, 2009).

Foram diversas as instituições durante o primeiro período do governo Vargas entre 1930-1945. Todas essas instituições tinham como objetivo auxiliar nas tomadas de decisão da administração federal, como também promover políticas públicas que dessem sustentação ao projeto de modernização do país. Algumas medidas institucionais constituídas no período, eram as seguintes: a) Carteira de créditos agrícola e industrial do Banco do Brasil, em 1937; b) Comissões de Financiamento da produção, em 1943 e; c) Comissões de Investimento, em 1944.

Esses são alguns mecanismos em que o Estado nacional brasileiro, no período varguista, se debruçou para viabilizar as políticas creditícias estatais, espraiando o crédito, desde o setor agrícola e industrial, e financiamento da produção desses produtos pelo Decreto Lei n. 512 de 21 de janeiro de 1943. Seu objetivo era traçar os planos relativos à produção de acordo com o interesse da defesa econômica e militar do país.

¹⁴ A Sumoc absorveu parte das funções das carteiras de câmbio e redesconto do Banco do Brasil e da sua caixa de mobilização e fiscalização bancária. Entre outras funções, cabia-lhe requerer emissões de papel moeda para o Tesouro; controlar e receber com exclusividade depósitos dos bancos, pelo Banco do Brasil, delimitar taxas de juros dos bancos; fixar as taxas de redesconto e venda de ouro e cambiais; orientar a política cambial etc. Dribe (2004, p. 78).

São instrumentos que, pela primeira vez, teriam alcance em nível nacional. Em relação ao comércio exterior, mais uma vez ficou a cargo do Banco do Brasil e, em 1941, criou-se a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), cujo maior objetivo era ampliar e estimular exportações e, ao mesmo tempo, criar condições favoráveis ao controle de importação (DRIBE, 2004).

Tais organismos, medidas e institucionalização tinham como objetivo centralizar as tomadas de decisão e, assim, ampliar o escopo de política de estado em nível nacional. Por um lado, tinham a missão de promover a aceleração industrial do país e, por outro, garantir as políticas nacionais de incentivo à produção de produtos agrícolas.

As respostas do governo Vargas à crise de 1929 chegavam em várias frentes, como vimos, desde medidas institucionais até a criação de instituições estatais que fossem capazes de integrar a economia nacional. Entre as várias instituições criadas para regulamentar, promover e comercializar produtos agrícolas, destacamos algumas a seguir.

Em 1933, com o intuito de fortalecer a economia cafeeira e dar suporte a esse setor da agricultura na recuperação da crise de 1929, o governo Vargas criaria o Departamento Nacional do Café, conferindo suporte à exportação daquele produto. Nesse mesmo ano, além de proteger o café em relação ao comércio exterior, o governo federal abre outra frente de proteção ao setor e criou o Instituto Nacional do Açúcar e Alcool, cuja proteção seria, também, contra a expansão da agricultura paulista na busca por alternativas ao café. Dessa forma, procura dar proteção à economia oligárquica nordestina.

Com tal característica, destinou-se medidas de fomento às áreas de recursos naturais e indústria, tais como a criação de departamentos e conselhos destinados a promover o fornecimento de recursos energéticos para o processo de industrialização do país, principalmente em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e industrial¹⁵.

As comissões criadas para o desenvolvimento industrial são as seguintes: a) Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940); Comissão Executiva Têxtil (1942); c) Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941); Comissão Nacional de Ferrovias (1941); Comissão Vale do Rio Doce (1942); Comissão da Indústria

¹⁵ Cf., Dribe (2004, p. 80), na área dos recursos naturais, estruturou-se primeiro o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM (1934) e, depois, vários conselhos, como o Conselho Nacional do Petróleo (1938) e o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939). Quanto à área industrial, foram criadas comissões para responder a problemas correntes e oferecer diretrizes de política para o avanço setorial (...).

de Material Elétrico (1944), essas são algumas das principais comissões criadas no período para promover a industrialização do país.

Esses são exemplos do esforço da racionalização da administração pública federal. Esse aceno à constituição de organismos executivos que tinham como objetivo criar, regulamentar, normatizar e deliberar sobre as políticas que financiaram o processo de industrialização do país se desdobraram em diversas comissões de setores da economia nacional, bem como na estrutura estatal do período.

Entre instituições e comissões, a criação de dois conselhos é importante no período. Primeiro, a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior o (CFCE), cujas atribuições vão desde o fomento da economia até o suporte na amplificação das exportações e, a partir de 1937, passou a ser consultado pela Presidência da República, ou melhor, passou a ser um órgão consultivo da Presidência da República no que diz respeito às questões gerais sobre economia e, ainda, em 1937 criou-se o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEC) que era subordinado ao Ministério da Fazenda. E por último, a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1934. O IBGE é o resultado da união do Conselho Nacional de Geografia com o Conselho Nacional de Estatística e terá sua principal função, a de dar subsídios à elaboração e implantação de políticas econômicas em âmbito nacional.

Apontamos, até o momento, a criação de organismos estatais, cujo objetivo era dar sustentação às políticas de estado do período 1930-1945 bem como financiar políticas em diversos setores da economia. Nos parágrafos seguintes, trataremos diretamente sobre o projeto de industrialização pesada e de seus planos de coordenação e orientação estatal dessa que é efetivamente uma primeira fase de industrialização nacional.

As estruturas institucionais aqui reveladas serão de absoluta importância para definir o processo de instalação das indústrias de base no país, bem como serão base também para a instalação da indústria pesada.

A continuidade desse processo industrializante é uma iniciativa do Estado intervencionista varguista que deseja promover alterações na estrutura econômica e social, cuja transformação irá inserir o Brasil num novo patamar da divisão internacional do trabalho.

Embora o processo de industrialização não seja linear, no nosso exemplo existe um esforço de orientação e coordenação planejados do Estado brasileiro para que ele se consolide. Diante disso, para que a industrialização siga seu curso, é necessário trabalhar

para fortalecer e, sobretudo, expandir sua infraestrutura, tanto de energia quanto de transporte.

Logo, a instalação de setores necessários para tal processo se alargaram para além dos setores de energia e transporte, foi necessário viabilizar novos setores como fábrica de vidro plano, cimento, alumínio, química e material elétrico pesado num esforço de tentar integrar os setores na esfera nacional.

A industrialização nacional não foi um processo linear e tampouco tranquilo. Se de um lado o Estado promove e se esforça para realizar a transformação de um país primário exportador em um país capitalista industrial urbano, de outro encontram-se no interior desse mesmo Estado forças contrárias ao projeto de industrialização.

A questão que se colocava era, se há um projeto de industrialização em curso e ele deve ser concretizado, deve-se, então, propor a integração da economia nacional. Havia uma proposta ou, melhor dizendo, um plano geral de viação. Este plano surge em 1934. Haveria, então, a necessidade da implantação de uma indústria de base e uma indústria pesada para que fosse possível a concretização do plano de viação, uma vez que viabilizar tal plano seria prudente mais dois setores que pudessem viabilizar tal plano. Estudos preliminares indicaram a necessidade de uma plano de eletrificação visando dar condições à produção de materiais para a criação do setor de viação. Neste caso, a produção de aço foi o que ocorreu. Em 1940 foi criada a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico.

Daí resultam as principais e primeiras experiências brasileiras no que diz respeito à organização e coordenação estatal de um planejamento industrializante. Surgem, então, instituídos pelo Decreto-Lei n. 1.058, de 19 de janeiro de 1937, o Plano Especial de Obras Públicas e o Aparelhamento da Defesa Nacional. Estes são apenas dois exemplos de uma série de medidas para viabilizar a industrialização. É desse período que surge um diagnóstico universal da estrutura econômica e social brasileira. Tal diagnóstico é decorrente da vontade de Getúlio Vargas, que em 1942 requisita uma parceria internacional com os EUA. Seria criada, nesse momento, a Comissão Cooke que, ao diagnosticar os problemas que prejudicavam um processo industrializante no país, propôs uma série de medidas. Entre elas, a internalização da produção de equipamentos e a expansão dos meios de transportes, o que levaria, automaticamente, à substituição de importações. Já que tal internalização da produção visava a renovação tecnológica da indústria brasileira, tornando-a mais eficiente, oferecendo uma autonomia nacional.

Foi através da Comissão Cooke que outras comissões e conselhos acabaram sendo criados para dar suporte na elaboração de políticas econômicas para o processo de industrialização. Esses mecanismos iriam atuar diretamente na elaboração desses instrumentos e medidas de uma política industrial.

Por exemplo, desses mecanismos saem duas propostas de planificação da economia. A primeira é de Roberto Simonsen, representante do pensamento econômico do setor privado, isto é, da corrente desenvolvimentista do setor privado que representava, na verdade, os interesses do capital industrial nacional “nascente”. E a outra proposta estava representada na seção técnica do conselho, engendrada por Rômulo Almeida Dribe (2004).

Essas duas propostas de planificação econômica foram apresentadas ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em final de 1943 pelo Decreto-Lei n.º 5.982, de 10 de novembro de 1943¹⁶, entre outros. O CNPIC foi criado com o propósito de “transpor o conflito entre os diferentes grupos dominantes da burocracia estatal através da autorrepresentação nos órgãos técnicos, dos principais interesses em confronto” (CNPIC, 2021).

O CNPIC, embora instituído em 1943, iniciou seus trabalhos apenas em 1944. Posteriormente, “O projeto final encaminhado ao presidente da república, fundiria as duas possibilidades, propondo que o órgão central de planejamento aliasse um gabinete de Ministros, responsável pelo Plano de Organização Econômica [...]” (DRIBE, 2004; p. 98).

No mesmo ano de 1944, também foi criada a Comissão de Planejamento Econômico com o propósito de elaborar estudos e políticas econômicas para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Desde então o período de 1946/1951 foi uma tentativa da retomada de um governo liberal.

No governo Dutra o que se viu foi uma tentativa de retomada de um governo liberal até certo ponto. Com isso, o Estado intervencionista, cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico, acelerando a industrialização, por meio de mecanismos e organismos institucionais criados no Estado Vargasista, da qual lançaria mão de uma ação coordenada e centralizada no Estado, sofre uma mudança em sua dinâmica.

¹⁶ Ver: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5982-10-novembro-1943-416061-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2021.

Embora tenha-se reduzido a velocidade do processo de industrialização, as bases econômicas e sociais já não eram as mesmas de 1930. Já haviam alguns avanços na implantação do projeto industrial de modo que reconhece Furtado (1965), uma vez iniciado o processo de acumulação capitalista e, caso ocorra um declínio, ou interrupção precipitada da produtividade física, isto é, nas inversões, a estrutura produtiva adquirida não sofrerá nenhum retrocesso de suas forças produtivas. Em outras palavras, caso o processo de desenvolvimento de uma economia acabe sofrendo uma desarticulação, as forças produtivas não sofreram uma regressão.

Nesse sentido, novos organismos foram criados para levar adiante o desenvolvimento econômico nacional. De acordo com Dribe (2004), em 1946 foram constituídas a Fundação da Casa Popular, primeiro organismo federal de orientação e centralização de uma política habitacional, assim como a divisão da economia cafeeira, organismo atrelado ao Ministério da Fazenda que substituiu o departamento do café, e foram criados os seguintes organismos:

Conforme Dribe (2004, p. 127):

[...] A divisão da economia cafeeira, órgão do Ministério da Fazenda que substituiria o Departamento Nacional do Café em 1947, criaram-se a Comissão Executiva de Defesa da Borracha e a Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial como o Exterior. Em setembro de 1950 foi instalada a Comissão do Xisto Betuminoso e, em novembro, o Conselho Nacional de Economia previsto pela Constituição de 1946. A Comissão do São Francisco e o projeto de criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia são iniciativas conhecidas desse período.

Ainda que houvesse a criação e a expansão de novos organismos de centralização administrativa federal no período, também ocorreu o inverso. Em outras palavras, ações que desmobilizariam o aparelho estatal no que diz respeito à uma ação estatal planejadora de um Estado intervencionista.

Para Dribe (2004), o Conselho da Economia Nacional criado pela nova Constituição de 1946 não foi instituído com instrumentos regulatórios capazes de executar funções de planejamento e coordenação econômica.

A propósito, os organismos que não sofreram desmobilização em relação à medida de controle seriam a estrutura sindical corporativista, bem como a legislação trabalhista. Em ambas o controle e o enquadramento da classe trabalhadora continuaram sob forte controle estatal, de modo que a classe trabalhadora estaria sob desígnios das classes dominantes via Estado. Quer dizer, o Estado brasileiro sempre foi o protagonista

econômico e social, assumindo essa tarefa que foi delegada pelas forças dirigentes do país, incapazes de, elas mesmas, promoverem essas transformações. Essas são as características do Estado brasileiro no período.

Caracteriza-se, também, pela intensificação das atividades manufaturadas e por investimentos públicos, este último só foi possível com a proposta de Getúlio Vargas de criar um abrangente programa de expansão econômica, uma política progressista nacionalista – o desenvolvimento nacional. Uma das primeiras medidas tomadas por Vargas foi a concretização do Plano Salte, que Eurico Gaspar Dutra havia tentado implantar anteriormente. Um programa econômico fundado em investimentos públicos em saúde, alimentação, transporte e energia. Todos esses setores escolhidos para receber investimentos públicos passaram por uma análise minuciosa e foram propostos programas específicos para cada setor, conforme problemas diagnosticados.

O Plano Salte criado nesse período é a principal referência de uma “continuidade” do processo de industrialização brasileira.

Se o período varguista era a alusão nacional do esforço de um processo de planificação e racionalização do desenvolvimento econômico nacional, o Plano Salte seria, de fato, o primeiro grande esforço de planejamento econômico (DRIBE, 2004). Já que anteriormente houve um esforço em menor escala como, por exemplo, o Plano Nacional de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional em 1939 como outras tentativas.

Vale lembrar, que o Plano Salte é a tentativa de intensificação das atividades industriais no país, cuja elaboração é um processo do avanço da racionalização e planejamento do desenvolvimento econômico iniciado em 1948 pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), ainda que o Plano Salte não tenha obtido êxito na transformação da industrialização pesada nacional.

O setor de energia sempre foi considerado um dos gargalos que limitava a industrialização do país e novamente o setor aparece como estratégico no Plano Salte, como já havia, também, sido previsto no período varguista.

No Plano Salte, estava reservado para o setor de eletricidade ao menos 51% do total dos recursos previstos para o setor, enquanto o setor petrolífero tinha reservado 48% do total dos recursos, com orçamento reduzido pelo Congresso Nacional, impossibilitando, assim, uma transformação pesada da indústria brasileira (DRIBE,

2004). Igualmente foram reduzidos os investimentos da indústria pesada, limitando completamente o financiamento do Plano Salte às estratégias de desenvolvimento.

Inevitavelmente até esse período o projeto de industrialização, considerando o Plano Salte, acabou não alcançando instrumentos e mecanismos institucionais necessários para sua total aplicação, impulsionando um desequilíbrio de investimentos entre os setores da economia, sobretudo o setor de energia que comparado a outros setores acabou, entre os anos de 1950-1955, tendo as menores despesas de execução como pode-se ver na tabela abaixo.

Tabela 1 - Comparativo de despesas de execução por setores

(total para o quinquênio 1950-1955)

<i>Setor Transporte</i>	<i>Setor Energia</i>
<i>Estradas de Ferro (construção) CR\$ 3.820.000.000</i>	Subsetor Eletricidade CR\$ 1650.000.000
<i>Estradas de Ferro (melhoramentos) CR\$ 2.544.000.000</i>	Subsetor Petróleo CR\$ 1.495.000.000
<i>Estradas de Ferro (material e encampação) CR\$ 1.137.000.000</i>	Subsetor Cravão CR\$ 45.000.00
<i>Estradas de rodagem CR\$ 1.263.000.000</i>	
<i>Portos CR\$ 660.600.000</i>	
<i>Melhoria da navegabilidade de rios CR\$ 275.400.000</i>	
<i>Oleodutos CR\$ 141.4560.000</i>	
<i>Subsetor aeroviário CR\$ 936. 500.000</i>	
Total setor - 11.345.620.0000	Total setor – 3.190.000.000

Fonte: Dasp. Dribe (2004, p. 165), adaptado pelo autor.

Ao compararmos as despesas dos setores de transporte e energia, fica evidente o desequilíbrio de despesas entre os setores. Logo, percebe-se as limitações orçamentárias do Estado para que possa completar o processo de industrialização no país. Para que o setor de transporte prospere, são necessários investimentos maiores no setor de energia, caso contrário, sem fornecimento de energia adequado, os demais setores não serão capazes de um processo de modernização.

A retomada do processo de industrialização acelerada no país efetivamente passa pela volta de Getúlio Vargas à Presidência da República. O resgate de um projeto nacional desenvolvimentista agora está alicerçado sobre outra base dinâmica social não mais aquela de 1930.

Na primeira passagem de Vargas pela Presidência, entre 1930-1945, constituiu-se o Estado Novo e ali surgem as bases para a transformação de um país agrário exportador para um país capitalista industrial. Daí em diante, as bases sociais são outras, a estrutura estatal também sofre modificações no governo Dutra e, por essa razão, o segundo governo Vargas não pode ser considerado uma continuidade do Estado Novo.

Em 1952, Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) com o propósito de fomentar o desenvolvimento nacional, uma vez que em estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira foram diagnosticadas as causas do baixo nível de progresso da economia. Nesse período, formou-se o monopólio do petróleo e energia com a criação da Petrobras e Eletrobrás. Em 1953, Getúlio Vargas adota novas medidas como estímulo para aumentar as exportações e conter a importação. Vargas valeu-se de uma reforma cambial sob controle do governo no mercado oficial, mas transferindo para o mercado livre a entrada e saída de capitais, provocando, momentaneamente, um equilíbrio nas contas externas do Brasil. Tal fato possibilitou a expansão industrial no país enquanto a economia estava inserida num sistema semicolonial.

De acordo com Furtado (1969, p. 28):

Seria equivocado imaginar que esse crescimento prolongado teve como causa básica tão somente o processo de substituição de importações. A ação governamental, fonte de amplos subsídios aos investimentos industriais, através da política cambial e, de crédito, permitiu ampliar, acelerar e aprofundar o processo de industrialização. Sem a criação de indústrias de base, siderúrgicas, petróleo – pelo governo e sem subsídios cambiais e as taxas negativas de juros dos empréstimos oficiais, a industrialização não teria alcançado a velocidade e a amplitude que conheceu durante esse quarto de século. Contudo o fator dinâmico principal foi o processo de substituição de importações.

Esse modelo de processo de industrialização revela que o Brasil, ao dar o salto de um país primário exportador para um país capitalista industrial moderno, sempre teve o Estado como o protagonista das transformações econômicas e sociais. Sempre ocorreu de forma que uma classe dirigente que deveria assumir o processo de transformação delegou ao Estado o papel dessa transformação. Ainda segundo Sawaya (2006), embora a introdução do capitalismo no país tenha uma determinada estratégia do Estado, esse processo se deu de acordo com forças de acumulação do capital estrangeiro, conforme os propósitos de forças internas que possibilitaram a reestruturação do aparelho estatal para dar suporte a essa transformação de um país agroexportador para um país moderno e industrializado.

Nesta ocasião, as bases estruturais do Estado, criadas a partir de 1930, não serão capazes de promover a completa industrialização do país. O processo deverá se completar a partir de 1950, é nesse período, como apontado no governo Dutra, que se promoverá uma maior integração da economia nacional. A partir de então, se consolida um processo global de desenvolvimento econômico.

Mais uma vez, como se pode ver, o setor de energia seria o departamento fundamental para as pretensões de integração e autonomia da economia brasileira, a começar pelo setor de eletricidade.

A meta para o setor de energia elétrica era a elevação do potencial gerador, da padronização de tensões de transmissão e a criação de uma indústria pesada de material elétrico, bem como o setor petrolífero, uma vez que o objetivo principal do programa era a industrialização e o armazenamento de refinados.

A Petrobras foi instituída por meio do Programa do Petróleo Nacional previsto para ser concebido em 5 anos (1952-1956). Tal programa foi enviado ao Congresso Nacional em 1951 e em 1953 a Petrobras já havia sido criada. Dentro desse mesmo planejamento do setor de energia caberia o Plano do Carvão Nacional que iria integrar, mais tarde, outros setores como o transporte, de acordo com as orientações dos técnicos da Comissão Mista. Lembrando mais uma vez que esses dois setores, segundo as orientações técnicas, são definitivamente os primeiros setores em que o governo estava orientado a inversões. Para que isso ocorresse, seria necessária a modernização de outros setores, como o de comunicação: correios, telégrafos e telefonia.

Também haveria de ter inversões no setor de bens de produção. Esse setor deveria receber inversões notáveis, já que esse departamento era primordial para o crescimento da produção nacional de bens de capital e, logo, promoveria a superação da dependência de importação.

Há de se destacar, da mesma forma, dentro do Plano Nacional de Eletrificação, a geração de um novo setor da economia, uma vez que a refinação do petróleo depende, além de energia, de processos químicos que possibilitem a refinação do óleo bruto. Surgia, então, a indústria química, setor fundamental não só no processo de industrialização, mas, sobretudo, na produção agrícola. Portanto, a indústria química se faz necessária na elaboração e produção de fertilizantes e, conseqüentemente, na produção de ácido sulfúrico, enxofre e os álcalis, tão importantes na indústria de base na produção, por exemplo de barrilhas para a indústria vidreira e farmacêutica. Assim

também eram importantes os projetos de infraestrutura e da indústria de base que são fundamentais na produção e bens de consumo.

Se num primeiro momento o setor dinâmico da economia brasileira era o setor primário exportador, a saber o agroexportador à medida que a partir de 1930 são criadas condições institucionais para o desenvolvimento econômico, isto é, existem modificações na estrutura do Estado oligárquico para um Estado intervencionista, os investimentos no setor industrial urbano se intensificam e a expansão industrial se consolida na mesma proporção que o agroexportador perdia terreno. Entretanto, incentivos eram designados concomitantemente ao setor agroexportador. Na proporção que o setor urbano industrial avançava, também avançava a necessidade de produção de bens primários. Não obstante, o governo deveria providir a modernização do campo. Contudo, a produção industrial só ultrapassou a produção primário exportadora em meados dos anos de 1950, precisamente em 1956.

Tratamos até aqui de pontuar as principais ações e medidas que instituíram, num primeiro momento, o processo de industrialização do país até 1955. Desde a criação de órgãos estatais para racionalizar o serviço público federal passando pela centralização das tomadas de decisão até medidas institucionais que viabilizaram o financiamento e o incentivo do desenvolvimento econômico brasileiro.

São estas ações e medidas que deram sustentação ao arcabouço estatal no qual Juscelino Kubitschek irá se debruçar para implementar o Plano de Metas entre 1956-1961. O plano não foi um planejamento universal de desenvolvimento, mas era direcionado, setorial. Em outras palavras, contemplava alguns setores-chave da economia nacional, “Abrigando cerca de $\frac{1}{4}$ da produção nacional” (FGV/CPDOC, 2021)

Nesse sentido, afirma com Sawaya (2006, p. 161):

As estruturas institucionais bem como as bases produtivas estatais que permitiram o avanço da industrialização no Plano de Metas (1956-1960) foram em grande parte constituídas nos dois períodos que o país esteve sob a administração de Getúlio Vargas. Em Comissão Nacional de Ferrovias seu primeiro mandato (1930-1945), serão criados: em 1942, a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e a Companhia Vale do Rio Doce – CRVD; em 1943 a Companhia de Álcalis; em 1939, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; em 1942, Fábrica Nacional de Motores.

Cabe agora apontar como foi formulado e por quem o Programa de Metas. Visto que, com o aumento do padrão de vida da população brasileira, devido aos planos de desenvolvimento anteriores, o plano passou a ser um programa de governo de Juscelino Kubitschek de ação econômica e administrativa.

Conforme, FGV/CPDOC (2021, p. 3):

É dentro do contexto destas experiências anteriores que se podem explicar os antecedentes da decisão do Programa de Metas. As principais figuras recrutadas para a elaboração técnica do Programa de Metas foram Lucas Lopes e Roberto Campos. Ambos tinham sido membros de alto nível da Comissão Mista Brasil-EUA. Campos, juntamente com Philip W. Glassner (do grupo técnico norte-americano) e Glycon de Paiva, Mário Poppe de Figueiredo e Reynald Carson, redigira o relatório da Comissão Mista. Lucas Lopes tinha sido, também, companheiro e colaborador chegado a Kubitschek em Minas Gerais, tendo ajudado sua administração no setor de eletricidade como presidente da Cemig, a empresa estadual responsável pelo setor. Destarte, tendo estado ele envolvido em atividades de planejamento tanto no nível estadual, quanto no nacional, era uma escolha excelente para o cargo de primeiro secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento, o órgão planejador de Kubitschek. Lucas Lopes deixou sua posição de secretário-geral do conselho em agosto de 1958 para assumir o Ministério da Fazenda. Roberto Campos foi seu sucessor e permaneceu no cargo até julho de 1959. Lúcio Meira, que tinha sido membro da equipe presidencial do segundo governo de Getúlio Vargas, sucedeu a Campos.

Portanto, as posições-chave no Conselho de Desenvolvimento, durante o governo Kubitschek, foram ocupadas por homens que viveram experiências prévias de planejamento. Além disso, os dois diretores-executivos do conselho, Vítor da Silva Alves Filho, que exerceu o cargo de março de 1958 a julho de 1959, e Ottolmy Strauch, desta data até o fim da administração Kubitschek, tinham pertencido, ambos, à Comissão Mista Brasil-EUA.

A Comissão Mista Cepal-BNDE foi constituída antes mesmo de Juscelino Kubitschek assumir a Presidência, em 1956. Novamente, os setores apontados como prioridade foram os setores de energia e transporte, pois eliminar esses “pontos de estrangulamento” da economia seria fundamental para a superação de obstáculos estruturais que comprometiam a complementa transformação econômica e social do país.

Vale ressaltar que tais pontos de estrangulamento já haviam sido assinalados ainda na década de 1940 e, mais tarde, Juscelino Kubitschek irá incorporar ao Plano de Metas.

A transcendência desses pontos de estrangulamento era considerada essencial para o pleno avanço industrializante do país, embora, desde seu diagnóstico na década de 1940, carecia de investimentos fortes em infraestrutura. Aliás, o financiamento dessas inversões sempre se apresentou como um problema, já que as dificuldades de financiamento eram grandes e, sempre houve reserva à empresa estrangeira, isto é, financiamento externo, bem como recaiu permanentemente sobre o setor público.

Não por acaso, ficou a cargo do BNDE financiar boa parte dos projetos desses setores. Em relação à estratégia econômica do período 1930-1960, será apresentada em outro tópico deste capítulo. Entretanto, o papel do BNDE como agente ideológico do nacional-desenvolvimentismo será tratado neste texto.

Foram definidos, pelo Conselho de Desenvolvimento, cinco setores e trinta objetivos que deveriam ser prioridades para o pleno desenvolvimento industrial e do Plano de Metas. Os cinco setores prioritários do programa estavam reservados primeiramente a: 1) energia e; 2) transporte. Esses dois setores representavam, respectivamente, 43,4% e 29,6% do total de investimento previsto pelo programa (FGV/CPDOC, 2021). Ambos os setores concentravam mais de 70% do total do investimento.

O setor agropecuário, no programa de metas, teria prioridade a investimentos indiretos, já que seriam objetos do aperfeiçoamento do setor de infraestrutura, como veremos mais adiante.

Se nos períodos anteriores a 1960, os projetos e planejamentos de desenvolvimento econômico não lograram uma forma eficiente de substituição de importação, a Comissão Mista Cepal-BNDE já havia apresentado um diagnóstico desses pontos essenciais que visavam dar autonomia à indústria nacional depois que estudos feitos pelo grupo identificaram que o país estava amargando uma redução na sua capacidade de importação, pois um planejamento insuficiente inviabilizaria as importações e causaria um problema no balanço de pagamento do país. Essa é a razão para o crescimento do investimento do setor público nas inversões diretas e indiretas.

Não só o setor de infraestrutura, mas, sobretudo, os setores vinculados ao setor de energia também necessitavam de investimentos públicos, como a produção de refinação de petróleo (metas 4 e 5), uma vez que nesse setor também havia um desequilíbrio no balanço de pagamentos, cujo custo de importação estava na casa dos US\$ 270 Milhões em 1956 (FGV/CPDOC, 2021).

Aqui estão dados os parâmetros para a implementação do Programa de industrialização de Juscelino. Logo, Juscelino Kubitschek haveria de lograr uma aliança política favorável para levá-lo em frente. Associada a essa aliança, haveria a necessidade de mudanças e reformas administrativas na estrutura estatal. Essas mudanças garantiriam o apoio político a Kubitschek.

Essas reformas da administração levaram a um determinado número de funcionários federais não concursados. Mas eram técnicos que, assim como nos períodos anteriores, faziam parte, muitas vezes, de setores privados. Juscelino Kubitschek não realizou uma reforma administrativa completa. Isto é, Kubitschek lançou mão de organismos que já existiam na estrutura estatal. Aqueles órgãos regulatórios criados

anteriormente seriam uma administração paralela de serviços públicos, como já havia ocorrido com órgãos como o BNDE, a Carteira de Crédito Exterior do Banco do Brasil (Cacex) ou a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), entre outros. Houve, também, a criação de novos órgãos.

Eram órgãos que, assim como nos períodos anteriores, centralizavam e coordenavam as tomadas de decisão. A novidade agora é que a coordenação e a execução dessas decisões ficaram a cargo do BNDE no que diz respeito às metas referentes ao planejamento da infraestrutura.

De acordo com FGV/CPDOC (2021, p. 9):

O BNDE controlava os mecanismos de financiamento do setor público, direta e indiretamente ligados às metas de infraestrutura: diretamente através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior e indiretamente, porque os recursos vinculados (FUNDOS), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE. Aí eram depositados constituindo-se, o que acabou por fortalecer a posição do BNDE no contexto da administração pública brasileira.

Se a gestão de 1956-1960 de Juscelino Kubitschek é considerada um marco na economia brasileira, sobretudo por conta do Plano de Metas, vale destacar que essa referência se fez através do papel exercido pelo BNDE no período 1956-1960 (MELO *et al.*, 2009). Foi no decurso do programa que o BNDE se fortaleceu como um agente político de desenvolvimento, ora como instituição financeira participante da macroeconomia do governo Kubitschek, sobretudo, no financiamento dos setores de energia e transporte, ora no papel central de agente ideológico desenvolvimentista na coordenação, organização e financiamento do processo de industrialização.

Afirma Furtado (1965) que economias subdesenvolvidas às inversões são abruptas e não um processo gradual e lento, como em economias desenvolvidas. Nas economias subdesenvolvidas, a inserção dessas novas técnicas, muitas vezes, são já obsoletas em países de forças produtivas avançadas. Essas técnicas novas são introduzidas de uma única vez, provocando e antecipando às transformações do sistema industrial daquele país, modificando por completo setores inteiros de uma economia. O que há, nesses casos, é uma transcendência de tecnologia, como pode-se comprovar ao propor uma industrialização pela substituição de importações. Em casos de economias subdesenvolvidas e, sobretudo, no caso brasileiro, essas inversões se fazem por mecanismos estatais. Em outras palavras, por exemplo, por instituições financeiras

públicas, as chamadas IFDs. Portanto, o investimento e o financiamento do desenvolvimento econômico estão centralizados no Estado e, o principal órgão que coordena e centraliza essas inversões no período de 1956-1960 é o BNDE. Afirma Lessa (1981, p. 27), “O Plano de Metas constituiu a missão sólida de cisão consciente em prol da industrialização na história do país”.

Nesse sentido, foram criados o Fundo de Marinha Mercante, pela lei 3.381 de 24 de abril de 1958 e o Fundo Portuário Nacional, pela lei n. 3.421 de 10 de junho de 1958, ambos para o financiamento do projeto desenvolvimentista e que seriam depositados no BNDE para que o Banco coordenasse e orientasse o financiamento dos projetos de infraestrutura.

Como se pode ver, na tabela abaixo, os recursos previstos no plano de metas estavam distribuídos da seguinte forma:

Tabela 2 - Programa de Metas – origem dos recursos (1957-1961) em %

Metas	Recursos do Orçamento incluindo fundos especiais		Recursos privados ou próprios*	Financiament os públicos**	Total %
	Da União	Dos Estados			
Energia	27,14	21,79	40,26	10,81	100,00
Transportes	67,75	0,32	19,39	12,54	100,00
Alimentação	10,03	12,47	55,32	22,19	100,00
Indústrias de base	6,06	3,82	60,22	29,90	100,00
Educação	100				100,00

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1958, tomo I, p. 61), Melo *et al.* (2009, p. 9), adaptado pelo autor.

Nota: *Inclusive reinversões de empresas estatais ou mistas. ** BNDE, Banco do Brasil etc.

Instrumento fundamental para o projeto desenvolvimentista dos anos de 1950, criado por Getúlio Vargas em 1952, o BNDE será primordial ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o mecanismo basilar, um dos principais agentes fomentadores econômico e ideológico do nacional-desenvolvimentismo. É na instituição estatal que estará concentrada a coordenação e a execução do Programa. Será através do BNDE que se completará o processo de industrialização brasileiro. Dos recursos públicos destinados ao Plano, o BNDE respondeu pelo desembolso de cerca de 80% do total (MELO *et al.*, 2009).

Há de se atentar a esse novo momento da economia mundial. Agora, a nova ordem mundial organiza-se segundo determinadas e diferentes estruturas institucionais,

provocadas pela segunda guerra mundial. Entre tais mudanças está a consolidação dos EUA como a maior potência econômica do globo.

Chamar a atenção norte-americana para a América Latina naquele momento de pós-guerra não foi uma tarefa fácil, uma vez que as atenções americanas estavam voltadas para a recuperação da Europa e Japão (BNDES, 1996). Logo, o plano de recuperação da Europa logrou-se através do Plano Marshall¹⁷ e essa recuperação já era quase total em meados dos anos de 1950. Embora houvesse destinação de recursos para a América Latina no período, os recursos não alcançavam o montante dos valores destinados a países considerados estratégicos, como se pode observar nesses exemplos (BNDES, 1996), entre 1946/48 a região da Ásia Oriental recebeu um auxílio em torno de US\$ 1.337,4 milhões em empréstimos e subsídios dados como assistência econômica, de longo prazo do Eximbank. Enquanto a América Latina recebeu US\$ 269 milhões, Japão e Europa receberam US\$ 979,7 milhões e US\$ 11.890 milhões respectivamente. Já entre os anos de 1953/61, a Ásia Oriental acabou por receber US\$ 10.657,6 milhões a América Latina recebeu US\$ 4.311,5 milhões e Japão e Europa receberam respectivamente US\$ 1.180 milhões e 5.534,4 milhões¹⁸. Esses números ilustram as prioridades norte-americanas no pós-segunda guerra mundial em seus investimentos, em diversas regiões do globo, ainda que a América Latina tenha desfrutado de um substancial aumento de subsídios entre os anos de 1946/48 e 1953/61, saltando de US\$ 269 milhões para US\$ 4.311,5 milhões.

Os exemplos, referidos acima, apontam a importância do BNDE no processo de industrialização do país no período 1956/1961 pela razão de que os auxílios e subsídios à América Latina eram muito inferiores às demais regiões, bem como eram insuficientes para financiar o processo de desenvolvimento nacional.

Coube ao Brasil buscar alternativas para o financiamento do Plano de Metas. Entre essas alternativas, a busca por investimentos privados foi importante mecanismo de fomento da industrialização.

A recuperação econômica da Europa da segunda guerra com o auxílio dos EUA irá provocar, também, uma expansão do comércio internacional.

De acordo com o BNDES (1996, p. 14):

¹⁷ O Plano Marshall, um aprofundamento da Doutrina Truman, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall.

¹⁸ Todos os empréstimos e subsídios sob a rubrica *e* estavam relacionados à assistência econômica total, incluindo de longo prazo do Eximbank.

O período delimitado pelo fim da segunda guerra mundial e a descalonização do dólar em 1971/73, quando entra em colapso o sistema de Breton Woods, caracterizou-se por expansão sem precedentes do comércio internacional. Não obstante, esta notável expansão do comércio concentrou-se assimetricamente nos países industrializados e em produtos manufaturados por esses fabricados.

Um bom exemplo dessa expansão é o comércio bilateral entre Japão e os EUA, uma vez que não só o Japão, mas também Hong Kong começaram a inundar os mercados norte-americanos de produtos têxteis (BNDES, 1996).

Essa conjuntura da economia internacional desencadeava a viabilização de um processo de industrialização nacional. Entretanto, as autoridades brasileiras se questionavam como iriam mobilizar tais recursos para financiar o projeto de industrialização. Por ora, voltemos às medidas institucionais e estrutura institucional que promoveram a viabilização econômica do Programa.

As condições econômicas e políticas estavam dadas e a implementação do desenvolvimento econômico nacional entre 1956/1961 se pautava num projeto desenvolvimentista representado pelo Plano de Metas. Entretanto, para que tal projeto desenvolvimentista vingasse haveria Juscelino Kubitschek de possibilitar uma coalizão social capaz de dar sustentação política e social, pois o projeto exige uma estratégia política e econômica habilitada a responder a um conjunto de variáveis de objetivos concretos e institucionais.

Conforme o BNDE (1996, p. 37-38):

Em termos políticos, a composição do seu primeiro ministério obedecia rigorosamente a esta necessidade de forte integração com as forças partidárias representadas no Congresso, sem perder de vista a proximidade política e pessoa com o presidente.

Satisfeitos os aliados, Juscelino segue direções conhecidas. No campo político, seu primeiro esforço foi efetivar a conciliação. Apoiado por uma coalizão de centro-esquerda no Congresso, mas enfrentando uma opinião pública conservadora nos grandes centros urbanos, tinha de manobrar com muito cuidado para que seus gestos de apaziguamento não fossem confundidos com fraqueza.

Essa era a conjuntura política e social que Juscelino enfrentava, as tensões políticas e sociais se revelam um obstáculo à parte para a viabilização e implementação do Plano de Metas. O presidente Juscelino Kubitschek, habilidosamente, enfrentou essas tensões e, conseqüentemente, resolveu esses problemas com reformas ministeriais e emplacando, por exemplo, a eleição do general Sagaz Viana para o clube militar, embora houvesse enfrentado dificuldades para sua eleição.

Em relação à política externa, Juscelino, mais uma vez, se mostrou habilidoso e convincente quando, no primeiro semestre de 1958, em discurso a embaixadores latino-americanos, foi enfático ao afirmar que a política externa norte-americana havia deixado de lado a América Latina para fortalecer o combate ao comunismo no leste Europeu, bem como dar ênfase numa política ortodoxa financeira. Na verdade, Kubitschek cobrava dos EUA um programa multilateral de ajuda ao desenvolvimento latino-americano. Tal iniciativa foi acolhida pelo governo americano de Eisenhower e o resultado foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BNDES, 1996).

É claro e já diagnosticado que o setor de infraestrutura brasileira era, sem sombra de dúvida, o ponto de estrangulamento que inviabilizava todo e qualquer plano de desenvolvimento. Por isso, o Plano de Metas estava fundado em duas perspectivas dos processos de industrialização. A primeira era, como os investimento estatais, ou melhor governamental, por meio de investimentos diretos e indiretos, de empresas estatais que seriam capazes de viabilizar a complementação da industrialização no Brasil. Ao passo que a segunda perspectiva estava relacionada às metas propostas pelo Plano e, portanto, tais propósitos, estavam voltados para a ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e insumos, cujo projeto haveria de dispor de incentivos e créditos cambiais para sua implementação (BNDES, 1996).

Para um programa de desenvolvimento, no caso suporte ao processo de industrialização, seria necessário que o governo alvitrasse um conjunto de metas, nas quais o setor de infraestrutura seria prioridade. Do ponto de vista do governo, foi proposto um conjunto de objetivos quantitativos, cuja metas seriam trinta ao total. Entre elas, como já mencionado, a meta 1 e 2 corresponderiam aos setores de energia e transporte. Esses dois setores da economia brasileira seriam fundamentais para que o processo de industrialização se completasse, pois havia uma defasagem, assim como em outros setores no que diz respeito à modernização. Mas, para que os demais setores pudessem se desenvolver, primeiramente os setores de energia e transporte deveriam sofrer essas inversões para dar condições de modernização de todo o parque industrial.

Setorialmente, a 1ª meta estava definida e reservada à produção de energia elétrica. Esta, por sua vez, previa a elevação da potência instalada de “3.000 KW para 5.000 W em 1960 e ataque de obras que possibilitariam o aumento para 8.000 KW em 1965”, de acordo com o Programa de Metas (1958, p. 17).

Para outros “subsetores” da energia, como a energia atômica e o carvão mineral, respectivamente, metas 2 e 3, estavam programadas a instalação de uma central de 10.000 KW, seguida de uma expansão do tratamento dos minerais atômicos. Enquanto se pretendia aumentar de 2,4 milhões de t/ano em 1950 para 3 milhões de t/ano em 1960, distribuídos entre os seguintes estados: Paraná, 240.000; Santa Catarina, 1.900.00 e Rio Grande do Sul, 1.000.00. Ainda havia uma pressão de aumento para 1963.

Compatível com as metas 4 e 5, o programa estabeleceu parâmetros destinados à produção e refinação de petróleo¹⁹, já que estudos desenvolvidos pela empresa estatal apontavam para uma expansão da Petrobras e aumento da sua capacidade de refinação. Se em 1955 a produção era de 6.800 barris diários, em meados de 1958 já produzia 58.314 barris por dia. Assim, para se ter uma ideia, a perspectiva de aumento de capacidade de produção e refinação para 1960 estão assinaladas em dois exemplos: “a) exploração e produção: 36 milhões de barris, correspondente a 98 mil barris diários e; b) refinação: capacidade ascenderá, em 1960, a 308 mil barris diários, cabendo 252 mil barris à Petrobras e 56 mil a empresas privadas” (BRASIL, 1958, p. 37).

As metas 6 e 7 destinadas à área dos transportes compõem o setor de infraestrutura. Esses setores foram beneficiados pelo programa de industrialização. Tanto é que ficou a cargo do BNDE quase a totalidade de seu financiamento direcionado, sobretudo os desembolsos para o setor de transporte ferroviário. Tanto para as ferrovias já existentes quanto para a construção de novas linhas férreas, totalizando 1500Km de novas linhas.

Acerca do setor ferroviário completa o BNDES (1996, p. 56):

A participação do BNDE na meta ferroviária, como se vê, representa mais de 22% do investimento global, mais da metade destinada a ferrovias estaduais e quase totalmente concentrada em reaparelhamento. Constituíam a natural continuidade do programa de ação que vinha desenvolvendo desde 1952.

¹⁹ Ver: Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1958, p 37-38), o programa em expansão fixado para o setor de petróleo permitirá que o Brasil atinja, em 1960 os níveis seguintes: **c) Transportes marítimos**: a tonagem de petroleiros brasileiros atingirá, em 1960, o total de 561 mil toneladas brutas; **Oleodutos e terminais**: **d) terminal marítimo** em águas profundas no litoral do Estado de São Paulo; terminal marítimo na Baía de Guanabara, projeto ligado à construção da Refinaria Duque de Caxias. Terminal marítimo em Ilhéus (Estado da Bahia); - Oleoduto Rio de Janeiro-Barra do Pirai-Juiz de Fora-Belo Horizonte. **e) Indústria petroquímica**: instalação de conjunto para produção de borracha sintética, com capacidade para 10.000 toneladas de eteno, 30.000 de butadieno; Gr-S 40.000. Em 1961, a produção de petróleo bruto deverá elevar-se a 110.000 barris diários e o refino a 330.000 barris diários. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano%20de%20Metas.pdf.

Acesso em: 03 fev. 2021.

No tocante ao transporte rodoviário, metas 8 e 9, a previsão para a pavimentação asfáltica da rede federal era de 5000 KM de rodovias, uma vez que em 1956 era de apenas 920 KM. Portanto, ao final de 1960 haveria um aumento para 5.920 KM. Já a construção de rodovias a meta 9 previa 12.000 KM de novas rodovias de primeira classe, sendo que a rede federal em 1956 era de 10.000 KM chegando a 22.000 KM em 1960 com um orçamento global previsto de CR\$ 27,9 Bilhões entre os anos de 1957/1960 (BNDES, 1996).

Ademais, as metas do setor dos transportes além do setor ferroviário (reaparelhamento e construção) e rodoviário (pavimentação e construção) complementavam os setores de porto e drenagem, meta 10, e o da Marinha Mercante (ampliação da frota de cabotagem e de longo curso em 300 mil dwt. O do transporte aeroviário (renovação da frota aérea comercial e o aparelhamento de aeroportos) meta 12.

No bojo do setor de infraestrutura, seguiam-se as metas 13, produção de trigo; 14, armazéns e silos; 15, armazéns e frigoríficos; 16, matadouros industriais, 18, fertilizantes e, não menos importante, a meta 17, mecanização da agricultura. Essas metas do setor de alimentos e agricultura estavam interligadas ao setor de infraestrutura porque, em verdade, essas inversões referiam-se ao melhoramento e à ampliação do abastecimento do que de fato à expansão agrícola, pois os problemas do setor estavam diretamente vinculados a sua baixa produtividade, entre outras coisas. O programa, ao prever as metas para os outros setores como a infraestrutura, implicaria o direcionamento de objetivos para a infraestrutura agrícola que cumpriria um papel mobilizador para o setor (BNDE, 1996).

E, por último, as metas para a Indústria de Base. Indústria básica de produção de bens de capital como equipamentos de bens de consumo, como a indústria de transformação e insumos. Constava no programa, desde o setor de alumínio até cimento, por exemplo, mas era fundamental a expansão da indústria siderúrgica nacional, com duas principais indústrias beneficiadas pelo Plano de Metas a Cia Nacional de Siderurgia (a CSN) e a Siderurgia Belgo-Mineira (BNDES, 1996).

Incorporado a meta da produção siderúrgica, na meta 19 estava prevista a elevação da produção nacional de lingotes de aço de 1.162.000 toneladas em 1955 para

2.300.000 toneladas em 1960, além de assegurar para 1965 o alcance na produção de 3.500.000 toneladas através da construção de novas usinas²⁰.

Estavam previstas para estas as metas: 20 - Alumínio (A meta inicial de alumínio previa a produção, em 1960, de 18.800 toneladas; revista, a meta atual era a seguinte: 25.000 toneladas em 1960 e 42.500 toneladas em 1962); meta 21 – Metais não Ferrosos (Meta: não se estabeleceu limite, mas estava prevista a produção, em 1960, de 12.780 toneladas de concentrados, 8 mil de cobre eletrolítico e 3 mil de cobre metálico. Em 1955, o país produzia apenas 730 toneladas de cobre metálico; meta 22 – Cimento (O Brasil possuía, em 1955, a capacidade nominal de produção de 3.505.150 toneladas de cimento. A meta para 1960 foi fixada em 5 milhões de toneladas de capacidade nominal de produção); meta 23 – Álcalis (A meta de álcalis visava elevar a produção brasileira (que em 1955 era de 35.000 toneladas) para 212.000 toneladas em 1960. O consumo em 1960 foi calculado na ordem de 302.000 toneladas); meta 24 – Papel e Celulose, Segundo as projeções do Conselho do Desenvolvimento, as necessidades de produção para autossuficiência, em 1960, de celulose e papel, eram as seguintes: celulose, total de 261.000 toneladas, das quais 158.000 de fibras longas e 103.000 de fibras curtas; papel de jornal, 225.000 toneladas; papel em geral, exceto o de jornal, 316.000 toneladas; meta 25 – Borracha (A meta inicial previa a produção de 53.000 toneladas em 1960; foi revista para o total de 65.000 toneladas no mesmo ano); meta 26 – exportação de minérios de ferro (A meta inicial previa o aumento da exportação de minério até 8.000.000 de toneladas em 1960, bem como a preparação para exportação de 30 milhões de toneladas no quinquênio imediato); meta 27 – Indústria Automobilística (Em 1955, não havia fabricação de veículos automóveis no Brasil. No seu programa de metas, o presidente Kubitschek incluiu a implantação da indústria automobilística no país); meta 28 – Construção Naval (Consiste a meta de construção naval no reaparelhamento de 14 estaleiros e na criação de dois novos adequados à construção de grandes unidades, a fim de ficar o país com a capacidade total nominal de 130.000 toneladas dwt anuais); meta 29 – Indústria de Material Elétrico Pesado e Mecânica Pesada (Em fins de 1955, apenas uma empresa, a General Electric do Brasil S. A., se apresentava como produtora de material elétrico pesado, mas exclusivamente nos ramos de motores e transformadores);

²⁰ Sobre a produção de aço, ver: Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, (1958, p. 69); e sobre O plano "C", ampliação da produção de produtos acabados, ver p. 70. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano%20de%20Metas.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

meta 30 – Formação de Pessoal Técnico (A conclusão, é simples: a infraestrutura econômica deve ser acompanhada de infraestrutura educacional e, portanto, social) (BRASIL, 1958).

A meta a seguir refere-se à siderurgia e como se encontrava a situação siderúrgica em 1956 em relação à produção de aço e quais as providências tomadas no decurso do programa. Eram produzidos, em 1956, 1.365.000 toneladas, enquanto em 1955 produzia-se 1.165.000 toneladas com um consumo, já em 1956, de 1.800.000 toneladas de aço. De outro modo, independentemente de a produção ter aumentado em 200.000 mil toneladas de um ano para o outro, o consumo foi ainda maior, provocando um déficit de produção de 445.000 toneladas. Naquele ano de 1956 para em 1957 o país produziu mais de 1.400.000 toneladas, ao passo que em 1958, só no primeiro semestre, produziu-se uma quantidade ainda maior, ultrapassando 1.500.000 toneladas, alcançando 30% da meta. Já que o objetivo para siderurgia aumentaria a produção de 1.162.000 toneladas em 1955 para 2.300.000 em 1960, alcançando um total de 3.500.000 toneladas já em 1965 (BRASIL, 1958).

A defasagem entre produção e consumo, entre 1955 e 1956, tem como resposta a ampliação da capacidade de produção de aço em lingotes em 1 milhão de toneladas e de 750 mil toneladas por ano de produtos acabados.

Já na grande indústria química, a aposta estava na meta dos álcalis e, assim, como na siderurgia, a proposta era o aumento da capacidade de produção. Criada em 1942, no governo Vargas, a Companhia Nacional de Álcalis passava por dificuldades, uma vez que surgiu para o abastecimento do mercado interno e não havia dado o salto tecnológico capaz de abastecer o mercado. Se em 1955 a produção nacional correspondia a 35.000 toneladas de álcalis, a meta era alcançar em 1960, 212.000 toneladas. Já que havia um cálculo previsto de consumo da ordem de 302.000 toneladas em 1960 (BRASIL, 1958). Em relação ao aumento da capacidade de produção de soda cáustica, caberia à Companhia Nacional de Álcalis²¹.

A indústria automobilística nacional não se encontrava em 1955 em um estágio técnico capaz de produzir veículos automóveis, as fábricas que se encontravam no país tinham condições exclusivamente de montar os veículos importados que chegavam

²¹ Sobre a produção de soda cáustica ver: Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (BRASIL, 1958, p. 79-80). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano%20de%20Metas.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

desmontados. Uma vez identificado os gargalos da indústria automobilística nacional, as metas estavam definidas. A meta 27 destinava-se à fabricação interna dos componentes automobilísticos.

Estava previsto no programa, com a meta original revista, a produção de 100 mil veículos em 1960, esta saltou para 377.700. Para que às indústrias automobilísticas se estabelecessem no país, o governo Juscelino lançou mão de um sistema de estímulos que fossem capazes de atrair investimentos no setor.

Entre 1957/58 já existiam no país, em processo de instalação ou já em funcionamento ao menos, “dezesseis fábricas de automóveis, e 1.200 fábricas de autopeças” (BRASIL, 1958, p. 87).

Respectivamente, estavam distribuídos e previstos a produção de: a) *Caminhões*: 1957 - 18.800, 1958 - 32.000, 1959 - 55.000, 1960 – 80.000; b) *Jipes*: 1957 – 9.300, 1958 – 14.000, 1959 – 18.000 e 1960 – 25.000; c) *Utilitários*: 1957 – 2.600, 1958 – 13.000, 1959 – 17.000 e 1960 – 25.000; d) *Automóveis*: 1957; 1958 – 8.000, 1959 – 20.000; e 1960 – 40.000, isto é, ao final dos quatros anos seriam fabricados no país 185.800 caminhões; 66.300 jipes; 57.600 utilitários e, por fim, 68.000 automóveis (BRASIL, 1958, p. 88).

Da mesma forma, era previsto que já em 1958 estaria nacionalizada 90% da produção de caminhões e quase 95% da produção de automóveis utilitários (BNDES, 1996), enquanto a produção desses veículos estava distribuída da seguinte forma: a General Motors do Brasil S.A. produziria 36.036 caminhões leves e pesados, 30.000 caminhões leves e médios ficariam a cargo da Ford Motor. Por sua vez, a Mercedes Benz do Brasil produziria algo em torno de 28.400 caminhões, ônibus e automóveis, a Toyota do Brasil 4.500 jipes, a Volkswagen do Brasil S.A. produziria 24.000 automóveis. Enquanto, a Fábrica Nacional de Motores estaria confiada a produção de 14.400 automóveis, a Indústria Nacional de Locomotivas 1.200 caminhões e, por último a Simca do Brasil produziria 12.000 automóveis produção automobilística prevista para o setor entre 1957/1960. Sem contar as demais montadoras/fábricas como A Vemag S.A., Rover do Brasil, etc. (BRASIL, 1958).

Vale ressaltar que posteriormente houve um processo de desnacionalização de empresas nacionais, um número significativo de empresas nacionais estatais ou privadas passaram a ser controladas por empresas estrangeiras, como veremos mais a frente nesse capítulo, a exemplo da indústria automobilística destaca-se as experiências da Vemag

S.A, que passou para o controle da Wolksvagem e; a Fábrica Nacional de Motores S.A (FNM), que passou a ser controlada pela italiana Alfa Romeo.

Finalizando a questão das Metas, a meta 28 se trata do setor da indústria naval. À construção naval estava reservado o reaparelhamento da marinha mercante como parte fundamental para a expansão da capacidade de transporte nacional. Estavam previstos o reaparelhamento de 14 estaleiros e a construção de mais dois com adequação à construção de grandes unidades. Previa a construção de três diques secos para navios de até 35.000, 10.000 e 4.000 toneladas nos portos da cidade do Rio de Janeiro, Santos e Rio Grande.

É necessário ressaltar a participação do BNDE no plano de metas, uma vez que a agência estatal financeira foi o principal coordenador do financiamento da infraestrutura do país, bem como o principal agente ideológico do desenvolvimentismo nacional.

O desfecho do Plano de Investimentos como o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek só seria capaz de se concretizar caso houvesse uma série de articulações que juntas viabilizassem a investida da modernização da administração pública federal. Assim como, ocorrera com Getúlio Vargas. E que no período de 1956/61 foram de absoluta importância para a viabilização das inversões nos principais setores da economia nacional.

Entre as inovações na administração pública, podemos destacar a transformação estrutural estatal que garantiu ao Estado brasileiro a coordenação e orientação do planejamento econômico. Nesse sentido, entre as inovações iniciadas por Vargas se encontram as iniciativas e garantias do funcionamento das grandes estatais, como a criação do BNDE. Por sua vez, coube ao BNDE, no programa de Metas, coordenar e centralizar o planejamento das inversões propostas para o desenvolvimento da economia brasileira.

De acordo com o BNDE (1996, p. 78):

Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento. Sua forma de operação permitia um rápido aumento de informações sobre os recursos financeiros e cambiais disponíveis, uma identificação rápida dos problemas em questão e das alternativas envolvidas.

Entre as medidas institucionais criadas e outros mecanismos formados para dar sustentação ao programa de industrialização, estava o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), criado pelo decreto 39.412 de 16 de junho de 1956 (BNDES, 1996).

Associado ao Geia e engajado ao processo de industrialização, estava o BNDE cuja importância seria fundamental para o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento. Tanta importância se verifica na criação de instrumentos do Banco Estatal que renovaria os mecanismos de financiamento. Além disso, promoveria o presidente do Banco a integrar com direito de voto no Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito²², entre outras funções que coube ao BNDE como a de exercer a função de secretariado da Comissão de Investimentos.

Com a Comissão Mista Brasil-EUA instituída em julho de 1951, nascia a proposta da criação de uma instituição financeira estatal de financiamento do desenvolvimento habilitada a coordenar e planejar desenvolvimento econômico no país.

A Comissão Mista tinha como prioridade estudar quais os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira e propor um programa de desenvolvimento para o país. Estavam entre as prioridades os setores de agricultura, energia e transporte.

O BNDE viria a ser o principal instrumento de fomento do desenvolvimento, como também seria o responsável por gerir e captar recursos no país e no exterior, como por exemplo, captar recursos no Eximbank e Banco Mundial de Desenvolvimento, captação em moeda estrangeira, ao passo que a parte nacional seria constituída através de adicionais do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

De acordo com o BNDES (1996, p. 82):

Nos termos da Lei, as fontes originais de recursos do BNDE seriam, em primeiro lugar, adicionais de 15% do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas – se pagassem mais de CR\$ 10.000 – e 3% das reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Estes valores deveriam se compulsoriamente transferidos pelo Tesouro ao Banco.

Nesse conjunto, o então BNDE, criado para financiar projetos de desenvolvimento havia, até 1960, financiado 46 projetos no setor de energia elétrica e os projetos estavam distribuídos em nove programas da meta de energia. Aqui apresentaremos quatro e nos aprofundaremos em dois.

A instituição, além de financiar projetos de produção de energia, financiou trinta programas para a construção de linhas de transmissão e outros no âmbito municipal de distribuição de energia (BNDES, 1996).

²² Ver artigo 20 e outros que promoveram mudanças nas formas de financiamento do Banco executadas pela Lei n.º 2.973, de 26 de novembro de 1956. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12973.htm. Acesso em: 05 fev. 2021.

No setor de energia elétrica, ficou a cargo do BNDE o financiamento de significativos projetos, sendo os mais importantes os projetos da constituição das usinas de Três Marias, Furnas, do complexo de usinas da São Paulo Light e a ampliação de Paulo Afonso: iremos pontuar a atuação do Banco nos dois principais projetos.

No que tange aos projetos da Usina de Três Marias ficou a cargo do Banco o financiamento direto no valor de CR\$ 2,6 bilhões mais autorização de Avais²³ no valor de US\$ 3,33 milhões, que seriam providos pelo Banco. O valor total do projeto estava estimado em CR\$ 7,6 bilhões. Estava previsto no projeto a realização de obras civis da barragem como 2,7 Km de extensão e 75 metros de altura. Enquanto os equipamentos e a casa de força seriam responsabilidades da própria Cemig.

A usina de Furnas seria o maior dos projetos entre os financiados pelo Banco previstos no Programa de Metas. Para se ter uma ideia o orçamento original do projeto estava estabelecido no valor de CR\$ 13,9 bilhões.

De acordo com o BNDES (1996, p. 119-120):

A Usina de Furnas, cuja entrada em operação ocorreria após 1960, era, longe, o maior projeto de energia elétrica de todo o programa. Em sua primeira fase, deveria produzir 650 MW e, partir de 1965, cerca de 1.280 MW. Para a execução do projeto foi constituída uma empresa específica, a Central Elétrica de Furnas, com participação da União (representada pelo Banco), dos Estados de Minas Gerais e São Paulo e dos Grupos Light e Empresas Elétricas Brasileiras. O projeto envolvia a construção da barragem – 500 m de extensão e 120 m de altura -, das casas de força e várias linhas de transmissão. O orçamento inicial previa despesas da ordem de CR\$ 13,9 bilhões e US\$ 57 milhões, tendo sido posteriormente atualizado para CR\$ 23,7 bilhões e US\$ 73 milhões.

Os recursos disponibilizados diretamente pelo Banco para o projeto chegaram a um total de CR\$ 3,34 bilhões, estes vindo do Fundo Federal de Eletrificação, mais CR\$ 5,5 bilhões. E indiretamente em avais chegou a disponibilizar o valor de US\$ 73 milhões.

O desembolso para o transporte ferroviário, de acordo com o BNDES (1996), inicia-se antes do programa de metas e o primeiro desembolso concedido do Banco para o setor ocorre ainda em 1952 e tem como destino a Estrada de Ferro Central do Brasil que promoveria um reaparelhamento de sua rede.

Ainda se tratando da Central do Brasil, mais recursos foram desembolsados para que a empresa remodelasse os trens urbanos da cidade do Rio de Janeiro. Entre as

²³ **BNDES** Limite de Crédito: crédito rotativo para o apoio a empresas ou Grupos Econômicos já clientes do **BNDES** e com baixo risco de crédito. **BNDES** Fianças e **Avais**: prestação de fianças e **avais** com o objetivo de diminuir o nível de participação do Banco nos projetos.

propostas de modernização da rede estavam a aquisição de trens e equipamentos, carros motores, a construção de oficinas e a remodelação de 100 KM de linhas de subúrbio (BNDES, 1996).

Havia, ainda, o reaparelhamento da Estrada de Ferro Sorocabana e a remodelação da rede de Minas Gerais da Estrada de Ferro da Central do Brasil²⁴. Para esta última, estava prevista a renovação da via permanente, aquisição de trens e equipamentos além de outras propostas. Sem condições de viabilizar as obras previstas, o projeto foi revisto em 1955, mudando suas metas. Se num primeiro momento estava prevista a renovação da via permanente, agora estava prevista apenas a aquisição de carros de passageiros, além de trilhos e acessórios com um custo total de CR\$ 414 milhões, financiados pelo Banco em contrato firmado em 1957.

Esses são os principais projetos para o setor de transporte ferroviário. Além desses, haviam ainda os projetos da Cia Mogiana de Estradas de Ferro, o projeto Viação Férrea do Rio Grande do Sul e a Rede Viação Mineira de Viação, cuja participação do BNDE foi absolutamente fundamental na realização dos projetos.

Ainda dentro do setor de transportes, ficou a cargo do Banco o financiamento da modernização de Portos e Navegação. No que diz respeito a serviços portuários os dois principais projetos de modernização seriam realizados nos dois principais portos à época, a Cia Doca de Santos e a Administração do Porto do Rio de Janeiro.

O projeto para o Porto de Santos, inicialmente proposto pela Comissão-Mista e por se desejar ambicioso, acabou por não ter o financiamento aprovado (BNDES, 1996). Entre os anos de 1955 e 1957 foi reelaborado, reduzido e obteve o financiamento do Banco. O BNDE acabou por financiar CR\$ 113 milhões diretamente, conseguindo captar recursos externos através do Eximbank no valor de US\$ 1,7 milhão para a compra de equipamentos.

No Porto do Rio de Janeiro o orçamento total do projeto chegava a CR\$ 1,083 bilhões mais o aval no valor de 8,8 milhões de marcos alemães. O contrato com o Banco foi firmado em 1960 e o aval concedido um ano antes em 1959.

²⁴ O reaparelhamento da estrada de Ferro Sorocabana assim como a Central do Brasil teve seus projetos reelaborados por conta do alto custo dos programas. No plano estava previsto obras e aquisição de locomotivas a diesel-elétricas, vagões e uma série de componentes como freios, ar comprimido e acessórios para 450KM da rede. O valor total orçado estava calculado para atingir cerca de CR\$ 2,15 bilhões ficando a cargo do BNDE o financiamento no valor de CR\$ 1,2 bilhões em 1956, bem como mais suplementações não contratadas no valor de CR\$ 975 milhões mais os avais.

Estava previsto para o Porto do Rio de Janeiro a dragagem de um novo canal de acesso, um cais de acostagem de 337m, novas instalações e várias obras complementares com o objetivo principal de agilizar o manejo de minério e carvão²⁵.

Referente à navegação, o quadro abaixo salienta a participação do então BNDE no financiamento de aquisição de unidades de navegação, que abrangeria a compra de pequenas unidades de pouco uso, para a cabotagem.

Tabela 3 - Financiamento BNDE Portos e Navegação Compra de Pequenas Unidades de Pouco Uso -1956/1960

Empresas	Data	CR\$
Navegação Savônia	31/01/1957	9.828,00
Navegação Friorenner Ltda	13/08/1957	21.500,00
L. Figueiredo Navegação	17/01/1958	89.393,00
L. Figueiredo navegação S.A.	10/08/1959	64.954,00
Peixoto Gonçalves Navegação S.A.	17/11/1960	20.000,00

Fonte: BNDES (1996), adaptado pelo autor.

Quanto ao setor siderúrgico, a participação do BNDE sintetiza-se no financiamento de projetos já em andamento, bem como a construção da Cosipa e da Usiminas.

Os projetos de expansão contratados no banco eram projetos de siderúrgicas como Barra Mansa, J. Aliperti e Riograndenses. A participação da estatal financeira foi muito importante, embora limitada.

No projeto da siderúrgica Barra Mansa previa-se a reforma dos altos-fornos e a aquisição de equipamentos com o objetivo de elevar a produção total. O total orçado pelo projeto era de CR\$ 404 milhões, dos quais o Banco, em 1959, financiou apenas CR\$ 70 milhões mais avais de 8,6 milhões em marcos alemães.

Para o programa da siderúrgica J. Aliperti estava previsto um plano de expansão de produção, saltando de 60 mil t para 120 mil t. A participação do BNDE nesse projeto foi através da captação de recursos externos, totalizando US\$ 6.11 milhões em avais em julho de 1958.

²⁵ Se valendo da necessidade da modernização do setor de transporte o programa de metas previa para o setor além de projetos para a modernização de portos e navegação uma complementação desses projetos contemplando a operação da rede de armazéns e silos, frigoríficos e a mecanização da agricultura cujo o BNDE se responsabilizou pelos financiamentos dos projetos custeando em até 70% dos projetos aprovados.

Da mesma forma, o projeto de expansão da siderúrgica Riograndense recorreu aos recursos do BNDE. Os desembolsos destinavam-se à expansão da fundição de aço e à construção de uma nova aciaria e laminação²⁶, com o custo total inicial de CR\$ 85 milhões, alcançando, em 1959, o custo total de CR\$ 189 milhões. A participação do Banco, nesse projeto, não foi na liberação direta de recursos, entretanto, autorizou a siderúrgica a captar recursos no mercado de seguros e capitalização, arrecadando cerca CR\$ 55 milhões mais avais de empréstimo externo no valor de 1,47 milhões de marcos alemães.

As contribuições para a composição da Cosipa e da Usiminas foram planejadas numa associação. No caso da Cosipa, faziam parte dessa associação o governo do Estado de São Paulo, CSN, empresas privadas, Bancos privados e o Tesouro Nacional. A proposta era que em sua primeira fase a siderúrgica já fosse capaz de produzir “438 mil t de gusa, 500 mil t de aço em lingotes e 370 mil t de laminados planos” (BNDES, 1996, p. 126).

Estava assim constituído o custo da Cosipa BNDES (1996, p. 126):

Orçado inicialmente em CR\$ 4,4 bilhões e mais US\$ 103 milhões, o projeto após várias revisões de custos, determinadas por modificações e pela desvalorização do cruzeiro, teve as despesas fixadas em CR\$ 31 bilhões e US\$ 108 milhões. Em agosto de 1957, o Conselho de Administração aprovou a participação do BNDE nas seguintes fases: subscrição de CR\$ 100 milhões do primeiro aumento de capital social, subscrição de mais CR\$ 300 milhões da quota do Tesouro Nacional, compromissos conjuntos – com Caixa Econômica de São Paulo – de subscrever mais CR\$ 500 milhões no segundo aumento de capital e mais compromisso de conceder financiamentos em moda nacional.

A constituição do projeto da Usiminas estava orçada em CR\$ 26,9 bilhões em 1959. O BNDE reservou para o projeto as seguintes formas e valores de financiamento: recursos advindos do Tesouro Nacional que atingiram cerca de CR\$ 576 milhões e um financiamento direto do Banco no valor de CR\$ 2,95 bilhões e mais os avais de recursos externos de US\$ 120,9 milhões, cujo captação de capitais estrangeiros estava prevista para CR\$ 12 bilhões. Esses recursos foram destinados a uma coqueria²⁷, duas baterias de

²⁶ Aciaria é a unidade de uma usina siderúrgica onde existem máquinas e equipamentos voltados para o processo de transformar o ferro gusa em diferentes tipos de aço. O principal destes equipamentos é o convertedor, que é um tipo de forno, revestido com tijolos refratários e que transforma o ferro gusa e a sucata em aço. Laminação é um processo de transformação mecânica que consiste na redução da seção transversal por compressão do metal, por meio da passagem entre dois cilindros de aço ou ferro fundido com eixos paralelos que giram em torno de si mesmos.

²⁷ O carvão mineral para siderurgia a coque, integrada, é denominado carvão coqueificável, que é uma substância essencial na redução do minério de ferro a ferro metálico, pois combina com o oxigênio, na presença de calcário, criando dióxido de carbono, ferro e escória.

carbonização, dois fornos altos e conversores de oxigênio que uma vez constituídos produziram cerca de 500 mil t de gusa e 525 mil t de aço.

Para a constituição da Usiminas foi realizada a mesma manobra usada na Cosipa. Fez parte dessa associação, o governo de Minas Gerais, a Cia Vale do Rio Doce, a Acesita, A CSN e a União representada pelo BNDE além do interesse dos japoneses na construção de uma siderúrgica.

Relativamente, a produção de alumínio das indústrias de base estava orçada entre 1957/60 em CR\$ 3,2 bilhões, incluindo os três programas para o setor. Dos 3,2 bilhões, CR\$ 697,7 milhões seriam financiados em moeda estrangeira. Coube ao BNDE financiar 20% desse total.

Os recursos do BNDE foram destinados para a produção de alumínios considerados a constituição de uma Usina Hidrelétrica para o abastecimento. Especificamente esse era o projeto da Cia Brasileira de Alumínio e estava orçado em CR\$ 2,25 bilhões e US\$ 4,26 milhões seriam concedidos através de avais para a captação de moeda estrangeira. O BNDE financiou diretamente CR\$ 450 milhões, destinando desse valor CR\$ 350 milhões para a construção da Usina Hidrelétrica.

Outro exemplo da importância do BNDE na constituição e do aumento da produção no setor das indústrias básicas estava alicerçado na grande indústria química na meta dos álcalis, cuja responsabilidade era da Cia Nacional de Álcalis. O objetivo era produzir primeiramente 72 mil toneladas de barrilha e 20 mil toneladas de soda cáustica.

O custo orçado estava na ordem de CR\$ 2,9 bilhões, já inclusos os valores em moeda estrangeira. Este volume de recursos estava para o BNDE atrelado ao capital social e financiamentos que entre 1957/60 foram adicionados mais CR\$ 900 milhões mais avais para o empréstimo externo.

Por último, os setores automobilístico e da construção naval. No setor automobilístico, certamente a participação do BNDE foi mais extensa, uma vez que financiou projetos desde produção de autopeças até produção de veículos. Foram cerca de 10 indústrias fabricantes de mais de 20 tipos de produtos: chassis, fluídos de freios, vidros para veículos e oito empresas de fabricação de veículos.

Vale lembrar que no setor de autopeças já havia no Brasil entre 1957/58 cerca de 1.200 fabricantes. Contudo, a Cobrasma estava entre os principais projetos e a proposta era de produzir eixos traseiros e dianteiros para caminhões, mais incorporação de novos equipamentos em setores como fundição e usinagem. No total, o projeto teria custo de

CR\$ 881 milhões. Entre o contrato original e suplementações, o BNDE financiou, respectivamente, CR\$ 80 milhões, em 1958, mais CR\$ 41 milhões. Ao mesmo tempo, autorizou um aval de empréstimo de US\$ 6,8 milhões do Eximbank.

Em 1959, pretendia-se produzir 20 mil motores de arranque, 20 mil geradores e mais 8 mil pequenos motores. Esse era o objetivo para o setor da parte elétrica automobilística. O Banco acabou por financiar o projeto da Walita autopeças, com um orçamento previsto de CR\$ 93,7 milhões, além de recursos externos no valor de US\$ 1,2 milhão. O BNDE financiou um total de CR\$ 58 milhões em contrato firmado, em 1958. A fábrica já estava funcionando no mesmo ano, salvo os projetos relacionados acima que foram financiados pelo Banco, havia outros²⁸.

Já adentrando no setor de produção de veículos, o Banco financiou alguns projetos como a produção de Kombi pela Volkswagen do Brasil S.A. que tinha como meta a produção de 5.520 veículos, já em 1958, e 10.000 veículos para o ano de 1961, totalizando um orçamento que financiava entre produção de veículos e a construção de prédios e compra de equipamentos importados o valor de CR\$ 419 milhões, já inclusos os 14 milhões de marcos alemães dos recursos externos. Coube ao banco financiar, em 1958, o valor de CR\$ 150 milhões. A produção da fábrica já havia ultrapassado a meta em meados de 1960 (BNDES, 1996).

Isto posto, outros projetos foram financiados como a da Willys Overland do Brasil que antevia a produção de veículos e autopeças. O projeto estava orçado em CR\$ 2 bilhões e US\$ 24 milhões. O BNDE fez um adiantamento no valor de CR\$ 350 milhões mesmo sem firmar contrato. Ao final do ano de 1960, o projeto já estava em pleno funcionamento.

A proposta de nacionalização de caminhões, ou melhor da ampliação da nacionalização de caminhões, estava acolhida pelo projeto da Fábrica Nacional de Motores que se associou, em 1958, a italiana Alfa Romeo para a produção de veículos de passeio. O valor do projeto era de CR\$ 1,13 bilhão mais US\$ 16,8 milhões em recursos externos.

De acordo com o BNDES (1996, p. 130):

²⁸ Além desses, os projetos financiados no setor de autopeças ainda incluíam a Sofunge (peças de ferro fundido para caminhões), a Willys do Brasil (blocos para motores), a Santa Lúcia Cristais (vidros diversos), a Farloc do Brasil (equipamentos para freios), a Equiel (partes elétricas), a Albarus S.A. (cruzetas e conjuntos de eixos) e a Fundação Tupy (autopeças de ferro maleável) (BNDES, 1996, p. 129).

Inicialmente elaborado para ampliar a nacionalização dos caminhões já produzidos, para o que contava com aprovação do GEIA, o projeto da Fábrica Nacional de Motores passou a incluir, a partir de 1958, uma associação com a Alfa-Romeo para a produção de carros de passeio, além do reforço das linhas de fabricação, nacionalização do chassis/FNM/Alfa-Romeo, fabricação do motor diesel AR- 160 e produção do automóvel de passageiros. Entre caminhões e automóveis, a FNM deveria estar produzindo em 1962 mais de 20 mil veículos.

O projeto da SIMCA também foi financiado pelo Banco e a meta era a produção de automóveis de passeio. Somados, todos os projetos financiados pelo BNDE no setor automobilístico chegaram a representar cerca de 65% da produção no período.

Finalmente a meta 28 – Construção Naval (Consiste a meta de construção naval no reaparelhamento de 14 estaleiros e na criação de dois novos, adequados à construção de grandes unidades, a fim de ficar o país com a capacidade total nominal de 130 .000 toneladas dwt anuais); e a meta 29 – Indústria de Material Elétrico Pesado e Mecânica Pesada (Em fins de 1955, apenas uma empresa, a General Electric do Brasil S. A., se apresentava como produtora de material elétrico pesado, mas exclusivamente nos ramos de motores e transformadores).

A construção naval também foi contemplado com a participação do Banco na instalação de novas indústrias no país. A instalação dos estaleiros da empresa japonesa Ishikawajima estava entre os principais projetos para o setor. Esse projeto deveria contemplar a construção de oficinas de reparos e a fabricação de equipamentos pesados.

A participação do Banco estava definida da seguinte forma, de acordo com o BNDES (1996, p. 132):

A participação no projeto era variada: a matriz japonesa forneceria cerca de US\$ 8,6 milhões entre equipamentos e recursos financeiros; a filial contribuiria com CR\$ 63 milhões; a Administração do Porto do Rio de Janeiro concorreria com CR\$ 114 milhões para o capital social; e o BNDE proveria um financiamento de CR\$ 500 milhões. Aprovado em novembro de 1958. O estaleiro se situaria na Ponta do Caju, no Rio de Janeiro, deveria produzir, ao final de cinco anos, 60 mil dwt de embarcações por ano com instalações para reparos navais. O setor de mecânica pesada do estaleiro poderia ainda produzir pontes de aço, condutos, torres de transmissão, pontes rolantes, guindastes, num total de 3.600 t/ano.

O projeto japonês estava previsto para funcionar plenamente no ano de 1962 e seu custo total chegou a CR\$ 1,9 bilhão mais os recursos externos que chegavam a US\$ 6,78 milhões.

No setor de mecânica pesada, o BNDE financiou originalmente, em 1955, um total de CR\$ 60 milhões, cujo valor mais tarde tonou-se ações do Banco na instalação da Mecânica Pesada S.A.; autorizando, em 1958, a captação de recursos em companhias de

seguros e capitalização no valor de CR\$ 97,8 milhões. A empresa, a partir do Plano de Metas, passou a produzir equipamentos para centrais hidrelétricas, refinarias de petróleo, bem como equipamentos para as indústrias química, petroquímica e siderúrgica.

A outra empresa, a Cia Brasileira de Caldeiras²⁹, recebeu financiamento do Banco, seu programa estava orçado em CR\$ 66,5 milhões, mais 484 mil, recursos advindos de sócio estrangeiro – Combustion Engineering Inc., chegando a firmar contrato com o BNDE no valor de CR\$ 45 milhões em 1958. Além desses projetos, o da Brown Boveri S.A também foi contemplado com financiamento do BNDE.

Ainda foi financiado o projeto da Pirelli S.A., com um programa de expansão de produção de fios e cabos elétricos. Estava orçado em CR\$ 416 milhões, os recursos externos ficaram a cargo da matriz coo investimento direto no valor de US\$ 2 milhões. Foi concedido pelo BNDE um financiamento de CR\$ 126 milhões em 1958.

A dinâmica do Programa de Metas estava fundada num vigoroso investimento estatal por meio do BNDE, mas também contou com medidas como a instrução 113 da Sumoc de 1955 que abriu fronteiras para o investimento estrangeiro no país. A instrução 113 “permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial para o Brasil em forma de investimento direto” (CAPUTO; MELO; 2009, p. 513).

Pode-se afirmar ainda que se, no decorrer do período anterior a Juscelino e o Plano de Metas, a dificuldade em captar recursos externos para o financiamento da industrialização nacional era complexo, a instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito facilitou em muito a captação desses recursos.

É importante ressaltar que o investimento público se deu através de investimentos diretos do Estado e ou de empresas estatais que visavam desenvolver o setor industrial do país. Por isso, a aplicação do Plano de Metas tinha os seguintes aspectos: o montante do capital público foi investido e distribuído entre os setores econômicos e empresas envolvidas cuja instrução 113 da Sumoc seguia essa mesma orientação com a diferença que o capital investido era estrangeiro.

Foram diversas as tentativas no período do Vargas primeiro e segundo governo de avançar num projeto desenvolvimentista nacional que criasse uma infraestrutura que viabilizasse a integração da economia nacional.

²⁹ A Cia Brasileira de Caldeiras tinha dificuldades em abastecer o mercado interno desde o início da década de 1950 e teve um projeto de ampliação aprovado pelo Banco Estatal.

Por essa razão, ainda no governo Vargas procurando viabilizar o processo de desenvolvimento econômico cria-se, além de medidas institucionais e transformações na estrutura do Estado, empresas estatais como a Petrobras e a Eletrobras, propostas pelas Comissões Mista Brasil-EUA e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, como também o BNDE, em 1952. A situação da crise externa no período e a atenção dos EUA voltada para a recuperação da Europa pós-guerra dificultavam a captação de investimentos externos para um programa de desenvolvimento mais robusto. Embora, há de se considerar que a nova dinâmica da economia internacional estava fundada na competição de empresas multinacionais americanas e, sobretudo, europeias cuja dinâmica fez prosperar a expansão capitalista naquele momento de recuperação da Europa.

Afirmam Caputo e Melo (2009, p. 516-517):

A dinâmica da competição das empresas oligopolistas ou multinacionais nos países centrais, sobretudo na Europa, foi outro fator decisivo para atrair a inversão estrangeira em nosso País. O papel da competição entre empresas europeias e norte-americanas por posições no mercado mundial foi, [...] importante para a expansão do investimento direto e financiamento no Brasil nesses anos. A criação da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, gerou uma discriminação contra as exportações norte-americanas para a Europa, em favor das exportações dos países membros, fato que também afetou positivamente a atração do investimento estrangeiro para o Brasil.

A expansão internacional da acumulação capitalista no período da década de 1950 até fins da década de 1960 vai potencializar a chegada de investimentos estrangeiros no país. Um bom exemplo, foi quando, em 1958, Juscelino Kubitschek cobra dos EUA uma política externa orientada a promover o desenvolvimento econômico da América Latina, o resultado direto dessa reivindicação foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento³⁰.

É no contexto da expansão capitalista do período que a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), através da instrução 11 da Sumoc, vai autorizar a emissão de licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial.

Essa medida institucional da Cacex vai permitir o investimento estrangeiro direto e modernizar o parque industrial nacional, uma vez que o objetivo da medida era

³⁰ O Brasil é um dos países membros fundadores do BID. Desde 1961, os \$40 bilhões de empréstimos e garantias aprovadas pelo BID ajudaram a custear projetos cujos valores ultrapassam os 110 bilhões de dólares no Brasil na área de infraestrutura, meio ambiente, fortalecimento institucional e redução da pobreza no país, um trabalho conduzido em estreita parceria com todos os níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado. Ver em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2011-04-25/trabalho-do-bid-no-brasil%2C9350.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

“aumentar a incorporação de bens e capital sem criar problemas para o balanço de pagamentos” (CAPUTO; MELO, 2009, p. 518).

Os investimentos estrangeiros chegaram, mas como se pode conferir abaixo os países que desembolsaram o maior volume de recursos estão entre os EUA e países da Europa, como Alemanha, Suécia e Inglaterra, liderados pelos EUA. Esses números confirmam a expansão da acumulação capitalista no período, como também ratificam a competição entre empresas europeias e norte-americanas por posições no mercado mundial.

Os investimentos diretos estrangeiros no país só foi possível graças à instrução 113 da SUMOC, investimentos em US\$³¹. Não obstante, os países que mais disponibilizaram recursos externos entre 1955/1963 são: a) EUA 216,5 milhões, isto é, cerca de 43,5% do total dos recursos estrangeiros no país; b) Alemanha, US\$ 93 milhões; c) Suíça US\$ 36,2 milhões; d) Inglaterra US\$ 24 milhões e, e) Japão US\$ 16,2 milhões. Esses são os cinco países com maior volume de desembolso de recursos externos no Brasil³².

Se a instrução 113 SUMOC contribuiu para a internacionalização da economia do país e aumentou a participação do capital estrangeiro no processo de industrialização nacional (MELO; CAPUTO, 2009), pode ao mesmo tempo ter contribuído para uma desnacionalização de empresas nacionais aliada a instrução 289³³.

Nesse sentido, o capital estrangeiro regula o mercado interno nacional, não apenas levando investimento para países como o Brasil. Mas, também regula o próprio território nacional quando instala, por exemplo, suas filiais no país e em torno delas, muitas vezes, desenvolvem-se pequenas e médias empresas com a principal função de serem fornecedoras das empresas de capital estrangeiro. Essas empresas “satélites” essas oferecem desde vidros até parafusos para veículos, no caso de empresas automobilísticas. Tais empresas oferecem serviços de acordo com a capacidade de produção da tecnologia nacional. Essa diferença do modo de produção de multinacionais e empresas nacionais se revela numa “temporalidade tecnológica”, pois ainda que haja troca de tecnologia

³¹ SUMOC. Boletins, vários anos, 1955-1964.

³² Ver tabela na íntegra: [A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950.pdf](#). Acesso em 10 fev. 2021.

³³ Efeitos da Instrução 289 da SUMOC. Pretexto da medida: cobrir distorções dos “swaps”. Favorece o capital estrangeiro – permite que empresas estrangeiras recebam dólares do exterior, não para investir, mas como capital de giro para financiar suas vendas. Taxas de 7% e 8% a.a. para operações de empréstimos externos estrangeiros – taxas para nacionais = 48% a 60% a.a. Governo brasileiro cobre a diferença de desvalorização no caso de dólares aplicados por empresas estrangeiras.

“condena” as empresas de capital nacional a serem o espaço onde as deliberações desses líderes mundiais sejam aplicadas. Em outras palavras, a tomada de decisão é transferida para o exterior. Conforme Santos (2008a), é a denominada verticalidade, que faz do território nacional sua plataforma industrial, enquanto as empresas nacionais que estão alocadas nessa horizontalidade, portanto, o “espaço plataforma”, sofrem todo tipo de intervenção. Muitas vezes são obrigadas a buscar adequação ao modo de produção dessa multinacional, o que pode ser positivo já que acessam uma tecnologia de ponta. Entretanto, também podem precisar se “desfazer” quando essas multinacionais mudam de território, estado, país, por exemplo, de acordo com seus interesses ou ainda um processo de desnacionalização do parque industrial, como pode ter ocorrido entre 1964/1967.

Nas palavras de Sawaya (2006, p. 166),

Ele não é líder do processo e se beneficia pelo estímulo que recebe do capital estrangeiro para operar num cordão de empresas menores nucleadas em torno da empresa líder multinacional, aprofundando seu caráter associado, como um “sócio menor”. Esse papel aparece claramente no setor metal - mecânico, no qual, “a demanda derivada da grande empresa estrangeira estimula o surgimento, crescimento e modernização da pequena e média empresa nacional, conformando-se um oligopólio diferenciado, nucleado pela grande empresa estrangeira, com um cordão de pequenas e médias empresas nacionais, tanto fornecedoras como distribuidoras” (Cardoso de Melo, 1982, p.120). Essa é a forma de participação das empresas nacionais que terão alguma possibilidade de acesso à tecnologia desenvolvida na empresa-centro e sua matriz (o exemplo clássico da relação da montadora de automóveis com suas fornecedoras de autopeças.

Embora essa fase do processo de industrialização tenha promovido um grande desenvolvimento e alçado o Brasil à consolidação de um país capitalista industrializado, foi a partir de meados da década de 1960 que o modelo nacional desenvolvimentista começou a sofrer estagnação. Bresser-Pereira (2012b) identifica cinco razões como origem da falência do nacional-desenvolvimentismo: a) A exaustão do modelo de substituição de importação conduzida pelo estado; b) O predomínio da interpretação da dependência associada à América Latina no início de 1970; c) A grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; d) A onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo e; e) O êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos EUA e na Grã-Bretanha.

A primeira causa identificada por Bresser-Pereira (2012b), o processo da revolução capitalista dos países dependentes, teria atingido seu ápice e por isso a resposta torna-se insatisfatória para a economia e a sociedade. De outro modo, o desenvolvimento exauriu-se e não se estabeleceu uma nova estratégia como, por exemplo, a abertura dos mercados, de tal forma que promovesse a expansão internacional da empresa de capital Nacional, dando continuidade ao crescimento. Ao contrário, como pode se ver na tabela 4³⁴, 90% da indústria automobilística, 90% da construção naval e de material ferroviário e 93% da indústria farmacêutica de capital nacional passaram por um processo de desnacionalização³⁵, colocando os principais setores da economia brasileira sob controle do capital estrangeiro. Ou seja, empresas de capital nacional de investimento estatal ou privado desde setores têxteis até automobilísticos.

Tabela 4 - Setores sob controle de Capital Estrangeiro no período

90% indústria automobilística	38% indústria da borracha
90% construção naval e de material ferroviário	35% indústria de alimentos
93% indústria farmacêutica	33% siderurgia
73% indústria de maquinaria e equipamentos	24% papel e celulose
70% indústria química e petroquímica	15% mineração
52% indústria de vidro, cimento e materiais de construção	12% comércio varejista
42% indústria metalúrgica	11% sistema bancário

Fonte: Adaptações do autor a partir de Gadelha (2017).

Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) (Conferência Mundial do Comércio e Desenvolvimento – ONU, Genebra, 1964).

No período de 1950 a 1961, os capitais estrangeiros investidos na América Latina subiram a US\$ 9,6 bilhões de dólares, enquanto as somas que daí retornaram aos países emprestantes subiram a US\$ 13,4 bilhões de dólares. A América Latina, portanto, é que emprestou aos países ricos. A soma desses empréstimos aos ricos se elevou a US\$ 3,8 bilhões de dólares. Acrescentadas as perdas com a diminuição dos preços das matérias primas, enquanto subiam paralelamente os preços dos produtos manufaturados, o prejuízo sofrido no período eleva-se a US\$ 10,1 bilhões de dólares. Assim, verifica-se que na realidade a exportação de dólares [dos países de América Latina] foi de US\$ 13,9 bilhões de dólares³⁶.

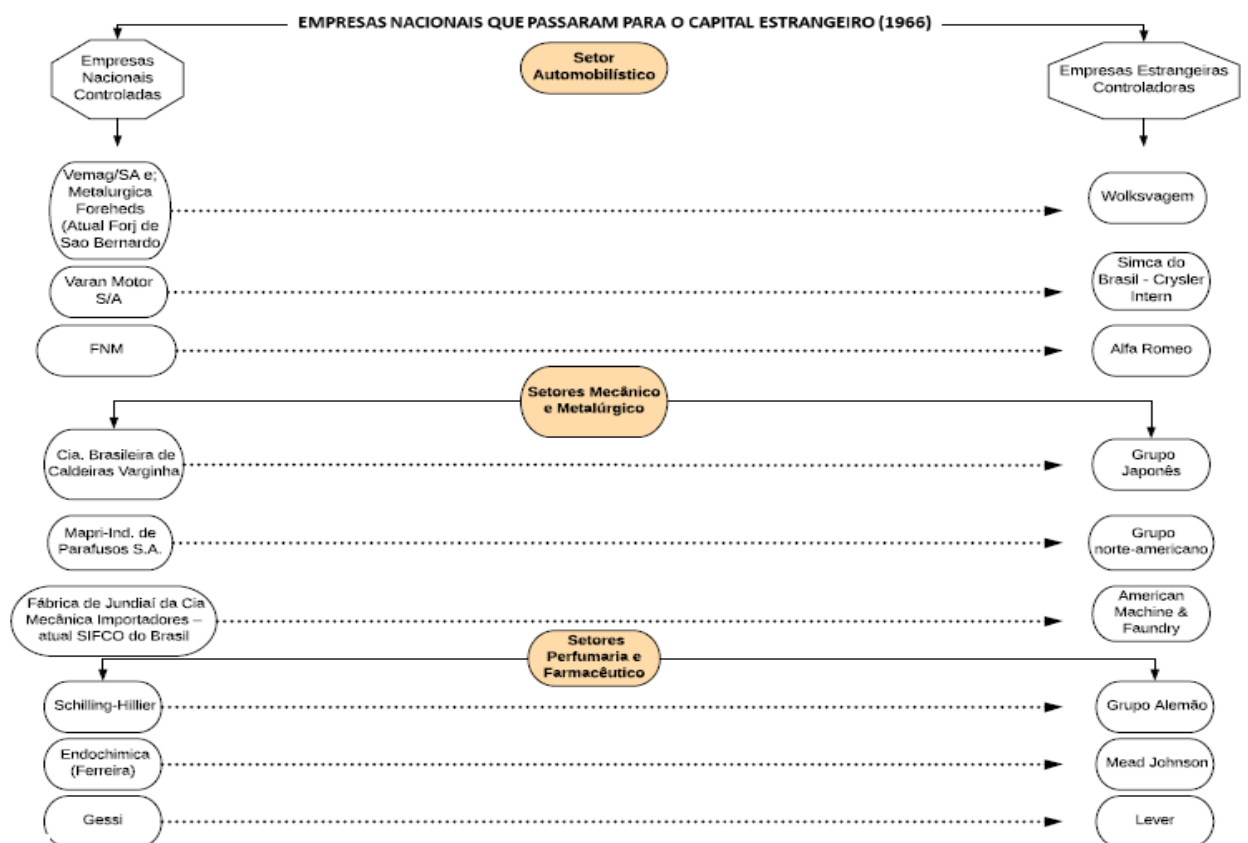
³⁴ Pontuações feitas pela Professora Doutora Regina Gadelha, da disciplina Formação da Economia Brasileira, do Programa de Pós-graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em setembro de 2017.

³⁵ Entende-se por desnacionalização quando algum setor da economia de um país passou de estatal para privado ou de privado nacional para o estrangeiro.

³⁶ Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/osg286_en.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

Tal processo de desnacionalização das empresas nacionais se dá pela compra dessas empresas por grupos estrangeiros; concorrência de empresas estrangeiras aos grupos nacionais; bem como a ocupação de setores dinâmicos da economia por essas empresas de capital estrangeiro. Entretanto, existem algumas vantagens nesse processo como: aumento da disponibilidade de poupança; melhoria da situação cambial e; contribuição tecnológica, como já dito anteriormente. Ao mesmo tempo, fatores negativos são proporcionados: enfraquecimento do grupo empresarial nacional; obstacularização das exportações; dependência tecnológica; não se forma “cultura empresarial” no país e; transferência das decisões para o exterior. Para reafirmar o processo de desnacionalização, segue quadro com alguns exemplos de setores da economia brasileira que passaram para o controle de capital estrangeiro. Entre eles, automobilístico, elétrico eletrônico, mecânico e metalúrgico, cigarros, indústria têxtil, bem como perfumaria e farmacêutico como se pode ver abaixo.

Figura 1 - Empresas Nacionais que passaram para o Capital Estrangeiro em 1966



Fonte: Adaptações do autor a partir de Gadelha³⁷ (2017).

³⁷ Pontuações feitas pela Professora Doutora Regina Gadelha, da disciplina Formação da Economia Brasileira, do Programa de Pós-graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em setembro de 2017.

Da mesma forma, a segunda razão está fundamentada na interpretação da dependência como medida que contribuiu para o enfraquecimento do nacionalismo econômico na América Latina; por sua vez, a dívida externa aparece como a terceira causa dessa estagnação, já que a crise foi produto direto da estratégia de crescimento com poupança externa, uma medida proposta pelos países ricos que nem a teoria econômica do desenvolvimento e nem o estruturalismo latino-americano foram capazes de criticar. Pelo contrário, teóricos importantes da teoria da dependência concordaram com tais medidas. A quarta razão para o fracasso do modelo desenvolvimentista é atribuída à questão acadêmica, pelo fato de Estados Unidos e Grã Bretanha formarem doutores em economia e intelectuais capazes de influenciar a tomada de decisão nesses países, provocando facilmente a rejeição ao nacional-desenvolvimentismo, tal qual ele estava dado.

Delimitou-se até aqui as estratégias, o contexto político-social e econômico ao qual os pensadores e governantes da época se debruçaram para que o processo de industrialização nacional ocorresse e através dele inserisse o Brasil numa economia internacional que naquele momento se expandia através da recuperação dos países da Europa auxiliados pelos EUA.

O nacional-desenvolvimentismo, no primeiro governo Vargas, foi muito mais um balão de ensaio do que um projeto ou um programa nacional-desenvolvimentista devido às enormes dificuldades, tanto econômicas quanto estruturais e institucionais que fossem capazes de propor um desenvolvimento que, de fato, acelerasse o processo de crescimento industrial do país. A partir do segundo período Vargas na Presidência (1951-1954) foram dadas as bases estruturais e institucionais para a realização do Plano de Metas, aplicado por Kubistchek. Esse Plano foi considerado, de fato, o primeiro programa de estímulo ao crescimento econômico nacional.

Concluindo, o nacional-desenvolvimentismo iniciado na década de 1940 tinha como objetivo incentivar o processo de acumulação interna, isto é, havia uma lógica dinâmica desse desenvolvimento que era a constituição do capitalismo industrial interno, endógeno.

1.2. Um breve panorama da experiência desenvolvimentista dos anos 2003-2010

Durante o regime militar na década de 1970, o Brasil estava acima do padrão no que diz respeito a sua participação na produção manufatureira (FGV, 2010). Em outras palavras, sua participação no PIB mundial havia conquistado significativa importância com diminuição da participação a partir da década de 1980 ao bater em 6,4% a sua participação no PIB mundial, sendo que em 1970 sua participação correspondia apenas a 2,9% do PIB mundial (FGV, 2010).

Os dados acima indicam que o país se mostrava superado da fase do processo de industrialização que o nacional-desenvolvimentismo havia iniciado ainda na década de 1940/1950. Agora, o processo já havia se completado e seu parque industrial era diversificado e em franco crescimento não só em relação à produção nacional, mas internacional. Entretanto, a partir da década de 1980 a indústria começa a perder força e sua participação no PIB nacional começa a declinar. Sobretudo, quando, em meados da década de 1990, o país passa por reformas estruturais liberalizantes, concentrando nesse período não só a perda de peso no PIB, como também em relação ao emprego.

Vale destacar que nesse período o desempenho da indústria nacional promoveu uma série de mudanças tecnológicas, institucionais e organizacionais dos mercados e empresas (CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011) e o principal responsável por provocar tais mudanças são os EUA, uma vez que o país estimulou um novo padrão internacional: a globalização, que inaugurou um novo padrão tecnológico e de consumo, por exemplo, assim como impulsionou as empresas, agora transacionais norte-americanas, no mercado internacional.

Pode-se apontar, resumidamente, que o desenvolvimentismo, como afirma Furtado (1964), é um desenvolvimento econômico como um processo de mudança social que ocorre através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas. Foi o que aconteceu com o nacional-desenvolvimentismo quando o objetivo era construir uma economia nacional. Todavia, no período de 2003/2010 o que se verificou foi um crescimento com “regressão das forças produtivas” manifestado numa forma de desindustrialização. Desindustrialização essa que os dados abaixo confirmam.

Desde então, tanto a participação no PIB como a participação do emprego do setor em relação ao emprego total da economia vêm sofrendo um declínio contínuo. Esse

processo, ou melhor, esse fenômeno que vem ocorrendo com o setor mais dinâmico da economia, até então, denomina-se Desindustrialização. De forma resumida, nas economias avançadas o processo de industrialização se dá por conta das inovações tecnológicas que causam perda da participação relativa do emprego da indústria na economia (CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011). A queda do emprego na indústria também está atrelada à nova divisão internacional do trabalho, cujas economias desenvolvidas estão renunciando à produção de bens manufaturados para investir em tecnologias de prestação de serviços (BROWN; JULIUS 1994 *apud* CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011).

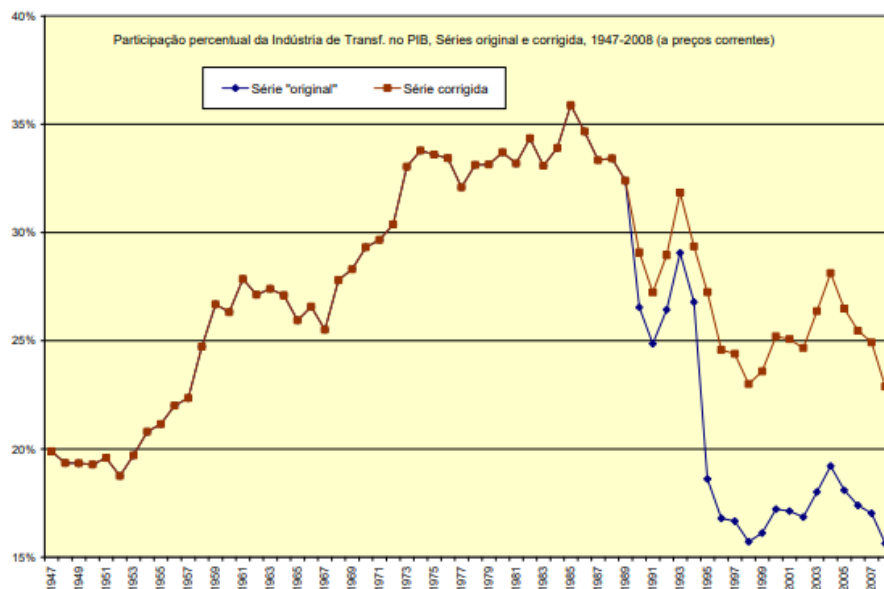
Para compreendermos um pouco melhor esse processo, bem como contextualizarmos as condições do setor na experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010, apresentaremos alguns indicadores que sugerem determinados graus de desindustrialização de acordo com alguns estudos realizados por instituições como FGV, Fiesp, Ciesp e estudiosos do tema. Condições nas quais, o Partido dos Trabalhadores e Lula irão se debruçar para promover seu projeto de política econômica.

Entre as variáveis apresentadas, para demonstrar se há ou não desindustrialização³⁸ e seu grau de aprofundamento, estão a participação do setor no PIB nacional e a participação do emprego no setor em relação aos empregos totais da economia, entre outros.

De início, apresentaremos as variáveis que determinam a participação da produção da indústria com tendências de longo a médio prazo, a saber a participação dos PIB setoriais no PIB nacional em percentagem. Vale destacar que os indicadores aqui apresentados representam vários períodos analisados e comparados entre eles para que possamos compreender como esses estudos identificaram o processo de desindustrialização, uma vez que a indústria é centro dinâmico da atividade econômica nacional e concentra o emprego nas grandes cidades e centros metropolitanos, ainda que, ao longo do tempo, tenha perdido participação no emprego total da economia, como veremos mais adiante.

³⁸ Segundo (RELATÓRIO DO MDIC, VALOR ECONÔMICO 16. NOV. 2010 *apud* FIESP, 2011. p. 2). “A desindustrialização pode ser definida como um declínio persistente na participação de sua produção no PIB e na participação dos seus empregos no total de empregos da economia. Sendo, a característica fundamental do processo de desindustrialização a perda relativa de dinamismo na economia”.

Gráfico 1 - Participação Percentual da Indústria de Transformação no PIB a preços básicos – 1947-2008, séries Original e Corrigida (% baseadas em valores a preços correntes)



Fonte: FGV (2010, p. 16).

O gráfico 1 aponta a participação da Indústria de Transformação no PIB nacional a preços básicos entre 1947 e 2008. Trata-se de estudo realizado por Regis Bonelli e Samuel de Abreu Pessôa para o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Vale notar que o gráfico aponta uma correção da série original em azul. Foi corrigida, uma vez que está incompleta e baseada em erros estáticos (FGV, 2010).

Ao observarmos a linha vermelha, dados corrigidos, percebemos que entre 1947 e 1985 há uma evolução positiva da participação do setor da Indústria de Transformação no PIB nacional com algumas variações negativas entre 1965/1969, voltando a subir constantemente até 1985, quando atinge 36%, voltando a declinar novamente a partir daí durante toda a década de 1990, voltando a crescer a partir de 1999, chegando a 2008 com 15,6%. Portanto, esses dados mostram a perda de importância da Indústria de Transformação na atividade econômica nacional.

Fizemos aqui um exercício simples, quando observamos uma relativa perda de importância da Indústria de Transformação no PIB brasileiro. A seguir, analisaremos mais dados que possam nos apontar que esse fenômeno da desindustrialização tem ocorrido com frequência, a médio e longo prazo. Tentaremos associar, ao processo de

desindustrialização, o conceito de reprimarização da economia, sobretudo das exportações e importações³⁹.

Há, um outro estudo da Federação Paulista das Indústrias FIESP (2011) identificando nesse mesmo período do estudo da FGV o mesmo processo de desindustrialização. Há diferenças entre os indicadores que estão medidos pela Evolução do Valor Adicionado da indústria de Transformação sobre o PIB (%) e não pela Participação Percentual da Indústria de Transformação no PIB a preços básicos⁴⁰.

Nesse sentido, apresentaremos, a seguir, dados sobre o estudo de desindustrialização e reprimarização da econômica brasileira. São dados referentes ao valor das exportações e importações dos bens manufaturados entre 2000 e 2011. Especificamente valores das exportações e importações de bens de capital e de bens intermediários com o propósito de apresentar a evolução das exportações e importações.

De acordo com (IPEADATA apud CARVALHO; CUTRIM CARVALHO (2011). Ao compararmos os valores das exportações de bens manufaturados de bens de capital versus valor de importações dos bens manufaturados de bens de capital entre 2000/2001 em US\$ notaremos a diferença entre eles com considerável domínio para a importação de produtos de bens manufaturados de bens de capital sobre a exportação. Esse processo ocorre diferentemente quando a análise refere-se ao valor da exportação versus importação de bens manufaturados de bens intermediários com domínio considerável para exportação sobre a importação. O que aponta para dois fenômenos ao mesmo tempo segundo o estudo, o processo de desindustrialização e reprimarização da economia nacional.

Por sua vez, o comportamento dos valores de importações de bens de capital e bens intermediários estão representados da seguinte forma: XBK e MBK representam respectivamente exportações e importações de bens de capital. Ao passo que XBI e MBI representam respectivamente exportações e importações de bens intermediários.

No estudo original⁴¹ prontamente percebe-se que o valor das exportações de bens de capital em 2000 correspondia a US\$ 8,22 bilhões, alcança o valor de US\$ 22,85 bilhões

³⁹ Reprimarização representa maior exportação relativa de produtos básicos em relação aos manufaturados e semimanufaturados, após o país exportador já ter alcançado situação inversa em anos anteriores.

⁴⁰ Ver estudo completo em:

file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Downloads/o_processo_de_desindustrializacao_jan11.pdf.

⁴¹ Ver estudo completo em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/17548>. Tabela 5 e 6 pág. 54-55. Acesso em 17/08/2021.

em 2008 e cai para US\$ 13,43 bilhões, em 2009⁴². Essa queda deve-se às consequências da crise financeira de 2008 em escala mundial (CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011).

Mas se observarmos o período completo da análise, percebemos que a partir de 2010 o valor das exportações de bens de capital volta a crescer, saltando de US\$ 13,43 bilhões em 2009 para US\$ 16,20 bilhões em 2010, alcançando em 2011 o total de US\$ 19,31 bilhões uma recuperação de 43,7 % em relação a 2009. O mesmo ocorre com a importação de bens de capital (MBK), cujo os valores de importação são maiores que os valores de exportação (XBK) dos bens de capital no período, sendo menor unicamente nos anos de 2004, US\$ 7,7 bilhões contra US\$ 12,59 bilhões; 2005, US\$ 9,91 bilhões contra US\$ 15,53 bilhões; 2006, US\$ 12,39 bilhões contra US\$ 16,4 e, finalmente 2007, US\$ 16,84 bilhões contra US\$ 19,56 bilhões em exportação de bens de capital (XBK). Se em 2000 o valor das importações de bens de capital se concentrava na casa de US\$ 9,69 bilhões, em 2008 alcança o valor de US\$ 24,94 bilhões, caindo significativamente em 2009, como demonstrado anteriormente, por conta da crise financeira, a US\$ 21,80 bilhões, recuperando-se logo em seguida, importando um total de US\$ 29,85 bilhões em 2010, valor maior que em 2008, reassumindo de vez o crescimento em 2011, quando chega a importar um valor total de US\$ 35,24 bilhões.

Se completarmos o estudo sobre as importações, ao analisarmos ano a ano os valores entre exportações e importações dos produtos manufaturados de bens de capital, perceberemos um aumento considerável das importações dos produtos manufaturados, como se pode conferir a seguir, nas Exportações de bens de Capital XBK - US\$ bilhões: a) 2000 US\$ 8,22 bilhões contra MBK importações de bens de capital US\$ 9,6 bilhões, percebe-se que o valor das importações é maior do que as exportações e assim segue por 2001, 2002 até 2003, quando o valor das exportações ultrapassa o das importações; b) XBK US\$ 7,71 bilhões contra MBK 7,16 bilhões e assim continua até 2007, decaindo a partir de 2008, quando o valor das exportações de bens de capital é de US\$ 22,85 bilhões e das importações de US\$ 24,94 bilhões e assim vai até 2011, chegando a uma diferença de US\$ 15,93 bilhões entre importações e exportações, já que em 2011 o valor das exportações soma US\$ 19,31 bilhões contra US\$ 35,24 bilhões em importações. No

⁴² Entre 2008 e 2009 sobre apreciação do real e a retração do comércio internacional são consequências da crise financeira de 2008 e, conseqüentemente, aprofundam a recessão mundial no período, contribuindo para a queda do valor das exportações de bens de capital e de bens intermediários.

acumulado dos anos, a diferença entre importações e exportações é de US\$ 219,51 bilhões a mais de importações. Esses dados mostram a realidade da economia brasileira e, sobretudo, do setor da indústria cujos dados desse estudo apontam para significativos sinais de desindustrialização. Claro, ainda faltam dados como a participação da produção e a participação de empregos nos empregos totais da economia que serão vistos mais adiante

Nesse sentido, afirmam Carvalho e Cutrim Carvalho (2011, p. 60).

No caso da economia brasileira, a questão do processo de desindustrialização de indústria manufatureira passou a ser uma agenda de pesquisa de acadêmicos e profissionais que estão interessados em debater esse importante problema. Há sinais de perda da participação da indústria também em termos da redução da participação do produto e do emprego domésticos para outros setores, mas também da redução da participação dos produtos manufatureiros e aumento dos produtos primários na pauta de exportações; e de expansão das importações de produtos manufaturados para suprir parte da demanda doméstica.

Veremos agora os dados das exportações e importações de produtos manufaturados de bens intermediários.

Já em relação à comparação entre os valores de exportações e importações de bens intermediários, o quadro se inverte ao apresentado na análise dos dados dos bens de capital. Se no que tange às importações os dados revelam serem maiores do que as exportações. Entretanto, na cadeia produtiva os bens de capital, ou seja, a produção de equipamentos de bens de capital além de ter um maior valor agregado, mostra, também, como determinado país está avançado em pesquisas e desenvolvimentos que possam apresentar novas técnicas produtivas, cuja posição na divisão internacional do trabalho pode estar consolidada como um país de ponta ou um país intermediário, como é o caso do Brasil.

Voltando aos dados, verifica-se o seguinte comportamento das exportações de bens intermediários pelo Brasil:

As exportações de bens intermediários em 2000 é de US\$ 33,43 bilhões e importações US\$ 32,49, vemos, nesse ano, um superávit das exportações em relação às importações de US\$ 0,94 bilhão e, ao prestar atenção em todo período, logo percebe-se que ao contrário do que vimos acima, onde percebemos uma variação ao longos dos anos entre exportações e importações, ora exportações com maiores valores ora com importações com maiores valores e no final um volume maior dos valores de importação de bens de capital, aqui as exportações têm os valores maiores do que as importações por

todo o período e logo percebe-se um superávit ao final de 2011 de US\$ 27,33 bilhões em exportações de bens intermediários.

Mas se compararmos a soma dos valores de exportações de bens de capital e exportações de bens intermediários, logo percebe-se uma grande diferença entre o valor das exportações de bens de capital e a de bens intermediários. Enquanto exportamos um total de US\$ 167,24 bilhões em bens de capital, ao mesmo tempo exportamos um total de US\$ 944,94 bilhões de bens intermediários, isto é, um déficit de mais de US\$ 777,7 bilhões entre os anos de 2000 a 2011 no que diz respeito à exportação de bens de capital.

Também é válido lembrar que no período aqui analisado existe um aumento da demanda mundial por commodities, principalmente por países emergentes como a China. Se os dados analisados mostram que o Brasil ampliou e diversificou as suas exportações, também revelam o declínio nas exportações de produtos manufaturados, sobretudo de bens de capital⁴³ e, concomitantemente, percebe-se um crescimento das exportações de commodities, estes, elevados pelo agronegócio bem como pela indústria extrativista mineral. O reflexo do aumento das exportações pela indústria extrativa mineral pode ser verificado também na participação do setor nas atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos, como se pode verificar nos dados abaixo.

Tabela 5 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos - Brasil 2002-2010 - Indústria Extrativa

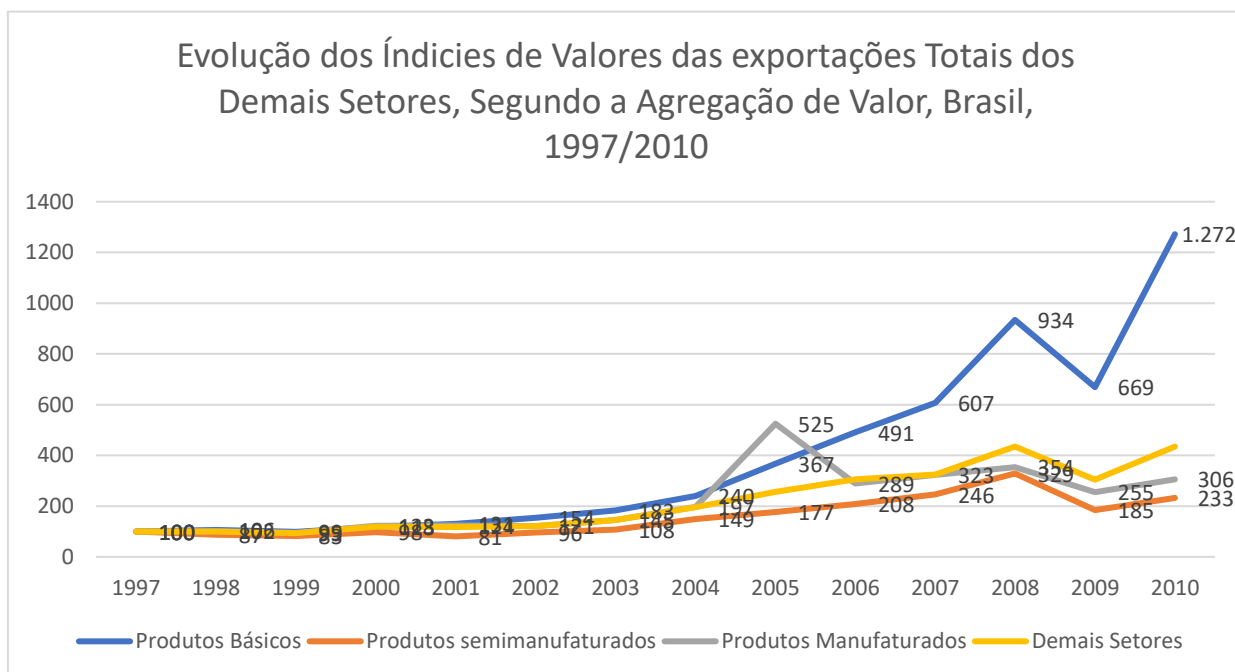
Atividades econômicas	Participação no valor adicionado bruto a preços básicos (%)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indústria extrativa	1,6	1,7	1,9	2,5	2,9	2,3	3,2	1,8	3,0

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Aqui apresentamos a evolução da participação da indústria extrativa nas atividades econômicas no valor adicionado a preços básicos. Note que entre 2002 e 2010, exatamente o período de valorização das commodities, sua participação salta de 1,6% em 2002 para 3,0% em 2010 um crescimento de 87,5%. Esses dados reforçam a questão de reprimarização da economia.

⁴³ Ver estudo completo em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/17548>. Acesso em: 22 fev. 2021.

Gráfico 2 - Evolução da Participação Percentual dos Níveis de Agregação de Valor nas Exportações dos Demais Setores, Brasil, 1997-2010



Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA) a partir de dados básicos da Secex/MDIC, adaptado pelo autor.

O gráfico 2 reforça a questão do aumento das exportações de bens primários pela indústria extrativa mineral. Nessa análise, o autor mostra através dos dados o crescimento das exportações incluindo os produtos básicos que não os da agricultura.

Nas palavras de Gonçalves (2011, p. 5):

O complemento dessa análise considera os demais setores da economia que não a agricultura. Nesse caso, nota-se o crescimento vertiginoso dos produtos básicos cujas exportações multiplicaram-se por 12,7 vezes no período 1997-2010. Os produtos semimanufaturados cresceram 2,3 vezes e os manufaturados 3,1 vezes numa realidade na qual as vendas externas totais desses demais setores, exclusive a agricultura, elevaram-se 4,4 vezes (Figura 5). Esses indicadores revelam que todos os perfis de agregação de valor tiveram vendas externas crescentes, mas os negócios com produtos básicos, em especial minérios, avançaram proporcionalmente muito mais.

As informações estatísticas sobre as exportações da indústria extrativa (gráfico 2 e sua participação no valor adicionado bruto a preços básicos (tabela 5) acima revelam o que as pesquisas tem apresentado sobre a reprimarização da economia nacional. Esses dados associados às informações coletadas sobre exportações e importações de bens de capital e bens intermediários reforçam o conceito de reprimarização de nossa economia.

Para evidenciar a reprimarização da economia brasileira, apresentamos três dados estatísticos distintos que, segundo os estudos aqui apresentados, corroboram esse fenômeno. São eles: a) aumento da importação de bens de capital entre 2000 e 2011; b) expressivo aumento na participação da indústria extrativa no valor adicionado bruto a preços básicos entre 2002 e 2010 ; c) evolução da participação percentual dos níveis de agregação de valor nas exportações dos demais setores, Brasil, 1997-2010 com destaque para com produtos básicos, em especial minérios, esses que tiveram um avanço proporcionalmente significativo segundo Gonçalves (2011).

Vimos que a complementação do processo de industrialização concentra não só os empregos no setor como nos grandes centros urbanos. Mas vimos também que a partir da segunda metade da década de 1980 a indústria tem perdido participação relativa no PIB e de emprego no geral da economia. Pode-se destacar também que à medida que a indústria se moderniza, espraia a modernização para outros setores, como a modernização da agricultura, como bem vimos no Plano de Metas de Kubitschek. A indústria moderniza-se e avança também a mecanização da agricultura, por exemplo, fornecendo equipamentos de bens de capital e insumos como fertilizantes vindos da indústria química.

Mas, à medida que a indústria avança, moderniza-se, avança também, a produtividade do trabalho liberando sobremaneira mão de obra para outros setores da economia. Mão de obra não qualificada cujo o setor de serviços com baixa produtividade acaba absorvendo. Em outras palavras, Carvalho e Cutrim Carvalho (2011, p. 48), “Em síntese, os setores tecnologicamente mais dinâmicos expulsam mão de obra para os setores atrasado que acabam absorvendo essa mão de obra redundante de baixa qualificação”.

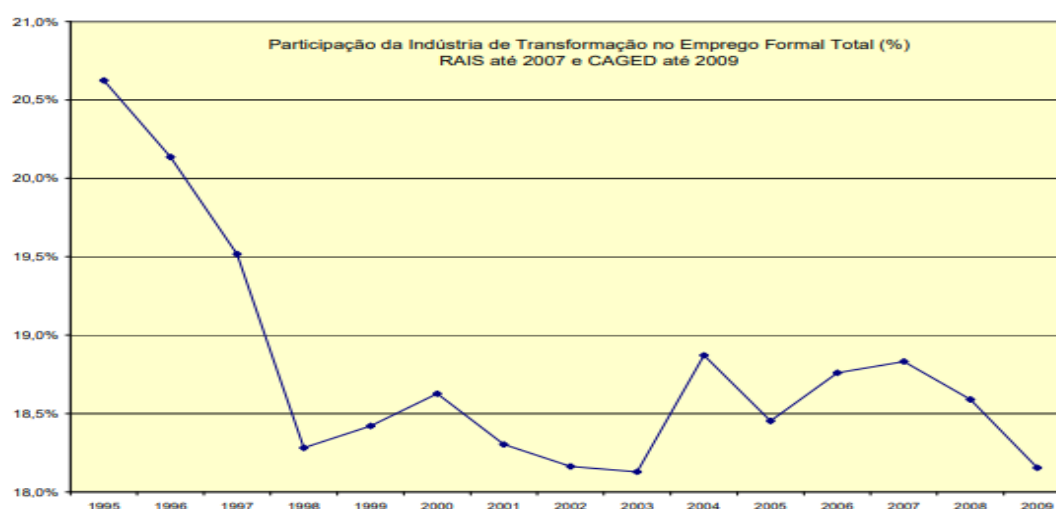
Tais estudos abordam a questão da participação do emprego por diversas fontes de dados. É o caso do estudo da FGV (2010). Pois, se trata de um estudo mais completo. Entre as cinco fontes de dados da pesquisa, trabalharemos somente com uma única fonte, a RAIS (que registra a evolução do emprego formal apenas)⁴⁴. Para ver o estudo completo

⁴⁴ Essa ressalva é importante porque o grau de informalidade do emprego no Brasil é elevadíssimo, com efeitos negativos sobre a produtividade. As informações da RAIS (que registra a evolução do emprego formal, apenas) são apresentadas em seguida. Como já mencionado, aqui se trata de enumeração por registros administrativos (feitos pelos empregadores). Como se depreende da inspeção visual do gráfico, toda a perda de peso da indústria em relação ao total está concentrada entre 1995 e 1998. (...). Mas, uma vez mais, é oportuno qualificar a mudança entre 1995 e 1998: como se sabe, a RAIS experimentou aumento de cobertura nos anos 1990, com melhoria da qualidade e abrangência das informações. Nesse sentido, se esse aumento de cobertura atingiu mais do que proporcionalmente as atividades não industriais — como é

acesse: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>. Em seguida, juntaremos a essa análise o estudo da Fiesp (2011). Os dados mostram a participação do emprego formal de cada setor no total de empregos desde a segunda metade da década de 1980 até 2010, com isso caracterizamos o processo de desindustrialização que vem ocorrendo no período.

Como dito, a análise da Rais aponta como a indústria tem perdido participação de emprego no total da economia de acordo com os dados abaixo:

Gráfico 3 - Participação da Indústria no Emprego Total- Rais/Caged, 1995-2009 em %



Fonte: RAIS (até 2007) complementada com dados do Caged (até dezembro de 2009) FGV (2010, p. 24).

Como o próprio gráfico mostra, os dados sobre a participação da indústria de transformação no emprego formal total estão apresentados da seguinte maneira. Entre 1995 e 1998 são dados da RAIS e a partir de 2007 até 2009, da Caged. Ainda que sejam duas fontes diferentes, ambas apresentam o mesmo quadro sobre a participação da indústria de transformação no que diz respeito aos empregos formais totais da economia nacional. Percebe-se que a maior queda se concentra entre 1995-1998, quando a indústria concentra quase 21% dos empregos formais, segundo a RAIS, declinando até 18% em 1998. A partir daí, oscila 18% e 18,5% sem se recuperar até 2009, último ano do estudo da FGV (2010).

razoável supor, dada a menor dispersão espacial da atividade industrial próxima a centros urbanos (mesmo não metropolitanos) — a queda registrada entre 1995 e 1998 pode em parte ser atribuída ao aumento de cobertura (FGV, 2010, p. 20-24).

Uma vez mais os dados nos revelam a perda relativa da participação da indústria na economia nacional, agora em relação a emprego. Se adicionarmos o estudo da Fiesp (2011) sobre a participação dos empregos formais de cada setor no total de empregos a percepção de perda de participação da indústria seria a mesma, como se poder averiguar num período um pouco mais extenso entre 1985 e 2010. Já em 1985, o setor Serviços já é a área produtiva com maior participação, batendo na casa dos 63,8% contra 25,4% da indústria de transformação, 4,4% da agropecuária e 6,4% da indústria. Ainda, se observarmos o ano de 2010, cujo estudo vai até setembro daquele ano, o setor serviços chega a 70,9% da participação dos empregos formais, enquanto a indústria de transformação chega a 18,3%, com saldo negativo entre 1985 e 2010, diminuindo sua participação em 28% sobre os empregos formais. A fonte de dados utilizada pela Fiesp é Caged. É uma perda considerável em relação ao que representa o setor da indústria de transformação, o setor mais dinâmico da economia⁴⁵.

Se observarmos outros dados em números absolutos (SCN/IBGE) de pessoal ocupado por setor da economia, logo percebe-se que retratam fielmente o que se tem debatido até aqui. Observamos que tanto o setor da agropecuária quanto da indústria perde participação no emprego no que tange a emprego geral da economia. São setores de alta produtividade e, por isso mesmo, acabam liberando mão de obra para o setor de serviços, como pode se observar na tabela abaixo.

A agropecuária não só perde emprego como tem saldo negativo no período, perdendo 833.115 mil empregos de 2000 para 2009. Já o setor da indústria cresce menos que o setor de serviços e, embora não tenha saldo negativo o setor cria menos emprego que o de serviços, gerando somente 4.448.120 milhões de empregos entre 2000 e 2009. Enquanto o setor de serviços no período cria 14.059.787 milhões de empregos a mais. Isto é, tem 40.169.686 milhões de empregos a mais que a Indústria em 2009.

Tabela 6 - Pessoal ocupado por setor da economia

Setores	2000	2009
Agropecuária	17.610.940	16.777.825
Indústria	15.401.694	19.849.814
Serviços	45.959.713	60.019.500
Total		

Fonte: SCN/IBGE, elaboração do autor.

⁴⁵ Para ver estudo completo acesse: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-processo-de-desindustrializacao/>.

Procuramos aqui contextualizar o processo de desindustrialização pelo qual o Brasil está passando ao longo dos anos. Para tanto, lançamos mão de dados oficiais consolidados por pesquisas de importantes instituições como FGV e Fiesp, além de estudiosos com excelência no tema.

Foi certificado, por meio desses dados oficiais, que o país tem sofrido um processo de desindustrialização ao menos há três décadas no que tange o período recortado para nosso estudo 2003/2010. Desde a segunda metade dos anos 1980, com uma concentração desse processo nos anos 1990, sobretudo, por conta das reformas liberalizantes ocorridas que implicaram um processo de perda de participação da indústria de transformação na economia. As variáveis expostas vão desde perda de participação do PIB, produtividade, perda de participação sobre empregos até participação no PIB mundial e exportações e importações de produtos manufaturados.

Se na década de 1970 até meados de 1980 a indústria nacional crescia a plenos pulmões, esse processo foi interrompido a partir daí. As explicações para esse fenômeno são inúmeras e distintas. Mas todas são comprovadas pela perda de participação da indústria na economia nacional e por vários aspectos, como falta de investimentos (CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011); a forte apreciação da taxa de câmbio no mercado internacional associada a crise mundial, aumento das exportações dos produtos primários (GONÇALVES, 2011) com a valorização das commodities, a expansão das importações de produtos manufaturados etc. Nesse sentido, a inauguração de um novo modelo de padrão de produção e consumo também contribuiu para esse processo. Esse que surge com a globalização e que leva os países desenvolvidos à diminuição relativa da participação do emprego na indústria de transformação por conta das investidas às inovações tecnológicas criando novos postos de trabalho. Esse processo de mundialização da economia que funda esse novo modelo de padrão de produção abre fronteiras para uma nova divisão internacional do trabalho mais acentuado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em outras palavras, aumenta a interdependência entre os países com um peso maior de dependência para os países emergentes como o Brasil.

Neste particular, a globalização financeira que se estabelece no final dos anos de 1980 vai configurar-se como um mercado internacional de tal forma que a partir desta configuração germinará um terceiro mundismo ainda mais evidente.

A globalização financeira atrelada à globalização produtiva internacional vai aprofundar a dependência econômica de países periféricos em relação a países centrais,

influenciando o Brasil financeira e tecnologicamente, acentuando seu lugar na divisão internacional do trabalho, uma vez que a globalização, tal como está configurada hoje, resultado de um sistema capitalista em constante necessidade de mercados cada vez maiores e, portanto, em progressiva expansão levou e continuará a direcionar o comércio mundial a sua universalização, criando, assim, a interdependência comercial entre todos os países que compõem o globo. Define, assim, os países de economia central e os países de economia periférica que são economias dependentes. Por consequência, provavelmente a estratégia da política desenvolvimentista entre os anos 2003/2010 está fundada em fortalecer a expansão das empresas de capital nacional no mercado internacional, se valendo desta configuração atual da globalização. Por isso, o governo do PT lançou mão de uma estratégia na qual o Brasil já estava inserido numa economia universal interdependente e, a partir daí pode ter conquistado um papel de grande importância no mercado internacional, fortalecendo, até certo ponto, sua posição nas negociações comerciais internacionais.

Isso conota que o Brasil, embora seja um país altamente industrializado, ainda não alcançou um grau tecnológico capaz de produzir bens de capital a ponto de elevar sua exportação. Em contrapartida, os bens intermediários têm grande entrada no mercado internacional.

Serão ressaltadas agora as características mais gerais da política desenvolvimentista dos anos 2003/2010. As estratégias econômicas, as mudanças institucionais, a frente política que compôs esse projeto, a questão distributiva e, sobretudo, a participação do BNDES como agente financiador e ideológico dessa experiência serão analisados mais profundamente nos capítulos subsequentes. A Experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 ou, de acordo Bresser-Pereira (2012), o Novo Desenvolvimentismo surgiu como resultado expressivo da Ortodoxia Convencional. Para evitar alguma imprecisão metodológica e conceitual do termo, assumiremos o período dos governos petistas entre 2003 e 2010 como experiência/política desenvolvimentista. Dito isso, no Brasil e na América Latina o “novo” estado desenvolvimentista nasce como estratégia econômica de desenvolvimento ao Estado Liberal. As orientações econômicas liberalizantes dos países centrais aos países periféricos, como saída para a crise econômica dos anos 1980, se revelaram uma estratégia efêmera e não promoveram crescimento. Longe disso, aumentaram a desigualdade econômica e social, bem como acarretaram instabilidade financeira. Tal

fenômeno, leva ao poder, ao longo dos anos subsequentes, governos de centro-esquerda. No caso brasileiro, ascende ao poder em 2002 o maior partido trabalhista da América Latina, o Partido dos Trabalhadores. Portanto, a política desenvolvimentista manifesta-se não como um debate de intelectuais sobre como os países periféricos devem lançar mão de uma estratégia de desenvolvimento econômico para fazer à sua maneira uma revolução capitalista, mas como estratégia nacional de desenvolvimento.

Ao contrário das reformas liberalizantes, a reforma institucional da experiência desenvolvimentista está intimamente comprometida com uma política econômica de Estado e deve promover uma estratégia que garanta não só o crescimento econômico, mas, sobretudo, uma distribuição de renda mais efetiva e igualitária. Essas reformas também visam tornar o Estado mais capaz e hábil, contrapondo a ortodoxia convencional (ideais liberalizantes). Isto é, a redução do Estado em prol do mercado livre.

O novo desenvolvimentismo de Bresser (2012) e Boito (2012a), (*em nossa perspectiva experiência/política desenvolvimentista*), uma vez que apoiar-se nesse conceito poderia incorrer problemas conceituais, bem como limitar nossa análise) compreende a nova fase do capitalismo, a globalização como uma oportunidade de expansão internacional de suas empresas de capital nacional, sobretudo empresas de setores estratégicos da economia. No caso brasileiro, o setor agroexportador, as grandes empreiteiras e as empresas de extração de minérios.

Nas palavras de Bresser-Pereira (2012b, p. 54):

O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional têm muitas reformas institucionais em comum, mas seus objetivos costumam ser diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a apoia porque deseja um aparelho do Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional a apoia porque vê nessa reforma uma oportunidade para reduzir a carga tributária.

A experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 assume características diferentes dessa estratégia nacional desenvolvimentista; agora o desenvolvimentismo é liderado por várias frentes políticas dos setores da sociedade brasileira e as empresas nacionais já se encontram plenamente integradas ao capital estrangeiro em relação ao período varguista, conforme Boito Junior (2012a). Ainda, o antigo desenvolvimentismo faz investimentos diretos em infraestrutura e na indústria de base. Do mesmo modo, a

“experiência” de 2003/2010⁴⁶ “pode e deve dar apoio as empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente” segundo, Bresser-Pereira (2012b, p. 49).

Nessa lógica, os países de desenvolvimento tardio criam instituições financeiras públicas com o objetivo de dar sustentação ao investimento privado de longo prazo. No caso brasileiro, nasce o BNDE um banco nacional de desenvolvimento. Essa perspectiva intervencionista vai dar à estatal condição de agente fomentador da economia e auxiliará o Estado brasileiro a conduzir o financiamento de seus programas nacionais de desenvolvimento, mas, ao longo do tempo, a instituição estatal terá diferentes funções no desenvolvimento da economia nacional, passando desde perspectivas desenvolvimentistas até ideais liberalizantes.

Como afirmam Torres Filho e Costa (2012, p. 976):

[...] financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011).

Contudo, o texto abordará somente os períodos (1985-2002) e (2003-2011). O primeiro refere-se ao período identificado como liberalizante, que antecede o governo de Fernando Henrique Cardoso e vai até o fim de seu segundo mandato em 2002. Já o segundo período, que se inicia no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e segue até sua saída em 2011, tem sua perspectiva identificada como desenvolvimentista com formulação de políticas direcionadas para setores estratégicos da economia brasileira que deem condições para as empresas nacionais adquirirem competitividade internacional.

Nos anos 1980 uma agenda liberal começou a tomar forma, mas pode-se afirmar que foi a partir de 1989, com o Consenso de Washington, que a onda liberalizante se firmou de vez como agenda oficial dos países latino-americanos.

Tal onda liberalizante dos anos 1990 afetou igualmente o Brasil, mas, a despeito disso, não como ocorrido em outros países onde instituições financeiras estatais de desenvolvimento foram privatizadas ou fechadas. No Brasil, ao contrário, o BNDES não foi privatizado e tampouco fechado, em verdade foi utilizado como instrumento de financiamento para as privatizações de outras estatais.

⁴⁶ BOITO JUNIOR (2012a). Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo: As empresas brasileiras estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais da época de Vargas.

Devido à agenda liberalizante e às necessidades de ajuste econômico no governo de Fernando Henrique Cardoso, as estratégias desenvolvimentistas foram abandonadas e o BNDES passou a atuar de forma diferente da qual atuava quando havia sido criado. A partir desse momento, o modelo liberal dá ao BNDES o papel de dirigente do Programa Nacional de Desestatização (PND), descaracterizando sua atuação de instituição fomentadora do desenvolvimento econômico nacional.

Dessa forma, o Banco passa a atuar dentro da lógica de mercado, isto é, não atua mais como agente fomentador do desenvolvimento, mas passa a entender que o investimento deve se caracterizar pela avaliação positiva de que o empreendimento deva dar retorno financeiro de seu empréstimo no futuro (TORRES FILHO; COSTA, 2012).

Nas palavras de Costa (2006, p. 7):

Em 1995 a instituição inaugurou uma modalidade de apoio financeiro, inserida no âmbito do Programa do Governo Federal de apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Nestas operações a instituição comprava ações de empresas estaduais que seriam privatizadas, concedendo, assim, adiantamento aos governos estaduais referentes à venda futura dessas mesmas ações. O objetivo deste apoio era contribuir para amenizar o problema das finanças dos Estados e promover a recuperação da capacidade de seus investimentos.

O papel ideológico que assume o BNDES nos anos 1990 é o de um posicionamento de principal articulador e defensor da desestatização, quer dizer, um ideário liberalizante.

Ao passo que no governo Lula ocorrem significativas mudanças, sobretudo com a gestão Carlos Lessa, que modifica toda a estrutura do Banco, retomando seu viés político ideológico desenvolvimentista, deixando de lado a questão de política macroeconômica que Fernando Henrique Cardoso havia implantado. Porém, a política desenvolvimentista de Lula não é o mesmo projeto desenvolvimentista nacional dos anos 1950, pois assume novas características. Essas características têm como premissa um projeto nacional de conciliação de classe, fundado no resgate do papel do Estado como agente que garante justiça social, gerencia a diminuição da desigualdade e promove um novo ciclo de desenvolvimento do país, através do fomento de “políticas públicas”, tanto de seguridade social quanto, em maior volume, de desenvolvimento econômico.

Por isso mesmo, a política desenvolvimentista dos anos 2003/2010 concentra-se em três perspectivas. A expansão do mercado interno (inclusão pelo consumo), políticas de distribuição de renda como ferramenta para tal inclusão e obras de infraestrutura, das quais frações da burguesia irão se beneficiar. Logo, o projeto lança mão da abertura do

mercado externo graças a uma política externa promovida por meio do Estado, ou melhor, abertura e aumento de crédito desempenhado pelo BNDES que procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Entre as empresas de capital nacional, beneficiadas por tal política, estão empresas dos setores considerados estratégicos para o comércio exterior, como as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios.

Foi a partir de 2004, com a posse de Guido Mantega, então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, substituindo Carlos Lessa no BNDES, que as orientações para que a estatal se firmasse como um banco de fomento se tornaram mais claras, sobretudo, na integração da América do Sul. A relação Sul-sul havia dado ao BNDES o protagonismo de agente da política externa brasileira. A partir de então, se destacam alguns projetos em diferentes países da América Latina com subsídios da estatal – a linha II, IV e V do metrô em Caracas, na Venezuela, e de Gasoduto entre Lima e Callao, no Peru. Alinha-se a essa orientação estratégica mais tarde a criação do (PAC) em 2007 que promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, cujo programa se tratava de uma agenda de desenvolvimento definida como prioridade de investimento pelo governo do Partido dos Trabalhadores e do presidente Lula. Já em maio de 2007, foi publicado o primeiro balanço do PAC, da qual já se haviam iniciado em janeiro e compreendia até abril daquele ano com grande expectativa de reflexos no PIB.

Já em abril, o PAC tinha, em andamento, 1.646 empreendimentos no país. Para se ter uma ideia, desse total de obras em andamento, havia 52% deles com andamento satisfatório; 39,1%, com atenção e 8,4%, em estado preocupante, somando 91,6% dos empreendimentos em condições satisfatória em seu percurso (BRASIL, 2007).

A origem dos recursos viria desde empresas estatais como a Petrobras, empresa de economia mista, cujos recursos estavam previstos na ordem de R\$ 148,7 bilhões de investimentos. Outros recursos proveriam do orçamento da União e seguridade, bem como de empresas privadas. Essas que teriam por meio de créditos subsidiados pelo BNDES, por exemplo, estímulos ao investimento.

Entretanto, foi necessário uma série de ações governamentais econômicas e políticas para que fosse capaz de pôr em ação o programa. Tais ações iam desde medidas institucionais, passando por estimativas de desoneração tributária até o aperfeiçoamento do sistema tributário no que tange à melhoria de arrecadação. Uma das medias

institucionais aprovadas pelo Congresso Nacional foi a MP 346 que abria créditos extraordinário para a execução das obras⁴⁷.

Nossa proposta é fluidificar o Programa de Aceleração do Crescimento nos capítulos seguintes, de acordo com os objetivos propostos pelos capítulos.

Não obstante, toma-se, como exemplo dessa estratégia, o volume movimentado pelo BNDES de forma direta para a Construtora Noberto Odebrecht. Entre os anos 2004 e 2015, o desembolso do BNDES foi de R\$ 1.699.814.304,00 bilhão e, nove contratos de Operações: Pós-Embarque⁴⁸, na categoria de bens e serviços para obras no exterior em Caracas, Venezuela e Peru.

As informações seguintes iluminarão como esses contratos foram celebrados entre o banco estatal e a empreiteira Odebrecht⁴⁹. Esses dados serão tratados com maior profundidade nos capítulos IV e V: a) Exportação de bens e serviços destinados à construção da linha II do metrô de los teques. Venezuela-2015, R\$ 334.202.432,00 milhões; b) Exportação de bens e serviços destinados à construção da linha V do metrô de Caracas. Venezuela-2015, R\$ 200.000.000,00 milhões; c) Exportação de bens e serviços brasileiros para a construção da Central Hidroelétrica Chaglia e da Infraestrutura a ela associada (Incluindo linha de transmissão. Peru-2013, R\$ 340.421.824,00 milhões; d) Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à construção da linha V do

⁴⁷ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 346, DE 22 DE JANEIRO DE 2007. Convertida na Lei nº 11.469, de 2007. Exposição de Motivos: Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, para os fins que especifica. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei: Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, cento e oitenta e três mil, seiscentos e trinta e nove reais), para atender às programações constantes do Anexo desta Medida Provisória. Art. 2º A abertura do crédito de que trata o art. 1º correrá à conta de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional e de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional. Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Este texto não substitui o publicado no DOU de 22.1.2007 - Edição extra.

⁴⁸ O produto BNDES Exim Pós-embarque compreende as seguintes linhas de financiamento: BNDES Exim Pós-embarque Bens, BNDES Exim Pós-embarque Serviços, BNDES Exim Pós-embarque Aeronaves e BNDES Exim Automático. No produto pós-embarque, o objeto do financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros. Nesse caso, o BNDES antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devidos pelo importador estrangeiro. Esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil, e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. Portanto, não há remessa de divisas ao exterior. O pagamento do financiamento pelo importador estrangeiro é realizado por intermédio de banco mandatário, que entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

⁴⁹ <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/odebrecht/>. Acesso em 01/07/2020.

metrô de Caracas, na Venezuela -2009, R\$ 219.342.336,00 milhões; e) Exportação de bens e serviços de engenharia destinados a construção da linha II do metrô de LOS TEQUES, na Venezuela, com 12 km de extensão e 6 estações em seu percurso. Venezuela-2009, R\$ 527.847.712,00 milhões; f) Exportação de bens e serviços para a construção do trecho El Vallea-la Rinconda, com 6,2 KM de extensão, 3 estações e 1 intercâmbio intermodal integrante da linha 3 do metrô de Caracas/Venezuela-2004, R\$ 78.000.000,00 milhões⁵⁰.

Alguns pontos da estratégia econômica da experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010

Enquanto no nacional-desenvolvimentismo o BNDE era o principal instrumento de fomento da política industrial e de desenvolvimento e, portanto, ferramenta de criação de um mercado interno e de uma classe operária por meio da substituição da importação e anti-imperialista, a experiência desenvolvimentista tem como principal função do BNDES ser o fomentador da expansão internacional das empresas de capital nacional além do indutor do Programa de Aceleração do Crescimento. Agora não há formação de uma classe operária, pois ela já se desenvolveu e está plenamente organizada, bem como as empresas nacionais estão amplamente integradas ao mercado internacional.

Assim, o papel dos estados na presente economia globalizada, tornou-se fundamental, sobretudo, nos países de economia dependente, como é o caso do Brasil, um Estado com estratégias pontuais muito maiores agora do que antes, com o nacional-desenvolvimentismo. Por isso, países da América Latina, nos anos 2000, procuraram dar uma resposta muito incisiva às ondas liberalizantes com uma nova estratégia desenvolvimentista.

Como produto das orientações dos países ricos, como dito anteriormente, isto é, as medidas liberalizantes não resultaram em respostas positivas aos países latino-americanos. Por essa razão, o novo desenvolvimentismo foi a objeção a nova onda liberalizante e, tem como instrumento, para tentar neutralizar essas propostas, uma estratégia nacional-desenvolvimentista, já que tais investidas liberais dos anos 1990 são vistas como tentativa de frear o crescimento econômico de países concorrentes no

⁵⁰ Dados obtidos no site www.bndes.gov.br. Acesso em 14 out. 2017.

mercado internacional, tanto é que países que não seguiram essas orientações, como os asiáticos, experimentaram, ao longo dos anos, taxas de crescimento consideráveis, até mesmo maiores que países centrais.

Por essa razão, os estados latino-americanos, associados a empresários, funcionários públicos e à classe trabalhadora, formaram uma frente política com o propósito de alavancar seu desenvolvimento.

Segundo Boito Junior (2012, p. 3-4):

As empresas brasileiras estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais da época de Vargas e assume as seguintes características: a) essa frente é dirigida pela grande burguesia interna brasileira; b) tal frente envolve trabalhadores que se encontram excluídos do bloco do poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal; c) a frente entretém uma relação de tipo populista com essa massa marginal; d) a frente se constitui no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco do poder e; e) ela enfrenta, no processo político nacional, aquilo que poderíamos denominar o campo neoliberal ortodoxo, campo que representa o grande capital financeiro internacional a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital.

Essas propostas são, portanto, de uma política desenvolvimentista alicerçada em um planejamento macroeconômico e que o Estado investe em empresas de setores estratégicos da economia. Aliado ao fato de as empresas brasileiras estarem mais integradas ao capital internacional, o BNDES se torna o principal instrumento da expansão internacional das empresas de capital nacional. Isto é, coube ao BNDES, nesse período, ser a ferramenta para aplicação da estratégia da agenda da política externa brasileira.

Então, quais são as diretrizes da política externa brasileira? Ela está fundada numa posição político-ideológica ou apenas uma agenda macroeconômica? Essa questão será respondida nos capítulos subsequentes desta tese, a respeito do BNDES na política externa de Lula.

Observou-se que tanto o nacional-desenvolvimentismo quanto a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 são estratégias econômicas de países de capitalismo tardio, mas lançam mão de estratégias diferentes. Pois, o primeiro, ao dar maior importância ao setor industrial, revela que a conjuntura político-econômica do período favorecia o crescimento do mercado interno, mas sem preocupações com a expansão das empresas nacionais no mercado externo até porque nesse primeiro momento a indústria nacional ainda engatinhava. Era uma “protoindústria”, em outras palavras, as

primeiras indústrias ou empresas nacionais são as indústrias têxteis que se fazem pela contradição dos latifúndios pré-capitalistas, que mais tarde se tornaram empresas capitalistas agroexportadoras (GRAMSCI, 1988). Portanto, as indústrias nacionais cresciam somente quando o setor exportador crescia e, não tinham capacidade germinativa, não se expandiam. Já a política desenvolvimentista se encontra num período mais recente, embora ainda as economias desses países, como o caso do Brasil, se façam interdependentes agora de uma economia globalizada. Sua estratégia econômica é liderada por várias frentes políticas dos setores da sociedade brasileira, bem como as empresas nacionais. Encontram-se abertamente integradas ao capital internacional e, portanto, a estratégia contempla essas condições para que essas empresas adquiram competitividade internacional. Pode-se observar que as estratégias entre o nacional e a política desenvolvimentista dos anos 2003/2010 em relação ao mercado internacional tomam caminhos diferentes. Isto é, o primeiro, verifica-se por um processo de crescimento endógeno completo, no que diz respeito a incentivar o processo de acumulação interna para constituir o capitalismo industrial nacional, enquanto a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 procura assim, como o nacional-desenvolvimentismo, ampliar os investimentos governamentais, mas com objetivo diferente, o de internacionalizar empresas de capital nacional, por exemplo.

Conforme Bresser-Pereira (2012 p. 45),

Alguns fatores históricos levaram a “falência” do antigo desenvolvimentismo como: a) a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado; b) o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; c) A grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países Latino-americanos; d) A onda neoliberal e no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria de escolha pública e do novo institucionalismo três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo; e e) O êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha.

A política desenvolvimentista tem como estratégia expandir as empresas de capital nacional no mercado externo e o principal instrumento de fomento é o BNDES.

Finalmente, os dados e informações aqui apresentados expressam as diferenças de estratégias entre o projeto nacional-desenvolvimentista e essa nova experiência desenvolvimentista.

Por esse motivo, a primeira parte do trabalho apresenta as estratégias de crescimento através de um processo de industrial do país, isto é, a criação de um parque industrial nacional relacionada ao nacional desenvolvimentismo entre os anos 1930/1964.

Uma estratégia de proteção das indústrias nacionais que surgiam naquele momento ou, como já mencionado, uma estratégia de substituição da importação, poupança forçada com investimentos do Estado direto em infraestrutura, através de empresas do setor público com o propósito de desenvolver novos setores da economia e; a segunda parte trás as estratégias que o governo Lula, durante os anos 2003/2010 com o propósito de dar condições de competitividade internacional para empresas de capital nacional. Essas estratégias têm como principal ator político uma frente “neodesenvolvimentista” heterogênea alicerçada na grande burguesia interna brasileira, representada nas empresas de setores da economia considerados estratégicos como a agroexportador, empreiteiras e empresas da mineração e, de outro lado, determinados interesses das classes populares como, por exemplo, o operariado urbano e a baixa classe média que veem na valorização do salário mínimo e nos programas de transferência de renda uma oportunidade de aumento real do poder de compra (consumo) (BOITO JUNIOR, 2012b).

Esse primeiro capítulo apresentou as semelhanças e diferenças entre o nacional desenvolvimentismo e a política desenvolvimentista dos governos Lula com destaque para o papel do BNDES como agente indutor do processo de industrialização e o seu papel ainda que de maneira geral na experiência desenvolvimentista dos anos 2000 que tinha como estratégia expandir empresas de capital nacional no mercado externo como também acelerar o crescimento econômico do país, sobretudo, a partir de 2007 quando o banco estatal torna-se o principal fomentador do PAC.

O primeiro capítulo, ao vislumbrar o papel do BNDES no período de 2003/2010 nos fornece os primeiros subsídios para responder nossa hipótese principal que é compreender se o banco estatal foi o principal instrumento da política desenvolvimentista dos governos Lula tanto no âmbito econômico quanto ideológico.

CAPÍTULO 2 A QUESTÃO DISTRIBUTIVA

2.1 A Questão Distributiva

Este capítulo apresenta como de um lado a conciliação de classe do governo Lula incluiu no mercado consumidor famílias que estavam antes fora do bloco do poder e do consumo. Essa conciliação se deu por diversos fatores que a política desenvolvimentista lançou mão, como, por exemplo, o aumento real do salário mínimo, crescimento econômico e, substancialmente, às políticas sociais compensatórias. Ao mesmo tempo, essas políticas auxiliaram na diminuição da desigualdade de renda, elas apresentaram o fenômeno de uma concentração de renda dinâmica como se pode ver ao longo do capítulo. Portanto, esse capítulo já nos dá suporte para compreender mais profundamente a conciliação de classe de Lula.

A questão distributiva é parte substancial de uma política desenvolvimentista. Para que o projeto de desenvolvimento econômico se realize, com toda plenitude, é necessário que a população em geral legitime esse processo (BRESSER, 2011). E, uma das formas de ratificar é melhorar as condições de vida da classe trabalhadora. Portanto, o aumento real do salário e outras formas de redistribuição de renda, através de implementação de políticas públicas direcionadas para geração de empregos e transferência de renda, são medidas importantes nesse processo.

Entre as propostas de distribuição de renda, pode-se pontuar a redistribuição de renda por meio da tributação, e a questão que se coloca aqui é: até que ponto no período entre 2003/2010 o governo Lula irá tratar dessa questão específica? Essa tributação está fundada em qual processo? Seria uma tributação sobre as classes mais ricas, como forma de ampliar a poupança nacional e, conseqüentemente, os investimentos estatais ou tomou outro caminho? Quais as medidas necessárias e tomadas no período? A própria elevação real salarial e, também qual foi sua proposta de desconcentração de distribuição da renda, uma vez que uma experiência desenvolvimentista implica a descentralização de renda? Nesse sentido, qual a relação entre concentração de renda e o crescimento econômico? Qual a proposta para evitar que esse projeto desenvolvimentista implicasse ainda mais uma maior concentração de renda?

Reside na questão da reforma agrária uma reestruturação e redistribuição de renda como recipiente da própria experiência desenvolvimentista? Quais mecanismos foram usados para realizar tal reforma? Ela foi debatida com a sociedade? Até que ponto levaram essa questão? Junto com a reforma agrária, qual foi o caminho escolhido em

relação à questão do crédito para que tal reforma se realizasse ou não? Essa questão será debatida no capítulo IV.

Entre todos os instrumentos possíveis para efetivar o projeto desenvolvimentista quais foram as alternativas para que o Estado estivesse dotado de meios financeiros necessários para a tarefa do crescimento econômico?

Nesse sentido, este capítulo pretende verificar quais foram as medidas tomadas no período para diminuir a concentração de renda ou se, ao longo desse governo, se manteve (e aumentou) a concentração nas mãos de poucos.

Embora a reforma tributária petista tenha dado continuidade a uma injustiça social ao preservar uma tributação de concepção de neutralidade e, portanto, de caráter regressivo, houve pequenos avanços no que diz respeito, por exemplo, à desoneração de produtos da cesta básica de consumo, bem como compensou pelo caráter progressivo do gasto social como educação, saúde, previdência e assistência social a redução das desigualdades provocadas por uma tributação expressivamente regressiva, de acordo com Carvalho (2018).

Entretanto, a concentração de renda foi preservada, mesmo promovendo um estímulo ao consumo por meio do aumento real do salário mínimo e a expansão do crédito, ofertando maior poder de compra ao assalariado, como também estimulou um processo de inclusão financeira por meio do acesso ao crédito. Contudo, a facilidade do acesso ao crédito fez com que o comprometimento da renda das famílias com os juros e a amortização do serviço da dívida saísse de 15,8% em março de 2005 para 22,2% em setembro de 2016⁵¹.

Uma das medidas para facilitar o acesso ao crédito estava concentrada no chamado crédito direcionado, quer dizer no financiamento, por exemplo, de programa habitacional concedido pelos bancos públicos seguido do aumento de crédito às famílias.

Segundo Carvalho (2018, p. 26):

Dentro da categoria dos financiamentos pessoais com recursos livres, a introdução do crédito consignado possibilitou que aposentados, servidores públicos e uma parcela de trabalhadores – a depender do sindicato a que estavam vinculados- obtivessem acesso a crédito com taxas de juros relativamente mais baixas e prazos maiores.

⁵¹ Informações obtidas no site do Ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29186. Acesso em: 13 out. 2018.

No que diz respeito ao crédito consignado⁵² aos servidores públicos e aposentados, o acesso se deu de forma que as taxas de juros fossem menores do que os praticados pelo mercado financeiro, em outras palavras, crédito subsidiado.

A política desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores, por promover a inclusão através da incorporação financeira impulsionada pela expansão do crédito em sua maior parte, eleva o comprometimento da renda das famílias com o pagamento da dívida em 6,4%. Em outras palavras, o compromisso das famílias com o pagamento da dívida era de 15,8% em março de 2005 e sobe para 22,2% em setembro de 2016, como apontados anteriormente.

Esse processo de expansão do crédito às famílias tem seu efeito de endividamento como resultado da inclusão financeira, tanto que essas medidas não tiveram caráter de mudança permanente, portanto, não foram transformadoras da estrutura social. Porém, se revelaram como medidas que reproduziram os efeitos de uma política com agenda liberal e atacaram os resultados com dimensões que mais aliviaram seus efeitos do que promoveram transformações no país, isto significa que as medidas tomadas para a inclusão tiveram um efeito bumerangue, embora no período tenha havido a valorização do salário mínimo e, conseqüentemente, o aumento do poder de compra, a concentração de renda permaneceu no topo da pirâmide, inclusive endividando a classe trabalhadora.

Agenda do salário mínimo e tributação

Neste tópico, procura-se compreender se a política de salário mínimo do governo Lula implicou na recuperação e, por isso mesmo, na valorização real do salário mínimo e, portanto, se não houve perda, em outras palavras existe perda salarial quando a inflação é maior que a reposição salarial? Como também se houve ganho real em comparação ao governo anterior.

O primeiro e maior obstáculo para a elevação do salário mínimo seria o impacto que o aumento motivaria sobre a previdência.

Conforme apontam estudos e pesquisas do Dieese (2004, p. 4):

Dados do orçamento da união permitem derivar que a cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo, corresponde um custo adicional de R\$ 132

⁵² Lei n°. 10.820 de 2003. Legislação que introduziu o crédito consignado.

milhões na Previdência Social. Uma elevação do mínimo – dos R\$ 283,00 previstos no orçamento de 2005 – para R\$ 320,00, implicaria, portanto, em necessidade de aportar mais R\$ 9 bilhões para as despesas previdenciárias.

Considerando a engenharia de cálculo do Dieese para o impacto sobre a previdência, como resultariam as consequências do aumento do salário mínimo sobre a previdência ao longo dos anos do governo do PT?

Gráfico 4 - Impacto do aumento do salário mínimo nas contas da previdência em R\$ em bilhões



Fonte: Dieese (2011), elaborado pelo autor.

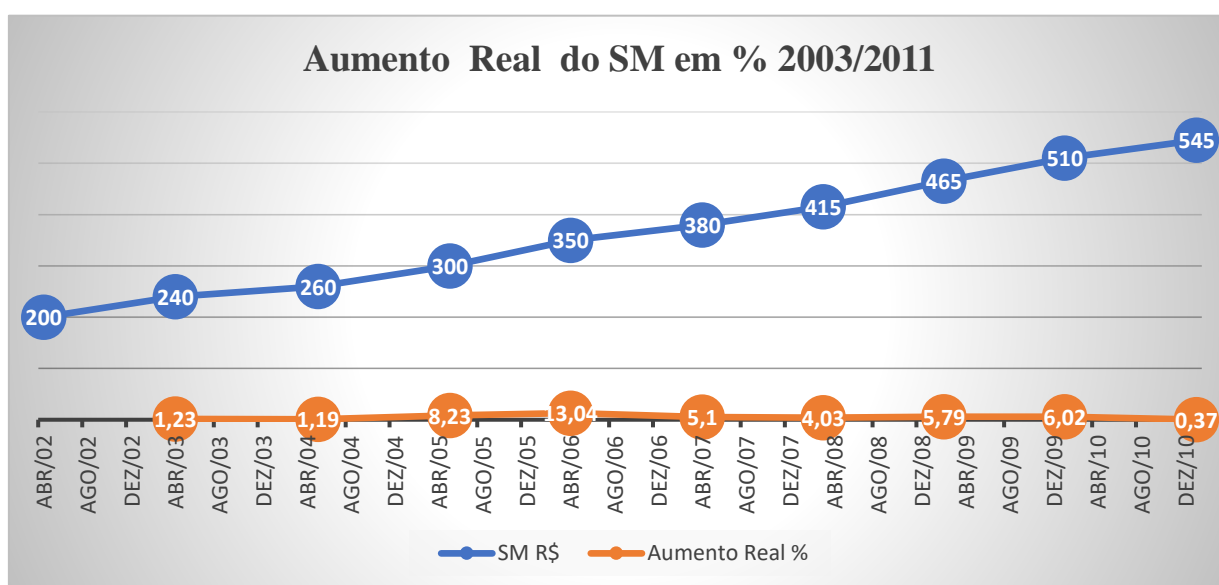
O gráfico acima mostra a variação do impacto do aumento do salário mínimo nas contas da previdência entre os anos de 2005 e 2011, levando em conta a variação do aumento do salário mínimo de um ano para outro, conforme se descreve: a variação do SM de 2005 para 2006 é de R\$ 50,00. Em 2005, o SM correspondia a R\$ 300,00 e em 2006 aumentou para R\$ 350,00. Essa variação teve impacto de R\$ 7,9 bilhões na previdência daquele ano, um decréscimo em relação a 2005 quando o impacto bateu na casa dos R\$ 9 bilhões. Foi assim, também, em relação ao impacto de 2006 para 2007, isto é, o aumento do salário mínimo entre 2006 e 2007 que foi de R\$ 350,00 para R\$ 380,00. O seu impacto foi da ordem de R\$ 5,9 bilhões nas contas da previdência. De 2007 em diante, o impacto sempre variou entre os anos numa crescente, voltando a cair somente de 2010 para 2011, como se pode ver no gráfico.

Desse modo, viu-se no gráfico o impacto que o aumento do salário mínimo provocou nas contas de Previdência, entretanto, esses aumentos do salário mínimo ao

longo dos anos se verificaram em aumento real e de quanto foi esse aumento de ano para ano e no acumulado? É o que o gráfico, a seguir, responderá.

O salário mínimo, em abril de 2002, correspondia a R\$ 200,00 e passa a valer em janeiro de 2011 R\$ 545,00, essa variação do SM de 2002 para 2011 corresponde a um ganho real no período de 54,25%, conforme Dieese⁵³.

Gráfico 5 - Aumento Real do SM EM % 2003/2011



Fonte Dieese (2011) elaborado pelo autor.

Ao começar a análise pelo ano de 2003, pode-se verificar que já no primeiro ano do governo Lula o SM tem um acréscimo real de 1,23% em relação a 2002 e em abril de 2004 já bate na casa de 8,23%, reservando o maior valor alcançado para abril de 2006 que corresponde a 13,04%. Nos anos subsequentes cai para 5,1% e logo para 4,03% em abril de 2008, coincidentemente ano em que agrava a crise imobiliária financeira dos EUA e volta a subir em 2009, chegando ao patamar de 6,02% o aumento real do SM e nova queda em janeiro de 2011 para 0,37%, mas no acumulado do período tem um acréscimo real de 54,25%.

Ao comparar o aumento real do salário mínimo com o poder de compra do trabalhador, percebe-se que no quesito Cesta Básica tal aumento revela um poder real de compra. Em outras palavras, se no ano de 2002 o SM comprava o equivalente a um

⁵³ Ver Dieese/nota Tec. 93 Salário Mínimo, 2011. Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011.

número X de Cesta Básica a partir de 2003 o trabalhador, conseqüentemente, passa a comprar um número maior de Cesta Básica com seu SM. Como mostra a tabela na seqüência:

Tabela 7 - Relação entre a quantidade de cestas básicas adquiridas com um salário mínimo São Paulo -1995-2011

Ano (*)	Relação Salário Mínimo/ Cesta Básica
1995	1,02
1996	1,14
1997	1,23
1998	1,22
1999	1,25
2000	1,28
2001	1,37
2002	1,42
2003	1,38
2004	1,47
2005	1,60
2006	1,91
2007	1,93*
2008	1,74*
2009	2,01
2010	2,06
2011	2,06

Fonte: Dieese (2011).

Nota: (*) médias anuais da cesta básica de São Paulo e salário mínimo.

Essa média em relação ao poder de compra do SM, por quantidade de cestas básicas adquiridas, tem variação ao longo dos anos e aponta um crescimento do poder de compra do trabalhador com seu ápice em 2007, chegando a comprar o equivalente a 1,93* cestas básicas, entretanto, cai logo no ano de 2008 para 1,74* cestas básicas. Essa queda pode ser explicada pela própria crise de 2008, que pode ter impactado no aumento do SM e pela perda de força no aumento real do SM, pois de 2007 para 2008 cai de 5,1% para 4,03%. Essa perda de vigor do aumento real do SM, além da crise financeira, pode ser explicada pelo aumento da inflação entre esses anos. A inflação medida pelo IPCA (em %) para o ano de 2007 foi 4,46%, enquanto a inflação de 2008 alcançou 5,90%⁵⁴. Contudo, o poder de compra do SM em relação às cestas básicas recupera-se nos anos seguintes, conforme aponta a tabela.

⁵⁴ Fonte: Banco Central.

Por outro lado, a questão tributária, ou melhor, a reforma tributária sempre se revelou uma pedra no sapato do poder executivo nacional, e não foi diferente no período de 2003/2010 com Lula no governo federal. A reforma tributária, que passou pelo Congresso em 2003, foi desfigurada do original, costurada politicamente pelo então ministro da Fazenda Antonio Palocci, e não correspondeu em nada à proposta que o Partido dos Trabalhadores apresentou em seu programa de governo em 2002, ano de eleições presidenciais. As propostas tinham de ser encaradas pelo governo Lula com o objetivo de aumentar a eficiência econômica e reduzir as desigualdades sociais que o sistema tributário brasileiro promovia com seu caráter regressivo e, dessa forma, corrigir as distorções por ela provocada.

Eram pontos fundamentais apresentados no programa de governo do PT nas eleições em 2002, mas que em 2003 acabaram ficando de fora da reforma tributária proposta pelo PT. A tributação da fortuna, da herança e os demais tópicos do programa são: a) Simplificação do ICMS, transformando – o em IVA (Imposto sobre valor agregado); b) Desoneração das exportações; c) Desoneração do investimento produtivo; d) Tributação da fortuna e da herança, conforme já prevê a Constituição de 1988 e, e) Redução da carga tributária que recai sobre os setores médios assalariados e redução da carga tributária sobre os bens de consumo de massa (alimentos, vestuário, materiais de construção e outros).

Nem mesmo o fato de o Estado brasileiro ter avançado no que diz respeito às políticas de transferência de renda, ter promovido certo crescimento econômico de forma mais acelerada, bem como proporcionar alguma redução das desigualdades, seja pela elevação do salário mínimo e pela inclusão pelo consumo, fez com que o governo realizasse uma reforma tributária conforme seria necessário fazer.

O governo Lula não foi capaz de fazer reformas profundas e estruturais no sistema tributário brasileiro. Ao contrário, em vez de promover uma política de enfrentamento e suplantar as desigualdades que o sistema tributário provocava, seguiu uma política que deu continuidade à concentração de renda e às desigualdades regionais.

De acordo com Carvalho (2018, p. 50):

Em 2008 foram deliberadas decisões no âmbito fiscal em que tais medidas incluíam uma política de desonerações tributárias mais conjunturais do que estruturais, pois foram direcionadas para a indústria automobilística. Nesse caso, a redução sobre impostos industrializados (IPI) que, mais tarde, em 2009

se estenderam para mais bens de consumo duráveis, como a chamada linha branca (eletrodomésticos), móveis, materiais de construção etc.

Aliadas a essas medidas para evitar um impacto maior da crise de 2008 sobre o país, igualmente, outras medidas foram aplicadas. Para Carvalho (2018, p. 38) “A primeira foi a criação de duas novas faixas de tributação no imposto de renda da pessoa física (IRPF) com alíquotas menores para a chamada classe média baixa. A segunda foi o programa minha casa minha vida, lançado em março de 2009”.

Vale lembrar que essas medidas são de natureza permanente e, por isso mesmo, têm caráter estrutural. Posteriormente houve uma ampliação do programa com financiamento para construção de casas populares a taxas de juros subsidiadas para famílias de baixa renda sobre o crédito imobiliário.

Embora houvesse aumento real do salário mínimo, bolsa família e, conseqüentemente, maior poder de compra das famílias, é verdade que a redução da desigualdade não foi maior e permanente por conta do sistema tributário brasileiro, caracterizado pela promoção da concentração de renda, já que esta é elevadamente regressiva e não corrige as distorções que a estrutura tributária provoca. Isto é, o país teria uma distribuição mais igualitária se a elevada parcela da renda dos mais ricos não fosse isenta de imposto de renda.

Ainda em relação à tributação, mas agora sobre a tributação indireta, quer dizer, tributação sobre o consumo e a produção (ICMS, IPI, Cofins e Cide) são diretamente responsáveis pela manutenção e aumento da desigualdade, uma vez que esses tributos correspondem a boa parte da arrecadação de impostos do país e incidem maciçamente sobre a classe trabalhadora.

A reforma tributária do governo Lula, em 2003, não tem como seu ponto principal reverter a estrutura tributária e a concentração de renda. Embora tenha falado em tributar fortunas e heranças em seu programa de governo de 2002, a reforma aprovada no Congresso não contemplou esses itens que nem chegaram a ser debatidos no plenário, pois foram retirados nas comissões da PEC 42/03. Por esse motivo, continua a forte característica regressiva, o que aponta para um desequilíbrio da carga tributária. Essa característica regressiva da reforma impede, ou melhor, abandona o princípio da progressividade, pois preserva os objetivos sociais de uma política fiscal voltados para que a tributação seja neutra. Por outro lado, poder ou não implantar uma reforma tributária

com um princípio progressivo, logo se declina sob a exigência de uma tributação maior de quem tem renda mais alta e maior riqueza.

Os breves avanços distributivos que foram alcançados com tal reforma não se revelam em transformações estruturais, entretanto, reduzem o efeito provocado pela reforma quando se desonera produtos que compõem a cesta básica de consumo, mas não são permanentes e, portanto, não têm caráter estrutural. Desse modo, a concentração de renda tem continuidade. Quer dizer, é meramente atenuada. Ao mesmo tempo, uma agenda neoliberal é reproduzida com tratamento paliativo para seus efeitos “A ideologia neoliberal é maleável o suficiente para ser adaptada as peculiaridades de cada país da periferia, mas está sempre voltada para dar espaço preponderante ao mercado e para reduzir o Estado” (BIRD, 1992a, 1992b; PRZEWORSKI, 1991 *apud* BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007, p. 45).

Segundo defensores dessa agenda, a neutralidade da estrutura tributária é importante porque impostos não devem provocar distorções nos preços e nas decisões econômicas. Contudo, a conformidade com uma cobrança de impostos progressiva nada mais é do que um instrumento que corrige a desigualdade da concentração de renda e, sobretudo, a cobrança de impostos diretos. Em outras palavras, sobre a renda de pessoa física e jurídica na reforma tributária do governo Lula, em 2003, não foi isso que ocorreu. De maneira oposta, tal reforma não estabeleceu nenhuma transformação estrutural tributária, como dito anteriormente. Ela unicamente deu continuidade à neutralidade praticada no sistema tributário nacional. Tanto que o “0,01% dos mais ricos da população se apropriou de 68% do crescimento da renda nacional no período. Embora o foco do trabalho de Morgan seja a distribuição da renda pre-tributação” de acordo com (CARVALHO, 2018, p. 50).

Ao falar sobre impostos diretos, logo se revela o imposto de renda (IR), o mais importante, esse por sua vez tem suas alíquotas díspares conforme a faixa de renda, isentando a maioria da população. Mas recaindo pesadamente sobre parte dela, já que os impostos indiretos (ICMS, IPI, ISS), por exemplo, recaem sobre todos da mesma forma. Esses acabam num segundo momento afetando os mais pobres, uma vez que incidem sobre os fatos econômicos globais. A proposta da reforma tributária do governo Lula em 2003 tinha como seu maior objetivo aumentar a eficiência econômica e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades sociais, corrigindo suas distorções, simplificando o sistema tributário nacional. Sobretudo, a cumulatividade de contribuições que incide diretamente

sobre os assalariados e a produção, no que diz respeito aos impostos indiretos, impactando na população com rendas médias e baixas. Esses impostos, em grande parte da tributação, advêm do consumo. Para se ter uma ideia, a tributação sobre o consumo em 2005 correspondia a 48,9% (BRASIL, 2006) do total da arrecadação, enquanto hoje gira em torno de 47,4%⁵⁵ das compras de bens e serviços, o que significa que as medidas tomadas pelo governo Lula, através da reforma tributária a PEC 42/03, obtiveram nenhuma ou pouca eficácia no combate às distorções provocadas pelo sistema tributário nacional.

E por fim, tal reforma obteve pequenos avanços no que diz respeito à redução das desigualdades regionais e à concentração de renda. Mas não sinalizou uma política de enfrentamento e, por isso mesmo, não reverteu a estrutura tributária brasileira de favorecimento de concentração de renda, pois não atacou de frente uma estrutura de impostos regressivos e seus efeitos se mantiveram preservados pela reforma.

2.2 A dinâmica da concentração de renda, a queda da desigualdade de renda e o Impacto das Políticas de Transferência de renda na queda das desigualdades sociais no período 2003/2010

Uma política permanente de valorização do salário mínimo como variável de grande potencial distributivo tem seus efeitos positivos, mas mesmo havendo uma valorização real do salário mínimo nos anos de governo Lula, como também o aumento de emprego devido ao crescimento econômico no período, o governo do PT não fez mudanças significativas. A elevação real do salário mínimo pode se revelar numa transferência de renda real do conjunto de um setor da população consumidora para determinado setor da economia. Não há uma concentração de renda estática Furtado (2007a), ela é dinâmica porque o centro dinâmico da economia se desloca de um setor produtivo para outro, transferindo a renda real para grupos sociais diferentes, pode ser esse fenômeno que ocorreu entre 2000 e 2009, quando o setor de serviço foi o setor da economia que mais gerou empregos à frente da agropecuária e, sobretudo, da indústria. Por exemplo, se em 2000 o setor de serviço tinha 45.959.713 milhões de pessoal ocupado, em 2009 já tinha 60.019.500 milhões de pessoal ocupado, enquanto a indústria respondia em 2000, por 15.401.694 de pessoal ocupado e, em 2009 esse número correspondia a 19.849.814 milhões de pessoal ocupado. Esses dados mostram que o setor de serviço tinha

⁵⁵ Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/A-injustica-tributaria-brasileira-em-10-pontos/7/41859>. Acesso em: 30 set. 2018.

em 2009, 9.611.658 milhões pessoal ocupado a mais que o setor da indústria, isto é, o setor de serviço, nesse período, cresceu em relação ao setor da indústria em 216%.

Destarte, o Partido dos Trabalhadores, ao optar por uma política de inclusão pelo consumo, favorece esse fenômeno da concentração de renda dinâmica, como será verificado mais adiante, uma tendência a determinados grupos sociais saírem de determinada faixa de renda para outra, ao mesmo tempo que um grupo social com maior renda tende a diminuir. Isto é, quando olhamos a evolução do rendimento familiar residentes em domicílios particulares, por grande regiões, segundo as classes de rendimento familiar per capita entre 2001 e 2011, segundo o IBGE, percebe-se que em 2001 o total de famílias com renda entre 1 e 2 SM estava na casa de 22,6% do total de famílias, no ano de 2011 esse percentual correspondia a 25,8% do total, o que significa que nesse período o total de famílias com renda entre 1 e 2 SM subiu 14,15%, enquanto o total de famílias com renda acima de 5 SM decresceu em 37,17%, ou seja, se em 2001 o total de famílias que declaram ter renda acima de 5 SM correspondia a 7,8%, em 2011. Essa percentagem caiu para 4,9% do total das famílias. Esses dados analisados, em conjunto com dados da queda da desigualdade da renda, são indício de uma desconcentração de renda.

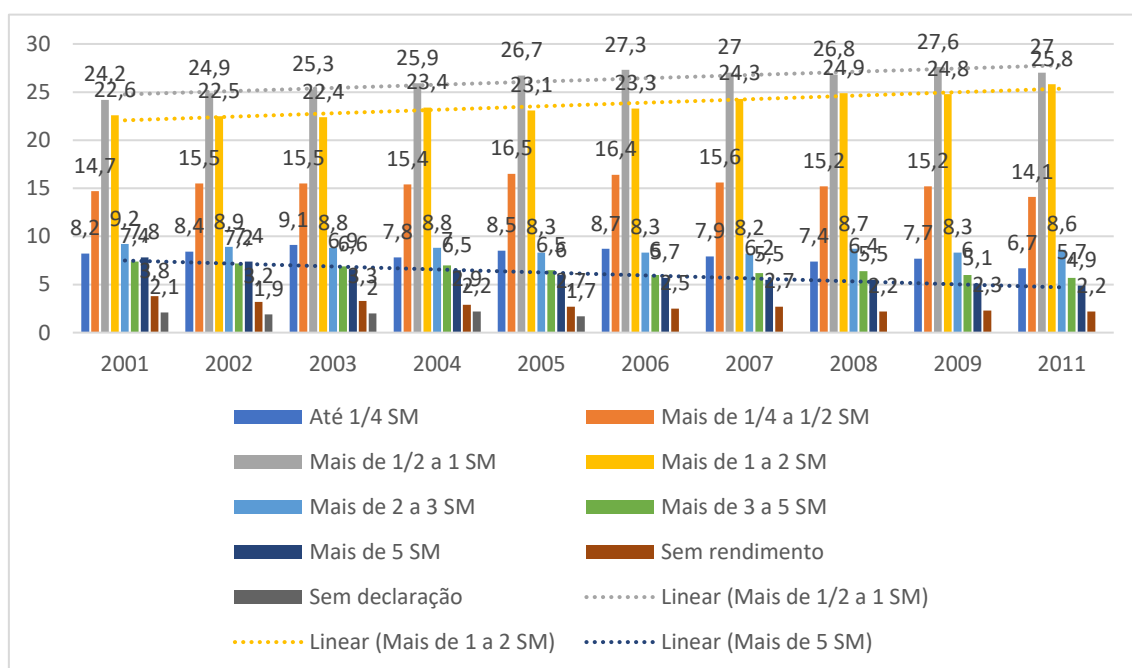
Esse movimento denota um deslocamento de certos grupos sociais de uma faixa de renda para outra, em menor ou maior grau, de uma renda menor para outra maior ou de uma renda maior para uma outra faixa de renda menor. É um movimento cuja característica é de uma concentração de renda dinâmica, já que o grupo social que mais se deslocou de uma faixa de renda para outra foram as famílias que declaram sem rendimento saindo de 3,8% do total de famílias em 2001 para 2,2% do total de famílias em 2011. Em outras palavras, 42,10% dessas famílias que declararam sem rendimento em 2001 passam a ter algum tipo de renda posteriormente em 2011? Ao passo que as famílias que declaram ter renda acima de 5 SM decrescem 37,17%.

Esses dados acima analisados, em conjunto com os índices da desigualdade da renda, mostram uma queda no período e apontam para um crescimento econômico com desconcentração de renda entre aqueles que vivem do trabalho (R.;BRAGA, 2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016), e que pode ser caracterizado por uma concentração de renda dinâmica.

As faixas de renda que tiveram uma inserção de famílias correspondem as faixas de renda entre mais de ½ a 1 SM e mais de 1 a 2 SM como aponta a linha de tendência traçada no gráfico abaixo. Todas as outras faixas de renda perderam famílias, inclusive as de famílias que declaram não ter renda, denotando um potencial distributivo positivo até certo ponto. Esses dados nos mostram que as famílias que ganharam renda acabaram se concentrando entre essas duas faixas de renda e elas correspondem a determinado setor da economia, a saber o de comércio e serviços ao qual nos atentaremos mais profundamente no capítulo 4.

No que diz respeito às famílias que ascenderam a faixa de renda entre 1 a 2 SM, retratam muito o período estudado, uma vez que essa parcela da população brasileira acessou o mercado de trabalho formal e foi em grande parte o setor de serviços que absorveu esses trabalhadores que não ganhavam mais que 1,5 salário mínimo de acordo com R.;BRAGA (2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016).

Gráfico 6 - Brasil – Rendimento de famílias residentes em domicílios particulares, por grandes regiões, segundo as classes de rendimento familiar per capita em %



Fonte: IBGE, elaborado pelo autor.

Nota: Os dados das famílias sem declaração foram excluídos da análise por não termos dados suficientes.

Vale destacar que o conjunto de informações sintetizadas deriva de órgãos oficiais como IBGE, MTE/Caged, Ipea e Dieese. Esses dados são retirados de pesquisas

relativas às contas nacionais anuais, trimestrais, como a Pnad e a mensal PME. Já a medida adotada para mensurar a desigualdade pessoal de renda foi escolhido o Índice de Gini, que varia de zero a um, quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade.

Os dados aqui recolhidos servirão para mostrar a queda da desigualdade de renda brasileira que, segundo pesquisas, já estava ocorrendo desde 2001 (IPEA, 2006b). Tais dados e informações das pesquisas aqui expostos apresentam evidências da queda da desigualdade entre 2001 e 2005, assim como os programas de transferência de renda foi um mecanismo fundamental nesse movimento. Portanto, seguiremos os critérios de análise que as pesquisas se utilizaram para comprovar esse fenômeno, como renda derivada do trabalho e não derivada do trabalho per capita familiar⁵⁶ (a renda por adultos da família), taxa de ocupação etc.

De acordo com Ipea (2006b, p. 7):

Vale lembrar que sempre que ocorrem reduções no grau de desigualdade de renda, a renda média dos pobres aumenta proporcionalmente mais que a dos ricos. Dessa forma, apesar de a queda recente da desigualdade não ter sido a maior ou a mais prolongada dos últimos 30 anos, ela foi suficiente para que os mais pobres percebam um nível de desenvolvimento no país e um aquecimento da economia que outros grupos de renda não estão percebendo. Conforme buscaremos argumentar no estudo, o crescimento na renda média dos pobres foi extremamente elevado, chegando a superar o crescimento na renda per capita da grande maioria dos países.

Destaca-se que a queda da desigualdade de renda no país no período 2003/2010 não ocorreu somente pelo crescimento econômico. Para que isso ocorresse demandaria um logo tempo (IPEA, 2006b). Essa “rápida” queda na desigualdade de renda deve-se, também, às políticas de transferência de renda governamentais.

Portanto, os determinantes imediatos da queda da desigualdade foram analisados e encontrados de acordo com uma série de dados que foram quantificados segundo uma construção demográfica “da melhoria nas redes de proteção social do país” (IPEA, 2006b, p 7).

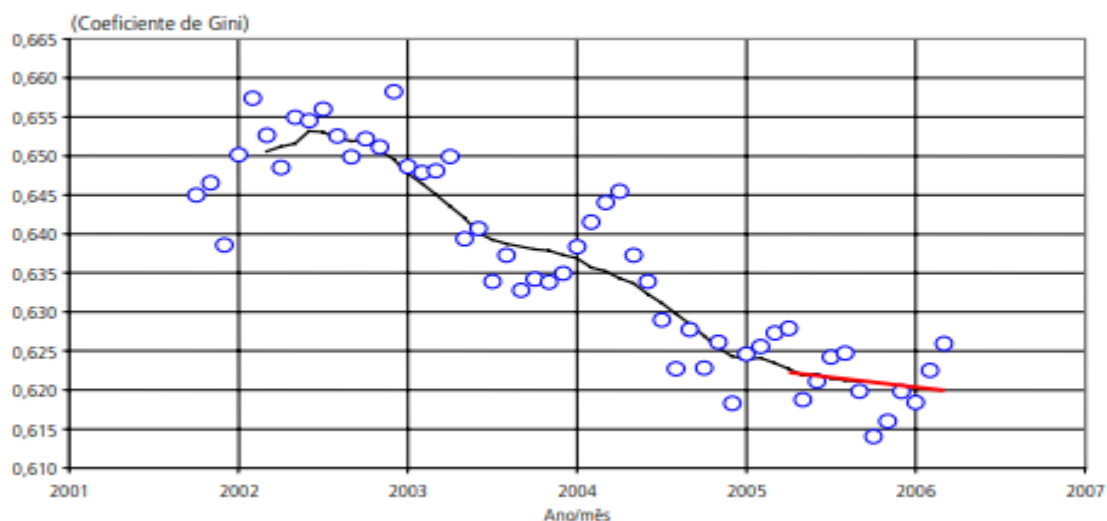
O objetivo desse tópico, portanto, é apresentar os dados da análise dentro da pesquisa do Ipea que nos indique a redução da desigualdade de renda no “interior” do governo Lula. Por isso, concentrou-se na distribuição de renda de pessoas segundo a renda domiciliar per capita. Assim, pode-se identificar se nesse período houve o que Furtado

⁵⁶ Ver informações em: Ipea Texto para discussão 1253 (2006b, p 9). A renda individual, e daí a renda por adultos da família, tem, por sua vez, várias origens. Podemos reunir essas origens em dois grandes grupos: a) a renda não derivada do trabalho, formada pelas transferências governamentais e privadas¹⁰ e pelos rendimentos dos ativos da família; e b) os rendimentos do trabalho.

(2007a) denominou como concentração de renda dinâmica. Quer dizer, a renda aumenta para todos, mas aumenta proporcionalmente mais para alguns. Uma vez caracterizado esse fenômeno, tais informações auxiliarão na construção da pesquisa e na resposta às hipóteses aqui apresentadas.

Os primeiros dados a serem apresentados de acordo com o Ipea (2006b), são dados coletados pela Pesquisa Mensal de Empregos (PME), cuja sua cobertura são as regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. Portanto, os dados no gráfico abaixo, apresentam a evolução da desigualdade de renda através do coeficiente de Gini e com base na PME entre 2001 e março de 2004. Isto é, os dados apresentados no gráfico derivam do rendimento do trabalho no período, aqui, ainda não serão apresentados os dados em conjunto com os programas de transferência de renda.

Gráfico 7 - Brasil Metropolitano: evolução da desigualdade de renda do trabalho per capita – 2001 -2006



Fonte: (IPEA, 2006b). Estimativas produzidas com base na PME de outubro de 2001 a março de 2006.

De acordo com o Índice de Gini apresentado acima ele nos apresenta uma forte evidência de queda da desigualdade de renda no período 2001-2004 com indicativos de queda para os próximos anos como confirmaremos mais adiante. Vale ressaltar que tais dados que apontam para uma queda da desigualdade de renda estão limitados as seis regiões metropolitanas do país e aos rendimentos do trabalho uma vez que são dados da PME.

Tomamos com referências o mês de dezembro de 2001 e 2004. Nota-se que o índice de Gini cai de cerca de 0,639 em 2001 para próximo de 0.620 em 2004.

Embora, os dados acima nos apontem uma recente queda na desigualdade de renda do país, o que leva a uma determinada redução da pobreza e da pobreza extrema que será analisada mais adiante, ele também aponta que de acordo com Ipea (2006b) a desigualdade de renda era no período claramente alta, chegando a 10% dos mais ricos a se apropriarem de 40% da renda, enquanto, os 40% mais pobres chegavam a se apropriar de apenas 10% da renda da sociedade.

A queda da desigualdade de renda aliada ao crescimento econômico pode resultar na apropriação de uma fatia maior da renda total pelos mais pobres, bem como aumentar o poder de compra. Tal impacto sobre a renda dos mais pobres que levou a uma apropriação de uma fatia maior da renda da sociedade por parte do extrato dessa classe social pode ser medida através da taxa de crescimento anual da renda média para os mais pobres e mais ricos da distribuição, anunciados por décimos entre 2001 e 2004 (IPEA, 2006b). Os dados apresentados pelo Ipea e reproduzidos aqui foram retirados de estimativas produzidas com base nas Pnads entre 2001/2004.

Esses dados de crescimento estão assim reproduzidos. A taxa de crescimento anual da renda per capita dos décimos mais pobres é maior entre 2001 e 2004 e, portanto, apresentam um crescimento maior dos rendimentos do que os mais ricos, que apresentam um crescimento menor, ou uma queda nos rendimentos e, assim, estão distribuídos:

Tabela 8 - Taxa de Crescimento anual da renda per capita dos décimos mais pobres x décimos mais ricos 2001/2004 em %

	Décimos mais pobres	Décimos mais ricos
primeiro	7,2	-2,4
segundo	4,9	-2
terceiro	3,8	-1,8
quarto	3,1	-1,5
quinto	2,4	-1,4
sexto	2	-1,2
sétimo	1,6	-1,1
oitavo	1,1	-1
nono	0,5	-0,9
décimo	-0,9	-0,9

Fonte: Ipea - Estimativas produzidas com base nas Pnads de 2001 e 2004.

Nota-se que os dados da tabela externam que aos 50% mais ricos a renda caiu 1,4% a.a., enquanto aos 50% mais pobres a renda cresceu 2,4% a.a. Ao passo que a renda dos 10% mais pobres cresceu 7,2% a.a. com renda per capita brasileira declinando, como se pode ver nos dados -0,9%, configurando-se, assim, uma redução no coeficiente de Gini de 4% do período. **Ou seja, o coeficiente de GINI caiu de 0,596 em 2001 para 0,572 em 2004** (IPEA, 2006).

Atente-se para os dados do gráfico abaixo, que mede o rendimento mensal familiar per capita por classes de rendimento de até ¼ salário mínimo em que estão divididos pelas seguintes faixas de rendimento: a) até ¼ SM; b) mais de ¼ SM a ½ SM; c) ½ SM a 1 SM; d) mais de 1 SM a 2 SM; e) mais de 2 SM a 3 SM; f) mais de 3 SM a 5 SM; g) mais de 5 SM; h) sem rendimentos⁵⁷ e, i) sem declaração.

Por exemplo, a classe de rendimento mensal familiar per capita com renda mais de 5 salários mínimos correspondia em 2001 a 7,8% do total das famílias. Em 2004, já corresponde a de 6,5% (**Gráfico 6**). Ao passo que a classe de rendimentos de até ¼ de salário mínimo corresponde a 8,2% em 2001 do total das famílias e, em 2004, esse número cai para 7,8%. o (**gráfico 8 Classes de rendimento mensal familiar per capita⁵⁸ 2001/2011 até 1/4 SM em % "Brasil**). Em outras palavras, esses dados apontados no gráfico pelo IBGE/Pnad confirmam a tendência de redução da pobreza quando confrontados com dos dados apresentados pelo Ipea com estimativas produzidas com base nas Pnads entre 2001 e 2004.

Para clarear ainda mais essa redução da pobreza, os dados sobre as famílias que declararam não ter renda entre 2001 e 2004 cai de 3,8% em 2001 para 2,9% em 2004⁵⁹, **conforme o gráfico 6 (Brasil – Rendimento famílias residentes em domicílios particulares, por grandes regiões, segundo as classes de rendimento familiar per capita em %)**, o que mostra um movimento em direção à queda da desigualdade de renda no país no período.

Mais uma vez, os dados acima nos revelam que mais pessoas saíram da pobreza e da pobreza extrema entre 2001 e 2004. Isso não se deve somente ao crescimento econômico, mas também aos programas de transferência de renda adotada pelo governo,

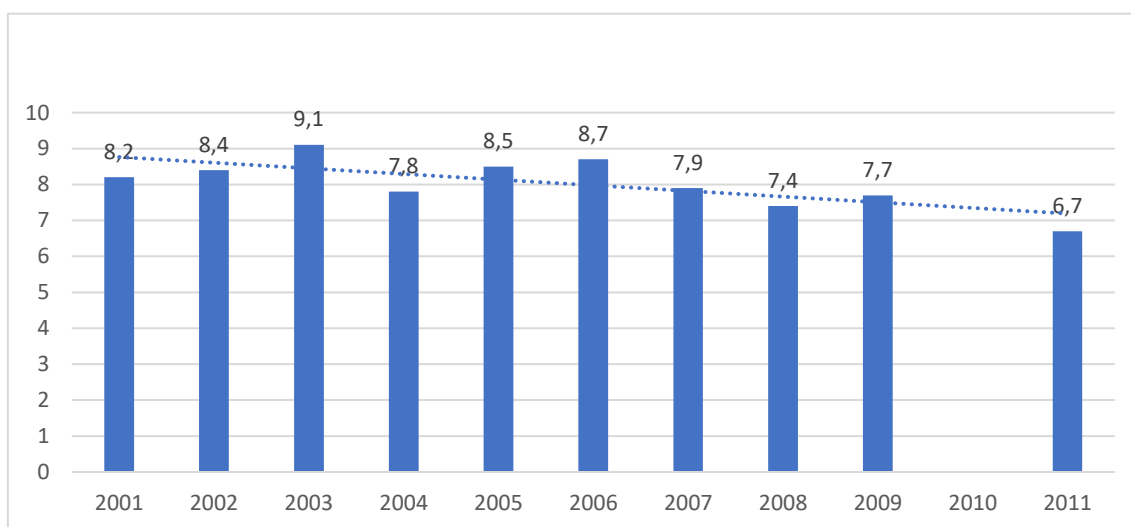
⁵⁷ Inclusive as famílias cujos componentes receberam somente em benefícios.

⁵⁸ por Exclusive o rendimento das pessoas cuja condição na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. Amostra de Domicílios 2001-2004.

⁵⁹ Ver dados completos em: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2004.

sobretudo, a partir de 2003 com a criação do Bolsa Família. Pode-se notar que entre os anos de 2002 e 2003 há uma oscilação no número de famílias com rendimento mensal familiar per capita até ¼ SM que sai de 8,2% em 2001 para 8,4% em 2002 e chega a 9,1% no ano de 2003 e volta a diminuir em 2004, segundo os dados do gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Classes de rendimento mensal familiar per capita⁶⁰ 2001/2011 até 1/4 SM em % "Brasil⁶¹



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2004.

Conforme o Ipea (2006b, p. 17):

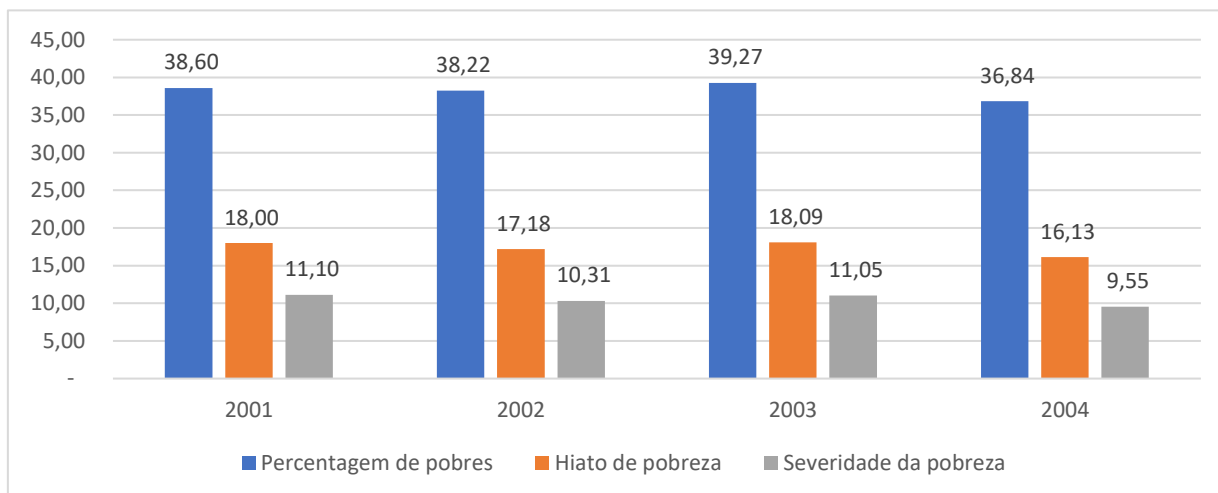
Interessante observar, em primeiro lugar, que as reduções nos níveis de pobreza e extrema pobreza não foram contínuas no período, tendo ocorrido inclusive um aumento acentuado entre 2002 e 2003. Em segundo lugar, as reduções tanto na pobreza quanto na extrema pobreza medidas pela percentagem de pobres foram muito semelhantes, com a queda na extrema pobreza sendo [...].

Esses dados podem ser verificados nos gráficos abaixo, confirmando essa movimentação, com uma oscilação entre os anos de 2002 e 2003 na redução da pobreza e da extrema pobreza, quer dizer, ela não foi contínua.

⁶⁰ Por Exclusive o rendimento das pessoas cuja condição na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. Amostra de Domicílios 2001-2004.

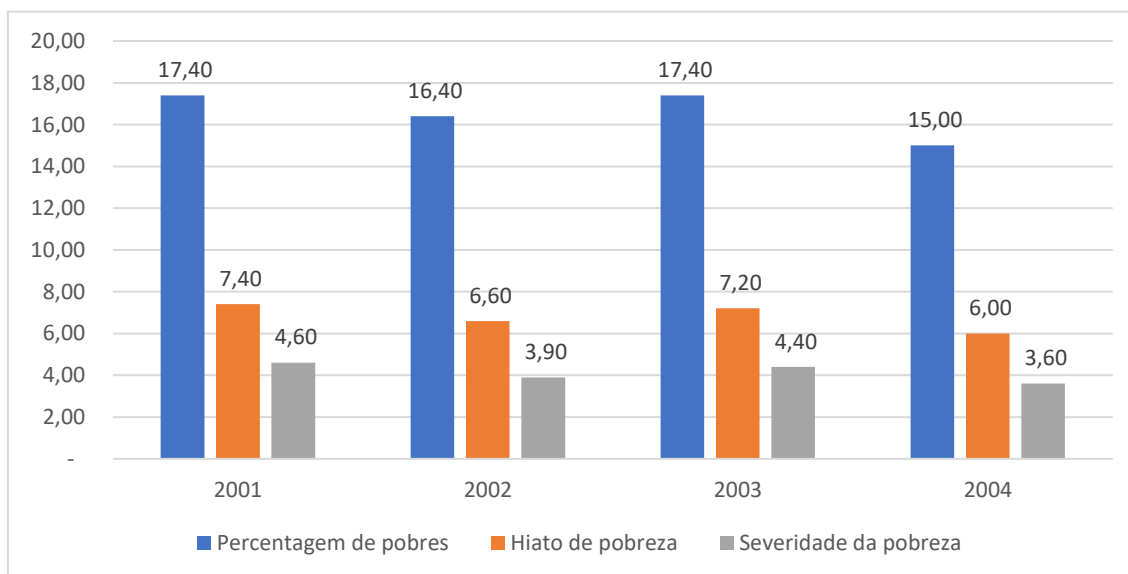
⁶¹ Exclusive as famílias da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Gráfico 9 - Evolução temporal da pobreza entre 2001 e 2004 em %



Fonte: Ipea (2006b) – estimativas produzidas com base nas Pnads de 2001 a 2004, adaptados pelo autor.

Gráfico 10 - Evolução temporal da extrema pobreza entre 2001 e 2004 em %



Fonte: Ipea (2006b) – estimativas produzidas com base nas Pnads de 2001 a 2004, adaptados pelo autor.

Conforme análise do IPEA os níveis de pobreza e extrema pobreza acabaram caindo entre os anos de 2001 e 2004. Os gráficos acima apresentam três indicadores de redução da pobreza (percentagem de pobres, hiato de pobreza e severidade da pobreza⁶²) e “mostram

⁶² Para medir pobreza e extrema pobreza foram utilizadas linhas diferenciadas regionalmente que, em média, valem R\$ 154 e R\$ 77 por pessoa ao mês (a.m.), respectivamente. São consideradas pobres e extremamente pobres todas as pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a esses valores. Por hiato de pobreza entendemos a proporção de pobres multiplicada pela distância média dos pobres à linha de pobreza. Essa medida, portanto, leva em consideração não apenas a percentagem de

uma redução entre 1 e 2 p.p. no período” IPEA (2006b p. 17). E como apontamos antecipadamente a redução da pobreza e extrema pobreza sofreram oscilações entre 2002 e 2003. No ano de 2002, por exemplo, vemos que a percentagem de pobres cresce de 16,40 % para 17,40 %, enquanto o hiato de pobreza sai 6,60% para 7,20% e, por último a severidade da pobreza é de 3,90% para 4,40% em 2003 (*gráfico 10 evolução da extrema pobreza*) e mais uma vez os dados nos mostram que em 2004 há uma recuperação na redução da extrema pobreza.

Esses dados observados já evidenciam uma concentração de renda dinâmica ocorrida nesse primeiro período da gestão do governo Lula. Em outras palavras, os dados nos apresentam que mais pessoas saíram da pobreza e da pobreza extrema ao mesmo tempo que revelam que quando ocorre redução no grau de desigualdade de renda, a renda média dos pobres aumenta proporcionalmente mais que a dos ricos.

Embora, este tópico tenha nos apontado a queda da desigualdade de renda, um fator importante, melhor dizendo, uma variável importante para medir tal queda e a redução da pobreza são só fatores demográficos, assim como a taxa de ocupação. Observados esses dados, o estudo do Ipea (2006b), revela que entre 2003 e 2004 a renda per capita cresceu 3% ao mesmo tempo que a desigualdade caiu 2% e isso demonstrou para que “cerca de $\frac{3}{4}$ do aumento de renda dos 20% maior pobres resultou na queda do grau de desigualdade, que, caso não houvesse ocorrido, teria gerado um crescimento de apenas 3% na renda desse grupo, ao invés dos fabulosos 13%” como se pode ver na tabela II (IPEA, 2006b, p. 20)⁶³.

Voltando ao fato demográfico, ele pode apresentar informações importantes para se medir o impacto da queda da desigualdade de renda, já que a renda per capita da família depende invariavelmente dos recursos que cada membro adulto da família consegue captar, gerar e, esse fato está relacionado com o número de membros da família, os dependentes. O que essa variável nos revela é que quanto maior a família e com muitos dependentes, conseqüentemente sua renda per capita é menor, uma vez que essas condições têm relação direta com a renda per capita por adultos.

pobres, mas também a profundidade da pobreza. A severidade da pobreza é dada pelo produto da percentagem de pobres pela distância quadrática média à linha de pobreza. Ela, portanto, não apenas considera o número de pobres e a profundidade da pobreza, como também dá maior peso para os mais pobres. Por exemplo, um pobre que tenha uma renda igual à metade da linha de pobreza, tem um peso quatro vezes menor que o de um pobre que não tem renda alguma.

⁶³ Ver dados completos em: Ipea Texto para discussão 1201. Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira.

Entretanto, as fontes dos recursos podem não ser derivadas de uma única fonte. Mas de duas. Renda derivada do trabalho e renda não derivada do trabalho como as transferências públicas etc. Segundo o Ipea (2006a, p. 23), “quanto menos protegida pelo Estado ou por outras famílias e quanto menos ativos tiver, maior a probabilidade de a família possuir renda per capita insuficiente”.

Nesse sentido, dentre os determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda a variável demográfica se faz absolutamente importante, pois a renda familiar é o indicador aqui utilizado para medir a queda da desigualdade de renda, o que implica uma mudança das condições de vida de uma determinada família no que diz respeito a sua mobilidade social, que é provocada pelas mudanças ocorridas na distribuição da percentagem dos adultos da família. Assim como a distribuição da renda por adultos, bem como a associação entre essas mudanças na distribuição (IPEA, 2007a).

Assim sendo, a questão da distribuição da renda associada às fontes de recursos que provem a queda dessa desigualdade da renda, a taxa de ocupação é outro fator importante nos determinantes imediatos dessa queda. Embora, os dados apontados pelo Ipea mostrem que o fator taxa de ocupação não foi importante nesse período para explicar a queda de desigualdade da renda na distribuição da taxa de ocupação, pois entre 2001 e 2002 a taxa na distribuição a ocupação não se alterou, ficando em 5%⁶⁴. Vale ressaltar que a renda do trabalho por adulto de acordo com o Ipea (2006b) é o produto entre a taxa de ocupação dos membros adultos da família e a renda do trabalho por trabalhador.

Nos anos seguintes, essa tendência na queda da desigualdade da renda também foi observada, o que aponta para a retomada do crescimento da geração de empregos, aumento de renda e, conseqüentemente, a redução da pobreza no país. Os dados a seguir apontam que até o primeiro trimestre de 2008 essa tendência vinha se consolidando.

Portanto, os dados que serão analisados aqui vão apurar em que grau se deu a queda da desigualdade da renda entre os rendimentos dos ocupados. Vimos anteriormente que o crescimento econômico no Brasil, sobretudo, a partir de 2004 contribuiu para o crescimento do mercado de trabalho, da renda, a geração de empregos, valorização real do salário mínimo e o crescimento da massa salarial (IPEA, 2008a).

Com crescimento de 5,2% em 2008, segundo o IBGE, e a redução do desemprego, sobretudo, da mão de obra mais barata até 1,5 salário mínimo elevando os

⁶⁴ Ver dados completos em: Ipea Texto para discussão 1201. Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira (IPEA, 2006b, p. 29).

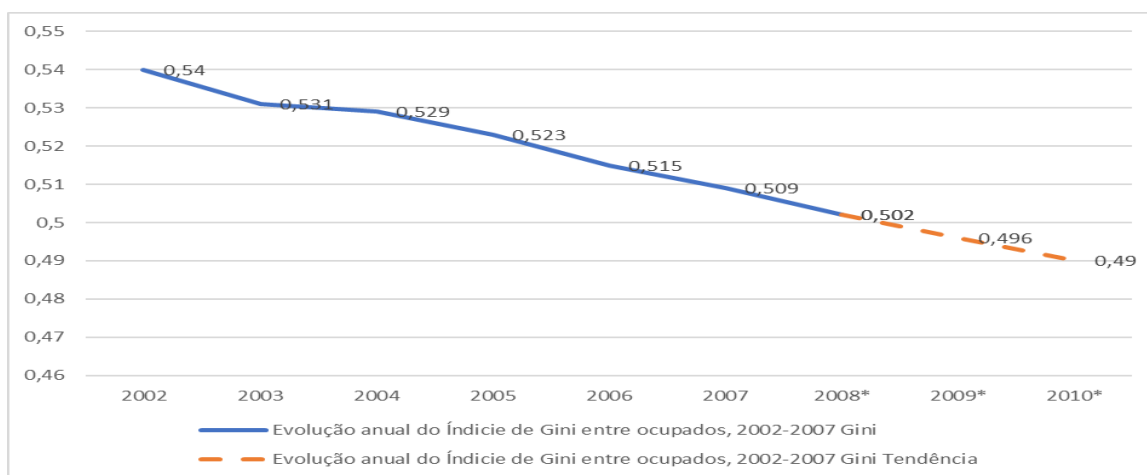
rendimentos da base em relação aos extratos de renda mais elevada. Esse crescimento estava relacionado ao aumento dos investimentos públicos através do PAC criado em 2007, das medidas de desoneração da folha de pagamentos das empresas, entre outros e revela, também, os limites redistributivos daquele modelo de desenvolvimento brasileiro (R.; BRAGA, 2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016).

Nas palavras de R.; BRAGA (2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 56):

Na realidade, parece-nos que o sucesso dos governos de Lula da Silva deve-se, sobretudo, à combinação de momento econômico favorável com a consolidação de, para utilizarmos a expressão popularizada pelo cientista político André Singer, um “reformismo fraco”, que alimentou essa relação social hegemônica. Ou seja, a combinação de crescimento econômico com desconcentração de renda entre aqueles que vivem do trabalho tornou-se muito sedutora para o precariado brasileiro.

Isto posto, se analisarmos o coeficiente de Gini entre os anos de 2002 e 2007, notaremos uma queda relevante, ainda que durante os governos Lula sabe-se que foram criados 2,1 milhões de empregos todos os anos no país, embora desses 2,1 milhões de empregos, sua esmagadora maioria, isto é, 2 milhões desses postos de trabalhos criados eram empregos com remuneração de até 1,5 salário mínimo⁶⁵. A seguir, o gráfico indica a evolução do Índice de Gini, confirmando a queda de 5,74% no indicador entre os anos de 2002 e 2007.

Gráfico 11 - Evolução anual do Índice de Gini entre ocupados - 2002/2007



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE (Adaptador pelo autor).

⁶⁵ Para verificar dados mais completos, ver Marcio Pochmann, Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira (São Paulo, Boitempo, 2012).

Segundo o IBGE, a queda se deu basicamente pelo aumento dos rendimentos de base, isto é, das pessoas ocupadas com baixa remuneração, até 1,5 salário mínimo (IPEA, 2008a). (Décimos inferiores: 1, 2, 3 e 4) esse movimento representou a queda do coeficiente de Gini no gráfico acima apontado.

Outros dados importantes são a evolução da pobreza entre 2004 e 2008, dados esses referentes aos elegíveis do Programa Bolsa Família⁶⁶. Dados consolidados de acordo com as linhas administrativas do Bolsa Família que aponta para uma queda entre esses anos. Em outras palavras, o número de famílias pobres (elegíveis) caiu de 8,7 milhões em 2004 para 6,195 milhões em 2008. “O cálculo foi feito usando as linhas de elegibilidade do PBF, ano a ano (R\$ 100 para 2004 e 2005, e R\$ 120 para 2006 e 2007)” (IPEA, 2009, p. 9).

Em termos proporcionais às famílias pobres (elegíveis) caiu de 17,2% em 2004 para 11,4% em 2008. O cálculo usado para chegar a esse número deve-se ao fato de que as linhas de elegibilidade do PBF não serem ajustadas pela variação dos preços. Para ver esse cálculo de uma linha de pobreza real⁶⁷ corrigido pela inflação⁶⁸.

Revelou-se até aqui como a distribuição da renda de pessoas ocupadas, a queda da desigualdade da renda e a redução da pobreza se comportou nesse período entre 2001 a 2008. Entretanto, como esses indicadores se comportaram diante da crise internacional e se no pós-crise eles continuaram com essa mesma evidência de queda.

Para se ter uma ideia sobre o peso do rendimento do trabalho na renda nacional ele vem caindo desde a década de 1960. Isto é, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional tem uma trajetória de queda, se em 1959/60 a participação do rendimento do trabalho era de 56,6% e, no biênio 1999/2000 era de apenas 40% (IPEA, 2010).

Conforme o Ipea (2010, p. 4):

Em contrapartida, registra-se que a expansão dos rendimentos dos proprietários em relação à renda nacional foi também seguida pela elevação no

⁶⁶ A fim de subtrair a transferência do PBF da renda total das famílias, no sentido de encontrar a renda que confere elegibilidade, podemos lançar mão de dois métodos encontrados na literatura. O primeiro é a utilização do suplemento da Pnad sobre programas de transferência de renda nos dois anos (2004 e 2006) para os quais este suplemento existe. O segundo é o uso de valores típicos para identificar a renda oriunda do PBF. O uso do suplemento é mais preciso, mas o método de valores típicos é mais abrangente, uma vez que pode ser usado nos anos no qual não houve suplemento. Veja Soares *et al.* (2006) para detalhes do primeiro método e Foguel e Barros (2008) para detalhes do segundo. Como em 2005, 2007 e 2008 não houve suplemento, o método de Foguel e Barros foi usado (IPEA, 2009, p. 9).

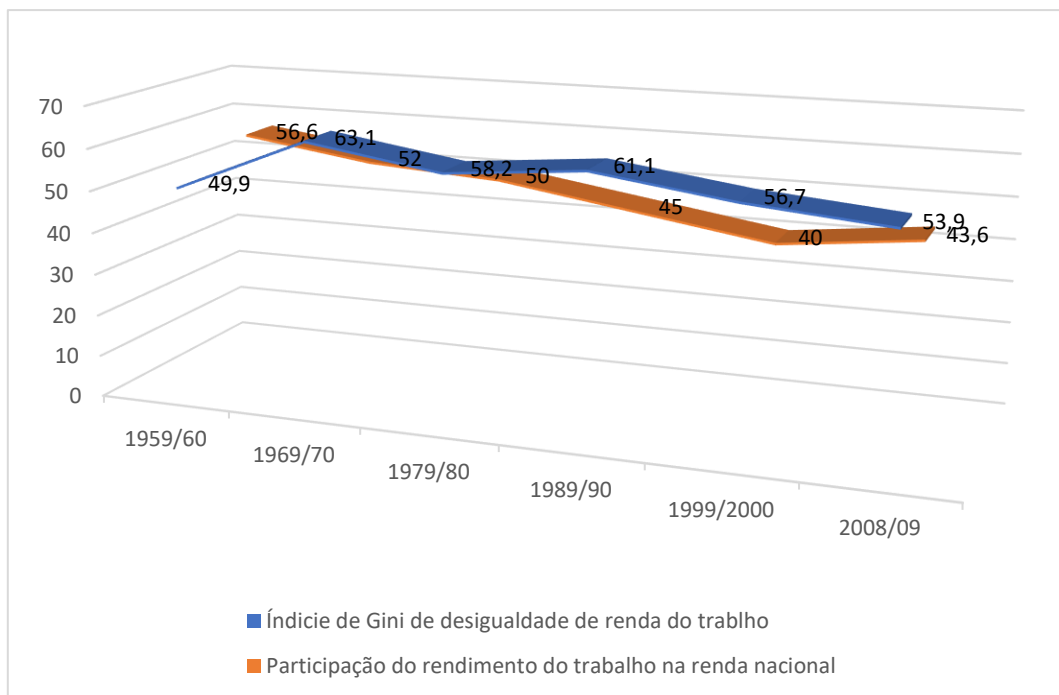
⁶⁷ consultar tabela 2 –Evolução da pobreza de 2003 a 2007 em Ipea (2009, p. 10).

⁶⁸ Os deflatores usados foram cosntruídos por Corseuil e Foguel (2002).

grau de desigualdade na repartição da renda pessoal. O índice de Gini passou de 49,9, em 1960, para 56,7, no biênio 1999/2000, registrando aumento de 13,6%. Apesar da trajetória de redução do peso do rendimento do trabalho na renda nacional, constata-se que o índice de Gini sofreu redução nas décadas de 1970 (7,8%) e de 1990 (7,2%).

Esses dados podem ser conferidos no gráfico a seguir:

Gráfico 12 - Evolução da participação do rendimento do trabalho na renda nacional e do grau de desigualdade em anos seleccionados em %



Fonte: IBGE – Contas Nacionais, elaboração Ipea (2010).

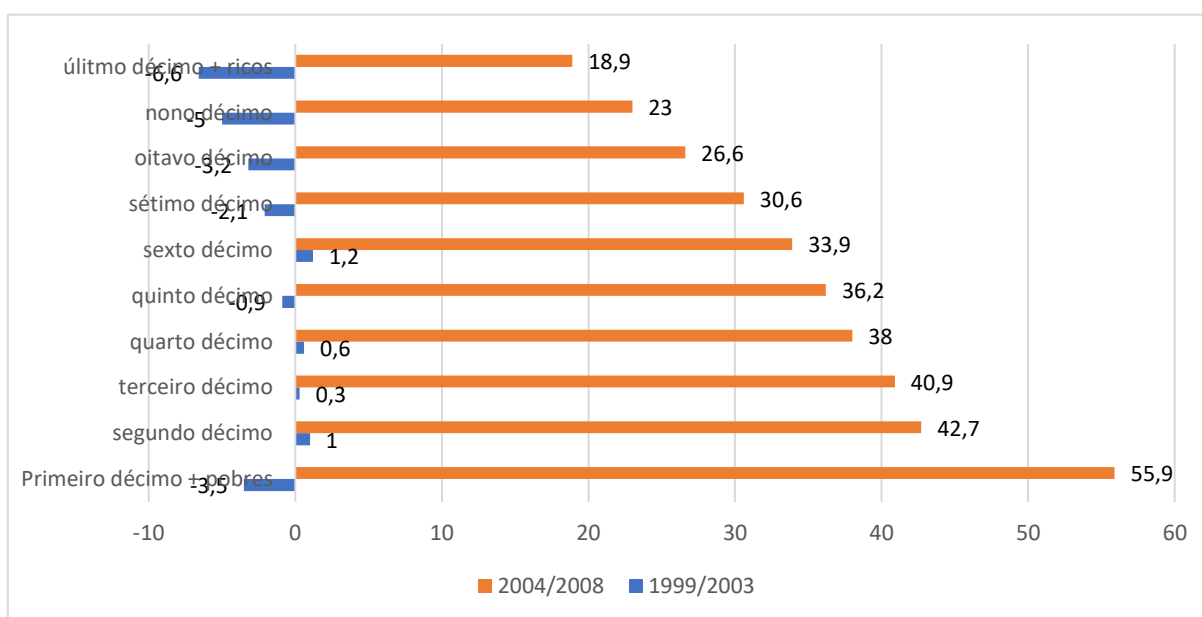
Os dados acima mencionados também apontam que entre 1999/2000 e 2008/2009 o Índice de Gini também sofre uma redução quando se trata dos rendimentos do trabalho na renda nacional, existe nesse período como já constatado anteriormente uma redução no grau de desigualdade na distribuição da renda. O coeficiente de Gini caiu de 56,7 para 53,9 respectivamente, o que significa uma queda de 4,9% no período. Ao passo que os rendimentos do trabalho nesse mesmo período, ao contrário do que havia ocorrido nos últimos anos, sofrem elevação, saindo de 40,0% para 43,6%. Quer dizer, os rendimentos do trabalho eleva sua participação na renda nacional em 9% no período 1999/2000 a 2008/2009 (IPEA, 2010).

Afirma ainda o Ipea (2010), o rendimento médio real familiar per capita teve aumento significativo no poder aquisitivo de todos os decis da distribuição pessoal da

renda entre 2004/2008. Observa-se que na primeira parte do tópico às análises indicam um aumento do poder aquisitivo, como também a queda da desigualdade da renda, além da redução da pobreza no período anterior à crise internacional. Esses dados que podem ser conferidos abaixo revelam que a queda da desigualdade de renda e a redução da pobreza no período 2003/2010 continuaram com uma tendência de redução, ainda que o ano de 2008 tenha sido marcado pela crise internacional.

Como dito, no período de 2004/2008 verificou-se um aumento considerável no rendimento médio real familiar per capita. Por isso, evidencia-se que entre os anos de 1999/2003 essas mesmas famílias do primeiro décimo, cujo rendimento agora havia crescido, nesses anos anteriores sofreu um decréscimo de -3,5%, enquanto o rendimento médio real do último décimo mais ricos sofreu um decréscimo de -6,6%, o que significa uma variação negativa do rendimento médio real dos 10% mais pobres que foi 47% inferior ao decréscimo do rendimento médio dos 10% mais ricos (IPEA, 2010).

Gráfico 13 - Variação real acumulada do rendimento médio mensal familiar per capita por decil em períodos selecionados de tempo em %



Fonte: IBGE-Pnad, elaboração Ipea (2010).

Esses dados mostram o comportamento do rendimento médio real das famílias mais pobres no período pré-crise. Uma vez estabelecida a crise internacional no final de 2008 e essa, por sua vez, espalhou-se para os países em desenvolvimento como o Brasil,

a crise irrompeu numa ruptura da trajetória da redução da desigualdade de renda funcional e pessoa? Sabe-se que o Índice de Gini até 2014 continuou sua trajetória de queda, atingindo 0,58 em 2014 ante 0,5996 em 2001 e, 0,583 no ano de 2003. Em síntese, no final de 2008, quando explodiu a crise internacional e o início de 2009, “percebe-se que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional sofreu uma forte elevação de 6,3% para depois registrar leve movimento de acomodação decrescente” (IPEA, 2010, p. 6).

Essa elevação da participação da renda do trabalho na renda nacional, combinada com uma breve acomodação decrescente, é o resultado de medidas tomadas que visavam a defesa da produção e do emprego nacional, como desoneração da folha de pagamentos, o próprio Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa de Sustentação de Investimento (PSI), bem como a expansão do crédito por parte dos bancos públicos.

Os dados do IBGE-CN Trimestral e PME da época evidenciam que no último trimestre de 2008 a participação da renda do trabalho na renda nacional foi de 113,3 ante o terceiro trimestre do mesmo ano, que foi de 106,6, um crescimento de 6,35 ante o primeiro trimestre de 2009, que foi de 111,7 seguindo uma leve tendência de queda ao final do ano de 2009, quando foi de 110,1 nas regiões metropolitanas (1º tri/2006 = 100)⁶⁹.

Ainda de acordo com o IPEA (2010, p. 7):

Esse comportamento dos determinantes da distribuição funcional da renda no último trimestre de 2008 não se manteve ao longo de 2009. Do primeiro ao último trimestre do ano passado, o PIB voltou a se recuperar (4,5%), assim como a produtividade (3,8%). Como a remuneração média real e o nível de ocupação cresceram (0,7%) bem menos que o PIB e a produtividade, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional regrediu 2,9%. No entanto, o último trimestre de 2009 foi 3% acima do terceiro trimestre de 2008.

Segundo os dados apresentados acima, fica claro o que já havíamos apontado anteriormente quando a renda do trabalho perde força ao longo do ano de 2009. Portanto, no ano de 2009, pós-crise internacional, verificou-se que os rendimentos dos detentores de propriedade, do lucro, juros e da renda da terra acabaram sendo os mais beneficiados (IPEA, 2010).

A queda da desigualdade de renda no Brasil, no início dos anos 2000 e durante a primeira década do século XXI, constituiu-se por uma série de fatores, como a valorização do salário mínimo real, uma política de controle da inflação, do fortalecimento do real, mas sobretudo, de uma expansão de políticas de transferência

⁶⁹ Ver dados completos em Ipea – Comunicado do Ipea n.º 47 (IPEA, 2010, p. 6).

direta de renda para a população pobre, que impactou diretamente numa breve desconcentração de renda ou ainda, segundo Furtado (2007b), afluiu em uma concentração de renda dinâmica.

Pode-se destacar dois programas de transferência de renda, ambos fundados na transferência direta aos beneficiários. Mas, com distinções entre eles. Isto é, “consideráveis diferenças entre eles, incluindo seu escopo e abrangência, bases legais, critérios de elegibilidade, processos de seleção de beneficiários, valores transferidos, mecanismos de gestão e a existência de condicionalidades, entre outros” (IPEA, 2007b, p. 7).

A saber, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, assim como o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência mensal de renda direta ao beneficiário. Estes, por sua vez, no BPC são pessoas acima de 65 anos, pessoas com deficiência severa de qualquer idade e, com renda per capita familiar a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, R\$ 87 (outubro de 2006), hoje, 02/06/2021 é de R\$ 275, com o beneficiário tendo direito a um salário mínimo, hoje no valor de R\$ 1.100.

Esse valor de 1 salário mínimo mensalmente para o beneficiário do BPC é um direito convencionado pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993 (IPEA, 2007b). Entretanto, o BPC só foi implementado em 1995 e o contexto administrativo ficou a cargo da previdência e da Assistência Social no governo federal.

Logo, o outro programa, o Bolsa Família surgiu em 2003 no governo Lula. O programa é a junção de outros programas já existentes com o bolsa escola, por exemplo. As famílias elegíveis deveriam ter uma renda familiar per capita inferior a R\$ 60 mensais, famílias de gestantes, crianças e adolescente de até 15 anos da qual a renda per capita seria inferior a R\$ 120 (outubro de 2006).

O PBF ao contrário do BPC, cuja “seleção” dos beneficiários é realizada por médicos peritos do INSS que avaliam o grau de severidade da deficiência de quem requer o benefício, é realizado nos municípios, nos órgãos de Assistência Social, enquanto a gestão fica a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O BPC não exige condicionalidades e o pagamento do benefício do Bolsa Família está a cargo da Caixa Econômica Federal.

Vale ressaltar que os dados da Pnad à época, sobretudo, 2004, manifestam certas limitações no que diz respeito aos programas de transferência de renda, pois, o IBGE, ao

captar dados da pesquisa da Pnad e ao calcular esses dados, os alocava em renda não derivada do trabalho, que é denominado “outros rendimentos” (juros de aplicações financeiras, dividendos e seguro-desemprego), entretanto, a renda advinda dos benefícios do BPC não era adotada separadamente, segundo o Ipea (2007b) e esse quadro, aplicado nos questionários da Pnad não havia sido mudado.

Nesse caso, as famílias beneficiárias do Bolsa Família poderiam estar inseridas no mercado de trabalho e, ainda assim, tinham uma renda muito aquém, impactando na renda dessas famílias de forma assertiva.

Segundo o Ipea (2007, p. 18):

O Bolsa Família transfere entre R\$ 15 e R\$ 95 a famílias de renda extremamente baixa. Embora a importância do programa para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias seja inegável, representando aumentos de cerca de 11% em sua renda, o benefício médio gira em torno de R\$ 60, valor que não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar, a não ser em casos de trabalhos extremamente mal remunerados, instáveis ou mesmo insalubres.

Igualmente, os dados do IBGE à época apontavam para o seguinte cenário em relação aos beneficiários do Bolsa Família, 73% do primeiro décil dos domicílios, cuja família é beneficiária do Bolsa Família, estavam trabalhando tanto ou mais como famílias que não eram beneficiárias do PBF. E, ainda, afirma que 74% do segundo décil e 76% do terceiro décil da distribuição também estavam trabalhando, ao passo que 67%, 68% e 71%, respectivamente, dos domicílios não tinham beneficiários do Bolsa Família.

Nesse sentido, há reiteradamente diversas críticas a esses programas de transferência de renda direta ao beneficiário, tanto em relação ao Bolsa Família da qual a crítica seria o desestímulo ao trabalho por conta dos beneficiários, bem como os beneficiários do BPC, ao qual a crítica seria o desestímulo à contribuição previdenciária, por exemplo. Mas, os dados à época, apontados acima, desencorajam essas críticas ao Bolsa Família. Quanto a resposta à crítica do BPC, o próprio Ipea (2007b) dá a resposta, afirmando que não havia evidências de que esse fenômeno estava ocorrendo à época, apontando que à contribuição previdenciária, por não ser progressiva, uma evasão, em termos de bem-estar, sobretudo, dos mais pobres, seria absolutamente prejudicial.

Conforme o Ipea (2007b, p. 21):

A poupança previdenciária geralmente ocorre por imposição das contribuições previdenciárias obrigatórias aos assalariados. Proporcionalmente, a contribuição voluntária entre trabalhadores informais ou ocupados por conta-própria, de baixa renda, sempre foi muito menor. Segundo os dados da Pnad, entre 1992 e 2005 a proporção de trabalhadores sem carteira contribuindo para

a previdência social aumentou de 6% para 11%, enquanto a proporção de contribuintes trabalhadores por conta-própria caiu de 20% para 15%. Se observarmos apenas os trabalhadores por conta-própria e sem carteira em domicílios abaixo da linha de pobreza, observa-se um movimento semelhante: a proporção de sem carteira que contribui para a previdência sobe de 2% para 4,5% e a de conta-própria cai de 6% para 3%.

Em síntese, as políticas de transferência de renda brasileiras se mostraram um importante instrumento de combate à redução de pobreza, sem, com isso, substituir o papel substancial das políticas fiscais e tributárias que possibilitam uma redistribuição de renda mais justa e equilibrada. Além, disso, o custo dessas políticas de transferência de renda no país, no ano de 2005, tinha o gasto total de programas de transferência de renda, como o PBF e o BPC, a quase 1% do PIB, alcançando 0,8% do PIB somente.

Contudo, vale ressaltar alguns equívocos no processo de seleção dos beneficiários desses programas no que diz respeito às suas condições de vulnerabilidade social, como apontam alguns resultados da Pnad, revelando que tanto beneficiários do PBF quanto do BPC têm renda acima dos níveis de elegibilidade dos programas. Entretanto, é válido lembrar que a renda dessas famílias mais pobres é volátil e, portanto, uma pesquisa como a Pnad que é transversal, isto é, ela é realizada anualmente no último trimestre de cada ano, precisamente, setembro e pode, em algum momento, identificar nesses últimos 12 meses pessoas com renda mais elevadas, assim como rendas inferiores.

De acordo com o Ipea (2007b, p. 11):

No entanto, a partir dos próprios resultados da Pnad, é possível notar que uma parte razoável dos beneficiários encontra-se acima dos níveis de renda delimitados pelos programas – um quarto de salário mínimo (R\$ 65 em setembro de 2004, mês de referência da Pnad), no caso do BPC, e R\$ 50 ou R\$ 100, valores de corte do Programa Bolsa Família à época. Na verdade, cerca de 38% da renda do BPC vai para beneficiários em famílias com renda per capita superior a R\$ 65, enquanto 21% da renda do Bolsa Família vai para beneficiários em famílias com renda per capita superior a R\$ 100. Isso pode, de fato, ser interpretado como erros de focalização? Em caso afirmativo, o que está por trás desses desvios? Mais ainda, em que medida seria possível reduzi-los? Ainda que essas questões sejam difíceis de responder; elas permitem desenvolver argumentos sobre os limites de qualquer mecanismo de focalização. Dois fatores devem ser considerados nesse debate. O primeiro refere-se à flutuação da renda das famílias ao longo do tempo; o segundo, aos erros intrínsecos à seleção de beneficiários em um programa focalizado.

Além de haver esses problemas, outros podem ser atribuídos “há uma possível explicação para esse fenômeno que pode ser a confusão, por parte dos beneficiários ou dos respondentes dos questionários nos domicílios, entre o BPC e outros benefícios previdenciários, uma vez que todos são operacionalizados pelo INSS” (IPEA, 2007b, p.

11). Bem como no BPC há uma sobrestimação da proporção de beneficiários na região Nordeste, em detrimento da região Sudeste.

Contudo, as rendas podem ser flexíveis ao longo do tempo quando muitas dessas famílias beneficiárias dos programas estão sujeitas a trabalhos precários, sem a proteção do estado, como trabalhos sem registro em carteira, levando, assim, à rotatividade do emprego, sazonalidade da economia e crises econômicas, como a crise internacional de 2008, impactando negativamente sobre a renda, o emprego e a produção. Todos esses fatos contribuem para que a renda familiar per capita oscile durante ao longo do tempo, sobretudo as pessoas que se encontram trabalhando no mercado de trabalho informal.

É evidente que os programas de transferência de renda melhoram até certo ponto as condições de vida dos beneficiários, inclusive aumentando a capacidade de consumo dessas famílias. Mas julgar que somente as políticas de transferência de renda são suficientes para reduzir a pobreza pode incorrer num equívoco, pois, uma vez interrompido, o poder aquisitivo desses beneficiários é imediatamente reduzido na mesma medida que adquiriram poder aquisitivo. Portanto, aliado às políticas de transferência de renda é importante as políticas monetárias que impactem indiretamente nos mais pobres, visto que, esses se beneficiam da estabilidade econômica (IPEA, 2007b). Mas, sobretudo, é necessária uma política fiscal e tributária progressiva que seja capaz de reduzir a desigualdade estruturalmente e, não, conjunturalmente como tem ocorrido ao longo dos anos.

Logo, os programas de transferência de renda devem, acima de tudo, não ser uma porta somente de entrada dessas pessoas na busca por uma estabilidade econômica e social temporariamente. Mas, substancialmente uma janela de saída da pobreza dessas pessoas, evitando, assim, que esses beneficiários se tornem dependentes desses programas.

Conforme o Ipea (2007b, p. 26):

Resolver um problema existente e evitar seu ressurgimento no futuro são coisas diferentes. Existe uma aceitação razoável entre especialistas de que, para reduzir a pobreza no longo prazo sem depender de transferências, é necessário melhorar a distribuição de ativos na sociedade e alterar a estrutura ocupacional da população. Melhorar a distribuição de ativos significa modificar não só a distribuição de capacidades produtivas individuais (em boa parte relacionadas à educação), como também a distribuição de propriedades e oportunidades. Para absorver uma mão-de-obra mais produtiva e com maior capacidade de investimento, são necessários diversos tipos de incentivos a modificações na estrutura ocupacional.

A redução da desigualdade da renda, a redução da pobreza e da extrema pobreza são algumas das características da faceta da conciliação de classes praticada pelo Partido dos Trabalhadores, já que as políticas sociais compensatórias incorporaram essa importante base eleitoral ao partido, a partir da mudança no bloco do poder em 2006 (SINGER, 2012).

Como se pode conferir, a redução da pobreza e a redução da desigualdade da renda estavam fundadas num “tripé formado pelo PBF, pelo aumento do salário mínimo e pela expansão do crédito associada a uma diminuição dos preços da cesta básica” (FERNANDES; CASSIN, 2018). Para se ter uma ideia, 1 salário mínimo, em 1995, comprava 1,02 cesta básica, ao passo que, em 2010, esse mesmo salário mínimo compraria 2,06 cestas básicas.

Segundo Singer (2012), a partir de 2006, no segundo mandato de Lula teria havido uma leve inflexão no governo, setor neoliberal, entretanto, houve uma “química” entre neoliberalismo e desenvolvimentismo. Quer dizer, menos neoliberalismo e mais desenvolvimento.

Nas palavras de Mantega (2020)

Foi criado o Bolsa Família em 2003, foi criado o crédito consignado, enfim, já houveram melhorias sociais, já começamos a pôr em prática melhorias sociais que não são compatíveis com a ideologia neoliberal, ela não admite que o Estado gaste para fazer esse tipo de coisa, e dentro do Governo havia um acordo de que nós começaríamos com esses parâmetros neoliberais, mas nós íamos mudar, isso aí ser transformado em um desenvolvimentismo, assim que isso fosse possível. Tivemos sorte com o cenário internacional, porque a economia estava se expandindo e o país aumentou as exportações nesse período. Logo em 2004 a economia já estava crescendo. Em 2005 os neoliberais deram uma freada na economia e a partir de 2006, com a saída do Palocci eu botei o pé no acelerador para estimular o crescimento, ter um crescimento mais acelerado. Isso implica em uma participação maior do Estado. O Estado tem um papel no estímulo do desenvolvimento de um país atrasado, subdesenvolvido - não se usa mais -, um país emergente. Um país emergente, para se tornar um país avançado precisa do Estado estimulando o investimento privado, mas público também, fazendo planejamento econômico, e isso nós começamos a fazer⁷⁰.

Esse pé no acelerador de Mantega para estimular o crescimento vai resultar na criação do PAC em 2007, convertendo-se na criação de mais 40% de novos postos de trabalho (FERNANDES e CASSIN, 2018). Essa aceleração do crescimento em conjunto com as políticas de transferência de renda auxiliou, num primeiro momento, na redução direta dos conflitos de classe.

⁷⁰ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

Segundo Coggiola (2013 *apud* FERNANDES; CASSIN, 2018, p. 21):

[...] o papel do PBF como amortecedor dos conflitos sociais, enquanto fator determinante para o esvaziamento do movimento dos trabalhadores rurais se terra (MST) durante o primeiro mandato de Lula. Conforme o autor, o número de famílias que invadiram terra no Brasil caiu de 65.552, em 2003, para 44.364 em 2006; uma queda de 82,6%. As invasões foram o único número que se manteve estável, oscilando de 391, em 2003, para 384 em 2006⁷¹.

Este capítulo expõe que entre 2004 e 2010, ao contrário do que ocorrera entre 1995 e 2004, o rendimento do trabalho aumentou sua participação na renda nacional, como verificado. Em outras palavras, durante quase uma década anterior o rendimento do trabalho perdeu 9% da participação da renda nacional. Ao mesmo tempo, houve uma expansão significativa das rendas da propriedade: lucros, juros, renda da terra e aluguéis.

Já entre os anos de 2004/2010, o movimento foi inverso à década anterior com um crescimento da renda do trabalho e a queda da renda da propriedade, promovendo, assim, uma queda da desigualdade da renda, mas longe de uma transformação geral da estrutura econômica e social do país. De acordo com Pochmann (2012, p. 9), e “entre 2004 e 2010, o peso dos salários subiu 10,3% e o da renda da propriedade decresceu 12,8%”.

Independentemente de não ter ocorrido uma ruptura da dinâmica econômica e social do país, as políticas de transferência de renda direta para a população mais pobre provocou uma certa consolidação das classes populares no bloco do poder a partir de 2006. Concomitantemente, a valorização real do salário mínimo também contribuiu para esse fortalecimento, apesar de que a maior parte dos postos de trabalhos criados no período foram em muito maior número de vagas em que a remuneração não passava de 1,5 salário mínimo. Nos períodos anteriores, a criação de postos de trabalho foi mais equilibrada no que diz respeito a faixas salariais do que entre 2004 e 2010⁷².

De acordo com Pochmann (2012, p. 19):

Na sua maioria, os postos de trabalhos gerados concentram-se na base da pirâmide social, uma vez que 95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo, o que significou o saldo líquido de 2 milhões de ocupações abertas ao ano, em média, para o segmento de trabalhadores de salário base.

⁷¹ Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em: 03 jun. 2021.

⁷² Para verificar dados mais completos, ver Marcio Pochmann, Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira (São Paulo, Boitempo, 2012).

Também é importante ressaltar que nos governos Lula, com exceção às políticas de transferência de renda direta aos mais pobres, como o Bolsa Família, gerou outros programas de impacto abrangente da redução da pobreza, como o Luz para todos, Programa Universidade Para Todos (Prouni), Financiamento Estudantil (Fies) e a ampliação do Pronaf. Essas políticas sociais ampliadas e uma vez articuladas ao Bolsa Família foram um instrumento que viabilizaram ao aumento da renda daqueles que vivem à margem do Estado.

Mas, como afirmado anteriormente, o impacto dessas políticas compensatórias obtiveram um limitado efeito, sobretudo, nas regiões mais pobres do país. Contudo, estes programas voltados para a população mais vulnerável, na verdade, empreenderam o acesso dessas famílias a bens, serviços e facilidades antes nunca alcançados.

Nas palavras de Loureiro (2016, p. 160):

Além do aumento do consumo, limitado em função da discussão anterior sobre os valores da linha de pobreza, o BF teria dois outros objetivos: reforçar o exercício de direitos sociais básicos, por meio das condicionalidades, e criar oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiadas por meio do direcionamento a programas complementares. Há também argumentos de que as condicionalidades buscaram induzir comportamentos favoráveis ao aumento da escolarização e cumprimento de agendas de saúde, promovendo o aumento do capital humano das populações mais pobres e, conseqüentemente, novas perspectivas de inserção econômica, visando à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, um objetivo de longo prazo do BF.

Conquanto, as políticas sociais compensatórias e às políticas de desoneração da folha de pagamentos de empresas aplicadas no governo Lula procuraram interferir na dinâmica do enfrentamento distributivo. Essas medidas eram parte daquele modelo de desenvolvimento econômico cujas características políticas e econômicas revelam a natureza da acumulação capitalista nesse novo período do capitalismo, a globalização neoliberal e multipolar.

É bem verdade que o sucesso dos governos Lula se deve, sobretudo, àquele momento favorável da economia internacional e à junção dessas políticas de transferência de renda, promovidas pelo governo, cujo resultado foi a queda da desigualdade de renda, redução da pobreza, mas com precarização das condições de trabalho. As políticas distributivas e redistributivas, sobretudo, as políticas de transferência de renda são uma compensação às políticas econômicas de crescimento econômico de cunho liberal.

A concentração de renda foi preservada, ainda que houvesse uma breve desconcentração e renda, quer dizer, à experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 manifestou-se com características de uma concentração de renda dinâmica,

segundo Furtado (2007a), quando a renda se desloca de um setor para outro da sociedade e esses aumentam sua renda proporcionalmente a outro setor, foi isso que ocorreu, sobretudo, a partir de 2004 quando os mais pobres ganharam poder de compra, enquanto os mais ricos perderam renda. Entretanto, os mais ricos nunca perderam renda a ponto de provocar mudanças profundas no arcabouço da sociedade brasileira.

2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento e a geração de emprego como distribuição de renda

A agenda do desenvolvimento nacional via investimento público para a aceleração do crescimento econômico se intensificou a partir de 2007 com a criação do (PAC) com previsão inicial de investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões ao longo dos últimos quatro anos da gestão Lula.

Alguns indicadores, já em 2007, apontavam para um cenário promissor nesse ciclo de investimentos públicos. Segundo o PAC (BRASIL, 2007), já no primeiro ano do programa houve um crescimento do mercado de consumo, emprego, renda e massa salarial. A variação acumulada nos últimos 12 meses entre março de 2006 e 2007 a renda média habitual havia crescido 4,7%, enquanto o número de pessoal ocupado crescera 2,4% segundo dados do IBGE.

A agenda do desenvolvimento definida pelo PAC em 2007 manteve o ciclo de desenvolvimento e investimento em 2008, promovendo, segundo o PAC (BRASIL, 2009), estabilidade econômica e inclusão social. Era o que Mantega denominava como uma agenda social desenvolvimentista. Já que, para um social desenvolvimentismo não basta somente desenvolver a indústria, criar empregos no setor industrial ou ainda, acelerar o crescimento e, conseqüentemente ocorreria uma melhoria social, nas palavras de Mantega (2020) “[...] você tem que usar o Estado para distribuir renda, o Estado tem que compartilhar a riqueza com os trabalhadores”⁷³.

Nesse sentido, no ano de 2008 a taxa de desemprego foi a menor desde 2002 ao mesmo tempo em que se expandiu o mercado interno, o emprego e a renda, por meio da valorização real do salário mínimo. Segundo IBGE, a taxa de desemprego durante o ano de 2008 foi de 6,8% (dezembro) ante 7,4% no mesmo mês de 2007 (BRASIL, 2009).

Conforme o PAC (BRASIL, 2009, p. 6):

⁷³ Entrevista concedida pessoalmente – Guido Mantega (17/02/2020).

O IBGE observou elevação do rendimento médio real habitual dos ocupados, em dezembro de 2008, relativamente a dezembro de 2007 (3,6%) A formalização da força de trabalho também continuou a crescer, atingindo 49,2% do total de empregados em dezembro de 2008. Como consequência, o déficit da Previdência Social como porcentagem do PIB declinou para 1,2% do PIB, uma expressiva queda de 0,5 ponto percentual em relação a 2007.

Isto posto, reside nesses dados o crescimento do mercado de consumo, bem como o crescimento do emprego, renda e massa salarial. Entre dezembro de 2007 e dezembro de 2008 a massa salarial cresceu 7,3%, enquanto o rendimento médio cresceu 3,8%, ao passo que o índice de pessoas ocupadas cresceu 3,4%, isto é, a variação acumulada nos últimos 12 meses cresceu nesses três eixos.

No ano de 2009, ano subsequente à crise financeira internacional e com a contração dos investimentos recuando em 18,7% do PIB ao final de 2008 para 16,9% do PIB, valor acumulado até setembro de 2009 (BRASIL, 2010a). Entretanto, medidas tomadas durante a crise contribuíram para a ampliação dos investimentos, além de promover uma política de valorização do salário mínimo que era de R\$ 415,00 em abril de 2008, aumentando para R\$ 510,00 em dezembro de 2009, uma valorização de 6,02% segundo Dieese.

Essas medidas contribuíram para o crescimento da massa salarial e do rendimento médio real em 2009, isto é, com a taxa de desemprego no Brasil, diferentemente de outros países, ficando ligeiramente acima da verificada no ano anterior, ou seja, 8,1% em 2009 ante 7,8% em 2008, segundo dados do IBGE. Além disso, contribuiu, também, para a criação de cerca de um milhão de novos postos formais de trabalho (BRASIL, 2010a), mais precisamente 995 mil novos empregos formais, segundo TEM/Caged.

O ano de 2010 foi o último ano da gestão Lula e último ano dos quatro de um ciclo de investimento público iniciado em 2007, cujo objetivo era acelerar o crescimento econômico com melhorias sociais através de geração de empregos, valorização do salário mínimo e aumento do consumo, conseqüentemente expansão do mercado interno.

Sem embargo, o PAC reforçou e consolidou-se como um programa anticíclico que procurou manter o funcionamento da atividade econômica (BRASIL, 2010b). Recordando que entre 2008 e 2009 o programa foi afetado pelo agravamento da crise financeira internacional, que provocou a retração dos investimentos no mundo inteiro. Entretanto, no Brasil e por meio do PAC e outros programas direcionados para os setores afetados diretamente pela crise os investimentos públicos, sobretudo, a partir do segundo

semestre de 2008, foram intensificados por meio de ações de ampliação do crédito do BNDES.

Tal estratégia, a de apostar no investimento, acabou contribuindo para criar novos postos de trabalho ao mesmo tempo que a taxa de desemprego em 2010, segundo o IBGE, foi a menor da série histórica, chegando a 6,14%, continuando, assim, uma trajetória de recuo durante o andamento do PAC (BRASIL, 2010b). Nesse mesmo ano, a geração de empregos acumulados em 12 meses chegou a 2,24 milhões em outubro de 2010.

Finalmente, ao que tudo indica, os três principais fatores responsáveis pela queda da desigualdade de renda no país, entre 2003 e 2010, foram a valorização real do salário mínimo, a expansão do crédito e, sobretudo, o Programa Bolsa Família. Programa de transferência de renda direta à população mais pobre. Um instrumento para diminuir a volatilidade da renda dos mais pobres, uma vez que estes estão sem proteção social do Estado ao inserirem-se no mercado informal de trabalho com empregos precários, além da própria condição de crise econômica que, eventualmente, possa ocorrer no país.

Os mais pobres, por sua vez, têm chefe de família com baixa escolaridade, o que empurra essas famílias para empregos precarizados e informais, com alta rotatividade de emprego e baixa rentabilidade. Quanto menor for a escolaridade do chefe de família parece ser maior a volatilidade de sua renda. Aliado a isso, outro programa de inclusão criado pelo governo Lula, por meio do qual os mais pobres puderam atrair ativos específicos de geração de renda, foi o Programa Universidade para Todos (Prouni). Já que o aumento do salário mínimo e o aumento de vagas no ensino superior, despejando mais tarde profissionais com mão de obra qualificada, foram fatores determinantes na melhoria da distribuição de renda.

Essas políticas sociais compensatórias, combinadas com crescimento econômico, sobretudo, a partir de 2004 foram responsáveis pela queda da desigualdade de renda no país. Vale ressaltar que a valorização real do salário mínimo no período, além de ser um fator da queda da desigualdade importante, é, também, responsável pela estabilidade na renda das famílias mais pobres, bem como pelo maior poder de compra.

No período analisado, a valorização do salário mínimo sofreu algumas oscilações ao longo dos anos, mas com o maior aumento do salário mínimo ocorrendo entre 2005 e 2006 quando saiu de R\$ 300 em abril de 2005, elevando-se para R\$ 350 em abril de 2006, um ganho real de 13,04% de um ano para o outro, de acordo com Dieese.

Em relação ao Programa Universidade para Todos criado em 2003, ampliou-se o número de vagas ofertadas no ensino superior e, a partir de então, o número de matriculados no ensino superior saltou de 3,7 milhões para 7 milhões, principalmente em universidades privadas, como analisado no capítulo 4. Essa ampliação da oferta de vagas no ensino superior, via bolsa estudantil, possibilitou a inserção de mão de obra qualificada no mercado de trabalho no país, garantindo, assim, a menor volatilidade da renda dessas pessoas, como também uma maior renda e a queda da desigualdade de renda.

Essas políticas sociais compensatórias promoveram efeitos de bem-estar nas famílias mais pobres, pois, na medida em que há uma política de valorização do salário mínimo com queda da desigualdade de renda, há, ao mesmo tempo, uma política habitacional (Minha Casa Minha Vida) direcionada para famílias de baixa renda, o que acaba atraindo ativos de bem-estar, como a moradia própria. Além disso, podem aumentar a capacidade de geração de renda quando esses acessam o ensino superior, galgando trabalhos cuja CLT é uma garantia de proteção social do Estado, além desses empregos serem melhor remunerados. Esse conjunto de fatores, oportunizados por essas políticas, auxiliaram na diminuição da volatilidade de renda, já que pessoas com maior escolaridade tendem a ter menor volatilidade da renda.

**CAPÍTULO 3 MEDIDAS INSTITUCIONAIS E AÇÕES POLÍTICA
ECONÔMICAS COMO PILARES DA EXPERIÊNCIA
DESENVOLVIMENTISTA**

3.1 A incorporação da experiência desenvolvimentista pelo neoliberalismo Verticalidades X Horizontalidades?

Reformas institucionais realizadas durante a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 é muito mais do que uma pequena adequação do Estado à conjuntura política e econômica nacional e internacional, como afirma Bresser (2011), tais medidas referem-se às reformas institucionais com o propósito de dar ao aparelho estatal mais capacidade e eficiência para a inserção do país na economia internacional. Isto é, essas reformas são, por sua vez, necessárias por conta da nova dinâmica do mercado internacional.

Pois, a dinâmica internacional do início dos anos 2000, principalmente a partir de 2004, acabou ocasionando um novo fluxo comercial na dinâmica internacional, impactando na economia latino-americana, provocando a expansão das exportações de commodities, bem como a alta dos preços internacionais das principais commodities (Petróleo, gás, minerais e alimentos).

Portanto, essas reformas serviram para que a economia do país se adequasse ao mercado internacional, reforçando a sua interdependência num mercado agora globalizado e multipolarizado. Por isso, não só essas reformas foram necessárias naquele momento, mas também a criação e adequação de programas de fomento à exportação. Adequações que contribuíram para uma maior especialização tecnológica de empresas exportadoras, como é o caso do agronegócio. Em se tratando dessa adequação, dessa inserção de empresas nacionais exportadoras, afirma Bugiato (2014, p. 90) “No caso do Brasil, esses elementos proporcionaram crescimento acelerado das taxas de exportação e melhoria nos termos de troca, mitigando ainda os problemas de financiamento externos e de restrições externas ao crescimento”.

Conforme discurso de posse de Luiz Inácio Lula da Silva.

O pacto social será, igualmente, decisivo para viabilizar as reformas que a sociedade brasileira reclama e que eu me comprometi a fazer: a reforma da Previdência, reforma tributária, reforma política e da legislação trabalhista, além da própria reforma agrária. Esse conjunto de reformas vai impulsionar um novo ciclo do desenvolvimento nacional (BRASIL, 2003).

Em vista disso, compreende-se o neoliberalismo como a assimilação do lugar como ferramenta do estágio atual da globalização. A amplificação do sistema-mundo (SANTOS, 2008b), uma vez que tal sistema-mundo se torna único, melhor, um motor único ao qual só é possível uma economia dependente como a do Brasil acessar de acordo

com as regras e as normas estabelecidas pelos atores hegemônicos. Por isso mesmo, compreende-se que os atores hegemônicos lançam mão de regras, organizações, instituições multilaterais e governamentais com ações deliberadas para atender seus interesses.

Nos limitaremos, num primeiro momento, ao conceito de verticalidades e horizontalidades no período 2003/2010 (SANTOS, 2008a) para tentar explicar as medidas tomadas para determinadas ações da política econômica e reformas institucionais que irão dar ao país um certo protagonismo internacional. Isto é, para adequar-se aos espaços globais, tais reformas deverão promover certas características do território nacional, transformando espaços nacionais (*setores considerados estratégicos da economia nacional*) em espaços de ações que darão condições de competitividade para atuar na econômica internacional (SANTOS, 2008a).

Essas condições concretas atuais irão aumentar a especificidade da economia nacional, tornando o setor agroexportador, por exemplo, um setor ainda mais desenvolvido, isto é, como o meio técnico-científico vai dar mais poder político a esse determinado setor, aumentando consideravelmente as desigualdades regionais no campo.

Ainda, segundo Santos (2008b), nas economias com determinado modo de produção, cada país tem sua própria temporalidade, dinâmica. Entendemos aqui como temporalidade as condições concretas da divisão internacional do trabalho. Isto é, o tempo interno pertence e é produzido por cada país, mas que tal temporalidade interna está sempre respondendo à uma demanda da temporalidade externa que é dada pelo modo de produção dominante, por essa razão, essa dinâmica da produção interna de cada país respondia ao neoliberalismo, atual estágio do capitalismo e àquela nova dinâmica do mercado internacional que favorecia os países exportadores de commodities, como o Brasil.

Essa temporalidade, por exemplo, seria também a renda e o acesso aos bens de consumo, de acordo com que as frações de classes sociais acessam. E, portanto, esse tempo, muitas vezes, transforma-se em políticas públicas de transferência de renda para que se tente equalizar as desigualdades existente em cada país. Não seria diferente no Brasil. Entretanto, o tempo interno, essa temporalidade de cada país também atua como um fomentador da desigualdade, um fortalecimento e uma expansão que se verifica na concentração de renda. No caso do Brasil, isso é recorrente e, sobretudo, pode ter se manifestado de forma diferente no período entre 2003/2010 e que Furtado (2007a)

denomina como concentração de renda dinâmica. Embora esse tempo interno seja relativamente autônomo, ele reproduz o tempo externo definido pelo modo de produção atual.

Nesse caso, a globalização acentua as desigualdades regionais, internacional e define o espaço geográfico de cada país na divisão internacional do trabalho. No caso brasileiro, essa temporalidade externa lhe dá a oportunidade de acessar o mercado internacional através de setores estratégicos da economia nacional, reproduzindo, assim, o modo de produção dominante.

Esses setores, ou melhor, determinado setor, o agroexportador é a subdivisão, um subsistema da economia nacional que acessa essa temporalidade externa, mas numa escala exígua de fornecedor de produtos primários de baixo valor agregado, definindo sua posição da divisão internacional do trabalho.

Por essa razão, a economia nacional ainda é uma extensão das economias desenvolvidas e revela sua dependência. Isso supõe que a ideologia do desenvolvimentismo, na verdade, cumpre seu papel no modo de produção internacional dominante e, através dela, galga um protagonismo do país na política e no comércio internacional até certa medida, pois seu limite é exatamente a economia internacional, se ela vai bem a economia interna também avança, foi o que ocorreu com a economia nacional durante o período proposto para o estudo. Caso contrário, por ser uma economia exportadora de commodities, ela esbarra nas limitações impostas por essa temporalidade externa, que seria o crescimento econômico mundial orientado pelo atual modo de produção globalizada.

Em vista disso, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 tem por necessidade realizar essas reformas institucionais. Tais reformas lhe darão condições de competir no mercado internacional, mas apenas em determinados setores da economia, setores estratégicos da economia nacional, pois o acesso a todos os territórios (espaços geográficos) é um monopólio dos atores hegemônicos, inclusive as instituições internacionais que decidem sobre os negócios internacionais entre elas, FMI, Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e Banco Mundial que tem seus presidentes indicados por esses atores hegemônicos e não por uma eleição livre e democrática etc... Conseqüentemente, o governo Lula lança mão de uma estratégia da expansão dessas reformas para além do território nacional e empenha-se no âmbito das organizações intergovernamentais e multilaterais, reformas institucionais que lhe deem

melhores condições de competitividade no mercado internacional, bem como a sua busca por uma liderança regional com protagonismo global. Logo, estabelecidas essas condições institucionais para a expansão dos negócios nacionais brasileiros num mundo multipolarizado, abrem-se mercados consumidores antes não alcançados.

De acordo com Santos (2008b, p. 150), “Eis por que os territórios nacionais se transformam num espaço nacional da economia internacional [...] a economia brasileira altamente especializada”.

É nesse meio, nesse espaço geográfico, os territórios que se apresentam as Verticalidades e as Horizontalidades (SANTOS, 2008a). De maneira geral, Verticalidades seriam o espaço fluxo das tomadas de decisões desses atores hegemônicos e os territórios seriam entendidos como espaços de recursos a serem explorados, sejam eles recursos técnicos, humanos, informacionais, financeiros ou naturais. Quer dizer, as Horizontalidades seriam o espaço banal, o espaço de todos, as firmas, os homens, as individualidades, coletividade e das instituições. Assim, as tomadas de decisões por tais atores seriam deliberadas de acordo com seus interesses regulando, dessa maneira, não só o mercado internacional, mas os próprios espaços nacionais.

Mudanças institucionais e medidas políticas como pilares da experiência desenvolvimentista 2003/2010

Uma das principais reformas institucionais que se dá nesse período é a reforma do BNDES⁷⁴, este que será o agente fomentador da política externa brasileira.

⁷⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6322-21-dezembro-2007-567381-publicacaooriginal-90738-pe.html>. Acesso em 18/04/2017. DECRETO Nº 6.322, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971.

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 9º, 10, 11, 13, 15, 17, 20, 22-A, 25 e 29 do Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º O BNDES poderá também:

.....

II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no

O protagonismo exercido pelo BNDES no governo Lula, está no bojo do processo de medidas que o Partido dos Trabalhadores irá lançar mão para resgatar o papel do Estado como um agente fomentador do desenvolvimento nacional. Assim, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 só seria possível por meio do resgate da intervenção estatal nesse processo desenvolvimentista.

Essa concepção do resgate da intervenção estatal aparece logo no discurso de posse de Luiz Inácio, em 2003, quando fala sobre os propósitos de uma integração regional sul-americana. Logo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é sua principal ferramenta para ocupar espaços regionais com o propósito de uma busca pela liderança política. Segundo Luiz Inácio Lula da Silva em seu discurso de posse em 2003. “O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”⁷⁵.

Além de mudanças propostas há continuidades, essas reformas são consideradas nos modelos econômicos pelo qual o Brasil tem passado frequentemente. Para os programas neoliberais as reformas institucionais são importantes porque diminuem o estado e, portanto, favorecem o mercado. Já, uma intervenção estatal desenvolvimentista acredita e faz tais reformas para tornar o estado mais presente e eficaz. Não obstante, um projeto desenvolvimentista necessita de investimentos estatais para o desenvolvimento e melhorar a competitividade dos setores da economia.

exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;
.....

V - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria;

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; e

VII - realizar, como entidade integrante do sistema financeiro nacional, quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais, em conformidade com as normas e diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

⁷⁵ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>. Acesso em 29/01/2020.

As conversões no estatuto do banco irão facilitar a promoção da nova orientação da política externa brasileira e engendrar conjunturas para que o banco assumira um papel importante no estímulo do desenvolvimento econômico. Entretanto, o desenvolvimento de economias emergentes como os países da América Latina e África, estão relativamente condicionados a serviços de médio desenvolvimento tecnológico.

Logo, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 lança mão da abertura do mercado internacional graças a uma política externa promovida por meio do Estado, em outras palavras, abertura e aumento do crédito desempenhado pelo BNDES que procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Foi a partir de 2004 com a posse de Guido Mantega no BNDES que as orientações para que a estatal se firmasse como um banco de fomento se tornaram mais claras. Sobretudo, na Integração da América do Sul. A relação Sul-sul havida dado ao BNDES o protagonismo de agente da política externa brasileira.

Nas palavras de Mantega (2020):

Em 2009 o que fizemos? Criamos o programa de sustentação do investimento, que era uma resposta à crise econômica. Entre eles estava uma medida em que o Tesouro emprestava para o BNDES 100 milhões para o BNDES emprestar com juros baixos para o investimento de modo geral. Esse é, digamos, o instrumento principal para retomada do crescimento. Não é aumentar o consumo. Então o tesouro deu 100 bilhões - deu não, emprestou para ele devolver -, e o BNDES tinha capital para financiar indústria de bens de capital, sobretudo construção, que faz parte do investimento. De fato, o investimento cresceu no Brasil. O investimento, neste período de 2006 a 2013 nós tivemos um investimento recorde no Brasil.

Uma das primeiras medidas tomadas foi a alteração de como o Banco estatal iria atuar a partir do novo governo petista. Essa mudança estava reservada ao inciso II do art. 9 que outorga o BNDES a oportunidade de financiar o investimento externo direto (IED) das empresas brasileiras, sobretudo, as chamadas campeãs nacionais que circundam determinado setor da economia nacional, como o agroexportador, de infraestrutura e as empresas de exploração de minérios.

Essa estratégia deixa claro que a proposta do país é ganhar protagonismo internacional ocupando os espaços territoriais reservados ao país num mundo globalizado que aprofunda a interdependência entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Em outras palavras, a política externa de Lula procura ocupar os pontos de horizontalidades (espaço de aplicação das tomadas de decisões) que porventura desinteressam aos atores hegemônicos. Isto é, o Brasil pretende ocupar esses espaços de

economias emergentes, promovendo a centralização de capitais num outro bloco que não o bloco dos países hegemônicos.

Este propósito desenvolvimentista lança mão dessas reformas institucionais como a do BNDES com o propósito por exemplo, de que essa mudança resulte na possibilidade de o banco fomentar e investir na promoção das exportações das campeãs nacionais.

Por sua vez, como já mencionado, a política externa do Partido dos Trabalhadores eleva a condição da economia nacional num primeiro momento exclusivamente agroexportador para uma política externa promotora do desenvolvimento regional e sua principal ferramenta é o BNDES, ainda que respeite sua posição na divisão internacional do trabalho.

Ainda, sobre as mudanças ocorridas no BNDES, uma outra alteração feita, no art. 2. Essa modificação aparece com o propósito de alterar o estatuto social do Banco de acordo com a Lei. N. 5.622/71⁷⁶, no que diz respeito à localidade de atuação da estatal. Isto é, tal alteração permite à estatal abrir representações fora dos marcos fronteiriços do país.

De acordo com Campiello e Pesavento (2013, p. 5),

[...] a alteração ao Estatuto Social referente à sua atuação internacional que se dá por meio dos ajustes ao art. 11º, cuja redação discorre sobre a composição do órgão superior deliberativo do banco, o seu Conselho de Administração, passando a incluir um representante indicado pelo Ministério das Relações Exteriores. Isso significa que o Ministério das Relações Exteriores participa, então, das decisões consultivas do órgão máximo do BNDES, o que aproxima a interação entre a Política Externa e a agenda do banco.

É também por meio dessas alterações que a política externa de Lula “oferece” ao BNDES o protagonismo dessa sua política à internacionalização do BNDES. Agora, o banco estatal não é só mais um indutor de investimentos da economia interna do país, mas, sobretudo, fomentador e investidor da inserção internacional das empresas de capital nacional. Logo, a própria estatal lança representações internacionais. E sua primeira investida não à toa é Montevidéu, em agosto de 2009⁷⁷, uma vez, que lá se encontram

⁷⁶ Art. 2º Os dispositivos legais vigentes ou parcialmente modificados, da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, e da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, constituem, no seu conjunto, o Estatuto pelo qual se rege a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), regulando os fins da empresa e a sua estrutura administrativa, bem como os seus órgãos de direção e de controle.

Parágrafo único. As alterações do Estatuto referido neste artigo, necessárias ao funcionamento da empresa, serão feitas, posteriormente à data desta lei, através de Decreto do Presidente da República, que será arquivado no Registro do Comércio competente. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5662.htm. Acesso em 30/01/2020.

⁷⁷ https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090827_escritorio_montevideu. Acesso em 25/08/2020.

instaladas instituições que promovem o desenvolvimento e a integração regional da América do Sul, como a Secretaria Geral da Associação Latino-americana de Integração e a sede da secretaria do Mercosul.

Seguindo seus objetivos internacionais, outro espaço estratégico que seria ocupado em breve era a Europa e, por isso, mesmo a estatal inaugura sua primeira subsidiária no Continente Europeu a *BNDES Limited*, em Londres. Não à toa uma das principais economias da Europa e do mundo se não o centro nervoso econômico e financeiro da Europa.

O Brasil vai propor mudanças não só no BNDES, mas em organizações internacionais para que nessas instituições possa conquistar o mercado internacional. Por isso, ao alinhar-se a países como China, Rússia Índia e África do Sul, líderes regionais, buscam, em conjunto, atuar em bloco. Atuando como lideranças regionais e em bloco, procuram competir e garantir, por meio de uma força conjunta, a normatização de regras em organismos internacionais com o propósito de garantir seus interesses no mercado e na política externa.

A menor atenção dos EUA para a América Latina com ela voltada para as tensões no oriente médio no início dos anos 2000 fragiliza sua influência na região e abre a oportunidade de o Brasil tornar-se uma liderança regional, com grande potencial de representatividade global.

Estrategicamente, o Brasil deve enxergar o território como um espaço fluxo e, portanto, entender o território como uma fonte de recursos a serem explorados, bem como espaços estratégicos que possam servir de mercado para expandir empresas nacionais no mercado internacional, fortalecendo, ao mesmo tempo, suas relações com os demais países da América do Sul e de outras localidades do globo. Mas o que seria esse espaço fluxo? Tais espaços podem ser entendidos como setores produtivos da economia nacional e, se inseridos no mercado internacional, proverão o protagonismo do país como uma potência regional na procura de maior representatividade global contrapondo as posições hegemônicas globais e defendendo os interesses de economias emergentes. O espaço fluxo se revela, também, nos organismos internacionais, pois é nesses organismos que se constitui o poder hegemônico dos países na disputa pelo mercado internacional.

Conseqüentemente, o Brasil irá propor a criação e reformas de organismos internacionais que regulam as regras do mercado internacional como o interesse brasileiro

pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, inicialmente apoiado só por Índia. De acordo com Fletes (2010a), o país não tem como alçar a uma hegemonia global futura, uma vez que o Brasil não tem uma reserva satisfatória de recursos materiais ao seu dispor, como EUA, China e EU.

Ao reservar o setor agroexportador para o Brasil no mercado internacional, logo percebe-se a falta de critérios que caracterizam uma grande potência. Segundo Hurrell (2006) seriam necessários quatro critérios para que o país pudesse alçar sua aspiração a uma hegemonia econômica global, critérios tais como a) capacidade de contribuir para a ordem internacional; b) coesão interna que permite a ação do estado eficaz; c) poder econômico tais como níveis elevados de crescimento econômico ou grande mercado e; d) poder militar, com capacidade de competir com outras potências dominantes em uma guerra convencional.

O Brasil, até certa medida, reúne condições favoráveis para três dos quatro critérios. Quanto ao primeiro critério, o país sempre se fez presente na contribuição de uma ordem internacional por meio de sua diplomacia que sempre se destacou. A diplomacia brasileira sempre foi uma das mais respeitadas no mundo e, por isso, atenderia ao primeiro critério. Em relação ao segundo critério, a Constituição de 1988 se faz presente, embora há muitas questões a se resolver para tornar o Estado brasileiro mais eficaz, por exemplo, no combate às desigualdades no país. No o terceiro e quarto critérios, o país, através de acordos comerciais e políticos de defesa do Atlântico Sul procura fortalecer e inovar seu poderio militar, bem como, por meio de sua nova política externa, alçar a importante líder econômico e político regional, com ganhos substanciais para sua representatividade como liderança global.

Essas características indicam que o país não tem condições plenas de tornar-se uma potência global, ainda que num mundo mais polarizado mesmo com a pulverização dos poderes dos EUA e como a ascensão de países como China, Rússia e o próprio Brasil. Contudo, com tais características aliadas à nova política externa brasileira, o Brasil se coloca como uma possível potência média e procura, nos organismos internacionais, consolidar seus interesses e liderança regional.

Ainda na esteira da nova política externa brasileira e sua contribuição como membro fundador de organismos intergovernamentais como a ONU, o Brasil se destaca na formação de alianças nessas instituições. Se na História da política externa brasileira

os especialistas afirmam ter uma longa tradição diplomática reconhecida globalmente, ela se divide em dois momentos, primeiro trata-se de uma relação estreita com os norte-americanos (HIRST, 2006) e, conseqüentemente, uma diplomacia muito bem relacionada com a Europa (REZENDE MARTINS; GOMES SARAIVA, 2009).

Partindo dessas concepções, Pecequillo (2008b), relata três momentos da política externa brasileira contemporânea quando se trata de relação bilateral com os EUA entre os anos de 1989 e 2008, sendo elas: a) alinhamento entre 1990-1998; autonomia entre 1999-2004 e; c) diálogo estratégico entre 2005-2008.

Se na tradição da política externa brasileira essas relações bilaterais entre Brasil e Europa tem como propósito um reconhecimento internacional, a partir de 2003, no primeiro governo Lula, ela amplia-se para os países emergentes ao mesmo tempo que lança mão de sua tradição diplomática. Entretanto, agora procura-se uma autonomia em relação à Europa e aos EUA (SOARES DE LIMA, 2008).

A diplomacia brasileira opta pela chamada estratégia *Soft Balancing* (FLEMES, 2010a). Tal estratégia procura promover mudanças institucionais nas relações internacionais como, por exemplo, uma reforma na governança mundial, especificamente a ampliação de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, cujo Brasil reclama um assento com apoio de alguns países emergentes como Angola e, posteriormente países como África do Sul e alguns países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (GOLDINI; CIRIBELLI, 2010).

No bojo dessa estratégia, há o incentivo e a implementação de diversas coalizões institucionais diplomáticas que levam em conta os interesses comuns, como os dos países emergentes. Dessa nova política externa surge o Brics, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), G 23 e G2 (FLEMES, 2010a), e tem como premissa constranger o poder hegemônico de economias desenvolvidas e, conseqüentemente, empenhar-se em equilibrar o jogo na política internacional em instituições que determinam as regras e normatização do comércio exterior como a OMC, BID, FMI etc.; houve um grande avanço dos Brics por meio dessas coalizões e expuseram condições desses países para auferir objetivos, sobretudo, econômicos. Nessa perspectiva, de uma estratégia de implementação de coalizões institucionais para alcançar seus objetivos econômicos e políticos num mundo globalizado e multilateral, países como “Brasil, Rússia, China e Índia utilizam as instituições de governança global como dispositivos para engendrar

novas coligações voltadas a dar condições políticas internacionais de atender seus interesses comuns” Fletes (2010 p. 147).

Por essa razão, esses blocos econômicos estimulam comércio entre si procurando ampliar tais relações para fora do bloco, haja visto, que a economia desses países se complementa de acordo com a capacidade produtiva de cada país. Enquanto, ao Brasil estão reservados setores da economia como a exportação de produtos primários agroexportador (*commodities*), a China abastece, por exemplo, mercados como EUA e UE de produtos manufaturados, ao passo que Rússia se concentra no setor energético como a exportação de petróleo e gás para a Europa.

Afirma Fletes (2010a, p. 151):

A China, cuja economia “lança sombra” sobre as dos demais três, depende da exportação de bens manufaturados para os Estados Unidos e a Europa. A Rússia vende petróleo, gás natural e outros recursos naturais ao estrangeiro. O Brasil concentra-se nas exportações agrícolas, enquanto o crescimento da Índia deve-se, em grande parte, a seu mercado interno. Os quatro países não comerciam muito entre si. Apenas cerca de 2% do comércio da China foi com a Rússia no ano passado apesar de serem vizinhos. Ao mesmo tempo, declarava o Brasil que a China tinha ultrapassado os Estados Unidos como seu maior sócio comercial. Os quatro países emergentes têm em comum o fato de que suas economias dependem em grande parte das tendências cíclicas das economias dos países industrializados. A crise econômica demonstra que os países BRIC, incluindo a Índia, não podem separar-se dos Estados Unidos, Europa ou Japão, visto que seus mercados internos não prosperam sem as exportações àqueles mercados.

Esses blocos econômicos e instituições intergovernamentais devem ser considerados espaços fluxos, onde são tomadas decisões cujos acordos possam ser multilaterais como o acordo de ampla defesa do Atlântico Sul por Brasil, Angola e África do Sul, bem como unilaterais, como a medida dos EUA de reativação da 4ª frota (2010) americana que estrategicamente fez movimentações em direção ao Atlântico Sul com a justificativa de combater o terrorismo e o narcotráfico internacional, mas tem como pano de fundo a vigia dos recursos encontrados pelo Brasil no Atlântico Sul como as camadas de pré-sal e a exploração de petróleo que nelas existem.

Fazendo contraponto com as tendências hemisféricas bilateral e global multilateral, compreendemos essas duas linhas de pensamento como verticalidades onde se tomam as decisões e horizontalidades onde essas decisões são aplicadas por se tratar do território geográfico, seja ele na linha hemisférica bilateral ou global multilateral.

Ao colocarmos a compreensão da política internacional dentro dos parâmetros de verticalidades x horizontalidades (SANTOS, 2008a), entendemos os países de hegemonia global e as instituições intergovernamentais como tomadores de decisões e, portanto, como instituições pertencentes à verticalidade que irão influenciar diretamente nos demais territórios ao redor do globo, este espaço denominado horizontalidades.

Portanto, entendemos que países como Brasil, e outros em desenvolvimento, são países que embora estejam sob a influência dessas verticalidades lançam mão dessa estrutura internacional para, ao menos, equilibrar o jogo no mercado internacional. Ao lançar mão dessa estratégia, países emergentes movimentam o tabuleiro da política internacional de acordo com as decisões tomadas nessas instituições e estrategicamente atuam nos territórios.

São estratégias capazes de fortalecer a posição internacional desses países em territórios, em outras palavras, em mercados de economias desenvolvidas onde há dificuldades de penetração, ao mesmo tempo que disputam outros mercados com grandes potências econômicas. São mercados de países emergentes que demandam um certo grau de produção e com mão de obra barata e frágil legislação trabalhista, como é o caso de Angola, por exemplo, onde o Brasil investiu pesadamente por meio do BNDES na construção rodovias e saneamento. Essa estratégia também se revelou na cooperação e construção de uma identidade regional no Atlântico Sul (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). Tal estratégia é focada numa política externa com perspectivas nos eixos verticais e horizontais essa é uma premissa da nova política externa brasileira do século XXI (PECEQUILO, 2008b).

Na América Latina, o governo Lula, ao reestabelecer e intensificar sua atuação como líder regional, promoveu e fortaleceu as relações do Mercosul, bem como retomou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, criada em 2000, na cúpula de Brasília, um dos principais instrumentos para o BNDES financiar obras de infraestrutura em países como Venezuela, Cuba, Argentina Peru e Equador.

Na América Latina, o governo Lula ao reestabelecer e intensificar sua atuação como líder regional promoveu e fortaleceu as relações do Mercosul bem como retomou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana criada em 2000 na cúpula de Brasília um dos principais instrumentos para o BNDES financiar obras de infraestrutura em países como Venezuela, Cuba, Argentina Peru e Equador.

Se num primeiro momento, o Brasil tem dificuldades para sua inserção num mercado internacional cujas instituições intergovernamentais têm, em sua direção, lideranças escolhidas a dedo por corporações transacionais de países desenvolvidos para gerir tais negociações, logo, o país se utiliza dessa mesma estratégia no âmbito regional, mas que possa ganhar força global.

Para se ter uma ideia, essas medidas como a retomada e o fortalecimento da Iniciativa para Integração Regional Sul Americana o (IIRSA) é uma resposta às reformas políticas e econômicas patrocinadas por essas instituições intergovernamentais que resultou no Consenso de Washington de 1989, coordenado e orientado pelos EUA para os países da América Latina. Eram orientações de cunho neoliberal, como privatizações, diminuição do Estado, abertura econômica e desregulamentação (PECEQUILO, 2008a). Mas, o resultado dessas ações se revelou infrutífero para esses países. Ao aceitar essas orientações, os países latino-americanos observariam, em troca, concessões comerciais, reconhecimento político, além do auxílio financeiro e tecnológico. Entretanto, o que se viu, foi o aumento do desemprego, privatizações de recursos naturais como no Equador e Bolívia que levaram a rupturas institucionais, crises recorrentes e uma convulsão social pela nacionalização desses recursos.

As investidas do eixo vertical aos territórios concentrados no eixo sul não se resumiram ao Consenso de Washington. Quer dizer, as tomadas de decisões e os impactos por elas tomadas nos países que compõem o espaço da “banalidade” se verificaram em outras medidas como: Tratado Norte Americano de Livre Comércio, o NAFTA, a Iniciativa para as Américas (IA) e , não, o menos importante, mas uma iniciativa que atingia um número maior de países, Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e que não obteve sucesso, inclusive com forte resistência do Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e aprofundado no governo e na nova política externa brasileira de Luis Inácio Lula da Silva.

As próprias negociações em instituições intergovernamentais como as que ocorrem na OMC são exemplos de como as decisões nesses órgãos internacionais se mostram quando países em desenvolvimento são vistos como territórios a serem explorados por empresas transacionais numa perspectiva vertical. Essa tomada de decisão muitas vezes vai impactar diretamente nos territórios nacionais, como, por exemplo, a reivindicação dessas

corporações em relação à de isenção de impostos, com a promessa de geração de mais empregos aos estados para que possam instalar filias de suas empresas nesses países.

Nesse sentido, afirma Santos (2008a, p. 92-93):

De tais áreas pode-se dizer que atualmente funcionam sob um regime obediente a preocupações subordinadas a lógicas distantes, externas em relação à área de ação; mas essas lógicas são internas aos setores e às empresas globais que a mobilizam. Daí se criarem situações de alienação que escapam a regulação locais ou nacionais, embora arrastando comportamentos locais, regionais, nacionais em todos os domínios da vida, influenciando o comportamento da moeda, do crédito, do gasto público e do emprego, incidindo sobre o funcionamento da economia regional e urbana, por intermédio de suas relações determinantes sobre o comércio, os transportes e os serviços. Paralelamente, alteram-se os comportamentos políticos e administrativos e o conteúdo da informação.

Foram as combinações dos resultados dessas deliberações externas que levaram países da América Latina, como o Brasil, a perder poder de negociação e barganha na política externa, induzindo o país a rever suas prioridades e, conseqüentemente, mudar a estratégia de sua atuação no mercado internacional (PECEQUILO, 2008a).

Vimos até agora alguns aspectos da política externa brasileira e, como a partir do governo Lula ela muda. De outro modo, é uma retomada de uma política externa independente, que propõe mudanças institucionais em organismos internacionais para conseguir maior representatividade global como liderança regional. Nesse caso, percebe-se que a política econômica do período, conhecida como “neodesenvolvimentista”, procura resgatar algumas das premissas do nacional-desenvolvimentismo, cuja proposição era a emancipação do país pelo processo de industrialização através da substituição da importação. Enquanto a PEB dos anos 1980 e 1990 se propunha a um papel de coadjuvante na política internacional, sobretudo, depois do aceite das condições impostas pelo Consenso de Washington e sua cartilha neoliberal da qual resultou no estrangulamento do BNDES enquanto uma instituição financeira de desenvolvimento.

A dinâmica de um mundo multipolarizado e globalizado rivaliza com o mundo bipolar quando propõe um maior número de blocos econômicos como EU, Mercosul, BRICS, NAFTA, etc. e indica um cenário internacional com mais países buscando maior representatividade em acordos comerciais, políticos nos organismos internacionais. É nesse novo padrão da política externa multilateral e global que o Brasil por meio do BNDES, fortalece seu posicionamento internacionalmente. Em outras palavras, o BNDES, como promotor da expansão da econômica nacional, exerce, também um papel

ideológico importante na internacionalização da economia brasileira, cuja experiência desenvolvimentista dos anos 2000 se faz presente nessa política externa promovendo a expansão da acumulação capitalista nacional num mundo globalizado. Essa expansão é, antes de mais nada o resultado da expansão capitalista de países centrais que criaram o subdesenvolvimento.

De acordo com Harvey (2005, p. 57):

A proposta não é destrinchar ou desenvolver uma tese em cima da teoria da acumulação capitalista de Marx, mas usar o a teoria da acumulação capitalista de Marx usando exemplos concretos de como uma economia subdesenvolvida, ou em desenvolvimento no atual estágio do capitalismo, o neoliberalismo. Mas, sobretudo, lançar mão da teoria da acumulação capitalista de Marx para explicar o posicionamento da política econômica e claro da política externa brasileira e como ela se aplica no mercado internacional quando por meio do crédito subsidiado pelo BNDES procurar aumentar a competitividade de empresas de capital nacional no exterior procurando expandir a acumulação capitalista nacional no mercado internacional desafiando as regras do jogo impostas pelo mercado internacional cuja tais regras foram criadas por países de economia avançada e para cumprir interesses desses países. Não pretendemos fazer uma reconstrução ou uma releitura da teoria marxista da acumulação capitalista. Mas usá-la para explicar a política externa brasileira dos anos 2000.

O Brasil, ao buscar uma atuação internacional mais vigorosa assume o posicionamento de liderança para além da região onde se encontra, e ao mesmo tempo, aproxima-se e fortalece sua relação com países do continente africano e asiático, consolidando laços econômicos e políticos, expandindo sua relação com Europa. No governo Lula foi retomada essa perspectiva de ação implantadas no governo de João Goulart (1961-1964), que foi levadando, no regime militar embora como um política econômica interna conservadora levando anos mais tarde, a uma forte crise econômica dos anos de 1980, afastando o governo de José Sarney (1985-1989), primeiro presidente civil depois, de 20 anos de uma política externa mais independente reservando uma atuação ainda que em nível global mas menos intensa que os governos anteriores (PECEQUILO, 2012).

Os primeiros resultados dessa “nova” política externa são a designação do país pela ONU para o exército brasileiro assumir a liderança da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), criada pelo Conselho de Segurança da ONU em setembro de 2004 que perdurou até 2017, além de fortalecer um candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, bem como do lançamento do projeto Comunidade Sul Americana de Nações (CASA) nesse mesmo ano, rebatizada

mais tarde em 2007 de União Sul-americana de Nações (Unasul). Esses são alguns exemplos do posicionamento tomado pelo país, através de sua política externa com países emergentes na criação de organismos multilaterais.

A dinâmica da formação dessa nova ordem mundial favoreceu essa nova característica da política externa brasileira destacando o país como uma liderança regional com alcance global como um ator anti-hegemônicos. Aliada a esse novo status internacional, encontrava-se a cooperação dos países sul-americanos, cujo abastecimento de recursos financeiros para obras de infraestrutura estava alicerçado na estratégia desenvolvimentista de Lula, apoiada pelo BNDES. Tal estratégia apoiada no desenvolvimentismo econômico, forma um importante bloco regional com força internacional.

Mas a projeção global do Brasil foi construída de início com acordos bilaterais, passo a passo, numa dinâmica regional de integração, sobretudo com a Argentina, como veremos mais adiante no capítulo 5, quando o BNDES, em 2005, aprovou um financiamento no valor de US\$ 200 milhões para a construção de um gasoduto utilizando-se de um dispositivo muito importante para a integração regional que estava inutilizado há algum tempo. Trata-se do CCR (Aladi) que tem como objetivo operações de financiamento do BNDES a exportações de bens e serviços brasileiros à Argentina⁷⁸.

Por isso, já no primeiro mandato presidencial de Lula, o Mercosul, com foco na Argentina, era tido como uma importante ferramenta de integração regional com o objetivo de defesa regional, lançando mão de mecanismos de fomento multilaterais

De acordo com Saraiva e Gratius (2013, p. 5):

Em outras palavras, uma dimensão tradicional de economia de integração. O fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado em dezembro de 2004, confirmando a disponibilidade do Brasil para investir nos outros países do bloco. [...] respostas as ameaças transacionais também foram organizadas.

A partir de 2004 e da confirmação do Brasil em investir no bloco por meio de uma integração regional, o Mercosul ampliou. Antes eram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai juntou-se a esses países Peru, Equador, Colômbia e Venezuela. Assim, como a

⁷⁸ O CCR é um instrumento que permite a compensação de pagamentos decorrentes de exportações e importações entre países da região, representando importante mecanismo para o incremento do comércio e para a implementação de projetos de infraestrutura. A integração sul-americana é prioridade da política externa do governo brasileiro, tendo o BNDES como importante instrumento. Informe N. 190 BNDES, 2005.

Unasul sob liderança do Brasil foi mais um instrumento de ampliação da política externa brasileira regional que acabou integrando mais tarde o Mercosul e a Comunidade Andina uma vez que países da América Latina são exportadores de commodities como a exportação de ferro para Alemanha, China e Japão. Petróleo para países desenvolvidos, além de soja como ração para alimentação de gados e porcos

Nesse sentido, a integração regional sul americana liderada pelo Brasil, foi substancial para o fortalecimento do BNDES e a construção política desenvolvimentista do período, cuja cooperação entre esses países deu prioridade a uma parceria técnica financeira, alinhando o bilateralismo e o multilateralismo regional.

Guimarães (2008, p. 68-69) afirma:

Em um sistema mundial cujo centro acumula cada vez mais poder econômico, político, militar, tecnológico e ideológico; em que cada vez mais aumenta o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos; em que o risco ambiental e energético se agrava; e em que este centro procura tecer uma rede de acordos e de normas internacionais que assegurem o gozo dos privilégios que os países centrais adquiriram no processo histórico e em que dessas negociações participam grandes blocos de países, a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa. Mas talvez ainda seja de maior importância para os Estados vizinhos a articulação de alianças entre si e com o Brasil para atuar com maior eficiência na defesa de seus interesses nessas negociações.

Esses mecanismos construídos pelos países sul-americanos sob forte influência brasileira são fundamentais na construção de uma complexa rede de cooperação continental para a integração da infraestrutura regional. A princípio, tem como objetivo o fortalecimento da relação bilateral Brasil e Argentina para depois fortalecer as relações com os demais vizinhos sul-americanos Saraiva (2013).

3.2 As mudanças institucionais que forneceram subsídios para o financiamento do PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento definiu como prioridade dos investimentos estatais cujo objetivo era criar um ambiente favorável ao crescimento, aumentando a confiança da sociedade no futuro e despertando o espírito empreendedor do empresariado (BRASIL, 2007). Logo, o PAC tinha como objetivo acelerar o ritmo de crescimento da economia e, ao mesmo tempo, gerar empregos e renda, bem como

diminuir as desigualdades regionais e sociais por meio de medidas com viés liberal, como controle da inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas, evitando, assim, pressão no câmbio, isto é, a garantia do superávit para equilibrar o rombo em conta corrente.

Os instrumentos encontrados pelo PAC para atingir os objetivos, como a elevação dos investimentos privado e público, estão fundados no aumento do crédito e redução de juros (inclui-se aqui juros subsidiados pelo BNDES), melhorias no ambiente de investimento, investimentos de infraestrutura, medidas fiscais de longo prazo e o aperfeiçoamento tributário para melhorar a arrecadação. Para isso, foi criado o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), instituído por meio de decreto art. n.º 3 do Decreto n.º 6.025 de 22 de janeiro de 2007, cujos membros do Comitê eram formados pelos ministros da Casa Civil e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da Fazenda.

Logo no primeiro balanço do Programa, em 2007, o relatório sobre o balanço de janeiro a abril desse ano aponta alguns resultados positivos das obras em andamento, como também valores estimados para cada eixo do programa. Esses resultados só foram possíveis graças às medidas institucionais que impulsionaram os investimentos públicos e privados de longo prazo.

Entre medidas provisórias e projetos de Lei que tramitaram pelo Congresso Nacional, outros estímulos foram observados. Uma delas foi a aprovação, pelo plenário da Câmara, de uma alteração da Lei das Licitações de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que acresceu R\$ 6,7 bilhões ao PAC⁷⁹ no orçamento geral da União de 2007, reduzindo de 20% para 0,1% as contrapartidas dos municípios para obras de saneamento e habitação.

O PAC ainda foi responsável por organizar a ação do governo e incentivou os empreendimentos privados. Estava previsto o investimento de R\$ 503,9 bilhões de reais em quatro anos de programa em obras de infraestrutura logística, energética e social urbana, com distribuição de renda, responsabilidade fiscal e sustentabilidade ambiental.

Já em 2007, as operações de crédito bancário tiveram resultados positivo no que diz respeito ao crescimento dessas operações e logo no primeiro trimestre de 2007 já se tinha um saldo médio superior em 21% em relação ao primeiro trimestre de 2006, saltando de R\$ 625,8 bilhões em março de 2006 para R\$ 757,1 bilhões em janeiro de 2007.

O aperfeiçoamento do sistema tributário com a entrada em funcionamento da Secretaria Federal da Receita do Brasil, que sofreu unificação da estrutura organizacional,

⁷⁹ Ver informação em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/344>. Acesso em: 07 abr. 2021.

com melhoria do atendimento ao contribuinte e a racionalização dos procedimentos de fiscalização e do contencioso administrativo, rendeu avanços na formulação da reforma tributária que foi enviada ao Congresso Nacional no segundo semestre de 2007. Aliado a isso, as estimativas de desoneração tributária foram outras medidas tomadas para viabilizar o PAC, como se pode ver na tabela seguinte:

Tabela 9 - Estimativas de Desoneração Tributária⁸⁰ (R\$ bilhões)

Medidas de Desoneração	2007	2008
Reajuste da tabela do IRPF	1,3	2,5
Prorrogação da Depreciação Acelerada	0,9	0,9
Prorrogação da Cumulativa do PIS/Confins na Construção	0,6	0,6
Lei Geral das MPEs (SRF e Previdência)	2,5	4,9
Prazo dos Créditos de PIS e Cofins em Edificações	1,2	2,3
Desoneração de Obras de Infraestrutura (Reidi)	1,6	2,8
Desoneração dos Fundos de Investimento em infraestrutura	-	-
Ampliação de Benefício Tributário a Microcomputadores	0,2	0,2
Programa de Incentivo ao setor da TV Digital	-	-
Programa de Incentivo ao setor de Semicondutores	-	-
Desoneração da Compra de Perfis de Aço	0,1	0,1
TOTAL DA DESONERAÇÃO	8,2	14,2

Fonte: Brasil (2009).

Outras medidas institucionais tomadas foram as MPs e os PLs enviados ao Congresso para serem apreciados. MPs e PLs que criariam desde crédito extraordinário como a MP 346 até a criação de Fundos de Investimento como a MP 348.

Dessas medias institucionais enviadas à Câmara, duas haviam sido aprovadas tanto pela Câmara como pelo Senado: a MP 346⁸¹ (crédito extraordinário) transformada na Lei Ordinária 11469/2007. Outra MP, aprovada no Congresso Nacional, foi a MP 350⁸² (FAR/PAR), transformada na Lei Ordinária 11474/2007.

⁸⁰ Praticamente todas as medidas de desoneração tributária do PAC já estão implementadas (BRASIL, 2007, p. 13).

⁸¹ Ver em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339853>. Acesso em: 07 abr. 2021. Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, no valor global de R\$ 452.183.639,00, para os fins que especifica.

⁸² Ver informação em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339849>. Acesso em: 07 abr. 2021. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra,

Mais medidas foram enviadas ao Congresso, com aprovação de todas as MPs na Câmara, a seguir: 1) MP 340 (Tabela IR e outras)⁸³; 2) MP 347 (aumento do capital da CAIXA)⁸⁴; 3) MP 348 (Fundo de Investimento em infraestrutura)⁸⁵; 4) MP 349 (Fundo de Investimento FGTS)⁸⁶; 5) MP 351 (Reidi)⁸⁷; 6) MP 352 (TV Digital)⁸⁸; 7) MP 353 (Liquidação da RFFSA)⁸⁹, transformada na Lei Ordinária 11483/2007. Além da já mencionada alteração da lei de Licitações; como também aprovada na Comissão Mista de Orçamento do Congresso alteração da LDO para elevar o Projeto Piloto de Investimento (PPI) e, por último, aprovada na Comissão Especial da Câmara a Política de Valorização do Salário Mínimo.

Não obstante, essas ações tomadas pelo governo visavam garantir o planejamento estratégico de plano nacional de logística de transporte e o plano decenal do setor elétrico, o fortalecimento da regulação com melhorias do modelo de licitação das concessões de rodovias, como veremos alguns valores dispensados em 2007 para esse eixo do setor de infraestrutura. Lançou mão também de instrumentos financeiros que garantissem os investimentos em infraestrutura como a redução dos spreads do BNDES, da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento, bem como a melhoria das condições gerais de financiamento de infraestrutura (BRASIL, 2007). Parceria entre o setor público e privado na concessão de

e a Lei n.º 11.265, de 3 de janeiro de 2006, que regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e também a de produtos de puericultura correlatos, e dá outras providências.

⁸³ Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física, dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da contribuição social sobre o lucro líquido - csll, dispõe sobre a redução a zero da alíquota da cpmf nas hipóteses que menciona, altera as leis n.ºs 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior, 11.128, de 28 de julho de 2005, que dispõe sobre o programa universidade para todos - prouni, e 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPVAT), prorroga o prazo de que trata o art. 19 da lei n.º 11.314, de 3 de julho de 2006, e dá outras providências.

⁸⁴ Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal - CEF.

⁸⁵ Criação do fundo de investimento, comissão de valores mobiliários, participação, infraestrutura, energia, transporte, água, saneamento básico.

⁸⁶ Institui o Fundo de Investimento do FGTS - FI-FGTS, altera a Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências. Permite a utilização de recursos da conta vinculada do trabalhador para adquirir cotas do Fundo de Investimento do FGTS. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

⁸⁷ Cria o regime especial de incentivos para o desenvolvimento da infraestrutura - Reidi, reduz para vinte e quatro meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da contribuição para o pis/pasep e da contribuição para o financiamento da seguridade social - Cofins decorrentes da aquisição de edificações, amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições e dá outras providências.

⁸⁸ Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para tv digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados.

⁸⁹ Dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, altera dispositivos da Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.

Rodovias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético. Todos os empreendimentos, já em execução desses eixos do setor da infraestrutura, serão apontados a frente.

O (PAC), um programa de agenda desenvolvimentista, focou os investimentos do governo federal e privado em três eixos do setor de infraestrutura: a) Logística (rodovias, ferrovias, Portos, hidrovias e aeroportos); b) Energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis); c) social e urbano (luz para todos, saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos).

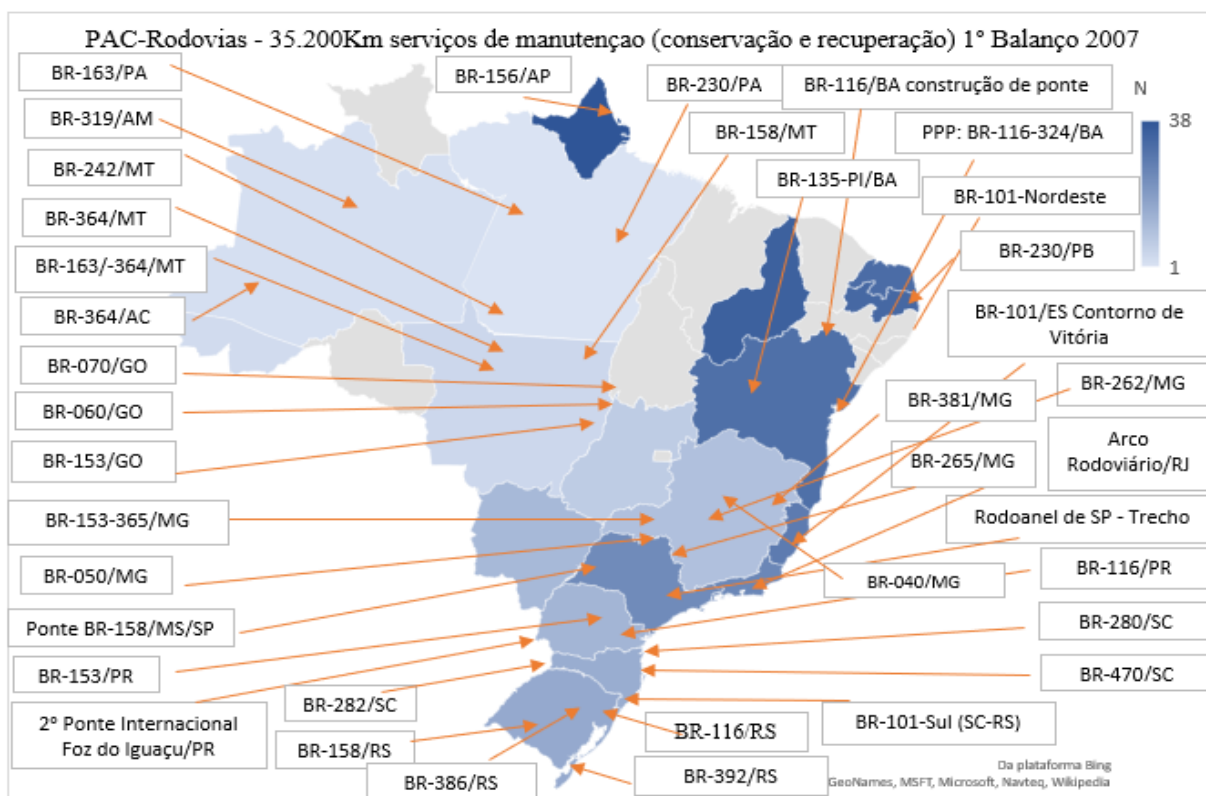
Já em abril em 2007, a situação dos empreendimentos encontrava-se da seguinte forma: 91% das obras já estavam em andamento, sendo que 52,5% delas estavam com status adequados, 39,1% com status de atenção e 8,4% com status de preocupante. Os andamentos dos projetos do eixo logística que inclui os setores de rodovia, ferrovia, portos e aeroportos estavam na seguinte situação: 93,9% das obras em andamento, com 56,5% em situação adequada, 37,4% em status de atenção e 6,14% com situação preocupante.

Eixo Logístico

A execução orçamentária em relação às rodovias, ferrovias, portos, marinha mercante e hidrovias encontrava-se com 39% do RAP processado em R\$ 864 milhões e 29% dos recursos de 2007 empenhados e correspondia ao valor de R\$ 1,677 bilhão⁹⁰. E tinha o investimento privado concentrado em ferrovias, concessões rodoviárias e marinha mercante, com contratos de serviços e manutenção (conservação e manutenção) para todos os estados da União em rodovias somando-se um total de 35.200 KM, como se pode ver na figura a seguir, que mostra todos os trechos rodoviários contemplados pelo PAC.

⁹⁰ Ver dados: 1º Balanço do PAC Janeiro a abril de 2007 (BRASIL, 2007, p. 26).

Figura 2 - PAC Rodovias Primeiro Balanço 2007



Fonte: PAC (primeiro balanço – janeiro/abril 2007), elaborado pelo autor.

Quanto às ferrovias, hidrovias, portos e marinha mercante, os empreendimentos estavam distribuídos da seguinte forma: eram, no total, entre construção e manutenção, 11 ferrovias. Entre elas, a construção da Ferrovia norte-sul – Tocantins-trecho Araguaína-Palmas, com execução de 358 KM em bitola de 1,6m e conclusão e tinha conclusão prevista para 2009, mas foi concluída em outubro de 2007 ao custo de R\$ 1,4 bilhão.

Construção da Ferrovia Norte-sul Anápolis (Porto Seco) /GO – Uruaçu/GO, com 280 KM de extensão, início de obra em 2008 e conclusão prevista para 2010, com investimento de R\$ 1,2 bilhão, mas só foi concluída em 2014 pela presidenta Dilma Rousseff.

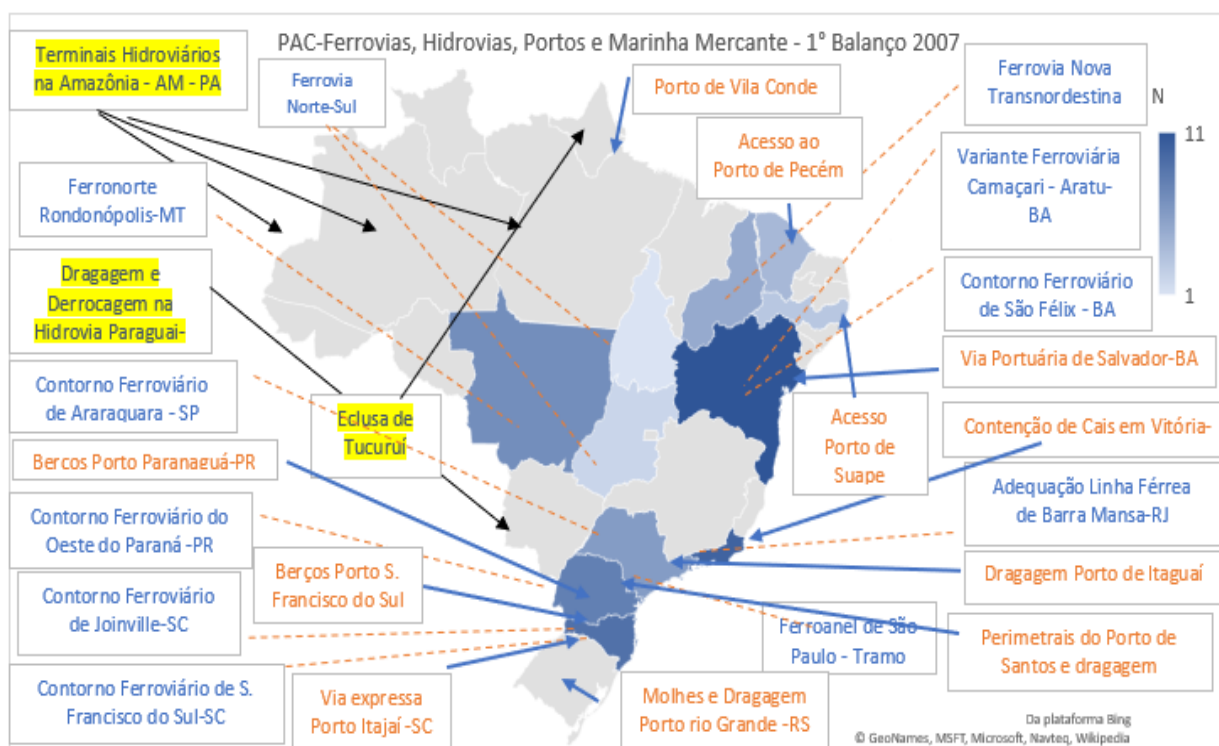
A Transnordestina, obra que estava sob a responsabilidade da Concessionária CFN, com execução prevista de 1.800 KM em bitola de 1,6m nos seguintes trechos: 550 KM-Missão Velha/CE – Salgueiro/PE – Suape/PE e readequação de 600KM Missão Velha/CE e Pecém/CE, ao custo de R\$ 4,5 bilhões, com previsão de conclusão para 2010. Mas não foi concluída, ficando prevista a conclusão entre 2022 e 2027, ao custo total de R\$ 13,2 bilhões, com recursos como o Fundos de Investimentos do Nordeste (Finor), o

Fundo Constitucional de Financiamento Nordeste (FNE) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), segundo o Tribunal de Contas da União (TCU).

O Ferroanel de São Paulo – tramo norte, um contorno ferroviário com 66 KM de construção na região metropolitana de São Paulo, tinha previsão de conclusão para 2011 ao custo de R\$ 528 milhões. Seria realizado pela Concessionária MRS e ainda estava sob avaliação do BNDES, entretanto, o início da construção só se deu no começo de 2011 e deveria ter sido concluído em 2014, o que acabou não ocorrendo.

E, por último, a construção da Ferronorte Alto Araguaína- Rondonópolis/MT com previsão de prolongamento da ferrovia em 260 KM de extensão. Estava prevista a entrega para 2010 (negociações da Concessionária com o BNDES), com previsão de investimento de R\$ 750 milhões e conclusão para 2010. Contudo, o início das obras se deu em 2011 e foi finalizada em 2012.

Figura 3 - PAC Ferrovias, Hidrovias, Portos e Marinha Mercante

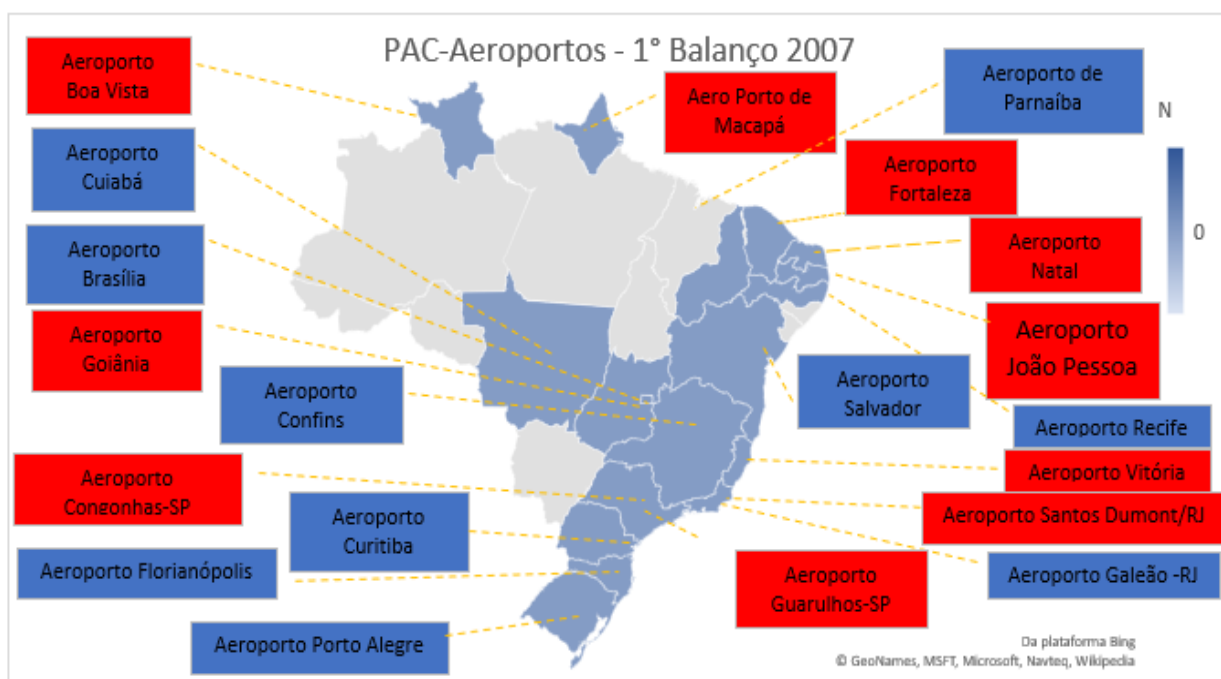


Fonte: PAC (primeiro balanço – janeiro/abril 2007), elaborado pelo autor.

Outra medida instituída para dar suporte ao PAC, no que diz respeito ao eixo logística foi a MP 369/07⁹¹ editada pelo Executivo, que criou a Secretaria Especial de Portos, com status de ministério e vinculada à Presidência da República. A Secretaria tem a responsabilidade de cuidar dos portos marítimos e dos portos outorgados às Companhias DOCAS. O objetivo seria promover ações para maior eficiência na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor marítimo. A MP 369/07 foi transformada em Lei nº 11.518, de 19 de setembro de 2007.

Já em relação à execução orçamentária dos aeroportos, se encontrava em 18% do RAP processado no valor de R\$ 8,9 milhões e 14% dos recursos de 2007 empenhados em – R\$ 123 milhões⁹². Abaixo, a figura mostra os aeroportos a serem contemplados pelo PAC.

Figura 4 - PAC Aeroportos – Primeiro Balanço 2007



Fonte: PAC (primeiro balanço – janeiro/abril 2007), elaborado pelo autor.

Nota: ● Obras Novas ● Obras em andamento

Eixo Energético

⁹¹ Acresce e altera dispositivos da Lei. N. 10.683, de 28 de maio de 2003, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Convertida com alteração na Lei 11.518 de 05 de setembro de 2007.

⁹² Ver dados: 1º Balanço do PAC Janeiro a abril de 2007 (PAC, 2007, p. 26).

Conforme o 1º Balanço do PAC (BRASIL, 2007), o eixo energético do setor de infraestrutura já tinha, em abril daquele mesmo ano, 39% das ações entre geração e transmissão de energia em andamento, como se poder conferir abaixo.

Tabela 10 - Infraestrutura Energética – 459 Ações – 39% em obras

Tipo	Em projeto, licenciamento ou licitação	Em obras
Geração de Energia Elétrica (UTE, UHE)	72	19
Proinfa	60	51
Subtotal	132	70
Transmissão de Energia Elétrica	37	8
Petróleo & Gás Natural	48	45
Combustíveis Renováveis	62	57
Total	279	180

Fonte: PAC (BRASIL, 2007).

Aqui nos interessa apresentar os números sobre Petróleo e Gás com maior profundidade, embora estejamos tratando de todas as formas de geração de energia. Quanto às obras de geração de energia, do total de 91 obras (UHE ou UTE)⁹³, 69 empreendimentos estavam, na época, com o cronograma em dia, sendo 19 já em obras. Dos empreendimentos de fonte de energia eólica, 40 apresentavam dificuldades para a contratação de equipamentos contra 48 do total. Em contrapartida, 51 obras dos 111 empreendimentos do Proinfa⁹⁴ já haviam começado as obras. Ao passo, que os empreendimentos de transmissão de energia, apenas 8 dos 37 estavam em obras, e 37 estavam em dia com seus cronogramas.

As obras de geração de energia elétrica somavam uma previsão ao longo dos 4 anos 2007-2010 de cerca de R\$ 17,6 bilhões e geração de 9.123 MW de potência de energia. Destacam-se as obras com mais relevâncias para a geração de energia, isto é, das usinas de geração que estavam em obra, (há ainda obras em projetos, licenciamento ou licitação) e que gerariam maior potência instalada a começar pela UHE de Estreito nos

⁹³ UHE – refere-se à Usina Hidrelétrica; enquanto UTE refere-se à Usina Termoeletrica.

⁹⁴ Criado pela Lei nº 10.438/2002, o Proinfa tem o objetivo de aumentar a participação de fontes alternativas renováveis (pequenas centrais hidrelétricas, usinas eólicas e empreendimento termelétricos a biomassa) na produção de energia elétrica, privilegiando empreendedores que não tenham vínculos societários com concessionárias de geração, transmissão ou distribuição.

estados do Tocantins e Maranhão nas regiões norte-nordeste e previa potência instalada de 1.087MW, proporcionando o despejo de 584,9MW médios ao Sistema Integrado Nacional (BRASIL, 2007). Foi construída no Rio Tocantins com previsão e investimento de R\$ 2 bilhões, cuja operação da usina iniciaria em novembro de 2010⁹⁵. Foi inaugurada em 2012. Na época, o status da obra era de atenção.

A segunda usina de geração de energia é a UHE Foz do Chapecó, cuja obra pronta geraria mais 430MW médios ao Sistema Integrado Nacional. Está estabelecida nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tinha perspectiva de potência instalada de 855MW no Rio Uruguai, com estimativa de custo de R\$ 1,1 bilhão em investimento. Seu status, à época, era de empreendimento em situação adequada, isto é, dentro do cronograma com 5% da obra já realizada em 2007 e previsão de operação para agosto de 2010. A primeira unidade geradora da região sul do país ficou pronta em outubro de 2010.

Entre as usinas, que em 2007 ainda constavam como projetos, estão a UHE de Belo Monte, Jirau e Santo Antonio, classificadas como as maiores em geração de energia e as mais problemáticas em termos socioambientais e de construção.

Quando a Usina de Belo Monte, no estado do Pará, na região norte do país, entrou em operação, a previsão de geração de energia era de 5.861MW, com um investimento previsto de cerca de R\$ 7 bilhões, com início da operação para 2014⁹⁶. As obras iniciadas em 2011, com 80% de financiamento do BNDES já se encontravam no valor de R\$ 3 bilhões do custo final do empreendimento. A Usina foi inaugurada em novembro de 2019 e alcança hoje a geração de 11.233,1MW de potência instalada.

Entretanto, a construção de Belo Monte sempre foi controversa. Já que causaria danos socioambientais significativos ao Rio Xingu aos povos indígenas e tradicionais que vivem às margens do rio, bem como houve erro de projeto⁹⁷. Essas objeções sempre acompanharam Belo Monte, desde quando, ainda, era apenas projeto. Já em 2007, foi cassada a liminar que impedia a retomada dos estudos para implementação da hidrelétrica.

Segundo o PAC (BRASIL, 2007, p. 60):

Cassada em janeiro de 2007 a liminar que impedia a retomada dos estudos. Aguardando decisão do juiz sobre o novo pedido de liminar solicitado pelo MPF, em 16.04.2007. A Eletrobrás manifestou em juízo que está seguindo Instrução Normativa do IBAMA (IN/65/2006) que permite os estudos com base em Termo de Referência *provisório*. O IBAMA ainda não se pronunciou.

⁹⁵ Ver dados: 1º Balanço do PAC Janeiro a abril de 2007 (PAC, 2007, p. 52).

⁹⁶ Ver dados: 1º Balanço do PAC Janeiro a abril de 2007 (PAC, 2007, p. 60).

⁹⁷ Ver informação em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/08/politica/1573170248_680351.html. Acesso em: 07 abr. 2021.

Emissão do Termo de Referência pelo IBAMA até maio de 2007 e do Termo de Referência pela FUNAI até julho de 2007, visando a conclusão do EIA-RIMA até dezembro de 2007⁹⁸.

Outros projetos de dimensões descomunais eram os projetos de Jirau, também no norte do país e Usina de Santo Antonio, ambas no estado de Rondônia. Jirau tinha previsão para entrar em operação em março de 2013 ao custo de R\$ 9,2 bilhões e previsão de liberação de R\$ 6,44 bilhões para 2009-2010, com potência instalada de 3.326,4MW. Assim como Belo Monte, Jirau também enfrentava problemas socioambientais⁹⁹.

As EIA-Rima, embora entregues em 2005, ainda estavam em análise pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 2007, também não havia conseguido a Licença prévia-LP para dar início às obras. Ao final, o investimento chegou a R\$ 19 bilhões de reais.

Já a Usina de Santo Antonio previa potência instalada de 3.168MW, com um custo de R\$ 9,2 bilhões. E assim como Jirau ainda não havia recebido retorno do Ibama sobre os EIA-Rima entregue em 2005, bem como aguardava Licença Prévia -LP para maio de 2007. Santo Antonio seria a 4ª maior obra hidrelétrica do país. Ao final, custaria R\$ 20 bilhões. Mas assim como Belo Monte e Jirau, acabou gerando diversas controvérsias sobre custos e questões socioambientais¹⁰⁰ (BRASIL, 2007).

Quanto à geração de energia de Petróleo e gás, havia, em 2007, 47 empreendimentos de petróleo, com cronograma em dia de um total de 63 empreendimentos e 34, já em obras. 13 empreendimentos de gás, de um total de 30, com cronograma em dia e 11 em obras. O investimento previsto para 2007 era da ordem de R\$ 41,3 bilhões, com investimento de R\$ 6,89 até abril de 2007, o que alcançaria 16,7% dos empreendimentos.

Esses empreendimentos de exploração de gás e petróleo foram projetos substanciais da política desenvolvimentista na cadeia de valor da Petrobras – extração do pré-sal, estaleiros, embarcações, torres, uma vez que a Petrobras foi eixo estratégico desse processo de criação dos “campeões nacionais” cuja as maiores empreiteiras do país foram alvo de investigação do Ministério Público Federal na Força Tarefa “Operação

⁹⁸ EIA refere-se aos Estudos de Impactos Sociais, enquanto Rima refere-se ao Relatório de Impactos Ambientais.

⁹⁹ Ver mais informações em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2011/03/23/o-efeito-domino-da-revolta-em-jirau/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

¹⁰⁰ Ver mais informações em: <https://exame.com/revista-exame/usina-de-problemas/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

Lava Jato”. Essa relação entre a Petrobras e as empreiteiras, como Andrade Gutierrez e Odebrecht, pode ser verificada no capítulo 4 desta tese.

O eixo energético petróleo e gás do PAC estava assentado na criação de uma cadeia de valor que fosse capaz de levar o país à autossuficiência na produção de petróleo e gás. Por isso, os investimentos concentraram-se em instalações das plataformas de exploração do pré-sal, de refino, da indústria petroquímica, do processamento de óleos vegetais e, na ampliação da frota nacional de petroleiros, cujos dados podem ser verificados no capítulo 5, como total de embarcações produzidas, valores investidos e comparação de produção naval com outros países em desenvolvimento.

As plataformas de extração, perfuração e produção de petróleo e gás se reproduziram ao longo da costa litorânea brasileira, evocando bilhões de reais em investimentos do governo federal, muitos desses recursos via BNDES.

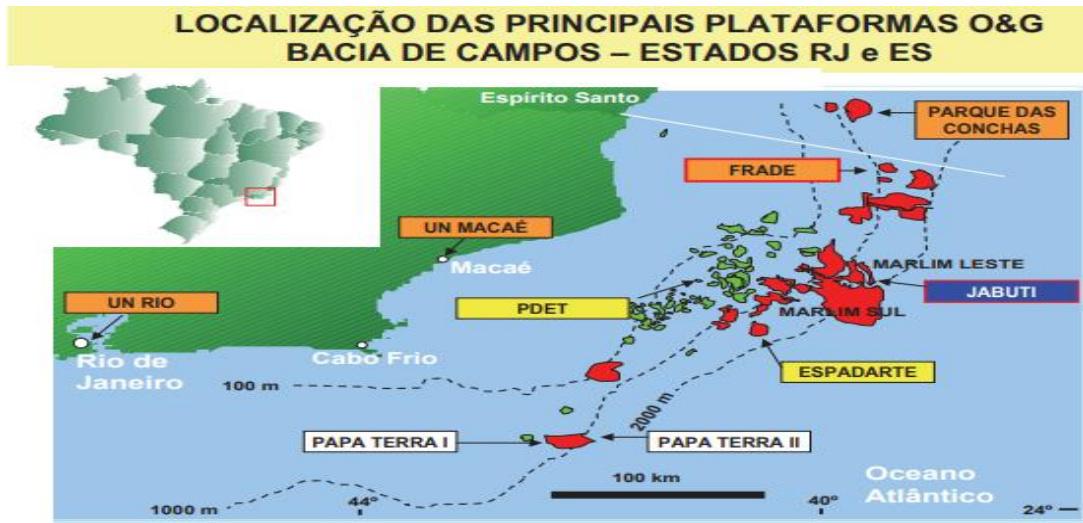
De acordo com o 1º Balanço do PAC (BRASIL, 2007), as instalações dessas plataformas estão dissipadas pelo litoral brasileiro, mas os principais campos concentram-se no litoral de São Paulo, em Santos, e no Espírito Santo.

A instalação da Unidade Estacionária de Produção (UEP) tipo monocoluna no Campo de Piranema no litoral de Sergipe previa a produção de 2º mil barris de óleo/dia entrando em operação em 2007 com um investimento previsto para os anos de 2007-2010 da ordem de R\$ 310 milhões e com investimentos já realizados à época de R\$ 56 milhões. A plataforma foi finalizada em dezembro de 2007 e, sua composição acionária constava como 100% Petrobras.

A Plataforma do Campo de Manati, na Bahia, cujo objetivo era perfuração, completação, interligação de poços e instalação para produção de gás, teria capacidade de produção de 6,0 milhões de m³/dia de Gás natural e condensado de petróleo. Entrou em operação em janeiro de 2007, ao custo de R\$ 2010 milhões nos quatro anos de investimento e já havia investido, à época, R\$ 147 milhões até abril de 2007. Sua composição acionária estava constituída da seguinte forma: 35% Petrobras, 55% Queiroz Galvão e 10% Norse.

Já as Plataformas, ou melhor, as principais Plataformas O&S da Bacia de Campos nos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, como Jubarte, P-52, Campo do Roncador, Campo do Frade e Marlim Leste Módulo 2 (Área de Jabuti) formam um grande complexo de produção e extração de petróleo e gás, como se pode ver na figura a seguir:

Figura 5 - Principais Plataformas O&G Bacia de Campos RJ e ES



Fonte: PAC (BRASIL, 2007).

A Plataforma P-57 Campo Jubarte estava prevista para entrar em operação em setembro de 2010, com desenvolvimento da fase 2 na Bacia de Campos no litoral do Espírito Santo e, teria capacidade de produzir 180 mil barris/dia, com investimento, ao longo de 4 anos 2007-2010, da ordem de R\$ 4,13 bilhões e investimentos já liberados até abril de 2007, de R\$ 16,7 milhões, ampliando, durante esse mesmo ano, para R\$ 460 milhões. A composição acionária era 100% Petrobras.

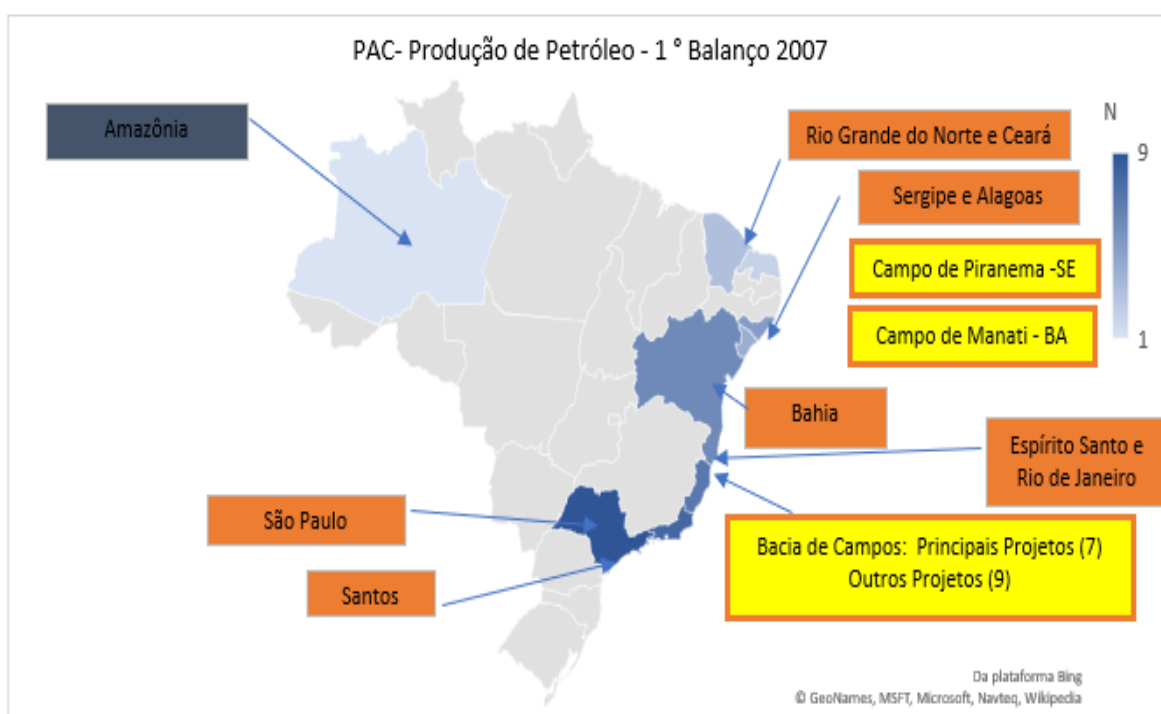
Ao mesmo tempo, os investimentos previstos para a Plataforma P-52 de Campo de Roncador no litoral do Rio de Janeiro, cujo o desenvolvimento do Módulo 1ª da base 2 do campo já se encontrava com 563 das obras em andamento era de R\$ 2,5 bilhões ao longo dos anos 2007-2010. Desse valor, R\$ 325 milhões já estavam liberados em abril de 2007, com previsão de ampliação para R\$ 1,85 bilhões para o mesmo ano. Além da previsão de produção de 180 mil barris/dia de óleo e 7,5 milhões de m³ de gás natural. Entretanto, o status da obra constava como em atenção. Sua composição acionária era 100% Petrobras.

Outro campo que merecia atenção era a construção da Plataforma de Campo de Frade, também situado no litoral do estado do Rio de Janeiro, com previsão para entrar em operação em outubro de 2009. A perspectiva de capacidade de produção era de 100 mil barris/dia de óleo. Sua composição acionária estava aquinhoadada dessa forma: 52% Chevron; 30% Petrobras e 18% Japão Petróleo. O andamento do empreendimento constava, na época, com status de adequado.

E, finalmente, a construção da (UEP) de Marlim Leste Módulo 2, área de Jabuti. Previa a refinação, completção e interligação de poços e instalação de demais facilidades, estava localizada no litoral do estado do Rio de Janeiro. Sua capacidade de produção, quando em operação, alcançaria 100 mil barris/dia de óleo. Entraria em operação em dezembro de 2008. Estava previsto para 2007-2010 um investimento de R\$ 830 milhões, já liberados, na época, R\$ 180 milhões, com liberação prevista para o mesmo ano, de R\$ 330 milhões. Sua composição acionária era 100% Petrobras.

A figura, a seguir, ilustra os campos aqui analisados e mostra quais eram os status dos empreendimentos na época:

Figura 6 - PAC Produção de Petróleo Primeiro Balanço 2007



Fonte: PAC (primeiro balanço – janeiro/abril 2007), elaborado pelo autor.

Nota:

	Entra em operação 2007	6
	Obra em andamento	12
	Início de obra em 2007	3
	Planejamento/Projeto	5

Apontamos, até aqui, as plataformas de exploração e produção de petróleo. Para finalizar o eixo energético do PAC, ainda apontaremos, de forma breve, os complexos de refinamento, petroquímica, frota, produção de gás natural e energia renováveis.

Esse upgrade das matrizes energéticas brasileiras, através de investimentos do governo federal, procurou alcançar o máximo possível do eixo energético do setor da

infraestrutura. Além dos investimentos em produção e exploração de petróleo, os investimentos se estenderam para construção, ampliação e modernização de refinarias. Os chamados complexos petroquímicos que produzem produtos, como produtos básicos, intermediários e finais. Os produtos básicos, são, por exemplo, amônia, aromáticos, propeno etc. E, a partir de sua produção, realiza-se a produção de diversos produtos intermediários.

Os investimentos nas indústrias de transformação tinham como propósito a autonomia na produção de produtos intermediários e finais para o mercado interno e externo, além de promover o estímulo de pesquisa e desenvolvimento econômico e social através de melhorias nos setores da economia nacional. Isto é, investimentos na indústria de alta tecnologia, como, por exemplo, a Embraer, os complexos petroquímicos, ou ainda, a frota naval de petroleiros.

Sem embargo, o 1º Balanço do PAC (BRASIL, 2007) indicava que os investimentos em refino e na indústria petroquímica estavam em andamento e seus status constavam, já em 2007, na seguinte maneira: 1 já se encontrava em operação; 6 refinarias estavam com obras em andamento; 13, em início de obra e ainda havia 9 em planejamento/projeto. Entre elas, a refinaria de Abreu Lima no estado de Pernambuco, que previa a construção de uma refinaria no Porto de Suape, com a PDVSA, a Petróleos de Venezuela, cuja empresa estatal venezuelana se empenhava na exploração, produção e refino de petróleo, além de comércio e transporte. A refinaria Abreu Lima teria capacidade de processar 200 mil/bpd e o investimento total estava na ordem de R\$ 5,6 bilhões, com previsão para entrar em operação em janeiro de 2011. Sua composição acionária era 60% Petrobras e 40% PDVSA.

Já o complexo petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), processaria 150mil/bpd de petróleo pesado da Bacia de Campos e faria produtos petroquímicos, além do diesel, Nafta¹⁰¹ e coque¹⁰². O complexo petroquímico entraria em operação em março de 2012, mas houve uma revisão da Petrobras para ampliar sua capacidade de refino, segundo a própria empresa, em 2014, que acabou paralisada em 2015 por conta da operação lava-jato, sendo retomadas as obras em 2017. Segundo a Petrobras, em 2018

¹⁰¹ Nafta é um composto proveniente do petróleo utilizado como matéria-prima em indústrias do ramo petroquímico, na fabricação de eteno e propeno. O coque é um tipo de combustível derivado da hulha (carvão betuminoso).

¹⁰² O coque obtém-se do aquecimento da hulha (ou carvão betuminoso), sem combustão, num recipiente fechado (calcinação). Pode ser utilizado na produção de ferro-gusa (alto-forno), sendo adicionado junto com a carga metálica.

acabou realizando um acordo com a China National Oil and Gas Exploration and Development Company (CNODC), subsidiária da Petroleira Chinesa (CNPC), com 80% de participação acionária da Petrobras e 20% da chinesa CNPC.

Outro importante complexo petroquímico era a Petroquímica de Paulínia no interior de São Paulo. O objetivo era produzir polipropileno, tanto para o mercado interno quanto externo. Para produção do polipropileno¹⁰³ era utilizado o propeno produzido nas refinarias Replan em Paulínia e Revap, em São José dos Campos. A Petroquímica de Paulínia teria capacidade de processamento de 300 mil Ton/ano de polipropileno, cuja operação iniciaria em 2008. O custo total de investimento estava estimado em R\$ 500 milhões entre 2007-2010, se tornando o maior polo industrial da América Latina.

E, por último, o processamento de óleos vegetais no refino ou o chamado diesel verde HBIO. O HBIO é um diesel produzido a partir de fontes renováveis em sua composição. O produto final se parece muito ao óleo diesel derivado do petróleo, já que suas características físico-químicas são semelhantes. As refinarias desse tipo de processamento de óleo vegetal são a Repag em Minas Gerais, Replan em Paulínia, Repar em Araucária/PR e Refap em Canoas/RS.

A renovação e ampliação da frota naval nacional contou com uma demanda assegurada pelas encomendas da Petrobras e de sua subsidiária Transpetro. A indústria naval brasileira contou com diversos incentivos da União para que pudesse se reerguer. A regulamentação do transporte aquaviário, garantindo preferência às empresas de bandeira brasileira nas contratações de fretes e serviços de apoio em operações portuárias e marítimas, bem como na navegação de cabotagem e na navegação interior de percurso nacional (Lei n.º 9.432/1997 e Resolução Antaq 495/2005) (SOUSA, 2012a).

Foi outorgada, também, uma concessão de benefícios às embarcações registradas no Registro Especial Brasileiro (REB)¹⁰⁴, cujas concessões possibilitaram um tratamento fiscal legal, equiparando os bens de exportação no decurso da construção, modernização e reparo de embarcações, bem como “acesso a combustível a preço equiparado ao cobrado para a navegação de longo curso e isenção do recolhimento de

¹⁰³ Polipropileno (PP) ou polipropeno é um polímero, mais precisamente um termoplástico, derivado do propeno ou propileno (plástico) reciclável. Hidrocarboneto olefínico (C₃H₆), obtido pelo craqueamento da nafta petroquímica ou por separação do gás natural, us. Como monômero para polipropileno, como insumo para sínteses químicas.

¹⁰⁴ Podem ser registradas no REB embarcações brasileiras ou embarcações estrangeiras afretadas a casco nu com suspensão da bandeira e desde que no limite de tonelada de porte bruto permitido de acordo com a frota de bandeira nacional da empresa.

taxa para manutenção do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo” (SOUSA, 2012a, p. 284).

Foram concedidos ainda outros incentivos, de acordo com o Sousa (2012a, p. 285).

Entre os incentivos concedidos estavam requerimentos de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás. Este, incentivo especificamente refletiria na promoção da cadeia de valor da Petrobrás e, sobretudo, na demanda por embarcações utilizadas para essas atividades. Essa demanda de embarcações já é apontada nesse capítulo conforme pode ser conferido na **Figura 7. (resolução ANP 36 a 39/2007)**¹⁰⁵.

Ainda de acordo com o BNDES (2012) incentivos aos investimentos na construção naval como a criação do Fundo de Garantia à Construção Naval (FGCN), da qual o propósito era garantir o risco de crédito das operações de financiamento para construção ou produção de embarcações e o risco de performance dos estaleiros brasileiros (Lei 11.786/2008). Além, da criação do Programa de mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), com a participação de diversos setores produtivos do país. O programa estava direcionado para a qualificação e o desenvolvimento tecnológico. Este, revertendo especificamente para a área de petróleo e gás natural. “destaque-se a participação do BNDES como membro do comitê diretivo do programa” BNDES, (2012, p. 284-285). Entre outros incentivos concedidos¹⁰⁶.

¹⁰⁵ A partir da sétima rodada de licitações (2005), o conteúdo local empregado nas fases de exploração e desenvolvimento deixou de ser declaratório, e foi introduzida exigência de Certificação de Conteúdo Local, regulamentada pelas Resoluções ANP 36 a 39/2007.

¹⁰⁶ Facilitação das condições de financiamento ao setor com o lançamento, em 2000, do Programa Navega Brasil, que introduziu modificações no acesso a linhas de crédito para armadores e estaleiros, aumentando a participação do FMM de 85% para 90% nas operações da indústria naval e o prazo máximo do empréstimo de 15 para vinte anos (Reedição da Medida Provisória 1.969/67). Estabelecimento de taxas de juros e participações diferenciadas nos financiamentos com recursos do FMM cujos contratos garantam índices de conteúdo nacional superiores a 60% ou 65% (Resolução CMN 3.828/2009).

Desoneração da cobrança de IPI incidente sobre peças e materiais destinados à construção de navios por estaleiros nacionais e redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins sobre equipamentos destinados à indústria naval, estimulando o setor de navieças (Decreto 6.704/2008 e Lei 11.774/2008). Criação, em 2003, do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), com a participação de diversos segmentos produtivos do país, com ênfase na qualificação profissional e no desenvolvimento tecnológico voltado, especialmente, para a área de petróleo e gás natural. Destaque-se a participação do BNDES como membro do comitê diretivo do programa. BNDES (2012, p. 284/285).

Difundindo-se a ampliação da frota nacional de petroleiros, havia, na Petrobras, como investimento do PAC, 16 projetos para construção de navios e mais 2 projetos de construção de superpetroleiros. Havia, em 2007, previsão de início de construção de 4 navios. Segundo o 1º Balanço do PAC (BRASIL, 2007), para a ampliação da frota nacional de petroleiros, o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef – 26) Lote 03, no Rio de Janeiro, estava prevista a construção de 4 navios de transporte de petróleo, em atendimento à 1ª fase do projeto de ampliação e modernização da frota nacional de petroleiros da Petrobras.

O início da operação era para depois de 2010, com todos os navios já prontos. Esses navios para transporte de petróleo eram tipo Panamx¹⁰⁷. A composição acionária do empreendimento era de 100% Petrobras e o consórcio contratado era a MPE Participações, IESA e Semental. Ao todo, seriam construídos 26 navios com um investimento previsto no total de R\$ 870 milhões, entre 2007-2010.

Já referente ao lote 04 do Promef-26, previa-se a construção de 4 navios para transporte de derivados claros, também em atendimento à 1ª fase do projeto de ampliação e modernização da frota de navios da Petrobras, no Rio de Janeiro. Eram navios do tipo produtos claros¹⁰⁸(45 mil/bpd), com previsão de 2 navios prontos até 2009 e os outros 2 até 2010. Para a construção dos navios, foi contratado o estaleiro Mauá Jurong em Niterói/RJ. A participação acionária do empreendimento era 100% Petrobras, com previsão de construção para 26 navios. O investimento entre 2007-2010 tinha uma previsão da ordem de R\$ 690 milhões. Havia, aqui, uma pendência da construtora no BNDES, provocando atraso no cronograma de construção dos navios.

Não obstante, o plano de antecipação da produção nacional de gás natural estava assim proposto: 01 projeto em operação, já em 2007; nenhuma obra em andamento até abril daquele mesmo ano; outros 9 em início de obras e 2 em planejamento/projeto. Entre

¹⁰⁷ Panamax (a forma PanMax também é empregada) é um termo que designa os navios que, devido às suas dimensões, alcançaram o tamanho limite para passar nas eclusas do Canal do Panamá até 2016, quando o canal foi ampliado. Isso significa um comprimento de 1000 pés (305 m), uma boca de 110 pés (33,5 m) e um calado de 85 pés (26 m).

Assim, um navio Panamax deve ter tipicamente, no máximo, um comprimento de 965 pés (294 m), uma largura de 106 pés (32,3 m) com um calado de 39,5 pés (12,04 m). Essas medidas são limites, e até 2016, restava pouco espaço para erros de navegação.

Nos padrões atuais, um navio desse tipo é considerado de tamanho médio. Diversos pós-Panamax contêineres são os mais largos possível, para um maior aproveitamento de custo. No entanto, mercadorias como cereais são transportadas, principalmente, em navios de tipo Panamax.

¹⁰⁸ Navio de Produtos – Navio para o transporte de produtos claros derivados de petróleo (diesel, gasolina, querosene de aviação, nafta, óleo lubrificante). Normalmente, são navios na faixa de 45 mil TPB ou cerca de 300 mil barris.

eles, havia a construção das PLANGAS-da fase II do Campo Peroá, Plangas de Camarupim (ESS-164); Plangas – Mexilhão; gasoduto Campinas-Rio de Janeiro, Gasene perna Norte – Cacimbas-Catu.

Em relação à ampliação da infraestrutura de transporte de gás natural, estavam previstos para entrar em operação, em 2007, 4 empreendimentos, 8 com previsão de início de obras, em 2007, e 5 em planejamento/projeto. Entre os empreendimentos, destaca-se o gasoduto Uruçu-Coari – Manaus, com previsão para entrar em operação em 2008 e um investimento de R\$ 1,2 bilhão entre 2007-2010, com investimento de R\$ 1,15 bilhão já para 2007 e liberação de R\$ 115 milhões até abril desse mesmo ano.

O Gás Natural Liquefeito (GNL) do Terminal de Regaseificação de Gás Natural Porto de Pecém-CE, com capacidade de 6 MM m³/dia, previa início de operação em 2008 e investimento da ordem de R\$ 1,13 bilhão entre 2007-2010. E, por último, o Terminal – GNL de Baía de Guanabara/RJ, com capacidade para 14MM m³/dia ao investimento de R\$ 1,70 bilhão e previsão para começar a operar em janeiro de 2009.

Finalmente, o setor de Energia Renovável, combustível renovável, biodiesel, etanol e alcooldutos/polidutos, dividido da seguinte forma: 20 usinas de biodiesel em operação, já em 2007; 26 usinas de biodiesel em planejamento/projeto; 17 usinas de etanol em operação, em 2007 e 60 usinas de etanol em planejamento/projetos¹⁰⁹.

Apresentamos, aqui, dados das políticas para o setor de petróleo e gás do governo petista dentro do PAC, bem como qual foi a condução política e orientação da Petrobras durante esse período. Sobretudo, a partir da instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), instaurado através do Decreto n° 4.925, de 19 de dezembro de 2003, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior¹¹⁰.

O Prominp é uma das medidas tomadas pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva para fortalecer a Petrobras. Assim como houve mudanças no BNDES com o mesmo

¹⁰⁹ Os dados completos podem ser conferidos no link: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/344>. Acesso em 18/08/2021.

¹¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4925.htm#:~:text=DECRETA%3A,no%20Brasil%20e%20no%20exterior. Acesso em: 13 abr. 2021.

propósito, embora não se tenha havido mudança no estatuto social da Petrobras, ao contrário do que ocorreu com o BNDES.

Essa e outras medidas institucionais tinham o objetivo de fortalecer as ações do Estado no mercado e, sobretudo, outorgar poder de decisão sobre os rumos da política tomadas pela Petrobras, uma vez que as medidas liberalizantes dos anos 1990 criaram mecanismos que fragilizaram a intervenção estatal na Petrobras, bem como reduziram seu papel como protagonista no setor petrolífero, restringindo quase que exclusivamente à exploração de petróleo na Bacia de Campos (FURNO, 2020).

O resultado dessas medidas liberalizantes no governo Fernando Henrique Cardoso foi o desmonte de uma série de setores de ponta da Petrobras, como, por exemplo, o setor de engenharia, bem como sua saída da indústria petroquímica (Apresentamos acima os números de investimento do PAC no setor de refino e da indústria petroquímica, que reforçam as medidas tomadas pelo governo Lula, obras da indústria petroquímica, como o complexo petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), refinaria de Abreu Lima e a Petroquímica de Paulínia). Nesse sentido, a Petrobras, a partir de 1991, passa a concentrar esforço de exploração nas bacias que já produziam e, não mais em novas fronteiras de exploração (FURNO, 2020).

As medidas liberalizantes dos anos 1990, cujo Plano Nacional de Desestatização avançou a pleno vapor, privatizaram, em 1996, empresas como Companhia Petroquímica do Sul (Copesul), Polisol Petroquímica, Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene), Companhia Petroquímica União (CPU), Companhia Industrial de Polipropileno (PPH), Petroflex e a Petroquímica Triunfo (MARQUES, 2018).

Nas palavras de Marques (2018, p. 56):

Um exemplo de preparação para o leilão foi o do setor petroquímico, que, em 1996, ao final do processo de venda das empresas e de participações acionárias, arrecadou cerca de US\$ 3 bilhões e transferiu mais de US\$ 1 bilhão de dívidas para o setor privado.

Outra medida, cujo o propósito era fortalecer a Petrobras e promover maior participação da indústria nacional na cadeia produtiva da empresa, deu-se já em 2003, quando a própria Petrobras alterou as regras para a licitação da P-51 e incluiu políticas de conteúdo local que facilitaram e beneficiaram a efetivação da participação de determinadas atividades, exclusivamente às empresas de capital nacional como serviços de engenharia, construção e montagem nacional (SCHUTTE, 2016).

Foram diversas as medidas tomadas para que a Petrobras pudesse retomar a sua posição como centro dinâmico da economia nacional e, a partir de então, através de uma política orientada para o fortalecimento da indústria nacional, a Petrobras passou a defender uma política de compras que estimulasse a indústria nacional.

De acordo com Silva e Furtado (2006 *apud* FURNO, 2020, p. 170):

Outro ponto que atesta a mudança nos rumos da relação com os fornecedores nacionais foi o abandono dos projetos “turn-key” das respectivas plataformas em construção. Todos esses elementos reforçavam a intenção do governo brasileiro de usar a política de compras da Petrobras para estimular a indústria nacional, tendo em vista que nessas licitações, ao contrário dos pacotes prontos e importados, houve a segmentação dos projetos em vários módulos (geração, compressão, casco/topside) e a elevação de conteúdo local para a construção de cada um desses elementos, levando em consideração o nível de CL que fosse factível e desejado.

O objetivo era ampliar a demanda por bens e serviços de produção e exploração do setor, além, de nacionalizar a maior parte dos empreendimentos do setor petrolífero (FURNO, 2020). Esse tipo de ação governamental revela-se na orientação para uma mudança de perspectiva neoliberal para uma intervencionista estatal dentro de uma proposta desenvolvimentista. Essa atuação mais intervencionista na economia pode ser tanto direta como de forma indireta, através de empresas estatais como a própria Petrobras, cujo o rumo havia mudado e o próprio BNDES, como já mencionado anteriormente.

Entretanto, duas medidas se destacam entre as ações do governo Lula para fortalecer o setor petrolífero e a Petrobras. E, assim, a tomada de decisão da empresa se concentraria nas orientações políticas tomada pelo governo. A primeira foi a chamada “leis das Agências”, promovendo uma mudança no papel do governo nas agências reguladoras e que acabou gerando conflito (FURNO, 2020).

Nesse sentido, o papel do governo na formulação de políticas públicas para o setor acabou sendo fortalecido. Em outras palavras, a tomada de decisão passou das mãos, por exemplo, da ANP e foi para as mãos do governo por meio do Ministério de Minas e Energia (MME). Agora, a Agência Nacional do Petróleo respondia ao Ministério de Minas e Energia.

Dessa forma, as ações da Petrobras para a produção e exploração de óleo e gás foram conduzidas através de políticas orientadas pelo governo Lula. Essas novas diretrizes para o setor energético impulsionaram o mercado interno no que diz respeito à cadeia produtiva da Petrobras, uma vez que tais mudanças visavam garantir a

nacionalização de parte dessas operações, sobretudo, de serviços de engenharia e construção (SCHUTTE, 2016).

Essas ações são o ponto de partida para a inserção nessa cadeia produtiva de empresas de capital nacional, como as grandes empreiteiras, a saber: Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Queiroz Galvão, entre outras, e que mais tarde iriam desencadear no chamado Petrolão, esquema de corrupção “revelado” pela Força Tarefa – Lava Jato, do Ministério Público Federal do Paraná¹¹¹. Para se ter uma ideia, somente entre a Petróleo Brasileira S.A. e a Construtora Odebrecht S/A foram assinados 18 contratos entre 2003 e 2010.

A segunda medida refere-se ao novo marco regulatório do pré-sal que deu ao governo as rédeas da tomada de decisão, uma vez que modificou as regras para a exploração nas áreas do pré-sal, que alterou a modalidade de “concessão” para a modalidade de “partilha” nas regiões onde foram encontradas as camadas de pré-sal (FURNO, 2020) e, portanto, seriam objetos de leilão, conferindo maior poder de decisão ao Estado. De acordo com Furno (2020, p. 184), “Essa modificação confere mais centralidade ao Estado na medida que o óleo encontrado deixa de ser propriedade do explorador (como no caso de concessão) e passa a ser do Estado”.

De acordo com Almeida (2011, p. 136-137):

O contrato de partilha pode ser celebrado de duas formas: (i) mediante licitação; ou (ii) mediante a dispensa de licitação. De acordo com a Lei no 12.351/2010, o CNPE poderá propor à presidência da República a dispensa da licitação, desde que, nesse caso, a contratante seja unicamente a Petrobrás (art. 8º, I). Sendo assim, é dedutível que a empresa estatal seja a empresa operadora das atividades de exploração e produção.

Além da contratação por dispensa de licitação, o contrato de partilha também pode decorrer de um processo concorrencial, mediante a licitação sob a modalidade de leilão (art. 8º, II). A Petrobrás, as empresas privadas nacionais e multinacionais de petróleo podem habilitar-se a concorrer por um determinado bloco exploratório no pré-sal por meio de um leilão, no qual o conteúdo nacional mínimo é previsto em edital (art. 15, VIII). A proposta vencedora será aquela que ofertar uma maior porcentagem do excedente óleo para a União (art. 18). Se a licitante vencedora for uma empresa privada nacional ou multinacional, essa será obrigada a constituir um consórcio com a Petrobrás com duas condições: que a participação mínima da empresa estatal no consórcio seja de 30% (art. 10, III, c); e que esta seja a empresa operadora dos blocos exploratórios (art. 4º). Ou seja, a Petrobrás pode concorrer nas

¹¹¹ Ver nos Autos nº 5024251-72.2015.404.700 Procuradoria da República no Paraná. Força Tarefa “Operação Lava Jato”. “Ao longo da operação Lava Jato, desvelou-se o funcionamento, no seio e em desfavor da Petrobras, de um gigantesco esquema criminoso que envolve a prática sistemática de crimes contra a ordem econômica e financeira, corrupção, fraude a licitações e lavagem de dinheiro, com a formação de um grande cartel do participaram a Andrade Gutierrez e a Odebrecht, bem como as empreiteiras OAS, UTC, Camargo Correa, Techint, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, IESA, Engevix, Setal, GDK e Galvão Engenharia.

licitações, mas caso uma terceira empresa vença, mesmo assim, a estatal será a empresa operadora das atividades de exploração e produção.

As modificações provocadas pela Lei n.º 12.351/2010¹¹² que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos em áreas do pré-sal consta a regulação de que a Petrobras, além de ser a única operadora nos campos petrolíferos também deteria no mínimo de 30% da área que atuasse em consórcio, como se pôde ver nas composições acionárias do Campo de Frade em que a divisão acionária se distribuía da seguinte forma: Chevron 52%; Petrobras 30% e Japão Petróleo 18%. Enquanto nas demais áreas a composição tem como única operadora a Petrobras, com 100% de participação acionária, como no caso da (UEP) Marlim Leste Módulo -2 Área de Jabuti e a Plataforma P-52 campo de Roncador.

E, por último, essas modificações deram ao Estado maior controle na tomada de decisão do setor, pois concederam ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) maior autonomia na condução das políticas orientadas para o setor petrolífero, prevista na Lei n.º 12.351/2010. Além dos arts. 47, 48 e 49 que criou, bem como delineou seus objetivos e de onde sairiam os recursos para o Fundo Social (FS)¹¹³.

¹¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112351.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

¹¹³ **Art. 47.** É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA.

§ 2º (VETADO)

~~§ 3º Do total do resultado a que se refere o caput do art. 51 auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 592, de 2012).~~

Art. 48. O FS tem por objetivos: I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

Seção II

Dos Recursos do Fundo Social - FS

Art. 49. Constituem recursos do FS: I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção; II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento; III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo; V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

Percebeu-se aqui que a orientação política do governo Lula 2003/2010 para o setor petrolífero estava fundada na retomada da Petrobras como agente principal do setor, permitindo o monopólio da União sobre o setor petrolífero, racionalizando, dessa forma, o processo de exploração dos recursos do pré-sal e, promovendo, assim, a atração pela exploração e produção do óleo e gás, resultando na garantia da oferta do petróleo e gás natural para o país. Assim como, a promoção da internacionalização da Petrobras e de empresas de capital nacional, o fortalecimento do Brasil no mercado e na política externa e, sobretudo, pretendeu retomar ser o centro dinâmico da indústria nacional, contribuindo para o desenvolvimento da base econômica industrial brasileira (FURNO, 2020). Nesse sentido, a tabela abaixo apresenta os investimentos da Petrobras em reais e participação e a % na participação do PIB.

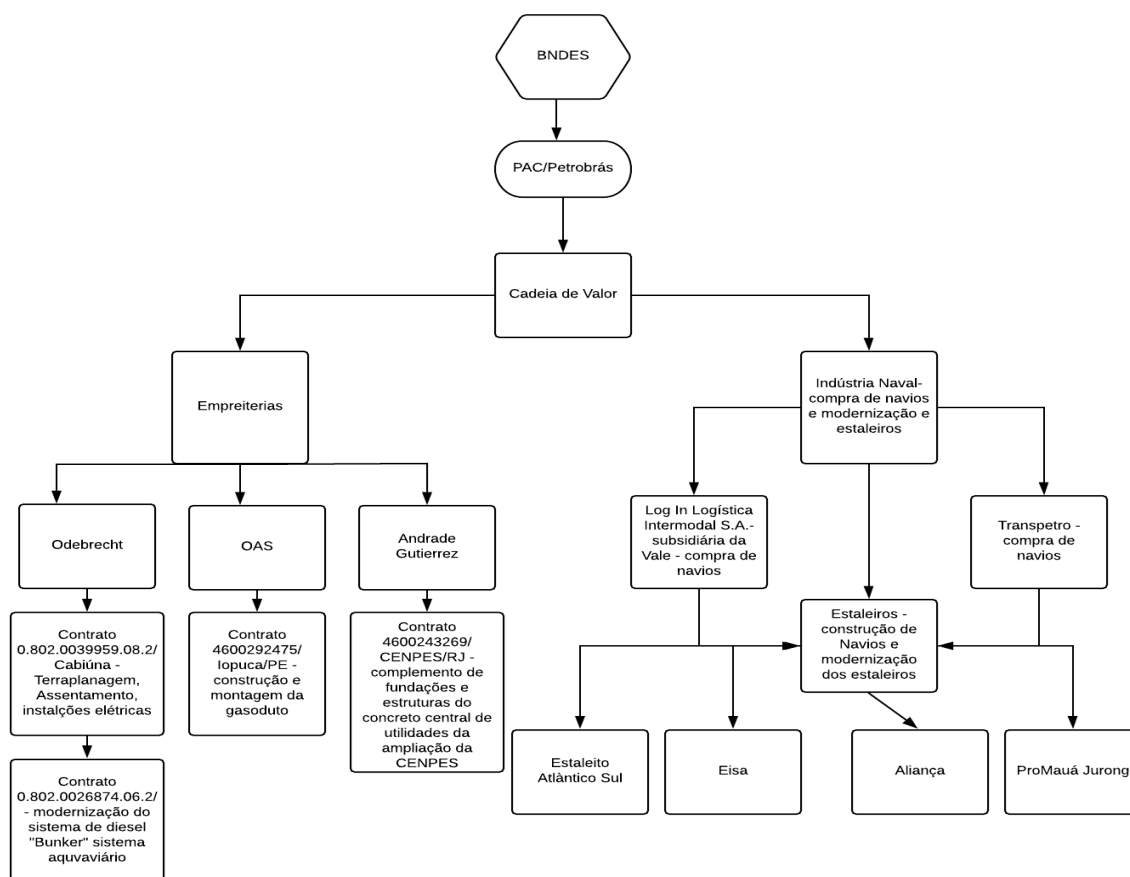
Tabela 11 - Investimentos da Petrobras em R\$ (milhões e % do PIB Nacional)

Investimentos da Petrobras em Milhões (R\$) e em % do PIB Nacional		
Ano	Investimento	PIB (%)
2003	28.042	0.8
2004	27.25	0.7
2005	29.723	0.8
2006	31.021	0.7
2007	39.595	0.9
2008	56.341	1.2
2009	76.242	1.5
2010	89.218	1.6

Fonte: Cerqueira (2006), elaboração do autor. Deflacionado IPCA de 2015.

Finalizando, abaixo segue a figura apresentando a cadeia de valor da Petrobras financiada pelo BNDES durante o PAC 2003/2010, nele constam empresas da área de infraestrutura como empreiteiras e empresas da construção naval que foram parte substancial do Programa de Aceleração do Crescimento.

Figura 7 - Cadeia de valor da Petrobras – PAC 2007/2010



Fonte: Elaborado pelo autor.

Eixo Social Urbano

Após analisarmos o eixo energético da infraestrutura, cujo o PAC prometia ser o instrumento para a realização de modernização do setor, analisaremos o Eixo Social e Urbano do 1º Balanço do PAC (2007). E finalizaremos, analisando somente as medidas institucionais que foram capazes de viabilizar a continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento, o balanço de 2 anos do PAC, em fevereiro de 2009; o balanço de 3 anos, fevereiro de 2010 e o balanço dos 4 anos de PAC 2007-2010.

O Programa Luz para Todos era um programa que abarcava um conjunto de medidas de investimentos públicos e tinha por objetivo levar energia elétrica às regiões mais remotas do país com tarifas subsidiadas, já que era um programa voltado para

famílias de baixa renda. Somente no ano de 2007 o Luz para Todos já teria realizado 127 mil ligações de energia elétrica para famílias atendidas (BRASIL, 2007), cuja meta global estabelecida estava acima de 10% já instaladas.

Já a questão de saneamento básico, à época, havia um processo de definição nas obras com os governos de MG, RJ e SP, com um investimento previsto de R\$ 3,7 bilhões em obras de saneamento.

As obras de mobilidade urbana concentravam investimentos em meios de transporte coletivo, como metrô e corredores exclusivos para ônibus que visavam melhorar o fluxo de trânsito, imprimindo maior velocidade aos ônibus, através desses corredores, diminuindo, assim, o tempo de espera e de viagem entre os terminais urbanos mais distantes dos grandes centros, bem como desafogando os trens de metrô e vagões de trens. Sobretudo, em grandes cidades como São Paulo.

E, por último, as obras de recursos hídricos como a mais popular obra de integração das Bacias de São Francisco. Em abril de 2007, 12,9% dos recursos já estavam empenhados, ou seja, R\$ 72,9 milhões foram destinados para a transposição do Rio São Francisco.

O Programa Luz para Todos planejava levar energia onde ainda não chegava energia elétrica nas cinco regiões do país, com o cronograma de metas variando de região para região. A região Norte havia apresentado baixo desempenho, principalmente nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia e Tocantins.

Na região Nordeste o cronograma corria dentro do prazo, como mais de 62.000 ligações feitas até abril de 2007, ultrapassando a meta quadrimestral para região, com 7% das famílias atendidas. Enquanto a região Centro-oeste apresentava baixo desempenho da meta quadrimestral, mas como o cronograma de obras adequado.

Ainda de acordo com o 1º PAC (BRASIL, 2007) na região Centro-oeste somente o estado de Goiás estava com o cronograma atrasado. A região Sudeste, até o mês de abril, já havia realizado 29.745 ligações de energia elétrica, superando a meta em 112%, com destaque para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A meta anual para região era de 46.270 famílias atendidas. Finalmente, a região Sul havia realizado, até abril de 2007, 10.032 ligações, com 42% acima da meta de ligações, com destaque para o estado de Santa Catarina.

Entre as cinco regiões do país que estavam recebendo os recursos do Programa Luz para Todos, a região que mais teve atenção e tinha como meta um grande número de

ligações de energia e famílias atendidas era o Nordeste, cuja meta anual para a região era de 227.120 ligações, sendo que o programa já havia realizado 62.693 ligações, ficando 7% acima da meta, como já mencionado, era também a região com o menor índice de meta alcançado, ainda, que tivesse acima da meta. Já a região Norte, a segunda maior em número de metas a serem atendidas, atrás somente da região Nordeste, tinha como meta anual 110.800 ligações, realizando, até abril de 2007, 16.717 ligações. A terceira maior e mais populosa região, o Sudeste, cuja meta anual era de 46.270 ligações, com 29.475 já realizadas em abril de 2007. O Centro-oeste era a quarta região com uma meta anual de 35.450 ligações e já realizadas 8.693. Ao passo que a região Sul pertencia à quinta e última meta, com 30.360 ligações a serem efetuadas anualmente. A região tinha, até abril daquele ano, ultrapassado em 42% da meta, realizando 10.032 ligações, isto é, havia atendido 10.032 famílias de baixa renda do programa.

O Eixo Habitação e Saneamento tinha como fonte de recursos para o financiamento dos empreendimentos o FGTS, cuja MP 349/2007 criou o fundo de investimento FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador que, juntos, disponibilizariam um total R\$ 3,7 bilhões, com previsão de contratação de empresas, disponibilizando, de imediato, R\$ 1,3 bilhão (BRASIL, 2007).

Foram definidos 17 estados para receber as obras de saneamento, em 2007, mais o distrito federal, que receberam, em seu conjunto, um investimento da ordem de R\$ 3.753,7 bilhões para obras em saneamento. Já o financiamento para os programas de habitação saíria do FGTS. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado pela MP 350/2007; o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que permitia o investimento em áreas de interesse social, como habitação popular, saneamento etc. da Caixa Econômica, cujos recursos, atualmente, são provenientes do Orçamento Geral da União na forma de subvenção econômica. Dessa forma, concedem subsídios às famílias de baixa renda.

Uma outra modalidade de financiamento da Caixa, utilizada no PAC, era o SBPE que disponibilizou, em 2007, cerca de R\$ 2,9 bilhões, cerca de 86% a mais do que o contratado no primeiro semestre de 2006. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Fnhis) foi outro instrumento utilizado para financiar os programas de habitação e saneamento, tendo liberado, em 2007, cerca de R\$ 1 bilhão. Foi utilizado para produção, melhorias e a urbanização de assentamentos precários via seleção pública.

O Programa de Urbanização de Favelas, o Habitar Brasil BIO-HBB, já havia empenhado, em 2007, cerca de 105 milhões provenientes do Orçamento Geral da União

para promover a urbanização de favelas, havia cerca de 119 empreendimentos em andamento.

Na questão da mobilidade urbana, destaca-se o investimento total de R\$ 1,5 bilhões na construção de uma rede metroviária e corredores exclusivos de ônibus nas cidades de Fortaleza, Recife, Salvador e São Paulo (BRASIL, 2007).

Em Salvador seria construída, no total, uma malha metroviária de 12,5 KM ,com 1,5 KM de trecho subterrâneo, 5,9 KM de trecho elevado em superfície. Além da construção de três terminais de ônibus, oito estações de metrô incluindo a compra de 12 trens, com um investimento de R\$ 471 milhões, com previsão de entrar em operação em dezembro/2010. Ligaria Lapa a Pirajá. Já o trem urbano de Salvador, entre Calçada e Paripe, deveria ser composto por 13,5 KM de extensão, incluindo 10 estações, 2 terminais de interligação e a compra de 6 trens, com um custo de R\$ 26,7 milhões e entrada em operação prevista para dezembro/2008.

Belo Horizonte receberia um investimento de cerca de R\$ 18,9 milhões só para a construção da Linha 1 Eldorado a Vilarinho, cuja extensão da linha era de 6,6 KM, com 5 estações e 2 terminais, bem como modernização de sinalização de trens e do centro de manutenção. Previsão para entrar em operação em dezembro/2007. Enquanto a linha 2, Barreiro a Calafate, receberia um investimento de R\$ 167, 4 milhões para implantar uma infraestrutura de 10 KM de extensão e elaboração dos projetos de engenharia, com previsão para entrar em operação em dezembro/2009. E, embora 26% das obras de infraestrutura estivessem concluídas, a obra estava paralisada por falta de definição do modelo de descentralização. Entretanto, em abril/2021 a conclusão do metrô de Belo Horizonte não havia sido realizada, mas há previsão de liberação de R\$ 1,2 bilhão para o término do metrô, a ser financiado com recursos disponibilizados pelo BNDES.

Ao passo que em São Paulo o expresso Tiradentes, corredor exclusivo de ônibus, assim como Belo Horizonte, não foi concluído e previa a extensão de 31,8 KM, ligando o Parque D. Pedro II (centro) à Cidade Tiradentes (Zona Leste). A previsão de conclusão era para 2008. O investimento federal era de R\$ 250 milhões, dos quais R\$ 91,5 milhões entre 2007-2010. Entretanto, a obra não se concretizou e o empreendimento foi substituído pela linha 15 do metrô no trecho da Vila Prudente até a Cidade Tiradentes.

E, finalmente o programa de recursos hídricos tem como destaque o Projeto de Interligação do Rio São Francisco, com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Estavam previstas a revitalização de bacias hidrográficas e hidrovias do São Francisco, esgotamento sanitário, controle de processos erosivos e resíduos sólidos.

O Projeto de Interligação do Rio São Francisco prometia entre 2007-2010 disponibilizar água, com segurança hídrica para 12,5 milhões de pessoas nos estados de Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba e Pernambuco, com conclusão das obras do eixo norte em junho/2010 na ordem de R\$ 3,4 bilhões e, para o eixo leste, de R\$ 1,58 bilhões, direcionando R\$ 226 milhões para programas ambientais (BRASIL, 2007)¹¹⁴.

Alguns resultados das medidas institucionais

Os dados apontados até aqui servem para dimensionar o Programa de Aceleração do Crescimento, entre medidas institucionais e propostas de investimentos em infraestrutura nos eixos: logística, energética e social urbana, apresentamos valores, tipos de ações previstas, regiões afetadas pelo programa, extensões dos empreendimentos, prazos previstos para entrar em operação e mapeamento de alguns projetos considerados importantes para o desenvolvimento da economia nacional dentro do 1º Balanço do PAC, entre janeiro e abril de 2007. Entretanto, agora, não apontaremos os valores, regiões, prazos de entrega de empreendimentos, atualizações dos valores e novas obras, uma vez que nesse primeiro momento apontamos os três eixos de infraestrutura do PAC e a dimensão do programa. Apresentaremos, agora, quais medidas institucionais, sua gestão e execução orçamentária ao longo dos anos até 2010 para que fosse possível dar continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento, entre as medidas institucionais, identificaremos as principais medidas de desoneração e aperfeiçoamento tributário, medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, medidas de gestão e fiscais e seus resultados. Quanto a valores, novas obras, prazos de entrega, deixaremos notas onde podem ser verificadas essas informações e dados do Programa.

Em fevereiro de 2009 o Programa de Aceleração do Crescimento completou 2 anos. Um ano após a crise gerada nos mercados financeiros dos países desenvolvidos, no Brasil, os impactos não foram diferentes do que ocorreu no mundo. Ainda assim, o governo Lula manteve os fundamentos da sua política econômica e apostou no programa

¹¹⁴ Dados e informações completas podem ser encontrada no link: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/>.

de investimentos público que promovesse o crescimento e o desenvolvimento da economia nacional. Nesse sentido, foram tomadas uma série de medidas para combater a desaceleração promovida pela crise.

De acordo com o PAC (BRASIL, 2009, p. 1):

Em 2006, antes do PAC, os investimentos do Governo Federal representaram 0,64% do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2007, primeiro ano do programa, este índice subiu para 0,73% e, em 2008, alcançou a marca de 1% do PIB. No mesmo intervalo, a Petrobrás – responsável por 35% do PAC – aumentou seus investimentos de 0,76% do PIB para 1,1%. Essa injeção de recursos na veia da economia ajudou o PIB a crescer 3,7% em 2006 e 5,4% em 2007. Até o terceiro trimestre de 2008, o PIB cresceu 6,4%, comparado ao mesmo período do ano anterior – a sequência mais longa de crescimento da atual série histórica.

No lançamento, há dois anos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) previa investir R\$ 503,9 bilhões até 2010. Com a posterior inclusão de novas ações, o montante para o período subiu para R\$ 646 bilhões. Mais R\$ 502,2 bilhões foram adicionados ao programa para investimentos no país após 2010. Da soma de R\$ 1,14 trilhão, o eixo de logística terá R\$ 132,2 bilhões, o de Energia, R\$ 759 bilhões e o Social e Urbano, R\$ 257 bilhões.

Entre as medidas tomadas, já no início, para promover o PAC, estão as de desoneração tributária, cuja medidas provisórias e projetos de lei, que foram aprovados ou estavam tramitando pelo Congresso Nacional, tiveram sua aprovação posteriormente e os resultados foram sentidos ao longo dos anos, como número de projetos aprovados diferentes de ano para ano, complementação ou aprovação de MPs ou PLs que ampliaram o leque de resultados, bem como as ações tomadas entre 2007-2010, promovendo a geração de empregos e renda, de mais investimentos, redução da desigualdade, aumento do mercado de consumo de massa e valorização do salário mínimo, por exemplo como mostram as análises a seguir que representam o 6º Balanço que corresponde a 2 anos do PAC; o 9º Balanço que corresponde a 3 anos de implantação do Programa de Aceleração do Crescimento e, por último, o 11º relacionado a 4 anos do Programa e ao último ano de gestão do governo Lula. Nota-se que as medidas institucionais se repetirão na tabela, mas apresentaram resultados diferentes ao longo dos anos.

Nota-se que as medidas institucionais se repetirão, mas apresentaram resultados diferentes ao longo dos anos.

Principais Medidas de Desoneração Tributária – Comparativo 6º; 9º e 11º Balanço do PAC: o 6º balanço do PAC que corresponde a 2 anos do Programa de Aceleração do Crescimento apresenta as seguintes medidas de desoneração tributária. Vale ressaltar que essa primeira informação será comparada com o 9º balanço correspondente a 3 anos de

PAC e ao 11º balanço e último ano desse primeiro programa, bem como último ano do governo Lula.

Sobre A REIDI - Desoneração de Obras de Infraestrutura – REIDI, Lei nº 11.488/2007 Dec. nº 6.144/2007 e Dec. nº 6.167/2007 o 6º balanço apresenta o seguinte resultado: 14 projetos aprovados pelo MME de geração de 1.411MW e 7 projetos de transmissão de energia com 1.230 km. Inclusão da hidrelétrica de Santo Antonio – RO – 3.150,4MW; em 21 de janeiro de 2009 o MME enquadrou mais 7 projetos em 5 estados. Em contrapartida, o 9º balanço do PAC apresentou o seguinte resultado 232 projetos de geração e transmissão de energia aprovados pelo MME e inclusão da hidrelétrica de Santo Antonio – RO – 3.150,4MW. Por último, o 11º balanço do PAC apresenta 422 projetos de geração e de transmissão de energia aprovados pelo MME e a inclusão da hidrelétrica de Santo Antonio – RO – 3.150,4MW, PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b).

Uma outra medida apresentada foi a medida cuja Lei nº 11.484/2007; Dec. 6.234/2007, IN RFB nº 853, de 13 de junho de 2008 regulamentava o incentivo ao setor da TV Digital PATVD. De acordo com o 6º balanço do PAC foi regulamentado roteiro para apresentação de projeto e criado GTI para análise de projetos. Projeto encaminhado por empresa interessada em Programa de Incentivo ao Setor análise de viabilidade pelo MF, MCT e MDIC. Já, o 9º balanço apresenta o seguinte resultado criado GTI para análise de projetos, criado 2 projetos em análise de viabilidade pelo MF, MCT e MDIC e finalmente no 11º balanço foi criado GTI para análise de projeto. 1 projeto aprovado, 1 projeto em análise de viabilidade pelo MCT, MDIC e MF, PAC (BRASIL, 2007; 2009; 2010a; 2010b).

Outras medidas de desoneração foram tomadas como a Lei n.º 11.488/2007 que permitia a recuperação acelerada dos créditos de PIS e Cofins em edificações, ainda em fevereiro de 2009 no 6º Balanço e comemoração de 2 anos do PAC, o governo tinha uma renúncia fiscal prevista de R\$ 1,15 bilhão para 2007 e R\$ 2,3 bilhão em 2008. Mais R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010, de acordo com o 9º Balanço do PAC (BRASIL, 2010a; 2010b).

A desoneração das compras de Perfil de Aço é uma medida cuja a renúncia fiscal era de cerca de R\$ 63 milhões, implementada pelo Decreto n.º 6.024/2007¹¹⁵. Essa

¹¹⁵ **DECRETO Nº 6.024, DE 22 DE JANEIRO DE 2007.**

Altera as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidentes sobre os produtos que menciona.

previsão de renúncia fiscal corresponde somente a 2 anos do Programa. Tal decreto viria a ser Revogado pelo Decreto n.º 7.660, de 2011 pela então Presidenta Dilma Rousseff. Essa medida provocou uma renúncia fiscal de R\$ 63 milhões anualmente. Uma outra importante medida sobre desoneração tributária foi a desoneração dos Fundos de Investimento e Infraestrutura, criado para financiar o PAC. A medida editada pela Lei n.º 11.478/2007 – Isenção de IRPF não havia sido apurada no 6º Balanço do PAC ou no balanço de 2 anos do programa¹¹⁶.

Foram, ainda, realizadas, segundo o PAC (BRASIL, 2009; 2010a; e 2010b), medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, como o aumento do Prazo de Recolhimento – PIS, Previdência e Cofins, Lei n.º 11.488/2007 que previa o melhoramento do fluxo de caixa das empresas. em seu art. 1º a Lei instituiu o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)¹¹⁷. A adesão ao Reidi, por pessoa jurídica, estava condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e contribuições pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

A adesão ao Reidi fica condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda. Poderiam ser beneficiários do Reidi aquelas empresas que investissem em obras de infraestrutura. Em outras palavras, poderiam ser beneficiárias do Reidi empresas com projetos aprovados dentro dos eixos de Logística, Energética e Social e Urbana, que eram parte substancial do Programa de Aceleração do Crescimento. Como transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, inciso I, do Decreto-Lei no 1.199, de 27 de dezembro de 1971,

DECRETA:

Art. 1º Fica reduzida a zero as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre os produtos classificados na posição 72.16 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Este texto não substitui o publicado no DOU de 22.1.2007 - Edição extra.

¹¹⁶ Não apurado – A isenção de IRPF e IRRF aplica-se aos resgates efetuados após transcorridos 5 anos da aquisição da cota pelo investidor (PAC, 2010b).

¹¹⁷O regulamento pode ser conferido nesse link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6144.htm. Acesso em 18 ago.2021.

A própria reforma tributária, PEC 42/03 de 2003 e a PEC 233/2008¹¹⁸, que foi incorporada à PEC 31/2007 e que ainda está parada no Congresso Nacional não tinham como ponto principal reverter a estrutura tributária e a concentração de renda, mas a desoneração da folha de pagamento das empresas. Da mesma forma, a reforma tributária visou aprimorar o ajuste fiscal com o propósito de elevar a carga tributária, ainda que algumas medidas, como as que vimos, tenham procurado desonerar o grande capital para viabilizar a política econômica e o Programa de Aceleração do Crescimento.

Nas palavras de Dall'Acqua (2005, p. 2):

As mudanças tributárias realizadas na última década priorizaram o ajuste fiscal com uma elevação da carga de impostos que saltou de 27% do PIB, em 1994, para cerca de 36% do PIB, em 2003. Esse aumento da carga tributária esteve associado principalmente ao aumento das contribuições sociais cumulativas. Além dessa crescente cumulatividade, outras características que têm marcado o sistema tributário brasileiro são a complexidade e os conflitos federativos que alimentam uma profunda guerra fiscal entre Estados e municípios. Em abril de 2003, o Governo Lula encaminhou ao Congresso Nacional uma ampla proposta de reforma tributária, tendo como objetivos principais (i) simplificar o sistema tributário brasileiro, (ii) reduzir a cumulatividade dos tributos e (iii) acabar com a guerra fiscal. Apesar do reconhecimento generalizado de que a carga tributária brasileira é excessivamente elevada, o governo federal limitou-se a assumir o compromisso de não promover aumentos adicionais de impostos.

A implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) e Nota Fiscal Eletrônica foi outra medida de caráter a otimizar e autorizar a emissão das NF-e em todas as Unidades da Federação, informatizando as secretarias de fazenda dos estados financiados com recursos federais de mais R\$ 50 milhões em equipamentos (BRASIL, 2009).

Já as medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, foram parte substancial do PAC e movimentaram bilhões em recursos ao longo dos primeiros 4 anos do Programa de Aceleração do Crescimento, a saber o aumento no volume das operações de crédito do BNDES, que aumentaram em 26,5% entre 2007 e 2006, desembolsando um total de R\$ 65 bilhões no primeiro ano do PAC. Esse aumento no desembolso dos recursos pelo BNDES só foi possível através da redução da TJLP para 6,25 a.a. (BRASIL, 2009, p. 27).

¹¹⁸ Ementa Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Dados Complementares: Simplifica o sistema tributário federal, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: Cofins, Pis e Cide-combustível; extingue e incorpora a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelece mecanismos para repartição da receita tributária; institui um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto; desonera a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social. Reforma Tributária.

As demais medidas podem ser conferidas abaixo no comparativo entre o 6º; 9º e 11º Balanço do PAC, respectivamente, sobre 2; 3 e 4 anos do PAC em 2010.

Medidas de Estímulo ao Crédito e ao Financiamento – Comparativo 6º; 9º e 11º Balanço do PAC: o 6º balanço do PAC no que diz respeito às medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento apresenta-se da seguinte forma: redução da TJLP para 6,25% a.a. através da resolução 3498/2007 do CMN, antes a TJLP era de 6,79% em junho de 2006. O resultado de anos de PAC é o aumento nos Volumes das operações de crédito do BNDES em 26,5% em 2007 em relação a 2006, perfazendo um total de R\$ 65 bilhões. Em 2008, R\$ 91 bilhões. Já o 9º balanço apresentou como resultado o aumento dos volumes das operações de crédito do BNDES em 2007 26,5% em relação a 2006, num total de R\$ 65 bilhões em 2008, R\$ 91 bilhões e em 2009 teve R\$ 158 bilhões em projetos aprovados e desembolso de R\$137,4 bilhões Previsão para 2010 - R\$ 126 bilhões. Ao passo que o 11º balanço o resultado apresentado foi em 2007, ou aumento dos volumes das operações de crédito do BNDES em 26,5% em relação a 2006, perfazendo um total de R\$ 65 bilhões. Em 2008, R\$ 91 bilhões e, em 2009, houve R\$ 158 bilhões em projetos aprovados e desembolso de R\$ 137,4 bilhões. A previsão para 2010 era de R\$ 145 bilhões. Aumento no volume das operações de crédito do BNDES em infraestrutura em 2009 foi de R\$ 48,7 bilhões ou 35,4% do total, PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b).

Já em relação a redução dos spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano destaca-se os seguintes dados: o 6º balanço aumento do volume das operações de crédito do BNDES - R\$ 65 bilhões em 2007. Total em 2008 chegou a R\$ 91 bilhões, resultado 40% superior a 2007. Enquanto o 9º indica aumento do Volume das operações de crédito do BNDES em infraestrutura foi de 32,5 bilhões em 2007, de 35,1 bilhões em 2008 e de R\$ 48,7 bilhões 2009. E finalmente o 11º balanço relata o aumento do Volume das operações de crédito do BNDES em infraestrutura em 2009 foi de R\$ 48,7 bilhões ou 35,4% do total, PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b).

Por sua vez a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS, Lei 11.491/2007 IN CVM 462/2007 resoluções CCFGTS 545, 551, 552 e 55 o 6º balanço apresenta: o regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. Iniciada a prospecção de projetos. Negócios prospectados superam R\$ 5 bilhões *f* Energia = R\$ 4,2 bilhões Portos = R\$ 0,5 bilhão Ferrovias = R\$ 0,6 bilhão previsão de que os trabalhadores poderão aplicar 10% do saldo da conta vinculada a partir de maio de 2009. Enquanto o

balanço de 3 anos do PAC ou 9º balanço indica os seguintes dados: o regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bi, dos quais foram desembolsados R\$ 14,5 bilhões. Previsão de geração de 595 mil empregos diretos e 354 mil Indiretos. E por fim, o 11º balanço informa: O regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS e, encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para 2010, possui orçamento de R\$ 8,5 bilhões, dos quais R\$ 2,9 bilhões já foram aplicados até setembro, aprovados para contratação (REFI) R\$ 0,8 bilhão e em análise adiantada (ROPI) R\$ 5,5 bilhões em novos projetos. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.

Quanto à Ampliação do Limite de Crédito ao Setor Público para Investimento em Saneamento Básico definida pela Lei 11.537/2007 Resolução CMN 3437/2007 o 6º balanço apresenta-se dessa forma: Limites eram de R\$ 12 bilhões para Saneamento e R\$ 4 bilhões para Habitação. Enquanto o 9º balanço indica que Limites eram de R\$ 14 bilhões para Saneamento e de R\$ 5,5 bilhões para Habitação e passa de R\$ 14,2 bilhões para Saneamento e R\$ 5,5 bilhões para Habitação segundo o 11º balanço do PAC, PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b). outras medidas como a concessão de crédito à Caixa para aplicação em saneamento e habitação e outros foram concedidos durante o período¹¹⁹ Fonte: PAC (BRASIL, 2007; 2009; 2010a; 2010b), adaptado pelo autor.

¹¹⁹ Concessão de Crédito à Caixa para aplicação em Saneamento e Habitação Lei nº 11.485/2007 Os recursos foram transferidos para a Caixa em 13/06/2007 Os recursos foram transferidos para a Caixa em 13/06/2007 Patrimônio de referência da CAIXA ampliado em 13/06/2007. Elevação de Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Lei 11.474/2007 Portarias Cidades 493/2007 e Fazenda/Cidades 684/2007. Piloto para a antecipação de compra nas cidades de Curitiba e Recife entre 28/04/2008 e 06/06/2008. Os procedimentos já foram todos definidos e implementados -normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados. Liquidação de 3.981 contratos de arrendamento até 30/12/2008 Os procedimentos já foram todos definidos e implementados - Normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados Liquidação, até 31/12/2009, de 6.477 unidades. Os procedimentos já foram todos definidos e implementados – normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados. Liquidação, até 30/10/2010, de 8.432 unidades. Elevação de Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Lei 11.474/2007 Portarias Cidades 493/2007 e Fazenda/Cidades 684/2007. Piloto para a antecipação de compra nas cidades de Curitiba e Recife entre 28/04/2008 e 06/06/2008. Os procedimentos já foram todos definidos e implementados -normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados. Liquidação de 3.981 contratos de arrendamento até 30/12/2008. Os procedimentos já foram todos definidos e implementados - Normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados Liquidação, até 31/12/2009, de 6.477 unidades. Os

As medidas Fiscais de Longo Prazo aparecem como mais um instrumento cuja finalidade é a redução da carga tributária, com aumento de investimento público e que a longo prazo poderia significar mudanças no nível de capital de bem-estar, aumento da arrecadação, embora provoque uma queda da carga tributária. Entretanto, somente o aumento do investimento público e a redução da carga tributária não seria o suficiente e nem favorável para a economia (SANTANA; CAVALCANTI; PAES, 2012). Na tabela abaixo, pode-se verificar as medidas fiscais tomadas e, em seguida, análise dos impactos por elas provocadas, assim como as medidas de estímulo ao crédito e de desoneração tributária.

Principais Medidas Fiscais de Longo Prazo: às medidas fiscais de longo prazo resumem-se ao controle da expansão da despesa de pessoal da União através do PLP Projeto de Lei Complementar 01/2007 e o 6º balanço indica a seguinte informação: Aguardava votação na Câmara dos Deputados. Já o 9º informava que na época ainda aguardava votação na Câmara dos Deputados (projeto de iniciativa do Executivo. Limita as despesas com pessoal ao valor líquido do ano anterior corrigido pelo IPCA + 1,5%) e no 11º balanço ainda aguardava votação na Câmara dos Deputados (projeto de iniciativa do executivo. Limita as despesas com pessoal no período de 2007 a 2016), PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b).

A Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo PL 01/2007 – Câmara (PLC 42/2007 – Senado) tem a mesma situação para todos os balanços 6º, 9º e 11º - Aprovado na Câmara e no Senado. Aguarda votação na Câmara, casa de origem, de Emenda do Senado. Essa era a mesma situação da PL 7.709/2007 sobre a agilização do processo licitatório, 6º, 9º e 11º balanço Aprovado na Câmara, aguarda votação no Senado PAC (2007; 2009; 2010a; 2010b).

Enquanto a MPV nº 474 e MPV nº475 sobre a valorização do Salário Mínimo e reajuste dos benefícios apresentavam-se da seguinte forma 6º balanço sem informação. 9º balanço para 2010, reajuste de 6,14% nos benefícios mantidos pela Previdência Social e Salário-Mínimo de R\$ 510,00. Em 2011, aumento com base na variação do INPC em 2010 + 50% da taxa de variação real do PIB 2009, se positivo. E o 11º MPV 474 convertida na Lei

procedimentos já foram todos definidos e implementados – normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados. Liquidação, até 30/10/2010, de 8.432 unidades.

12.255 (salário mínimo a partir de jan./2010) e MPV 475 convertida na Lei 12.254 (reajuste nos benefícios mantidos pela Previdência Social, Fonte: PAC (BRASIL, 2007; 2009; 2010a; 2010b), adaptado pelo autor.

Ao longo do tópico, apontamos quais foram as medidas, regiões, bem como os valores a princípio destinados a cada eixo do PAC: logística, energético e social urbano. Mostramos, também, através de dados e informações dos balanços do PAC 1º abril de 2007; 6º Fev/2009 (2 anos do PAC); 9º Fev/2010 (3 anos do PAC) e; 11º balanço dez/2010 (4 anos do PAC) qual era a situação e o resultado das ações e medidas institucionais tomadas para que se viabilizasse o Programa de Aceleração do Crescimento.

Somando-se todas as medidas institucionais apresentadas pelo governo Lula para a realização do PAC 37 ao total, 21 delas foram investidas diretas do governo no que diz respeito à promoção do PAC, enquanto 9 já estavam implementadas e outras duas estavam em fase de implementação. Todas as 37 medidas envolveram tomadas de decisão referente ao estímulo ao crédito e ao financiamento, somando 7 ações, como se pode ver no 6º balanço do PAC que se comemorou 2 anos do programa; sendo, entre elas, a redução da taxa de juros de longo prazo (TJLP), que já estava implementada antes do PAC, e a redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano. As demais faziam parte “exclusivamente” do programa como a Concessão pela União de Crédito À CEF para aplicação em Saneamento e Habitação. Medidas de melhoria do ambiente do investimento, totalizando 7 ações com apenas uma a ser implementada. Isto é, a regulamentação do art. 23 da Constituição pela EMC-053 de 19/12/2006 Parágrafo Único¹²⁰. Enquanto as outras 6 medidas estavam em tramitação ou sendo implementadas como a recriação da SUDENE e o Marco Legal das Agências Reguladoras.

Ao passo que as medidas de desoneração tributária somavam 11, no total com 4 ações já implementadas e 6 medidas a serem votadas no Congresso Nacional, como a desoneração de Obras de infraestrutura e a prorrogação da cumulatividade do PIS/Confins na construção civil. Já as medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário como a criação da Receita Federal do Brasil que à época estava em tramitação no

¹²⁰ Art. 23. [...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (NR).

Congresso Nacional, mas em 2009 já havia sido criada e constava com unidades de atendimento (CAC e ARP) em funcionamento por todo o país através da Lei. 11.457/2007 Instrução Normativa n ° 829 de 2008 e a implementação do (Sped) e Nota Fiscal Eletrônica instituída pelo Decreto n ° 6.022/2007 já estavam em implementação. Além das *medidas de gestão*, como a criação do (CGPAC) já mencionado e às medidas *fiscais de longo prazo*, como a melhoria na gestão da previdência social já em tramitação à época e outras como o controle da expansão de despesa pessoal da União, que estava no Congresso Nacional aguardando votação da Câmara dos Deputados pela PLP-01/2007. O Projeto de Lei Complementar 01/2007 ainda se encontrava aguardando votação na Câmara dos Deputados em 2010.

Viu-se que o governo Lula se valeu de algumas medidas já implementadas, entretanto, se valer de medidas já implementadas, sejam elas pelo próprio governo Lula ou anterior, para promover o PAC, ou ainda, para promover a internacionalização do BNDES e de empresas de capital nacional, como as empreiteiras e empresas do setor agroexportador, como a Friboi, não era uma novidade na gestão Lula, a saber quando em 2005, o governo Lula se valeu de um mecanismo já implementado anteriormente para promover a integração regional sul-americana e, ao mesmo tempo, fomentar a internacionalização do BNDES e empresas de capital nacional, como já mencionado. O CCR, um convênio de pagamentos e créditos recíprocos. Um instrumento da (Aladi), cuja finalidade era a integração regional. Valeu-se desse mecanismo, com o propósito de o BNDES, financiar as exportações de bens e serviços brasileiros à Argentina¹²¹.

Observou-se, através da análise e dos apontamentos acima, que o Programa de Aceleração do Crescimento está fundado em ações e medidas que visavam desonerar o grande capital nacional, através da promoção do investimento privado, além de expandir o investimento público. Todas essas medidas seriam centralizadas numa política de ajuste ou aperfeiçoamento fiscal e o seu principal objetivo era o de alavancar o crescimento acelerado do país. O objetivo era, além da aceleração do crescimento, promover a redução da desigualdade de renda e da desigualdade regional, sem, contudo, desequilibrar a questão fiscal e monetária, reduzindo a dívida e a vulnerabilidade externa¹²². Mas sem realizar reformas profundas e estruturais.

¹²¹ Ver Informe 190 do BNDES março de 2005.

¹²² Ver mais informações em: <http://congressoemfoco.ig.com.br/Ultimas.aspx?id=14079>. www.casacivil.gov.br. www.planejamento.gov.br. www.minsteriodascidades.gov.br. Programa de

O PAC, em verdade, se trata de ações e medidas que vão além de promover o incentivo ao investimento privado e expandir o investimento público, ele é o resultado de uma tentativa de experiência desenvolvimentista e da expansão da acumulação capitalista nacional, uma vez que, o programa visa resgatar a presença o Estado como fomentador das estratégias de investimentos. Isto é, busca através do estado intervencionista criar um conjunto de medidas estruturais, bem como um ambiente favorável ao investimento e que o resultado parece ser um grande conluio para a expansão da acumulação capitalista, enquanto a classe trabalhadora recebe por outro lado uma série de políticas de transferência de renda para os mais pobres, além de uma política de valorização real do salário mínimo, o que se traduz em políticas sociais compensatórias.

Quer dizer, durante certo tempo, o crescimento econômico acomodou as contradições existentes no bojo dessa frente política desenvolvimentista. Pois, o processo de desenvolvimento econômico e social, ou nas palavras de Mantega (2020) “Nós tínhamos um projeto, que eu chamaria de Social Desenvolvimentista, que era o que se pretendia implantar no Brasil, o que era possível, que era viável implantar no Brasil”¹²³, provocado pelo PAC e pela política macroeconômica do governo Lula, promoveu o que Furtado (2007a) denominou como concentração de renda dinâmica, ou seja, a renda aumenta para todos, mas aumenta proporcionalmente mais para determinados setores da sociedade. O PAC, ao promover a aceleração do crescimento através de investimentos públicos direta e indiretamente por meio da expansão do crédito subsidiado às grandes empresas, cumpriu esse papel, como indicado neste capítulo e que se poderá confirmar mais adiante essa relação, por exemplo, da Petrobras com as grandes empreiteiras, sobretudo, a maior empresa de serviço de engenharia e obras do país, a Odebrecht. Por essa razão, em determinados momentos os interesses do grande capital e da classe trabalhadora acabam se convergindo na mesma direção. Pois, o crescimento econômico promovido pelo PAC, no caso brasileiro, interessou tanto à expansão da acumulação capitalista nacional quanto ao trabalhador, já que o PAC promoveu crescimento econômico, com geração de empregos e renda por um determinado tempo.

Esse emaranhado de ações e medidas do governo Lula beneficiou o grande capital e, ao mesmo tempo, por meio de políticas públicas compensatórias, como o

Aceleração do Crescimento, 2007; Balanço do PAC 2 Anos, fevereiro 2009, Comitê Gestor do PAC. Acesso em: 23 abr. 2021.

¹²³ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

modelo do Bolsa Família, uma política de transferência de renda e uma política de valorização do salário mínimo, acabou aumentando o padrão de vida da classe trabalhadora e se concretizou a conciliação de classe de Lula.

Esses interesses contraditórios da frente política da experiência desenvolvimentista entre os anos de 2003/2010, sobretudo, a partir de 2006 foram acomodados e reproduzidos no interior do governo através do consentimento ativo das lideranças dos movimentos sociais, acumulando essas contradições, por exemplo, no Ministério do Trabalho (valorização do Salário Mínimo), Ministério do Desenvolvimento Agrário (Agricultura familiar, Pronar) e Ministério da Saúde (SUS) e, por outro lado, uma política macroeconômica do Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura (garantir o superávit) e do Planejamento de investir e garantir os interesses do grande capital. Essas foram as medidas governamentais para estimular a ação do setor privado em investimentos e vislumbra a aceleração do crescimento para os próximos 4 anos do segundo mandato de Lula entre 2007/2010.

Assim, como o Nacional Desenvolvimentismo dos anos 1940/50 que identificou nos setores da economia gargalos que limitavam o processo de industrialização do país, o PAC, da experiência desenvolvimentista do início dos anos 2000, também identificou e procurou eliminar os principais gargalos que limitavam o crescimento da economia ao propor redução de custos e aumentar a produtividade das empresas de capital nacional da qual as reformas liberalizantes foram uma das responsáveis pelo aprofundamento da perda de competitividade. Vale lembrar, que o Nacional Desenvolvimentismo, embora tenha algumas semelhanças com a experiência desenvolvimentista dos inícios dos anos 2000, como um estado intervencionista, com investimento público direto e indireto, os contextos em que eles ocorreram são absolutamente diferentes. Se num primeiro momento, o Nacional Desenvolvimentismo procura promover o processo de industrialização por meio da substituição da importação, cujo momento político, econômico internacional era outro e estava reservado à expansão da acumulação capitalista dos países pioneiros do processo de desenvolvimento, principalmente a expansão de empresas multinacionais americanas e europeias no pós-segunda guerra, inserindo o Brasil num novo patamar da divisão internacional do trabalho, num segundo momento, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 no Brasil e as empresas nacionais já se encontram totalmente integrados a uma economia internacionalizada interdependente, fundada no atual estágio do capitalismo, o neoliberalismo.

O PAC, é uma das ações do governo Lula para estimular o aumento do investimento privado, por isso a redução dos Spreads do BNDES era um dos mecanismos a ser aplicado, ou seja, através da expansão do crédito subsidiado para estimular o crescimento e criar condições favoráveis ao desenvolvimento, bem como aumentar o investimento público estatal. Procura criar condições para que o país resolva, em certa medida, a falta de crédito barato para o investimento privado, já que países em desenvolvimento, como o Brasil, quando buscam crédito externo, acabam obtendo um crédito barato quando contraem a dívida. Entretanto, quando vão pagá-la, como ela está atrelada ao câmbio variável, a dívida já está mais cara. Portanto, ao aumentar o crédito e criar condições favoráveis para o crescimento, bem como gerar crédito interno, o PAC consegue estimular o crescimento, quebrando, em certa medida, a lógica oligopolistas do setor financeiro internacional, usando os bancos públicos para reduzir os Spreads bancários, por exemplo.

De acordo com Mantega (2020)

É um programa em que você tem que aumentar o padrão de crescimento, porque o neoliberalismo não conseguiu fazer o país crescer. Se pegar oito anos de Fernando Henrique, a média de crescimento é dois ponto três, a média. É um crescimento pífio. Quase não gerou empregos, acho que gerou 5 milhões de empregos em oito anos. O Lula em oito anos gerou 15 milhões de empregos. Colocar o Estado para fazer essas duas coisas: estimular o crescimento, criar condições para um crescimento mais forte - o que significa sobretudo, aumentar o investimento estatal, então o Estado aumentou o investimento -, e também aumentar o crédito, porque o crédito é um problema em países emergentes. Não é só no Brasil. Na Argentina, em qualquer país falta crédito, e o pessoal vai pegar crédito externo. Em geral, quando você pega o crédito externo ele é barato, o dia que você vai pagar ele ficou caro. Você tem que ter crédito interno para estimular o crescimento. Nós usamos os bancos públicos, porque aqui sempre teve uma oligopolização do setor financeiro¹²⁴.

Para ilustrar essa relação, essa simbiose entre os governos Lula e o grande capital nacional, a Petrobras é um bom exemplo, sobretudo, o setor extrativo mineral em que o BNDES financia 30% da cadeia de valor da Petrobras¹²⁵ para extração do pré-sal, destaca-se aí, através do PAC, a construção de estaleiros, embarcações, torres, melhoria dos portos no eixo logística da infraestrutura, bem como a construção de plataformas. Dentro dessa

¹²⁴ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

¹²⁵ Entre 2004 e 2006 ainda no primeiro mandato do presidente Lula o maior tomador de recursos do BNDES era a Embraer S.A, com um total de R\$ 12. 240 bilhões em empréstimos. A Petrobras não aprecia nem entre os 5º maiores tomadores de recursos, até então. Mas, a partir do segundo mandato, a Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras, passa a ser maior tomadora de recursos do BNDES, com um total de R\$ 19.300 bilhões e, a partir de então, se torna a maior tomadora de recursos em todos os anos, com um total de R\$ 62.429 Bilhões. Ver dados em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>. Acesso em 24 ago. 2021.

estratégia de criar um polo de desenvolvimento, uma cadeia dinâmica centrada na Petrobras, pode-se apontar alguns exemplos, como a perfuração, completação e interligação de poços e instalação de demais facilidades para produção de gás do campo de Manati na Bahia, que tem sua composição acionária formada por: Petrobras, 35%; Queiroz Galvão, 55% e Norse, 10%. Ou, ainda, a celebração de inúmeros contratos com as empreiteiras para implementação e melhorias dos portos dentro do eixo logística e que estava envolvida com a criação da cadeia de valor da Petrobras para a extração do Pré-sal. Entre 2007 e 2010 somente a Andrade Gutierrez S/A celebrou 04 contratos, totalizando o valor de R\$ 1.031.485.402,29 bilhões em serviços¹²⁶. Enquanto a Odebrecht S.A, a maior empreiteira do país, firmou, entre os anos de 2003 e 2010, 18 contratos de serviços, entre eles, só para citar um exemplo, a construção e montagem dos manifold's e linhas de transmissão de óleo cru do Terminal de Cabiúnas, no município de Macaé/RJ, sendo o valor global do contrato de R\$ 211.469,890,91 milhões, conforme Cláusula Quinta -Preços e Valor da seguinte Carta Convite 0348194.07.8 e contrato celebrado sob o n ° 0802.0039959.08.2, item 5.1, página 17 da peça de contrato. Os serviços prestados nesse contrato vão desde aterramento, terraplanagem, serviços de instalações elétricas, impermeabilização, assentamento e montagem de tubos e fornecimento de material¹²⁷. Na descrição dos serviços acima, se revela a criação, através do PAC, e fundamentalmente da Petrobras de uma cadeia dinâmica de um verdadeiro polo industrial de desenvolvimento.

Isso poderia explicar o PAC e o crescimento de 7,5% em 2010. Essas relações entre o governo Lula e o grande capital nacional, através de estatais, estão apresentadas com maior aprofundamento no capítulo IV, cujo objetivo é apontar essa colcha de retalhos que envolve a frente política da experiência desenvolvimentista no período.

¹²⁶ Informações retiradas dos contratos: 4600229525; 4600243269;4600279125; 4600243087 celebrados entre a Petrobras e a Andrade Gutierrez S/A através da LAI em 22 de abr. de 2021. Protocolo SIC PETROBRAS N° 02061/2021 Protocolo Externo Controladoria Geral da União N° 48023002017202101. Prezado Senhor, O seu pedido de informação foi recebido pela Petrobras e registrado sob o número de protocolo SIC 02061/2021.

¹²⁷ Informações retiradas do contrato n ° 0802.0039959.08.2 celebrado entre a Petrobras e a Odebrecht S/A através da LAI em 20 de abr. de 2021.

[RESPOSTA DE DEMANDA] Protocolo SIC Petrobras N° 02008/2021 Protocolo Externo Controladoria Geral da União N° 4802300196320212.

Prezado Senhor,

A Petrobras, em atenção ao seu pedido de acesso à informação, apresenta a resposta fornecida pela Gerência Executiva de SISTEMAS DE SUPERFÍCIE, REFINO, GÁS E ENERGIA:

Em síntese, o PAC foi um instrumento de promoção do crescimento sustentado no financiamento e investimentos públicos, cuja política macroeconômica investiu num novo ciclo de desenvolvimento em políticas públicas de seguridade social, como em maior volume, para o desenvolvimento econômico.

Durante os últimos 4 anos do governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento sofreu revisão, enfrentou problemas de falta de recursos, de financiamento, reviu metas que não seriam alcançadas dentro do prazo estipulado, inseriu novas obras e ampliou recursos a serem destinados a determinados projetos.

Dentro da lógica de uma política macroeconômica de perspectiva neoliberal, pode-se apontar alguns pontos positivos e negativos. Entretanto, na perspectiva que havia em relação ao PT, quando este chegasse ao poder, não se pode dizer o mesmo. Dado que, como já foi mencionado, ao longo dos anos o Partido dos Trabalhadores foi perdendo suas características originais de um partido de massa representante da classe trabalhadora, comprometendo, assim, a causa do trabalhador. A ascensão à Presidência da República pode ter sido o atestamento do processo de transformismo que ocorreu com o PT. O PAC, é um bom exemplo de como o Partido dos Trabalhadores suprimiu os interesses de classe para contribuir com o ordenamento institucional representativo do Estado. Isto é, aqui se revelam as relações do governo Lula com o grande capital.

3.3 A expansão da acumulação capitalista nacional numa perspectiva geográfica

Uma perspectiva geral

Para ampliar a cobertura geográfica do PAC, o governo Lula lançou mão da melhoria de instrumentos públicos que viabilizassem o investimento em infraestrutura logística. Desse modo, compreendeu a necessidade de uma parceria com a iniciativa privada e fez isso por meio do aumento de crédito subsidiado via BNDES, bem como melhorou e aprimorou os marcos regulatórios setoriais, como já visto.

Essas medidas facilitariam os investimentos em infraestrutura logística, além de promover e expandir a eficiência produtiva das regiões já consolidadas como regiões a serem desenvolvidas, como a expansão de setores de fronteiras agrícola e mineral. O propósito do programa era reduzir as desigualdades entre as regiões, estendendo essa lógica para a integração regional sul-americana. Exemplo dessa lógica são as inúmeras

obras de infraestrutura logística prestadas em países como Equador, Peru e Venezuela por empreiteiras brasileiras.

Um exemplo particular, de investimento em infraestrutura logística para o aumento da eficiência do setor de extração mineral e pré-sal, é o contrato de afretamento e operação entre Petrobras e Odebrecht da plataforma autoelevatória, que foi utilizada para realizar sondagens geotécnicas nas praias de Ubu e Parati, no município de Anchieta/ES. Essas sondagens tinham como objetivo subsidiar dados geotécnicos para projetos de furo direcional que seriam implantados para os “*Shore Approaches*” do gasoduto de 12” Jubarte/Ubu, no valor total estimado de R\$ 14.912.361,00 milhões em setembro de 2006 contrato n° 0801.0025659/06-2¹²⁸.

Quanto à melhoria para o escoamento dos materiais produzidos nas fronteiras desses setores, o PAC previa investir em construção, melhorias e conservação de rodovias cerca de 35.200 KM (BRASIL, 2007), os investimentos em logística visavam melhorar a eficiência nos transportes ferroviários e rodoviários, por exemplo, destinados à região Sudeste, direcionando o transporte intermodal para a região Norte, com a integração da ferrovia norte-sul com a estrada de ferro de Carajás. Já na região Nordeste, destaca-se a integração da ferrovia nova transnordestina. Para a região Sudeste, estavam reservadas as construções rodoviárias do rodoanel, em São Paulo, e do Arco rodoviário, no Rio de Janeiro. Assim como os investimentos na região Centro-Oeste concentravam-se nos projetos de integração das rodovias BR-364 com a BR-116 e a ferrovia Ferronorte, que seguiria até o Porto de Santos, como já apontado. E, por último na região Sul, os investimentos se concentraram nas melhorias dos Portos de Paranaguá, Itajaí e Rio Grande.

Já no âmbito internacional, a política desenvolvimentista dos anos 2003/2010 buscava, portanto, através de um “rearranjo político-econômico-geográfico no mercado espacial” (a expansão de empresas de capital nacional no mercado externo por meio do aumento da competitividade e de crédito subsidiado pelo BNDES) a possibilidade de eliminar ou reduzir a desigualdade e as contradições existentes no interior do capitalismo brasileiro. Uma vez que, ao recorrer a uma política externa cuja proposta seria maior autonomia para ganhar protagonismo internacional e, então, ascender a um escalão de potências econômicas intermediárias para hegemônicas às instituições não

¹²⁸ Informações retiradas do contrato n° 0801.0025659/06-2 celebrado entre a Petrobras e a Odebrecht S/A através da LAI em 20 de abr. de 2021.

governamentais internacionais, seriam um dos meios de se alcançar esse objetivo, pois o Brasil não se encontrava como uma potência hegemônica e, portanto, não era detentor de novos modos de produção que pudessem levá-lo ao nível de desenvolvimento e consumo de países desenvolvidos. Esse meio, às instituições internacionais regulamentadoras seriam os limites porosos a ser transpostos para que o Brasil finalmente fizesse parte das potências hegemônicas internacionais.

Entretanto, a dinâmica da acumulação capitalista, agora num mundo multipolarizado em que pulverizou, até certo ponto, a hegemonia dos países desenvolvidos, continua a reproduzir desigualdades regionais, as trocas desequilibradas e o desequilíbrio da balança de pagamentos, ainda que no caso brasileiro existam algumas vantagens comparativas (*commodities*), mas elas se dão apenas e unicamente pelos produtos de baixo valor agregado, reproduzindo, dessa forma, a hegemonia vigente no mercado internacional, respeitando a divisão internacional do trabalho ao qual o Brasil se encontra como um país interdependente da economia internacional nesse estágio atual do capitalismo, o neoliberalismo.

Um outro mecanismo utilizado pelo governo Lula, cujo objetivo era a consolidação de empresas de capital nacional no exterior num contexto de globalização, foi a internacionalização do BNDES, seguindo um movimento realizado por outros bancos de desenvolvimento (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 47). Estrategicamente, foram, inicialmente, abertos dois escritórios de representação, além de uma subsidiária em um centro financeiro internacional.

Conforme o BNDES (2009, p. 152)

O processo de atuação internacional do BNDES foi iniciado com a criação de seu escritório de representação no Uruguai, inaugurado em 27 de agosto de 2009. A escolha de Montevideú deve-se ao fato de nessa cidade se encontrarem instaladas as sedes da Secretaria e do Parlamento do Mercosul, da Secretaria Geral da Aladi e de várias outras instituições participantes de comitês, conselhos e grupos técnicos voltados à integração regional.

Contudo, o BNDES, desde 1997, já com o apoio às exportações brasileiras, o BNDES Exim ampliou esse leque e passou a incluir, em sua linha de financiamento, serviços de engenharia, produtos químicos, têxteis, eletrônicos calçados e alimento (GUIMARÃES *et al.*, 2014). Mas, o suporte à internacionalização de empresas brasileiras só se iniciou no início dos anos 2000, aumentando o investimento externo direto (IED) de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 Bilhões entre 2003 e 2013 (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Não só a Iirsa, mas o Conselho de Segurança da ONU, o Brics, Ibas, G20, o Brasil visando ocupar lugar no espaço da representação de tomada de decisões na política internacional e global, procurou expandir empresas de capital nacional no mercado externo e promoveu a internacionalização do BNDES, uma vez que o Capitalismo não é um conjunto de instituições, mas um processo de circulação entre produção e realização (HARVEY, 2005). Portanto, as instituições são abstrações do espaço geográfico real, do território, das fronteiras dos estados nacionais modernos. Logo, essas instituições internacionais, num mundo globalizado, são os meios pelos quais se realiza a circulação da produção capitalista no espaço geográfico territorial, isto é, entre nações. No território nacional e por meio do PAC, a geografia da acumulação capitalista estaria centrada nos seguintes setores: energia elétrica, petróleo e gás, social urbana - Minha Casa Minha Vida.

Logo, no atual estágio do capitalismo o neoliberalismo, a expansão do capital nacional no mercado externo só seria possível se a política externa brasileira lançasse mão de mecanismos internacionais para a expansão da acumulação capitalista nacional. Ainda que os produtos brasileiros de baixo valor agregado competissem no mercado externo com mercadorias manufaturadas de países desenvolvidos, reforçando, assim, a sua posição na divisão internacional do trabalho. Restaria ao Brasil, lançar mão desses mecanismos de regulação para tentar competir, em pé de igualdade, entre as economias desenvolvidas e os em desenvolvimento no mercado internacional.

Internamente, o Estado desempenha um papel importante na regulação da exploração do trabalho e da acumulação. Em outras palavras, na relação entre capital e trabalho entre as classes antagônicas à burguesia nacional e à classe trabalhadora. No plano externo, o Estado desempenha o mesmo papel em outra dimensão. Em vez de estabelecer um piso para os processos de exploração e acumulação, diretamente entre a elite econômica local e sua classe trabalhadora, o Estado estabelece, por meio das instituições internacionais de regulação do comércio e da política internacional, a produção capitalista, agora defendida, não pela elite econômica nacional e sua classe trabalhadora, mas pelas burguesias internacionais, representadas no Estado como interesse nacional.

Conforme o capital se expande, a desigualdade também se expande, já que o cerne do capital é a desigualdade, o desequilíbrio entre capital constante e o capital variável (MARX, 2017). Para aumentar o capital constante, deve-se, sempre, restringir ao máximo o capital variável.

Nesse sentido, o capital, na busca pelo aumento da acumulação, procura quebrar a barreira espacial que os impede de se expandir. Entre as barreiras estão as fronteiras de seu próprio território e, é por meio do comércio exterior que o capital expande a acumulação e é também pelo expansionismo da acumulação capitalista que se “cria” o subdesenvolvimento (HARVEY, 2005). Concomitantemente, a divisão internacional do trabalho.

O Estado, tanto no modelo desenvolvimentista quanto no neoliberal, é um instrumento, cujo próprio desempenho, ainda que de maneiras diferentes, é de amparo ao modo capitalista de produção. Todavia, nos dois modelos, o que muda, por exemplo, são as formas de atuação estatal. Se em uma os atores políticos, ou melhor, a fração de uma determinada classe nele está representada, numa segunda forma apresenta-se outra fração, ou até mesmo a fração de uma classe subalterna cooptada pelo Estado (GRAMSCI, 1988). Em consequência disso, as reformas institucionais promovidas no interior desse Estado, embora tenham objetivos diferentes, ambas são necessárias para a aprimoração da acumulação capitalista (BRESSER, 2012b).

A expansão da acumulação capitalista nacional nos blocos econômicos, fóruns e Organizações Internacionais de tomada de decisão

Se no Brasil a estratégia de mudanças e medidas institucionais, usada para obter controle no que diz respeito a uma atuação mais direta dos agentes de Estado na economia, obteve “sucesso”, como a “lei das Agências” que permitiu, por exemplo, uma “intervenção”, ou melhor, uma subordinação da ANP ao MME. Na esfera internacional, essa estratégia de uma intervenção nas agências reguladoras internacionais, como OMC, Banco Mundial, FMI, ONU não foi mais eficaz, visto a posição brasileira na divisão internacional do trabalho. Por essa razão, a estratégia da política externa tomou um caminho alternativo pela busca de autonomia e o governo Lula se viu obrigado a propor novas “agências “reguladoras do mercado internacional, bem como reformas das já existentes. Fez isso com outros países em desenvolvimento, como a China, Rússia, Índia, uma vez que num mundo multipolarizado e com a hegemonia americana em xeque, essas novas “agências” trariam a esses países um equilíbrio nas negociações em bloco. Assim, foram propostos, com liderança brasileira, fóruns, grupos de países com esse propósito. Surgiram, dessa estratégia, o Ibas, a Unasul, o G-20, o Brics etc. Outra forma de buscar

uma atuação mais presente no exterior foi a criação, em 2008, da Área Internacional do BNDES, uma estrutura interna que fosse capaz de subsidiar e dar corpo à atuação internacional do Banco. Tal estrutura seria indicada para desenvolver ações estratégicas que fossem capazes de ampliar e diversificar as fontes de recursos no país e no exterior (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Um dos primeiros mecanismos utilizados pelo governo Lula para promover a internacionalização de empresas de capital nacional foi, sem dúvida, a Iirsa que possibilitou, imediatamente, a inserção de empresas brasileiras em economias de países latino-americanos, já que a prioridade era a integração da infraestrutura regional da América Latina. O governo Lula, já em seu primeiro ano de mandato, reiterou a vontade e o compromisso com a integração sul-americana. Nesse processo, logo de início o governo colocou à frente dessa tarefa o BNDES, cujo papel seria primordial na integração regional, via infraestrutura, como se pode conferir no capítulo V os valores e países onde empreiteiras brasileiras realizaram operações de infraestrutura financiadas pelo BNDES. Naquele determinado momento, havia outros organismos internacionais propondo a integração regional sul-americana, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) ainda sobre a denominação Corporação Andina de Fomento, a Associação Latino-americana de integração da qual a Iirsa era um dos instrumentos para a integração regional, bem como a (Cepal). O BNDES foi o grande protagonista da integração regional sul-americana, chegando a determinado momento a desembolsar mais recursos que o BID. A política do governo Lula, era de fato, ter uma intervenção maior na economia, para isso, lançou mão de empresas estatais, sobretudo, de financiamento de infraestrutura, essa política não se resumiu ao mercado interno. De acordo com Mantega (2020),

A nossa política era ter um Estado mais ativo, os bancos públicos atuando, BNDES financiando infraestrutura, que é o mais difícil de fazer, porque são financiamentos de longo prazo e você precisa ter um crédito de 20 anos, 30 anos. Nenhum banco privado dava naquela época¹²⁹.

¹²⁹ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

Mercosul

Já em relação aos países da América Latina, os valores foram desembolsados pelo BNDES pela linha pós-embarque entre 1998-2013. Esses países foram responsáveis por 22% dos recursos desembolsados e, assim, como as demais regiões, entre 2009-2013 a região acabou por ser responsável por 52% desses recursos desembolsados (GUIMARÃES *et al.*, 2014). Todavia, a América Latina seria considerada um trampolim para o Brasil ganhar protagonismo internacional.

Os bens de capital financiados pelo BNDES se concentram no setor de máquinas e equipamentos agrícolas, aviões, carrocerias e chassis de ônibus e caminhões. Mas os serviços de engenharia e construção destinados a projetos de infraestrutura têm seus destinos concentrados na América Latina e Continente Africano. Entre os bens e serviços de projetos de infraestrutura exportados para a América Latina, estão a construção de obras de saneamento, gasoduto, aquedutos, estradas, geração e distribuição de energia.

Outro instrumento de internacionalização implantado pelo BNDES a partir de 2005 foi o apoio a empresas brasileiras, através da participação acionária pelo BNDESPar subsidiária do BNDES. Um dos projetos para a América Latina se deu pela aprovação do financiamento para a exportações de bens e serviços brasileiros para a Argentina que foi destinado ao projeto de transporte de gás natural da “Transportadora de Gás Del Sur (TGS), empresa controlada pela Compañia de Inversiones de Energía S/A (Ciesa), já que tinha participação acionária da Petrobrás Energía S/A (PESA), uma subsidiária da Petrobras na Argentina¹³⁰” (BNDES, 2005, p. 1). A concretização dessas ações de exportação brasileira de bens e serviços destinados ao projeto de expansão da TGS na Argentina só foram possíveis pela retomada do CCR instrumento de integração latino-americana.

Já em relação à internacionalização de empresas de capital nacional, no que diz respeito à aquisição de outras empresas e não a da construção de obras de infraestrutura, pode-se destacar a aquisição da JBS, do frigorífico Swift Armour, na Argentina, assim como a aquisição pela Eurofarma, do laboratório Quesada. A única empresa nacional, ainda que seja no setor agroexportador, a conquistar um mercado desenvolvido naquele

¹³⁰ Ver Informe BNDES n° 190, março de 2005.

momento foi a JBS-Friboi, quando em 2007 adquiriu a Swift americana, tornando-se a maior processadora e exportadora de alimentos do mundo.

Brics - Países

Assim como o Brasil buscou, através de organismos reguladores internacionais, um novo protagonismo para sua política externa, como ONU, OMC, entre outros, o Brics foi mais um mecanismo que o país lançou mão para atenuar as normatizações das regras internacionais estabelecidas por países hegemônicos. Como um dos líderes internacionais da nova conjuntura internacional, obteve, através do Brics, uma especial importância no enfrentamento a problemas transacionais em sua busca por novos mercados.

Um mundo multipolarizado e com elevação de potências emergentes a protagonistas da governança mundial tem seu expoente na edificação do Brics. O Brics é muito mais do que um bloco uniforme procurando defender o interesse do grupo de países que o compõem, ele é um aglomerado heterogêneo cultural, político, social e comercial de países emergentes defendendo seus próprios interesses. Mas, no que diz respeito, às mudanças provocadas pela nova conjuntura internacional ocorrida nos últimos anos, tais modificações potencializaram um poder mundial a favor desses países (GOLDMAN SACHS, 2007; COOPER; ANTKEIWICZ, 2008; MAHBUBANI, 2008).

Os países que compõem o BRICS são, dentro de sua região geográfica, países de lideranças regionais e têm como propósito elevar essa liderança a um protagonismo mundial. O Brasil, dentro dessa nova ordem mundial, lança mão de uma política externa que procura competir no mercado internacional com países como os EUA e outros emergentes, como China, em pé de igualdade. Disputa essa em mecanismos e organismos internacionais e que o Brasil enxerga no Brics um espaço para a concretização dessa política. Portanto, o governo Lula, por meio de uma política externa que busca maior protagonismo no mercado internacional, no contexto de fortes mudanças na economia internacional, hoje interconectada e interdependente, o Brics seria mais um fluxo comercial e financeiro, alçando o país a um lugar de destaque na economia internacional.

Conforme o Guimarães *et al.* (2014, p. 49):

As transformações na economia brasileira nos últimos sessenta anos se deram em um contexto de mudanças acentuadas na economia mundial, hoje bastante interconectada por fluxos comerciais e financeiros, tornando a dimensão

internacional uma realidade para um número crescente de empresas, com a presença de novos atores e geografias.

Embora o Brasil, ao longo dos primeiros anos da década de 2000, tenha conseguido, por meio de uma política desenvolvimentista, alcançar previsões de crescimento econômico progressivo e, com isso, gerar expectativas de alcançar o país a grande potência, o que se viu foram algumas vitórias nesses organismos internacionais, mas sem dar condições, ou melhor, sem qualificar o país para entrar na congregação das grandes potências (GOLDMAN SACHS, 2007). Essa oportunidade foi perdida quando o Brasil pressionava por reformas nesses organismos multilaterais internacionais, sobretudo, do Conselho de Segurança da ONU e que não foi conquistado, uma vez que um assento numa cadeira permanente do Conselho de Segurança seria um enorme passo dado nesse processo.

Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul - IBAS

Já o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, comumente abreviado para Ibas, também chamado de G3 e demais países do Continente Africano, como Angola, Gana e Moçambique, acabaram por receber recursos do BNDES via *pós-embarque*.

Os dois países com maiores laços políticos e econômicos com o Brasil, no Continente Africano, são África do Sul e Angola, enquanto África do Sul tem uma melhor infraestrutura e uma economia mais estável que Angola. Este último se destaca pelas contratações de projetos de infraestrutura, como já vimos neste capítulo. Entretanto, a cooperação entre a África do Sul e o Brasil está direcionada para defesa do Atlântico Sul e o desenvolvimento de uma aliança, cujo propósito é o fortalecimento dos interesses comuns desses países.

No Continente Africano e, sobretudo, nesses países que estreitaram laços políticos e econômicos com o Brasil, a partir do início dos anos 2000, a linha pós-embarque do BNDES desembolsou entre 1998-2013, cerca de 7% dos recursos, invertendo esse cenário para 22% entre 2009-2013 (GUIMARÃES *et al.*, 2014),

principalmente direcionando esses recursos para melhorias de infraestrutura realizadas por empreiteiras brasileiras, como se pode conferir no link sobre o Dossiê BNDES¹³¹.

Alguns dos bens de capital financiados pelo BNDES exportados se concentram no Continente Africano, sobretudo os serviços de engenharia e construção destinados aos projetos de infraestrutura. São destaques destes projetos uma série de obras como a construção de obras de saneamento, gasoduto, aquedutos, estradas, geração e distribuição de energia, portos, aeroportos, implantação e irrigação, sistemas integrados de transporte etc.

E, por fim, deve-se destacar a abertura do escritório de representação em Joanesburgo, África do Sul. Para atuar no Continente Africano, em 2013, o banco abriu o segundo escritório de representação, esse movimento acompanhou aqueles realizados por outros bancos de desenvolvimentos, como os BDs da China, Rússia e Índia (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Conselho de Segurança da ONU – Países Permanentes

A conquista do Brasil de uma cadeira permanente no Conselho de Defesa da ONU, sem dúvidas, daria ao país uma exposição global, até então, não conquistada. Abriria caminho para a inserção de empresas de capital nacional onde elas jamais chegaram.

Em tese, a política externa do governo Lula (no período da experiência desenvolvimentista) sofreu avanços e retrocessos (RICUPERO, 2010). A política externa de Lula procurava uma autonomia tradicionalmente exercida pelo país ao longo dos anos, sobretudo, entre 1999-2004, mas com uma perspectiva de diálogo estratégico entre 2005-2008 (PECEQUILO, 2008b), obtendo algumas vitórias em organismos internacionais, mas também sofreu derrotas quando abandonou negociações bilaterais em prol de acordos comerciais e econômicos em blocos em busca de um protagonismo internacional.

¹³¹ as 86 obras no exterior financiadas pelo banco: <https://www.institutodeengenharia.org.br/site/2019/11/08/dossie-bndes-as-86-obras-no-exterior-financiadas-pelo-banco-iejn/>. Os dados completos podem ser acessados através dos contratos do BNDES, disponibilizados na matéria. Acesso em 18 ago. 2021.

De fato, a política externa brasileira dos anos de governo Lula viveu algumas quebras no que diz respeito à procura pelo protagonismo. Muitas delas levando à contestação de seu posicionamento como líder regional na América Latina, como no caso de sua ânsia por fazer parte do Conselho de Segurança da ONU, uma vez que Argentina e México tinham as mesmas pretensões, o que provavelmente foi sua maior derrota já que o Brasil não conseguiu uma reforma estrutural do Conselho com a ONU.

Segundo Ricupero (2010), o caráter ideológico e carismático que o governo Lula emprestou à política externa brasileira poderia capitalizar um risco para política internacional institucional em impessoal da diplomacia brasileira. Portanto, o modelo da diplomacia brasileira, durante esse período, assemelhava-se muito ao do General de Gaulle¹³², o que significaria que a diplomacia nesse período teria as seguintes características: a) fortemente pessoal e carismática; b) ideológica e de caráter nacionalista, com um propósito de ganhar prestígio internacional pela grandeza do país (aqui se revela o motivo e os meios que o governo Lula lançou mão para alçar um protagonismo global, como viu-se neste capítulo; c) contestação dos organismos internacionais devido a seguir um padrão hegemônico. Isto é, os principais organismos multilaterais internacionais são agências reguladoras da normatização do comércio, da política e da economia internacional definidas pelos países hegemônicos, já que esses órgãos não são nada democráticos. Pois, seus representantes são escolhidos a dedo pelas grandes potências econômicas para presidi-los. Não há uma eleição para decidir seus dirigentes; d) alianças com países e blocos econômicos que se opõem ao sistema hegemônico global decisório, de acordo com Ricupero (2010, p. 36), “aproximação com a Turquia no acordo sobre enriquecimento de urânio iraniano, na chamada “parceria estratégica” com Irã, expressão repetida em relação à França de Nicolas Sarkozy (compras de armamentos) a China, a Rússia, a África do Sul, ao grupo dos BRICS”. E, uma vez que suas alianças e arranjos internacionais se concentram em países e blocos econômicos opositores ao sistema hegemônico, sua postura tem tendência a ser um posicionamento crítico ao invés de consensual e; e) demonstrava relativa indiferença pela falta de resultados econômicos e comerciais em negociações e acordos bilaterais etc.

Essa edificação no vínculo na relação Sul-sul, na OMC, ou ainda, nas ações objetivas de subsídio da agricultura brasileira na Rodada Doha da OMC respaldaram às

¹³² Charles Joseph Marie de Gaulle (1890-1970), general e político francês. Primeiro presidente (1959-1969) da Quinta República Francesa (1958).

conquistas de novos mercados, lançando mão de uma estratégia política econômica da qual se promoveu a inserção de empresas e bens e serviços de capital nacional em boa parte do território global.

Entre avanços e retrocessos da política externa no período do governo Lula, os resultados obtidos na Organização das Nações Unidas, embora o Brasil tenha promovido ações como as mencionadas acima, não obteve efeito positivo, pois não havia força suficiente para que resolvessem determinados impasses (RICUPERO, 2010). Exemplo dessa dificuldade de influenciar decisões na ONU são as diversas tentativas do país de provocar uma reforma do Conselho de Segurança da ONU. Mas, ao alçar como um postulante à uma cadeira no Conselho, o país contrariava a vontade de outros países que faziam parte desses blocos ao qual o Brasil se assumia como liderança, como no caso de países da América Latina. Argentina e México eram outros postulantes à cadeira permanente no Conselho de Segurança, delineando, assim, os limites da diplomacia brasileira.

De acordo com Ricupero (2010, p. 42):

O acordo com o Irã, mediados com a Turquia, teria sido um passo relevante, talvez até decisivo, para valorizar a postura brasileira (e turca), caso tivesse sido coordenado e harmonizado com o grupo de “Cinco mais Um” os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança mais a Alemanha). Para isso, ele deveria ter sido precedido e acompanhado de consultas a esses países, dos quais teria de depender a implementação de acordo no Conselho.

A política externa brasileira no governo Lula foi desde a contestação da hegemonia da ordem política e econômica global até a afirmação de autonomia e independência do país, passando pela continuidade da linha negociadora de governos anteriores, como os casos dos subsídios ao algodão contra os EUA e contra os subsídios do açúcar da União Europeia na OMC (RICUPERO, 2010).

Para isso, o governo Lula lançou mão de diversos mecanismos em organismos internacionais, bem como a criação de outros para que fosse capaz de ultrapassar essas barreiras regulatórias da política internacional definidas por esses países de dominância econômica e política mundial, como EUA, França, Reino Unido etc.

Pois, ao buscar outros mecanismos, além dos já consolidados para atender aos interesses de um mundo multipolarizado, em verdade, o Brasil buscou dentro do sistema regulatório internacional outros instrumentos que garantissem uma política internacional multipolar mais equilibrada.

Países Membros G-20

Além do Brasil ser um dos idealistas do G-20, abrindo caminho estratégico para o comércio exterior agora não somente dentro dos blocos econômicos, como Brics Mercosul e Ibas, mas se valendo de uma estratégia geográfica de expansão da economia nacional no mundo e, sobretudo, na Europa, o governo Lula, se valeu de oportunidades de crescimento no exterior e buscou potencializar a inserção internacional de empresas brasileiras, criando e instalando uma subsidiária do BNDES em Londres, centro financeiro da Europa em 2009, a BNDES PLC, uma vez que amplia as possibilidades de captação internacional do banco, potencializando a internalização de empresas de capital nacional, a primeira operação realizada em Londres ocorreu no início de 2014, entre a BNDES PLC e o Bank of Tokyo-Mitsubishi (BTMU). Foi feito um empréstimo no total de US\$ 500 milhões, sendo US\$ 400 milhões para o BNDES e US\$ 100 milhões para a BNDES PLC (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Racionalizando os recursos desembolsados, por exemplo, na linha pós-embarque, considerando os anos 1998-2013 foram destinados à Europa e outras partes do mundo, desconsiderando América Latina e África, cerca de 71% dos recursos desembolsados pelo BNDES. “Entre 2009-2013 esse quadro se inverte e a Europa e os demais países, excluindo América Latina e África acabam por ser receptores de 27% dos recursos dispendidos pelo BNDES” (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 60). Grande parte dos bens de capital e de serviços financiados por essa modalidade do BNDES tem como destino a América Latina e África, mas no que diz respeito às exportações de aeronaves, esses destinos se concentram fora dessas duas regiões e se dirigem para América do Norte e Europa. São bens de capital de alto valor agregado.

Os EUA está entre os países que mais recebeu operações de internacionalização do BNDES. As operações, em sua maior parte, foram de aquisição de empresas agroindustriais, um exemplo desse tipo de operacionalização foi a aquisição pela Friboi da Norte-americana Swift.

A política de apoio à internacionalização de empresas de capital nacional, embora fosse um instrumento de inserção dessas empresas no mercado internacional, a penetração de tais empresas, em sua maioria, acabou se efetivando em novos mercados em economia em desenvolvimento, como a do Brasil. Poucas foram as inserções em mercados de economias desenvolvidas. Mas, pode-se citar, como exemplo, o de empresas agroindustriais que através de financiamentos do BNDES adquiriram empresas na

Austrália e EUA, países cuja a economia é um imenso mercado de alimentos processados, bem como as vantagens competitivas são parecidas como as do Brasil. Duas processadoras de alimentos foram adquiridas pela Friboi nos EUA, são elas: a) Investimento de R\$ 1,13 bilhão pela BNDESPar na JBS em julho de 2007 relacionado à aquisição, pela JBS, da Swift Foods Company nos Estados Unidos, b) Investimento de R\$ 995,86 milhões pela BNDESPar na JBS em abril de 2008 relacionado à aquisição, pela JBS, da National Beef Packaging Company, LLC (“National Beef”) e Smithfield Beef Group Inc. (“Smithfield”) nos Estados Unidos e, c) a aquisição da australiana Tatiara Meat Company (TMC), processadora de carne ovina (de carneiro) que pertencia ao grupo Vion Food Group, por US\$ 27,5 milhões da qual a estratégia foi a inserção ¹³³em outro mercado de setores de proteína animal, além do bovino.

Com a compra da Swift nos EUA, a JBS-Friboi abriu caminho para a expansão global da empresa e estrategicamente obteve acesso à região do pacífico, encurtando, por exemplo, os caminhos comerciais para países como China e Rússia, grandes consumidores de carne brasileira.

Na dimensão geográfica mundial, as ações e medidas institucionais que possibilitaram a inserção de empresas brasileiras e do BNDES no mercado internacional só foram capazes de ocorrer graças à implementação em 2008 da Área Internacional do BNDES (Aint), como já mencionado no capítulo V, que analisa as estratégias econômicas da política desenvolvimentista entre 2003/2010, assim como o papel do BNDES no processo de abertura do mercado externo. Em outras palavras, a internacionalização da economia nacional.

Se antes de 2008, embora tivessem as linhas Exim do BNDES, não havia um “departamento” do banco que atuasse exclusivamente no mercado internacional. Uma ação direta do banco estatal para criar condições favoráveis à inserção de empresas de capital nacional no mercado externo. Uma área do banco que atuasse prontamente no suporte às exportações de bens e serviços brasileiros. Essas exportações que as linhas Exim do BNDES financiavam.

Entretanto, independentemente de não haver a Aint, ainda em 2007, o banco intensificou esse suporte às exportações de bens e serviços nacional. Uma das primeiras

¹³³ Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/friboi-anuncia-a-compra-da-empresa-australiana-tmc/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

manifestações foi a ampliação das linhas BNDES-Exim, que em 2007 atingiram quase todos os setores produtivos da economia nacional.

Conforme o BNDES (2007, p. 81):

Em 2007, as linhas BNDES-exim alcançaram quase todos os setores produtivos da economia brasileira, percorrendo segmentos tão distintos quanto os de máquinas, alimentos, eletrônicos, calçados, veículos de carga, têxteis, móveis, ônibus e químicos. Mas 70% do total corresponderam aos setores relacionados às exportações de bens de capital e serviços de engenharia e/ou software.

Nesse primeiro momento e já descrito aqui, os países sul-americanos, além de serem os primeiros países nesse período a serem o foco desse processo de internacionalização do banco e de empresas de capital nacional foram os principais destinos das exportações de bens e serviços financiados pela linha BNDES-Exim, alcançando US\$ 433 milhões (BNDES, 2007). Esse valor desembolsado pelo banco destinado às exportações de produtos brasileiros representou, desde a criação das linhas de apoio às exportações do BNDES, na década de 1990, o maior desembolso nessas operações.

Esse volume de recursos desembolsados já era um indício de como o BNDES operaria daí em diante. Por essa razão, ao final do ano de 2007, a carteira de operações voltada para os países da América do Sul encontrava-se na ordem de US\$ 11,5 bilhões (BNDES, 2007). Esse vultoso volume de recursos desembolsado foi, em grande parte, destinado às exportações de bens e serviços para o setor de infraestrutura desses países, viabilizando maior integração para regional da América do Sul. Foram feitas obras de gasodutos, hidrelétricas, metrô etc. Nesse mesmo ano, o financiamento das exportações de bens e serviços brasileiros para projetos de infraestrutura alcançou o desembolso de US\$ 665 milhões, o maior volume em 10 anos (BNDES, 2010), como também atravessou o atlântico e desembarcou no Continente Africano, mais precisamente em Angola, estabelecendo uma linha de crédito entre Brasil e aquele país africano, no valor de US\$ 1,17 bilhão. Essa linha de crédito visava projetos de infraestrutura, assim como social e urbana.

Outra medida foi tomada pelo banco no que diz respeito ao apoio à exportação de produtos brasileiros. Contudo, essa linha, ou melhor, o programa Profarma estava reservado a apoiar a exportação de bens e serviços do complexo industrial farmacêutico (Saúde) em sua fase de produção linha (Pré-embarque), assim como a fase de comercialização (Pós-embarque).

Já em 2008, ano de criação pelo banco da área internacional da instituição, o BNDES praticamente intensificou ainda mais o suporte às exportações de bens e serviços brasileiros, pois 2008 foi o ano em que a crise financeira internacional ocorreu, provocando uma forte contração dos investimentos. Nesse sentido, o banco estatal lançou mão das linhas de créditos Exim (pré-embarque), ampliando a concessão de crédito e os desembolsos chegaram a US\$ 4,9 bilhões naquele ano.

A criação da Aint foi um esforço do BNDES que nos últimos anos, por meio das linhas Exim (pré e pós-embarque), desempenhou um papel fundamental no apoio à internacionalização de empresas brasileiras, conforme BNDES (2008). Em vista disso, os financiamentos à exportação do BNDES, em 2008, chegaram a US\$ 5 bilhões. Independentemente dessas operações, o apoio ao comércio externo das empresas brasileiras ocorre desde 2003, por parte do banco, através de investimentos diretos às exportações.

A formação de novas estruturas organizacionais incentivadas pelo BNDES, no que diz respeito a uma presença mais ativa na área internacional, resultou na criação da Aint, assim como na construção de escritórios de representação no exterior.

Portanto, a representação do banco no exterior, através de escritórios de representação, foi além de criar condições favoráveis para negócios de empresas brasileiras. Se fez necessário a busca “por captação de recursos externos e pela estruturação de fundos voltados para a internacionalização da economia brasileira” (BNDES, 2008, p. 62).

Em 2009, o banco aprofunda sua atuação no mercado internacional. Por essa razão, cria uma subsidiária e consolida a constituição do escritório de representação em Montevidéu, bem como ampliou a procura por captação externa. Todas essas medidas estavam relacionadas a um processo de evolução no relacionamento institucional no exterior, promovido pelo banco estatal (BNDES, 2009). Todas essas operações foram coordenadas e orientadas pela Aint de diferentes formas.

Conforme o BNDES (2009, p. 150):

Para a realização de tais ações, a AINT cumpre atribuições específicas por meio de seus Departamentos e Unidades Externas, acumula inteligência para atuação externa e coordena o relacionamento com instituições privadas e governamentais, em especial organismos e agências financeiras. Além disso, ela orienta a assinatura de convênios, contratos e acordos entre o Banco e outras instituições.

Concomitantemente a área internacional, o BNDES desenvolve outras operações, em nível institucional e operacional, que não só criem condições para a inserção de empresas brasileiras em mercados externos, como também atuem na criação de programas e produtos com o intuito de apoiar esses investimentos, tanto no próprio continente, na América Latina, quanto no Continente Africano, procurando expandir esses investimentos para outras regiões do globo (BNDES, 2009).

Para se ter uma dimensão dessas operações realizadas através da Aint, em 2008 foi captado, pela área recursos em organismos multilaterais e agências governamentais, um total de US\$ 850 milhões, sendo US\$ 750 milhões no China Development Bank (CDB) e o montante restante, isto é, US\$ 100 milhões foi captado no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujos 750 milhões foram contratados pelo CDB para financiar a construção do gasoduto sudeste-nordeste à Transportadora Gasene entre Cabiúnas (RJ) e Catu (BA), como descrito no item 5.2.1 do capítulo 5.

Operações desse tipo, para atração e captação de recursos externos, avançaram ao longo de 2009, com um volume de captação maior que o ano anterior. Com o BID, o BNDES, só em 2009, captou US\$ 1 bilhão e mais US\$ 136 milhões com o KfW.

Dos recursos captados com o BID, isto é, esse US\$ 1 bilhão foi direcionado para o financiamento do crédito produtivo de longo prazo a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) de capital nacional. Já os 136 milhões estavam reservados para o financiamento da implantação de usinas eolioelétricas no país, sendo que 60% do valor já havia sido desembolsado no mesmo ano (BNDES, 2009). Essa operação significou uma retomada nas relações institucionais entre o BNDES e o KfW que havia se iniciado ainda na década de 1960.

Esse novo “modus operandi” de atuação internacional do BNDES a partir de 2008 e, intensificado a partir de agosto de 2009 com a instituição de seu escritório de representação em Montevidéu no Uruguai, irá, já em 2009, revelar um papel relevante do BNDES ao apoio ao investimento brasileiro direto no exterior para projetos e aquisioes em países e regioes fora da América do Sul.

De acordo com o BNDES (2009, p. 151-152):

Em 2009, o BNDES desempenhou relevante papel no apoio ao investimento brasileiro direto no exterior. Foram desembolsados R\$ 2,3 bilhões em projetos novos (greenfield) e aquisioes de empresas. indústrias setores de agroindústria, bens de capital, construção e engenharia, eletroeletrônica, energia, serviços técnicos diversos e tecnologia da informação foram beneficiarias das linhas de financiamento. Esse apoio viabilizou investimentos

brasileiros em países como Alemanha, Argentina, Austrália, Costa Rica, Egito, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Índia, Irlanda, Itália, México, Paraguai, Peru, Rússia e Turquia. Os investimentos, em sua maioria, foram destinados a ampliação de capacidade industrial, aquisições, construção de novas plantas, expansão de atividades e instalação de filiais. Desde o início de sua operação, em 2005, os desembolsos da Linha de Internacionalização superaram R\$ 9 bilhões.

Assim termina o ano de 2009, com o BNDES consolidando sua inserção no mercado internacional e, ao mesmo tempo, exercendo importante papel ao apoio a investimentos direto no exterior, a empresas de capital nacional. Vale lembrar que a instituição de um escritório de representação numa importante cidade da América do Sul, como Montevideu, onde se encontram importantes instituições multilaterais e agências governamentais como, por exemplo, a Secretaria do Parlamento do Mercosul, Secretaria Geral da Aladi e outras instituições, conselhos e comitês, se revelou uma estratégia eficaz, tanto para captação de recursos quanto para a efetiva inserção do BNDES no mercado internacional, como também à inserção de empresas de capital nacional. Sobretudo, no mercado africano (Angola), e, por consequência, espraiando-se para outras regiões e países como Europa (Alemanha), Oceania (Austrália), América Latina (Costa Rica), América do Norte (EUA) etc.

No que diz respeito à fabricação de aeronaves, em 2010, o BNDES desembolsou US\$ 1,3 bilhão em financiamentos pós-embarque para países como EUA, El Salvador e Emirados Árabes Unidos, entre outros.

Segundo o BNDES (2010, p. 187):

Em dezembro do ano passado, foram concluídas as negociações de uma nova revisão do entendimento setorial para o setor de aeronaves na Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que regula as condições de apoio pelas agências de crédito à exportação, papel desempenhado no Brasil pelo BNDES. O Brasil é um dos maiores fornecedores de aeronaves comerciais do mundo e faz parte do acordo setorial desde 2007.

Além dos recursos aqui apontados para o setor de aeronaves, em 2010, o BNDES desembolsou US\$ 224 milhões para o apoio à exportação de ônibus, cujo destino eram países da América Latina, como Argentina, Chile e, no Continente Africano, a África do Sul (BNDES, 2010).

No ano de 2010, período pós-crise financeira e econômica internacional, as ações do BNDES no mercado internacional, via Aint, estavam voltadas para a ampliação e diversificação, para a captação de recursos, para a evolução do relacionamento institucional e para a internacionalização do banco e de empresas brasileiras.

Na esteira da atuação da Aint, o BNDES, à procura de apoio aos investimentos externos diretos, acabou por realizar a captação de recursos nos mercados de dólares norte-americanos e de euros, a começar logo no início do ano de 2010 (janeiro). Realizou a captação de US\$ 1 bilhão de dólares e, em setembro desse mesmo ano, uma outra operação no mercado europeu captou € 750 milhões. Essas operações serviram para consolidar e fortalecer o relacionamento com investidores de diversos perfis, países e regiões do globo.

Conforme o BNDES (2010, p. 125):

No campo do relacionamento institucional e da captação de recursos perante organismos multilaterais e agências governamentais, a AINT coordenou em 2010 a formatação e a formalização de cooperações com Qatar Holding LLC, Abu Dhabi Investment Authority, China Development Bank, Vnesheconombank, India Eximbank, African Export-Import Bank e Banque Ouest Africaine de Développement. Ainda no âmbito do relacionamento com essas instituições, a AINT realizou captações institucionais de US\$ 1,128 bilhão, dos quais: US\$ 1 bilhão perante o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no âmbito do Segundo Convênio de Linha de Crédito Condicional, já desembolsado às operações de apoio ao Programa de Crédito Multissetorial às Pequenas e Médias Empresas; US\$ 68 milhões perante o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), para o apoio à implantação de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs); e US\$ 60 milhões perante o Nordic Investment Bank (NIB), já desembolsados às operações de apoio a projetos de investimentos que envolvam empresas nórdicas, com sede nos países membros do NIB. Tais captações mostraram preocupação maior com questões ambientais, como sustentabilidade empresarial e energias renováveis.

A BNDES Limited, a subsidiária do banco, uma vez instituída num dos maiores centros financeiros do mundo, Londres, foi constituída como uma Holding Company (BNDES, 2010), o que ampliou o leque de ação do banco no que diz respeito a sua política de apoio à internacionalização do banco e de empresas brasileiras. Instalada uma subsidiária em um dos mais importantes mercados financeiros, o Banco Estatal ampliaria a captação e gestão de recursos próprios e de terceiros (BNDES, 2010). Assim, o ano de 2010 foi um período de estruturação da internacionalização do banco, via subsidiária, bem como a atuação no fortalecimento das relações internacionais, institucionais, para a isenção em ambiente internacional.

As políticas compensatórias, de transferência de renda, o aumento do salário mínimo e a redução da pobreza no período dos governos Lula, sem promover uma ruptura estrutural, também serviram como alicerce para a inserção internacional do país num mundo globalizado e multipolar. Como exemplo, a questão do não enfrentamento dos interesses americanos na política internacional, (embora em relação à Alca, a condução foi absolutamente estratégica do ponto de vista de atender aos “interesses nacionais”) mas

não um enfretamento. Portanto, o projeto, ou melhor a política desenvolvimentista dos anos 2003/2010 foi o fulcro para a inserção do país na política e no mercado internacional. Aliado a isso, a capacidade de negociação internacional favoreceu alianças internacionais que justificaram o protagonismo internacional do Brasil naquele período.

Nesse sentido, afirmam Fernandes e Cassin (2018, p. 31):

Ao mesmo tempo em que a federação dos Industriais do Estado de São Paulo (FIESP), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), políticos e partidos tradicionais de direita – os quais faziam parte da base de sustentação dos governos petistas – possuíam reflexões e propostas para a política externa do país, o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e, em menor grau, a União Nacional dos Estudantes (UNE) também tiveram reflexões e propostas para a inserção do Brasil no cenário internacional.

Dessas alianças com variados setores da sociedade e da economia nacional, tanto dos setores conservadores quanto dos setores progressistas, o governo Lula viabilizou a inserção de empresas nacionais no mercado internacional. Ou ainda, segundo Fernandes e Cassin (2018), promoveu a transnacionalização das empresas brasileiras.

A internacionalização das empresas brasileiras, via BNDES, como já mencionado, teve, primeiramente, como foco os negócios na América Latina, África e Oriente Médio, respectivamente. Na América Latina pode-se destacar as operações de integração regional realizadas pelas empreiteiras brasileiras, no agronegócio a aquisição de empresas processadoras de alimentos pela Frio Boi na Argentina, bem como o controle quase exclusivo do mercado de exportação e carnes no Uruguai, pela própria Frio Boi e a Marfrig. Assim, como na América Latina, a África foi um canteiro de obras de infraestrutura das empreiteiras brasileiras, sobretudo, a África do Sul e Angola. No Peru, o setor de metalurgia de zinco foi adquirido pela Votorantim com a aquisição da mineira Minco, a aquisição da SiderPeru pela Gerdau e, finalmente a Petrobras, com grandes concessões de campos petrolíferos na Bolívia, espraiando essas negociações para o resto do globo.

Nessa perspectiva, a política externa brasileira entre 2003/2010 procurou lançar mão de uma estratégia que forjasse o protagonismo do país no mercado e política internacional, primeiramente, em âmbito regional, espraiando-se para um protagonismo global. Para esse fim, engendrou um caminho que inserisse a economia nacional ou setores estratégicos da economia brasileira no mercado internacional, que teve como seu principal indutor o BNDES.

Essa movimentação do mercado externo, essa nova dinâmica da economia mundial, foi utilizada pelo governo Lula como mecanismo de inserção e penetração de empresas de capital nacional no mercado externo. Pois, entre 2003 e 2007, houve um crescimento da economia mundial com taxas de cerca de 4,7%. Esse crescimento decorreu dessa nova dinâmica da economia mundial, de novos eixos comerciais e financeiros (PINTO, 2010).

O Brasil teve êxitos e infortúnios, lançando mão de tal estratégia, como já apontado. Entre os êxitos, pode-se destacar alguns exemplos. Esse novo eixo dinâmico da acumulação capitalista mundial concentrava-se na China, onde seu PIB crescia substancialmente ao longo dos anos¹³⁴, sendo um dos maiores parceiros comerciais do Brasil, uma vez que essa nova dinâmica favoreceu o mercado de commodities (petróleo, gás, minerais e alimento).

Concomitantemente, o Brasil foi frequentemente convidado pela cúpula do G-7 para participar dos eventos das principais economias desenvolvidas no período. A primeira participação do Brasil no evento ocorreu em 2003, quando o presidente francês Jacques Chirac convidou o país a participar, assim como outros países emergentes. Em 2005, o evento foi realizado na Escócia e o Brasil participou novamente. Em 2006, a então Chanceler alemã Ângela Merkel renovou o convite ao país com outras participações, ocorrendo no Japão, em 2007 e Itália, em 2008.

Em 2009, com a crise internacional e a criação do G-20 e o Brasil como um dos idealizadores da criação do grupo, o G-7, acabou por perder espaço, uma vez que a ascensão de países emergentes como Brasil, China e Rússia “rompia” com o domínio político dos países desenvolvidos e, assim, equilibrava a tomada de decisão na esfera internacional num mundo globalizado e multipolarizado.

Essa participação brasileira nos eventos do G-7, cujos convites mostravam o prestígio brasileiro no mercado e política internacional, deixou de ocorrer com frequência, sobretudo, a partir de 2019 quando Macron não convidou o país para o evento, se repetindo agora em 2021, quando outros países em desenvolvimento foram convidados, enquanto o Brasil foi preterido.

¹³⁴ Ver Bugiato (2012, p. 90). “A China se transformou na ‘locomotiva’ de crescimento da economia capitalista mundial, com PIB crescente de 8% em 2003, 9,1% em 2004 e em 2005, 10,2% em 2006, 11,9% em 2007, 9,1% em 2008, 9,1% em 2009 e 10,3% em 2010.

E, por fim, outro mecanismo que o Brasil lançou mão como um importante instrumento de inserção internacional foi a internacionalização do BNDES, com a implementação de dois escritórios de representação, um em Montevideu (Uruguai), outro em Joanesburgo (África do Sul) e uma subsidiária em Londres (UK) que foram fechadas e suas operações transferidas para o Brasil em 2016, quando Maria Silvia Bastos Marques¹³⁵ assumiu a presidência do BNDES, encerrando o ciclo da experiência desenvolvimentista e a internacionalização do banco estatal, promovida pelo Partido dos Trabalhadores.

No terceiro capítulo já foi possível verificar o papel econômico e ideológico exercido pelo BNDES no período estudado. Primeiro, o papel de principal indutor do programa de aceleração do crescimento através de uma política de investimento público na produtividade da economia. E, segundo com foco no setor externo com a elevação das principais commodities mundiais com o crescimento da economia chinesa a partir de 2004 e, a partir de 2007 através da expansão do crédito e investimento público para os chamados eixos: energético, logístico e social urbano.

Também mostrou o papel do BNDES como um importante instrumento para a inserção de empresas de capital nacional no mercado externo, bem como sua própria internacionalização. Portanto, este capítulo através das medidas institucionais e ações políticas econômicas auxiliou a compreender o papel do BNDES nessa política desenvolvimentista dos anos 2003/2010.

¹³⁵ Ver informação em: <https://oglobo.globo.com/economia/bndes-fecha-tres-escritorios-no-externo-20406903#:~:text=RIO%20%2D%20O%20BNDES%20est%C3%A1%20fechando,de%20comunicado%20nesta%20quinta%20feira>. Acesso em: 17 jun. 2021.

**CAPÍTULO 4 A FRENTE POLÍTICA ECONÔMICA QUE COMPÕE A
EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA ENTRE 2003/2010**

4.1 “Transformismo”?

É sabido que o Partido dos Trabalhadores, antes mesmo de chegar à Presidência, em 2002, já sofria com um processo de desideologização (PANEBIANCO, 2005) ou, ainda de acordo com Gramsci (1988), sofria um processo de transformismo. A eleição de Lula à Presidência, em 2002, pode ter completado tal transformismo e, desse modo, configura-se como um Partido da Ordem (MARX, 2011). Em outras palavras, nesse tempo, entre a fundação do PT, as eleições de 1989 e a ascensão à Presidência, em 2002, o Partido dos Trabalhadores suprimiu os interesses de classe em prol de um programa eleitoral e, nessa perspectiva, assimilou a institucionalidade oriunda dos partidos da ordem. Essa mesma institucionalidade que o próprio partido criticava. Houve, no PT, “uma mudança que pode contribuir para que o partido passe de um posicionamento contestador de ordenamento institucional representativo do Estado para outra” (COUTO, 1955, p. 23).

Um “bom” termômetro para medir o grau de transformismo pelo qual passou o Partido dos Trabalhadores quando o partido vence as eleições presidenciais de 2002 é a comparação entre a Carta de princípios de 1979 e a Carta ao Povo Brasileiro de 2002, bem como a carta de rompimento do professor Chico de Oliveira. Nela, Chico de Oliveira, fundador do PT faz uma crítica dilacerante ao transformismo do PT e ela ocorre antes mesmo de Luis Inácio tomar posse como presidente da República.

Chico de Oliveira, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, constitui sua crítica em cima da principal característica do partido, que era um partido de massa, mas que ao longo dos anos o partido havia se privado do seu caráter movimentista, tão necessário numa agremiação como a do PT. Aquele caráter movimentista, que só um partido classista tinha, esgotou-se com o passar dos anos. Era principal discordância de Chico de Oliveira, discordância fundada nas modificações estruturais do modelo originário. Tais mudanças ocorreram no núcleo duro do Partido dos Trabalhadores, justamente àqueles que levaram o partido à conquista da Presidência.

Afasto-me por que não votei nas últimas eleições presidencial e proporcional no Partido dos Trabalhadores, reiterando um voto que se confirma desde 1982, para vê-lo governando com um programa que não foi apresentado aos eleitores. Nem o presidente nem muitos dos que estão nos ministérios nem outros se elegeram para Câmara dos Deputados e para o Senado da República pediram meu voto para conduzir uma política econômica desastrosa, uma reforma da previdência anti-trabalhador e pró-sistema financeiro, uma reforma tributária mofina e oligarquizada, uma campanha de descrédito e desmoralização do

funcionalismo público, uma inversão de valores republicanos em benefício do ideal liberal do êxito a qualquer preço -o “triunfo da razão cínica”, no dizer de César Benjamim-, uma política de alianças descaracterizadora, uma “caça as bruxas” anacrônica e ressuscitadora das piores práticas stalinistas, um conjunto de política que fingem ser sociais quando são apenas funcionalização da pobreza -enfim, para não me alongar mais, um governo que é o terceiro de FHC” (FOLHA DE S. PAULO, 14/12/2003).

Minhas críticas ao governo já são antigas, até antes da posse. Nelas, todas públicas, em artigos e entrevistas, manifestei, sem rebuços, não apenas minha discordância, mas minha convicção de que, por esse caminho, não chegaremos a bom termo neste primeiro governo federal do PT. Não estou só nesta posição (FOLHA DE S. PAULO, 14/12/2003).

Mas minha discordância não se funda apenas -e esse apenas já seria muito- no que poderia ser considerado um desvio conjuntural, uma posição política tática para governar e atenuar os efeitos da herança de FHC (Folha de S. Paulo, 14/12/2003).

Ela vai mais longe: há transformações estruturais na posição de classe de um vasto setor que domina o PT, que indicam uma real mudança do caráter do partido. E, como posições de classe não se mudam com simples mudanças de nomes ou de conjuntura ou de melhoria de alguns indicadores econômicos, considero que o governo Lula está aprofundando a chamada “herança maldita” de FHC e tornado-a irreversível. Não votei para esse aprofundamento, mas contra ele (FOLHA DE S. PAULO, 14/12/2003).

Foi no decorrer, e abertamente, do regime militar e logo após a redemocratização do país que o PT, ainda na década de 1980, se provou o principal movimento de uma luta substancial dessa transformação da estrutura econômica e social brasileira. Lula e seus companheiros eram, sem sombra de dúvidas, as lideranças que mudariam o caminho da nação. O partido que carregava em seu bojo a responsabilidade da transformação do país.

Entretanto, ao chegar à Presidência, a hegemonia que o PT havia formado no campo oposicionista e fora dos marcos institucionais foi barganhada por uma série de alianças com setores da elite econômica e política brasileira. Àqueles setores mais conservadores dos quais fazem parte frações da burguesia nacional. Se anteriormente o partido exercia o papel central na direção da classe trabalhadora agora se unia a esses setores num emaranhado de relações que leva, por exemplo, ao rompimento com aqueles setores da sociedade brasileira que eram a base de sustentação do partido.

Ainda que em 2002 o Partido dos Trabalhadores chegue à Presidência com essa base absolutamente crente às possibilidades de mudanças ao longo dos anos dos governos petista Lula e Dilma, ela se desmancha à medida que o partido vai se afastando da base. Um exemplo desse distanciamento, dessa simbiose que se desmancha entre partido e base, é a incapacidade de mobilização dos movimentos populares pelo impeachment de Dilma e a prisão de Lula, em 2018.

Agora, o PT engendra uma nova experiência desenvolvimentista, um estado intervencionista, e essas relações terão uma ramificação por todos os extratos da

burguesia interna, nacional, trabalhador urbano, baixa classe média e o campesinato, representada no marco institucional pelo PT, em uma frente ampla e heterogênea que carrega em seu bojo uma série de contradições (BOITO JUNIOR, 2013). Deverá ser uma “associação de compadrio”, um Capitalismo de Laços (LAZZARINI, 2018).

Viu-se que o professor Chico de Oliveira, ao se manifestar por meio da carta de rompimento com o partido, se apresenta irrestritamente insatisfeito e indignado com os rumos tomados pelo PT. Foi só o Partido dos Trabalhadores alçar à Presidência que se revelou um verdadeiro governo “anti-trabalhador e de características de um partido trabalhista conservador”, um partido da ordem. Nas palavras de Chico Oliveira, “o partido sofreu um processo de aburguesamento e de envelhecimento precoce” (Folha de S.Paulo, 14/12/2003). Percebe-se, na análise de Chico de Oliveira uma exatidão cirúrgica desse processo de transformação e do que viria a ser a conciliação de classes de Lula.

O Partido dos Trabalhadores surge dos movimentos populares que, ainda durante o regime militar, reivindicavam melhorias de vida da população. Eram reivindicações que iam desde a pavimentação e iluminação das ruas nos bairros periféricos das grandes cidades do país até melhorias nas condições dos trabalhadores, como mais direitos trabalhistas e aumento real do salário mínimo.

O partido perde o caráter movimentista, advindo das massas e seus movimentos, e se transforma num partido governista, numa agremiação profissional eleitoral, cujo preço é o distanciamento dessa base social a ponto de chegar a perder importantes membros, companheiros que ajudaram a constituir o Partido dos Trabalhadores.

Em função disso, a carta ao Povo Brasileiro¹³⁶ é um documento que explicita esse transformismo, é um certificado que salienta ao grande capital que o partido está integralmente ajustado, conformado ao mercado. Por isso, a sua hora de chegar ao poder finalmente se faz urdir.

Enquanto na Carta de Princípios, de 1979¹³⁷, o partido fala em socialismo, exploração de classe, na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, essas palavras são suprimidas. A Carta do Partido dos Trabalhadores ao Povo Brasileiro, de início, diferencia-se da carta de 1979. Nela, conceitos que antes apareciam explícitos agora são suprimidos como luta

¹³⁶ Ver carta na íntegra: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 03 mar. 2021.

¹³⁷ Ver íntegra do documento: <https://pt.org.br/carta-de-principios-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

de classes, exploração, revelando, na carta de 2002, uma verdadeira supressão da precisão programática partidária classista.

O documento de 2002 sinaliza clara e abertamente com uma mensagem simbólica de que o Partido dos Trabalhadores tem a pretensão de realizar uma coalizão partidária e vai além. Fala em uma coalizão social que será usada por Lula como conciliação de classes ou, de acordo com Antunes (2015 p. 11), “[...] PT e Lula exercitou um política de concertação e conciliação excepcional [...] que o aproximou de um semibonaparte, no sentido da conciliação e do papel do “líder” e não no sentido ditatorial [...]”.

Está claro que a Carta ao Povo Brasileiro anuncia o transformismo pelo qual passou o PT ao longo dos anos, já que ao mesmo tempo a carta celebra o compromisso com uma política na qual o próprio partido, historicamente, combateu e suprime o discurso classista de outrora.

A princípio, o partido reivindicava sua posição central na pauta programática de luta contra a exploração da massa trabalhadora e, num segundo momento, faz o jogo político institucional e mantém a ordem econômica vigente.

São essas as contradições que se encontram logo nos primeiros parágrafos ao comparar os documentos de 1979 e 2002 que apresentam uma estrutura discursiva, cujo desenvolvimento econômico é a questão central da carta e propõe a mudança do modelo econômico vigente, como se confere no trecho da carta a seguir.

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas. O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo se esgotou. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral (LULA DA SILVA, 2002).

Como se pode ver, no parágrafo acima da carta de 2002, ela é o resultado explícito da perda do programa e da importância ideológica classista. Perda esta ligada ao aumento da competitividade eleitoral. Essa que é uma das características da transformação dos partidos de massa em agremiações profissionais eleitorais (PANEBIANCO, 2005).

Na busca pela ascensão ao poder, o PT, um partido trabalhista, procura ampliar seu espectro eleitoral para conquistar votos. Essa postura é necessária para angariar uma

base no Congresso Nacional que fosse capaz de dar sustentação ao executivo por conta das características do nosso presidencialismo de coalizão.

Nas palavras de Mantega (2020):

Essa aliança é feita no Congresso. Nós tínhamos um programa e esse era o programa hegemônico. Nós não barganhamos programa. Nós nos comprometemos a manter a estabilidade do país, a não rasgar contratos e não rasgamos contratos, manter as leis - não dar nenhum golpe do tipo fim da propriedade privada, ou coisa do gênero -, mas nós fomos mudando: aumento do salário-mínimo - o pessoal é contra porque aumenta o custo da Previdência Social -, nós de fato aumentamos os gastos sociais em cerca de 4% do PIB até 2014, foi tudo isso. 4% do PIB não é pouca coisa, mas mantivemos as contas públicas equilibradas, porque essa questão de equilíbrio de contas públicas, não é uma linha só do neoliberalismo, eu acho que é salutar um país que depende de outros países. Por exemplo, o Estados Unidos tem uma dívida pública de mais de 100% do PIB, o Japão 240% do PIB, mas ninguém desconfia que o Japão não vai pagar essa dívida. Agora, se o Brasil tiver uma dívida de 100% do PIB ele se torna um país perigoso, que o pessoal fala: "esse pessoal vai dar um calote, então não vou emprestar mais.". Mas o programa social e econômico foi cumprido, não nos custou essa parceria que foi estabelecida, inclusive com partidos como o MDB, naquela época... era o PMDB, com o PMDB. O PMDB aceitava a nossa orientação econômica, no início foi fácil porque era conservadora, mas todas as mudanças que nós fizemos foram aprovadas no Congresso. Nós não tivemos problema no Congresso. Na gestão Lula a gente aprovava quase tudo. Nós não conseguimos aprovar a renovação da CPMF, porque o PSDB, que tinha inventado a CPMF, queria nos deixar sem dinheiro, era estratégia e ele não era nosso aliado. Então, por dois votos nós deixamos de aprovar, dois votos no Senado. Foi o PSDB. Mas de resto, todas as grandes leis e mudanças que nós fizemos foram aprovadas no Congresso. Inclusive em Dilma até 14 foram aprovadas. E nós tínhamos que dar alguns cargos para esses partidos, mas na equipe econômica não tinha nenhum cargo, tinha assim: Ministério da Integração, teve um tempo que foi o Ciro Gomes, Ciro Gomes é um sujeito equilibrado, um sujeito que pensa pelos trabalhadores, então ele passou a fazer aquele projeto de levar águas ao Nordeste, do São Francisco, a transposição do São Francisco, então ele ficou à frente disso. Se você pegar o Ministério do Lula, era um Ministério de notáveis, o Gilberto Gil como Ministro da Cultura, compara com os que entraram aí - não dá para comparar. O Márcio Thomaz Bastos... e não eram petistas. O Lula foi buscar a excelência. Na Educação, o que foi Governador do Distrito Federal, que foi Senador até recentemente [...] ele era considerado um grande nome na educação brasileira, aliás foi no Governo dele que começou essa Bolsa Família, no governo dele no DF, antes de 2002. Então você tinha, para cargos menores, os aliados. Eles tinham direito a participar do Governo, e supõe-se que com pessoas capacitadas. Nós exigíamos capacitação. Em nenhum momento nós abrimos mão da hegemonia do nosso programa social-desenvolvimentista e ninguém foi contra isso. Nós conseguimos fazer uma aliança, que era uma aliança em que o país ganhava, em que a gente viabilizava o nosso grande projeto. Está certo?¹³⁸.

Nesse sentido, Lula, e o PT no âmbito partidário, realiza uma série de alianças desde o PP, de Paulo Maluf até o PC do B, tradicional aliado do partido. O que essa

¹³⁸ Entrevista concedida pessoalmente na FGV, em 17 de fevereiro de 2020.

aliança revela é o transformismo do Partido dos Trabalhadores, a princípio não se imaginava uma aliança com um partido conservador de direita, como é o caso do PP.

A equação dessa aliança é a indicação do vice-presidente de Lula, um importante empresário do setor têxtil do país, José de Alencar, do PL, outro partido da ordem de posicionamento antagônico ao PT.

Nesse bojo vai empossar como ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Agronegócio) Fernando Furlan que desde 1993 era presidente do Conselho de Administração do Grupo Sadia. Humberto Rodrigues, que foi presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), será o ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ao mesmo tempo, vai colocar um ministro representante da democracia Socialista¹³⁹ no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Luiz Marinho, sindicalista, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), como ministro do Trabalho e Emprego e Previdência Social.

Aqui se revela a construção de uma grande coalizão de classes, realizada por Lula e o PT. O Partido dos Trabalhadores, ao mesmo tempo, assume um compromisso com o trabalhador e a sociedade, bem como assume a institucionalidade, sem ruptura, com a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, o que antes não seria possível, como se pode confirmar no parágrafo abaixo da Carta de Princípios, de 1979.

Numa Sociedade como a nossa, baseada na exploração e na desigualdade entre as classes, os explorados e oprimidos têm permanente necessidade de se manter organizados à parte, para que lhes seja possível oferecer resistência séria à desenfreada sede de opressão e de privilégio das classes dominantes (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979).

Está claro no trecho acima o discurso classista do partido. A estrutura discursiva discorre sobre o desenvolvimento da classe operária e, como já mencionado, de uma autêntica afluência das reivindicações das condições de vida das massas trabalhadora que resultava na sua emancipação. Ao passo que na carta de 2002, o discurso do PT é sobre a redução da vulnerabilidade externa do país no que tange à exportação, como também criar mercado interno amplo de consumo de massa. É a defesa da aliança com setores empresariais da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, o abandono do discurso classista de defesa e da emancipação da classe trabalhadora. Compromete-se a respeitar os contratos e obrigações assumidos no governo anterior.

¹³⁹ Democracia, A CSD. Já no movimento estudantil, seus militantes se aglutinavam no movimento Kizomba. Ver mais em: <https://democraciasocialista.org.br/quem-somos/> e <https://movkizomba.wordpress.com/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

De acordo com Mantega (2020):

Na véspera da eleição nós sabíamos isso, e o Lula assinou o acordo com o Fundo Monetário. Era o terceiro acordo. No Fernando Henrique, em três anos, foram três acordos que foram assinados. Isso mostra como estávamos quebrados. O Lula e os demais candidatos aceitaram esse acordo, que estabelecia, fundamentalmente três pontos: estabelecia que a gente tinha que manter um superávit primário - porque é claro, é o superávit primário que permite o Estado a pagar a conta externa, se tornar adimplente, poder pagar -, final de 2002 a dívida externa era 207 bilhões de dólares e nós tínhamos em reserva 15 bilhões de dólares e mais o empréstimo do Fundo Monetário, que é contabilizado como reserva mas não entrou, é o empréstimo que eles vão te dar se você cumprir as regras. Não tinha como você tomar outro caminho do que aquele que foi tomado por nós naquela época. Eu era Ministro do Planejamento, o Palocci era o Ministro da Fazenda e no Banco Central estava o Meirelles. Eram dois neoliberais contra um desenvolvimentista, mas que naquela época nós concordamos. Tinha que fazer um ajuste fiscal - mesmo porque as contas estavam de cabeça para baixo e tinha que recuperar a confiança, porque sem confiança significa o seguinte: eles não renovam as contas, porque a dívida externa não é para ser paga, é para ser rolada, e sem a confiança, se eles achassem que nós fôssemos dar um golpe de esquerda e resolver fazer uma moratória da dívida, se negar a pagar a dívida, como tinha feito a Argentina - não é uma política de esquerda, mas uma política de inadimplente, a Argentina em 2001 disse que não ia pagar a dívida que eles tinham, que era 100 bilhões de dólares - o PIB da Argentina é muito menor que o nosso¹⁴⁰.

Os dois documentos se mostram completamente contraditórios. Na Carta de princípios, o PT discursa sobre como os patrões querem usar quaisquer meios para quebrar a unidade dos trabalhadores e ainda rejeitam reconhecer os acordos feitos no chão de fábrica. Já na Carta do Povo Brasileiro, muda-se o tom do discurso e menciona uma crescente adesão ao PT de prefeitos e parlamentares não coligados ao partido, como também apoia parcelas significativas do empresariado nacional, aliado a uma reforma tributária que desonere a produção, isto é, desonere o capital.

O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. Estamos de novo atravessando um cenário semelhante. Substituímos o populismo cambial pela vulnerabilidade da âncora fiscal. O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo (LULA DA SILVA, 2002).

O compromisso com o Agronegócio aparece diversas vezes no documento de 2003. Mas fica evidente quando o partido fala em aumento das exportações. O aumento das exportações está relacionado ao Agronegócio (commodities), carro chefe de nosso

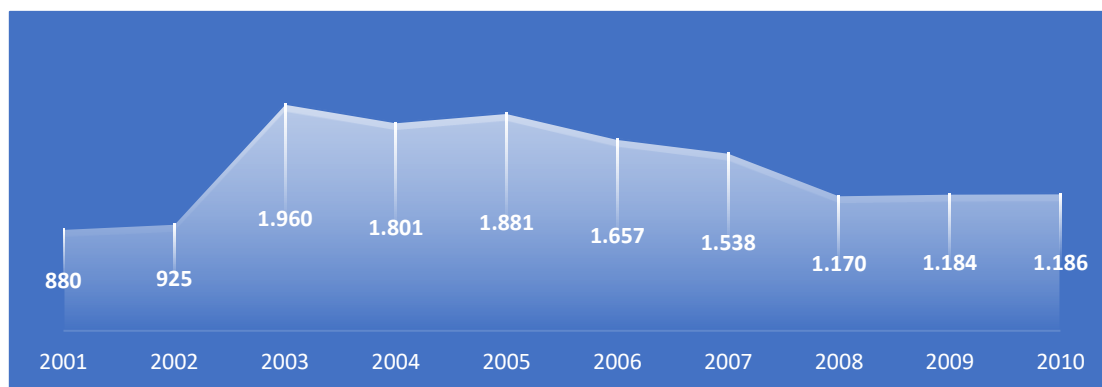
¹⁴⁰ Entrevista concedida pessoalmente na FGV São Paulo, em 17 de fevereiro de 2020.

comércio exterior. Uma vez que elevada às exportações é significativo garantir um superávit. Tão importante para garantir o pagamento da dívida pública e tranquilizar investidores estrangeiros. O parágrafo seguinte fala sobre a reforma agrária e o incentivo ao agronegócio.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e à agricultura familiar. A reforma agrária, a política alfandegária, os investimentos em infraestrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (LULA DA SILVA, 2002).

Contudo, as alianças feitas pelo PT e Lula não foram capazes de criar forças que abalaram o compromisso com uma real reforma agrária. Pelo contrário, nos governos Lula houve um aumento dos conflitos no campo, como aponta o gráfico a seguir. São relatórios da Comissão Pastoral da Terra.

Gráfico 14 - Comparação dos Conflitos* no Campo 2001/2010



Fonte: CPT (2010), elaborado pelo autor.

Nota: * os dados do gráfico representam todos os tipos de conflitos relatados pela Comissão Pastoral da Terra: conflitos pela terra; conflitos trabalhistas; conflitos pela água e Outros¹⁴¹.

Nota-se, no gráfico, um aumento expressivo da violência no campo entre 2001 e 2010, embora tenha havido uma pequena diminuição nos conflitos a partir de 2006, mas não chega a voltar ao nível de 2001. Esses conflitos se dão em ocupações e acampamentos em forma de assassinatos, trabalho escravo, super exploração e desrespeito à legislação trabalhista, tanto em conflitos pela terra quanto em conflitos pela água.

Ao priorizar as questões econômicas, que só poderiam ser feitas caso o compromisso com o agronegócio e as grande empresas fossem celebrados, tiveram como um dos resultados uma investida de Lula no crescimento do Ministério Agrário (MDA),

¹⁴¹ Outros: Conflitos em Tempos de Seca, Política Agrícola e Garimpo. Em 2010 foram registrados 4 conflitos de seca.

a ponto de seu orçamento crescer até se aproximar muito do orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Posteriormente, levado adiante pela presidenta Dilma Rousseff (MORAIS, 2020).

Era habitual no discurso do PT, e aparece claramente na carta de 1979, a descrença em partidos e governos engendrados pelos patrões e elites políticas, que possam proporcionar alguma conquista e participação plena à classe trabalhadora. Se nos mandatos de Dilma Rousseff (2010-2016), havia um peemedebista como vice-presidente, a saber Michel Temer, na carta de 1979, o Partido dos Trabalhadores é explícito na crítica ao MDB, atribuindo, ao partido, característica de “limitado” e de exclusiva ação parlamentar de perspectiva pró-capitalista.

Atribui, ainda, à incapacidade do MDB representar a classe trabalhadora, pois é uma agremiação cheia de contradições já que sua composição social é heterogênea na medida que no seu interior se encontram desde industriais a operários, de fazendeiros a camponeses, cujos interesses são incompatíveis.

As contradições entre os documentos de 1979 e 2002 se revelam a todo momento, quando na carta de 2002 o partido exprime sobre a preservação do superávit e que honrará todos os compromissos assumidos no governo anterior. Ao passo que no documento de 1979, o partido visa sua luta fora do marco institucional, com ações não só no campo político mas, sobretudo, nas formas clássicas de luta.

Entretanto, o que se vê no documento de 2002, vinte e três anos depois de escrito na carta de princípios do partido, é que seu objetivo muda. Se a princípio era eliminar a exploração do homem pelo homem, agora o discurso compreende palavras como “desenvolvimento econômico”; “crescer, incluir, pacificar”; justiça social e “projeto nacional alternativo”, suprimindo todos os conceitos referentes ao socialismo, estatização, luta de classes, exploração, emancipação da classe trabalhadora.

Na carta de 2002, o Partido dos Trabalhadores revoga a luta de classes em nome de um “projeto nacional” fundado na conciliação de classes, algo que seria imensurável na fundação do partido. Um “projeto nacional” alternativo em que todas as classes estariam representadas pelo PT no governo.

Outro exemplo dessa retórica está no trecho abaixo, quando o partido afirma que dará continuidade às obrigações financeiras de desonerar o capital, aumentará as exportações, além de valorizar a agricultura familiar e, concomitantemente, atender aos interesses do agronegócio e os latifundiários exportadores.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma agrária, a política alfandegária, os investimentos em infraestrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (LULA DA SILVA, 2002).

Até aqui vimos o processo de transformismo do Partido dos Trabalhadores da qual a formação é extraparlamentar, fora dos marcos institucionais e dentro dos movimentos populares de reivindicação surgidos durante o regime militar. É nesse amálgama movimentista que nasce o maior partido de massa da América Latina e nele estão todos esses movimentos que representam diferentes setores da classe trabalhadora de distintos interesses e plataforma política, de acordo com cada fração da classe.

Portanto, encontram-se no interior do Partido diversos campos, tendências e correntes políticas. Desde movimentos populares até parlamentares e intelectuais.

É sabido que o Partido dos Trabalhadores tem como seu primeiro grupo político fundador os “sindicalistas autênticos”¹⁴² (COUTO, 1995). Sindicalismo do qual reivindicavam autonomia do Estado, já que a legislação corporativista estadonovista de Getúlio Vargas vigorava. Estavam entre seus fundadores importantes lideranças do novo sindicalismo brasileiro, como Luiz Inácio Lula da Silva, a época presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (SMSBCD). O PT surge das manifestações de 1977, que reivindicavam melhorias das condições de vida e reposição salarial da classe trabalhadora. Mobilizações realizadas em diversas partes do país, com destaque para lideranças sindicais do Sul, como Olívio Dutra, e Lula e João Paulo Vasconcelos, no Sudeste.

¹⁴² Entende-se por sindicalistas autênticos: O primeiro sujeito político, ou o primeiro grupo político na formação do Partido dos Trabalhadores são reconhecidamente os sindicalistas. Uma vez que o novo sindicalismo brasileiro lutava pela sua autonomia diante do Estado, pois a legislação corporativista se alastrava desde o estadonovista de Getúlio Vargas, impossibilitando e marginalizando a maior parte da população, entre elas, a classe trabalhadora de reivindicar suas demandas junto ao Estado sem que fosse feita com desconfiança por parte da sociedade, os movimentos dos “sindicalistas autênticos”, em 1977 (Couto, 1995), representavam na personalidade de Luiz Inácio da Silva, o movimento grevista do novo sindicalismo. Ele presidia o sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (SMSBCD). O movimento grevista de 1977 reivindicava reposição salarial da classe trabalhadora e foi o pontapé inicial das mobilizações para a formação do Partido dos Trabalhadores. Esse movimento se deu pela alteração dos índices de custo de vida e de inflação dos anos de 1972,73 e 74 por parte do regime levando ao movimento grevista. O movimento do novo sindicalismo brasileiro teve origem no Estado de São Paulo por se tratar do estado que reunia nele as mais importantes indústrias de ponta do país, dessa forma mobilizava a maior força política do novo sindicalismo, embora em linhas gerais, a formação do PT no âmbito nacional teve suas principais mobilizações a partir de 1978 realizadas pelos líderes das regiões sul e sudeste, representados nos líderes sindicais como Lula, Olívio Dutra e João Paulo Vasconcelos.

O caráter movimentista (COUTO, 1995), ausente no Partido dos Trabalhadores desde a chegada à Presidência em 2002, foi levado para dentro do partido exatamente pelo setor da classe operária que fundou o partido, os sindicalistas.

De acordo com Couto (1995, p. 62):

O traço distintivo que marcava os sindicalistas fundadores do PT é a sua preocupação com a busca de autonomia para o movimento sindical. Essa luta por maior liberdade de ação e de organização perante a legislação corporativista do Estado pautou a ação tanto daquelas lideranças que assumiram a direção dos sindicatos oficiais como daqueles que se mantiveram na oposição às diretorias de seus sindicatos, tidas como pelegas.

O segundo campo político que faz parte do PT e, assim, como os sindicalistas esteve na formação do partido são os movimentos urbanos ou movimentos reivindicativos. Vale lembrar, esses movimentos eram constituídos nas periferias das grandes cidades do país e formavam um grupo de pressão ao Estado muito atuante.

O terceiro grupo a fazer parte da formação do Partido dos Trabalhadores, e com características semelhantes aos movimentos reivindicativos, eram as Comunidades Eclesiais de Base, as Ceb's, do setor progressistas da Igreja Católica, cujas zonas e regiões de atuação eram, também, nas periferias, mas nas paróquias das periferias dos grandes centros urbanos.

As Comunidades Eclesiais de Base estiveram envolvidas no pleito eleitoral em 1982, apoiando partidos como MBD e PT (MENEGUELLO, 1989). Uma vez que esses movimentos estavam fora do marco institucional e enxergaram no partido a oportunidade institucionalizada de representar suas reivindicações enquanto grupos marginalizados pelo Estado, como grupos de negros, feministas, libertários etc.

Além do setor progressista da Igreja Católica aderiu ao partido a ala tradicional da Igreja, a Comissão de Justiça e Paz, representadas na figura de Plínio de Arruda Sampaio e do Jurista Hélio Bicudo, que mais tarde, em 2015, teria seu pedido de impeachment da presidenta Dilma aceito pelo Congresso Nacional, com a justificativa fundada na não atuação da presidenta para punir as irregularidades existentes na Petrobras. A presidenta Dilma Rousseff afirmou que os argumentos de pedido de impeachment não eram justificáveis por serem inconsistentes, já que não havia praticado crime algum.

Outro campo político, que fez parte da formação do PT, ainda que não tivessem a mesma força política dos grupos anteriores dentro do partido, eram os parlamentares.

Esses, por sua vez, não tinham força política no partido por sua origem parlamentar e não extraparlamentar.

A esquerda organizada, que em 2003 teve seus líderes expulsos do PT por destinarem duras críticas à direção do partido pelos rumos tomados, também se fez presente na formação do PT. Alguns desses líderes expulsos foram para outros partidos e outros formaram, em 2004, o Partido Socialismo e Liberdade (Psol), como Luciana Genro e Heloísa Helena.

Vale lembrar que a esquerda organizada, em boa parte, era de ideologia marxista, cujo sindicalismo não tinha vínculo. Da mesma forma que os movimentos reivindicativos encontraram no PT uma instituição capaz de representar seus interesses, a esquerda também se fez valer dessa oportunidade. Pois, até certo ponto suas reivindicações eram as mesmas do partido. Uma vez que os grupos de esquerda estavam na clandestinidade e levaram para o partido características ideológicas leninistas marxistas, ideologia que não fazia parte do grupo dos sindicalistas.

As tendências de esquerda, como a Convergência Socialista (CS), também atuavam nos movimentos reivindicativos. Lembrando que não foi somente a Convergência Socialista que aderiu ao PT (MENEGUELLO, 1989). A CS estava na formação do partido. Mas ao longo da década outros grupos de esquerda aderiram ao PT, como o PCB, o PC do B e o MR-8.

Já outros grupos tiveram forte resistência a entrar no Partido dos Trabalhadores. Entretanto, acabaram aderindo ao partido, como se pode ver abaixo.

De acordo com Morais (2020, p. 48):

Alguns grupos resistiram em aderir ao Partido dos Trabalhadores, e quando entraram, alguns deles se dissolveram e outros viram no partido uma franquia provisória, pois não acreditavam num partido revolucionário. Esses grupos foram: Liberdade e Luta (LIBELU), corrente Trotskista de composição estudantil e Movimento de Emancipação Proletariado (MEP), (KECK, 1991, p. 98). A Fração Operária (FO) o Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), a Ação Popular Marxista-Leninista (APML), a ala vermelha, dissidência do PC do B, membros da Política Operária (POLOP) e do Partido Revolucionário Comunista (PRC), outra dissidência do PC do B, e o Secretariado Unificado, também com tendência Trotskista, tinham posições diferentes dentro do PT. Tinham as características semelhantes de forte rejeição a institucionalidade representativa “burguesa” devido ao pensamento marxista-leninista.

Todos esses grupos de esquerda que aderiram ao PT, em verdade, tinham forte rejeição às instituições representativas democráticas, já que faziam parte dessas instituições indivíduos da classe burguesa e, portanto, não poderiam aceitar uma

negociação entre essas tais classes antagônicas. Pois seria aceitar, explicitamente, a condição de dominação. E, por último, o grupo dos intelectuais que gozavam de prestígio dentro do partido em algumas correntes políticas internas. Muitos deles eram de consagradas instituições de pesquisa como o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec); a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

E, para finalizar essa introdução sobre a formação e o processo de transformismo do Partido dos Trabalhadores, apontaremos alguns exemplos do programa de governo do partido, entre os pleitos presidenciais de 1989 e 1998.

Tomaremos como exemplos as áreas cuja crítica petista aos governos da ordem sempre se fizeram presentes por atenderem ao mercado, a saber a Agricultura e Economia.

A primeira análise é sobre o tópico agricultura que, no programa de governo de 1989 do partido, critica às medidas de fortalecimento das grandes propriedades e tem na reforma agrária um poderoso instrumento de transformação social. Ao passo que no programa de 1998, ao contrário do pleito de 1989, o programa de governo propõe rápido crescimento das exportações e desaparece do programa a medida de acabar com o latifúndio, como se pode aferir abaixo em trechos do próprio programa de governo de 1989 e 1998.

Consta no Programa de 1989:

O programa Agrário do PAG tem dois eixos: acabar com o latifúndio, realizando a reforma agrária e aplicar uma política agrícola que defenda um modelo de produção agrícola democrático e popular, ambos sob controle dos trabalhadores. Na frente institucional o governo da Frente vai se empenhar em rever a Constituição que proíbe a desapropriação do latifúndio chamados “produtivos”. Vai lutar para fixar o tamanho máximo das propriedades; para regular os contratos de arrendamento, limitando 15% do lucro líquido ao pagamento da renda; taxaço crescente sobre as grandes propriedades e proibição de compra de terra por pessoas jurídicas estrangeiras (FBP, 1989). Com a Nova República nada mudou. O Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney representou um passo atrás em relação ao próprio Estatuto da Terra elaborado logo depois do golpe militar de 1964. A proposta de reforma perdeu sua autonomia como instrumento de distribuição de terra e de renda, tornando-se mero capítulo da política agrícola. O mecanismo de desapropriação só foi mencionado no plano para limitar seu conteúdo (não violentará de maneira nenhuma a propriedade”, “evitará a desapropriação sempre que conveniente”, não atingirá as terras que produzem” e assim por diante) (FBP, 1989).

No Programa de 1998:

Com base no diagnóstico elaborado por uma equipe de especialistas, lideranças dos movimentos sociais que atuam no campo e representações de vários segmentos rurais, a Coligação União do Povo – Muda Brasil propõe um novo modelo de desenvolvimento rural (FUPMB, 1998).

A construção desse modelo impõe, de imediato, a adoção de um choque de inclusão social e democratização do espaço rural com base numa verdadeira reforma agrária combinada com um programa amplo dirigida para a recuperação econômica das atividades agrícolas de base familiar (FUPMB, 1998).

Para a ruptura com o modelo anterior e a implantação do proposto, impõe-se, no mesmo nível de importância do processo de democratização da posse e do uso da terra, o controle dos oligopólios que dominam o conjunto da economia agrícola, tanto seus insumos básicos como a transformação e comercialização de sua produção. Para tanto, é condição indispensável o resgate do poder de regulação do Estado em defesa dos segmentos sociais inferiorizados nas relações econômicas e de poder. O Estado também deve agir no balizamento dos objetivos pretendidos, procurando incentivar e dar sustentação ao potencial produtivo da agricultura brasileira (FBP, 1989).

O que, num primeiro momento, tem forte posicionamento classista em relação à terra, no programa de 1998 adere ao crescimento das exportações e dá importância ao superávit para formar reserva cambial para pagar a dívida pública. Assim, dá incentivos e sustentação ao potencial produtivo do agronegócio brasileiro. Semelhante ao programa do PSDB. Percebe-se que as diferenças entre os programas são relevantes em 1998, propõe uma política agrícola que defenda um modelo de produção democrático popular, mas sem estar sob o controle dos trabalhadores, como em 1989. Se num primeiro momento as medidas são de cunho popular, de fato, fora dos marcos institucionais, agora em 1998, ao propor tal modelo de política agrícola, sob tutela do Estado, o partido age dentro do marco institucional e desaparece do documento a proposta de desapropriação do latifúndio, até então proibido pela Constituição, como também desaparece a medida de taxação progressiva das grandes propriedades.

Quanto à Economia, as diferenças entre os programas de 1989 e 1998 se revelam no abandono de uma postura ideológica classista. No programa de 1989, o partido afirma que a propriedade privada deve estar subordinada aos objetivos sociais da atividade econômica e o papel do Estado deve, quando necessário, estatizar instituições financeiras e ter controle sobre a economia, ampliando o poder do governo sobre os bancos estatais. Em 1998 o partido não cita absolutamente nada sobre estatização dos bancos ou de propriedade privada subordinada aos objetivos sociais e agora aparece crescimento econômico, estabilidade da moeda e superávit para reverter o déficit da balança

comercial, bem como incentivos ao consumo por meio da oferta de créditos. Seguem trechos dos programas (abaixo) sobre a área de economia.

Programa de 1989:

Suspender os atuais acordos com o FMI e o pagamento do serviço da dívida externa, interrompendo assim a drenagem de recursos para o exterior. Adotar, de forma articulada, medidas para estancar a fuga de capitais, para consolidar nossas reservas em moeda forte e para retomar o crescimento econômico, com a definição de um pacote de investimentos estratégicos, a retomada de gastos sociais e redistribuição progressiva de renda (FBP, 1989).

Programa de 1998:

O novo governo conduzirá com a mão segura à transição para uma nova organização da economia, na qual à estabilidade da moeda será realizado com crescimento econômico e distribuição de renda (FUPMB, 1998).

Combater o desemprego, recuperar os salários mais baixos, Adotar programas de renda mínima, enfrentar o grave problema da fome [...] (FUPMB, 1998).

A política industrial e de comércio exterior será um instrumento chave para reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira, construindo as bases para o seu crescimento rápido e sustentado. A vigorosa elevação de nossa competitividade, o rápido crescimento das exportações e o controle das importações desleais serão prioridades centrais. O objetivo imediato será de reverter o déficit na balança comercial em seguida, pretende-se alcançar um superávit que permita diminuir a dependências liberando o enorme potencial de crescimento da economia brasileira (FUPMB, 1998).

Depreende-se aqui todo o processo de desideologização do Partido dos Trabalhadores (PANEBIANCO, 2005). Houve uma espécie de migração de um partido fortemente marcado pela ideologia classista para o centro. Esse deslocamento da esquerda para o centro tem como objetivo ampliar sua base eleitoral, abandonando, assim, o discurso classista (MENEGUELLO, 1989).

No campo programático, em que se notam mudanças discursivas do partido, o papel do Estado não perde importância na responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social. Entretanto, sobretudo no programa de 1998 o PT ressalta a sua experiência administrativa na maior cidade do país entre 1989 e 1993. Quer dizer, o Partido dos Trabalhadores agora tem experiência dentro dos marcos institucionais e, por isso, se constituiu como um partido da ordem.

Entre os programas de governo do PT, de 1989 e 1998, está a gestação da política desenvolvimentista que será adotada nos anos 2003/2010. Trata-se de um balão de ensaio, que já no programa de 1998 parece desenhar a amplitude da competitividade da produção industrial agrícola, através do BNDES, que posteriormente sugere a criação das chamadas “campeãs nacionais” dos setores primários exportadores, como o agronegócio e as empresas de extração de minérios. E mais tarde, através do PAC, o incentivo às

empreiteiras na construção civil e obras de infraestrutura, impulsionando, dessa forma, a internacionalização das empresas de capital nacional e a criação de um polo de desenvolvimento produtivo, centrado na Petrobras.

Ao assumir à Presidência da República, em 2003, completou-se o ciclo de transformismo do Partido dos Trabalhadores e, a partir de então, dá-se início ao processo de ruptura do partido. O primeiro grande ato de ruptura do partido, por optar por uma estratégia de conciliação de classes, é a ruptura com importantes lideranças de formação do PT por serem contra a reforma da previdência, por se tratar de uma reforma que atende aos interesses do mercado e não da classe trabalhadora. Nesse sentido, traçaremos, daqui em diante, as características da frente política que compôs essa experiência desenvolvimentista.

4.2 As relações de classe e frações de classe que compõem a frente política na experiência desenvolvimentista de 2003/2010

O conjunto heterogêneo da população brasileira trará em seu bojo todas as contradições econômicas, políticas e sociais para os dias atuais. Por sua vez, é essa a característica do conjunto de “frações sociais que formará a frente política desenvolvimentista dos anos 2000”.

É nesse amálgama de interesses conflitantes e distintos dessas divergentes frações de classe que, por um breve momento, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000 irá reunir num novo bloco de poder. O Estado capitalista brasileiro agrupará em seu seio os “negócios” da burguesia interna e de diversos segmentos sociais num só bloco. Para tentar atender e unificar tais interesses, não mais num interesse fraccionado, mas numa aliança de classes, um determinado conjunto de forças de frações sociais que buscam no interior do estado brasileiro seus objetivos.

Sejam elas, entre a fração da burguesia interna, sejam elas entre os diversos segmentos sociais, cada qual com sua captação social. Assim sendo, o Estado capitalista brasileiro irá agir como garantidor, mediador e moderador desses conflitos de classes, sobretudo, no período denominado desenvolvimentista dos anos 2000. É o resgate do Estado como garantidor da justiça social.

Por esse motivo, a experiência desenvolvimentista dos anos 2000, ao reunir diferentes segmentos sociais no interior do bloco de poder, faz dessa estratégia uma

condicionante a unir os interesses de classes ao interesse burocrático de Estado, que, por sua vez, se viu nutrido de contradições em seu interior. A questão que se coloca é a experiência neodesenvolvimentista petista e os interesses de classes em seu interior se sobrepuseram sobre os interesses burocráticos ou ambos se alinharam e o Estado serviu como instrumento de desenvolvimento da economia ou apenas de setores estratégicos para que o desenvolvimento se colocasse como um projeto de sucesso. Aliado a esse fenômeno, a linha política externa de Lula estava de acordo com os interesses da grande burguesia interna?

Desses diversos segmentos sociais que compuseram a frente política dos governos Lula, um se destacou e fez parte, permanentemente, do governo: o sindicato das montadoras. Esse que absolutamente tinha maior poder de pressão dos sindicatos nacionais.

Destaca Boito Junior (2003b), do total da equipe governamental em 2003 seis eram ou fizeram parte de sindicatos: os ministros do Trabalho, Jaques Wagner (petroquímica); da Previdência, Ricardo Berzoini (Bancário); da Comunicação Social, Luiz Gushiken (Bancário); da Fazenda, Antônio Palocci (Médico); das Cidades, Olívio Dutra, Sindicato dos Bancários de Porto Alegre (Bancário) e no Executivo, o próprio presidente Lula (metalúrgico).

A este respeito, a proposta é apresentar como a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 reuniu, em seu interior, os interesses de classes que **estiveram no interior** do bloco que ascendeu ao poder.

Quadro 1 - A Frente política desenvolvimentista e seus interesses de classe

Classes, e frações de classes	Partidos/ Tendências (Espectro ideológico)	Evidências da relação do partido com a classe ou fração	Grupo Parlamentar	Plataforma Política
Grande burguesia nacional rentista (Compradora)	PSDB, DEM;	Lava Jato, Judiciário, Grandes veículos de comunicação; Ministério Público,	Empresarial (Setor Bancário)	Privatizações, desregulamentação financeira, reformas neoliberais: reformada da previdência (migração de um sistema de seguridade social para um sistema de seguro social – sistema solidário para um sistema de capitalização) reforma trabalhista (flexibilização da legislação

				trabalhista (Bresser), Redução dos gastos do governo (menos programas sociais), redução de carga tributária e rigor fiscal.
Burguesia Interna ¹⁴³ “nacionalista”	PT / PL / PC do B / PMN / PCB" PT / PRB.	Financiamento de campanha, participação do BNDES com ações societárias nessas empresas; maior volume de desembolso para essas empresas para abertura internacional na América Latina, África, E.UA.	Bancada do Agronegócio; representantes das empresas de extração de minério; "bancada das empreiteiras", e da Indústria	Empreiteiras e Empresas de extração de minérios: Política Desenvolvimentista; expansão de empresas de capital nacional no exterior; fortalecimento de grandes grupos econômicos nacionais; expansão de crédito; incentivos fiscais e financeiros. Bancada do Agronegócio ou Ruralista: grilagem de terra; contrários a demarcação de terras indígenas, tributação de produtos agrícolas, a indenização de propriedades quando desapropriadas e a indicação de membros para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados.
Sindicalismo	PT / PL / PC do B / PMN / PCB" PRB.	Apoio ao governo do PT e sua política econômica. Pessoal dirigente do Executivo federal (Presidente sindicalista). Cooptação da burocracia sindical pelo Estado. Participação em Fundos de Pensão; desmobilização da classe.	Bancada sindicalista (montadoras de veículos, petroleiros e bancários de bancos privados e estatal).	Direitos Sociais, manutenção de remuneração superior e condições de trabalho melhor que a maioria de outros setores produtivo e manutenção da contribuição sindical. Questões trabalhistas.

¹⁴³ O conceito de burguesia interna refere-se à caracterização feita por Poulantzas (1977), que identificava a burguesia interna como uma fração de classe que se situa em posição intermediária entre – por um lado – a antiga burguesia nacional, que era dotada de práticas e de uma orientação política capaz de se constituir como uma fração anti-imperialista e, por outro lado, a velha burguesia compradora, que é compreendida como uma fração burguesa caracterizada como uma mera extensão do imperialismo para dentro dos territórios nacionais.

Alta Classe Média	PSDB; DEM	Lava Jato, Judiciário, Grandes veículos de comunicação; Ministério Público.	Bancada Empresarial,	Posição privilegiada – melhor formação escolar, postos de trabalho melhor remunerado, acesso à saúde, educação de melhor qualidade e privado.
Funcionalismo Público	PC do B; PT; PDT	Ação determinada pelas exigências do sistema burocrático, ao mesmo tempo que pertence à classe média. Como fração de classe o funcionário do Estado não tem interesse em mudanças profundas da ordem institucional.	Bancada Sindicalista, Bancada da Educação, Bancada da Saúde	Manutenção dos “privilégios do funcionalismo público”, contrário a Reforma da Previdência (Contribuição dos inativos)
Classe Trabalhadora/ Baixa Classe Média	PT / PL / PC do B / PMN PRB. / PCB"	Base política eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Políticas sociais compensatórias.	Bancada Direitos Humanos, Bancada do PT, PCB, PC do B	Valorização do Salário Mínimo, aumento no poder de compra; estabilidade econômica; Geração de empregos.
Movimentos Sociais (MST/Contag) e Trabalhadores não Organizados	PT / PL / PC do B / PMN / PCB" PRB.	Base política eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Políticas sociais compensatórias	Bancada Direitos Humanos, Bancada do PT, PCB, PC do B	Luta pela terra, reivindicam Assistência Técnica, Financiamento para a produção, mercado e preço para seus produtos. Desapropriação de terras ociosas e abertura de novos assentamentos, Ampliação dos Programas Sociais de transferência de renda, aumento do poder de compra (Cesta Básica com baixo custo). Luta contra o Trabalho Escravo no campo.

Fonte: Elaborado pelo autor

Correlação de forças na Câmara 2003/2010

Notadamente, a cada legislatura mudam-se as configurações do parlamento nacional, a começar pelas correlações de forças que, como grupo de pressão na sociedade, se revelam em bancadas formadas no Congresso Nacional, cujo objetivo transcende o limite das instituições, como a do próprio partido político e, portanto, suprapartidário.

Assim ocorreu como o primeiro mandato do PT, cujas correlações de força mudaram e apresentaram outras características do governo anterior e assim, também, ocorreu do primeiro para o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, coincidindo a mudança no interior do bloco do poder.

Também é válido lembrar que Luiz Inácio Lula da Silva é eleito na esteira da crise em que se encontrava o país naquele momento. Resultado das medidas adotadas por Fernando Henrique Cardoso, como abertura da economia ao capital estrangeiro, bem como aumento das tarifas públicas por conta de empresas estatais privatizadas, descontrole das políticas cambiais e monetárias, estas resultando na alta do dólar e da elevação dos juros, consequências das reformas liberalizantes que também retiraram direitos trabalhistas (DIAP, 2002).

Dessa forma, a composição do Congresso Nacional, sobretudo, da Câmara dos Deputados, está configurada da seguinte maneira entre 2003/2007, 52ª legislatura.

No que diz respeito ao perfil socioeconômico, a Câmara dos Deputados segue assim: está composta pela maioria de profissionais liberais, seguido de assalariados, tanto do setor público quanto privado, e empresários, com a maioria das pessoas com nível superior.

De acordo com o Diap (2002, p. 11):

De forma geral, tendo como parâmetro fontes de renda, escolaridade e profissão dos deputados, as categorias econômicas e profissionais estão assim representadas: 40% de profissionais liberais sendo metade advogados; 40% de assalariados, com metade do setor público e metade da área privada; e 20% de empresários, entendendo-se como tal aqueles que tem sua principal fonte de renda no rendimento de seus negócios.

Nota-se uma composição diversificada, com destaque para o número pequeno de empresários. Entretanto, esse reduzido número de representantes do poder econômico na Câmara não resulta em perda de representatividade e importância na correlação de forças no Congresso, uma vez que a aliança político-partidária-eleitoral realizada pelo PT e Lula para vencer as eleições de 2002 reúne uma ampla frente política, que contempla setores do poder econômico no poder executivo.

Assim ficou a composição partidária na Câmara dos Deputados entre 2003 e 2007: PT, 91 deputados; PFL, 68; PMBD, 77; PSDB, 50; PPB, 49 (na época PP); PTB, 52; PL, 43; PSB, 20; PPS, 21; PDT, 13; PC do B, 10; Prona, 2; PV, 6; PMN, 0; PSL, 1; PSC, 7. Todos esses dados já foram atualizados por conta das mudanças sofridas pela reforma política.

A coligação político eleitoral, que venceu o escrutínio de 2002, resume-se a PT, PL, PC do B, PMN e PCB, que somam 143 parlamentares, um número inexpressivo dentro da Câmara, já que o PT deveria formar maioria para aprovar os projetos apresentados. Nesse sentido, em tese se somariam à base do PT os denominados partidos de esquerda, sendo eles: PSB, com 20 deputados; PPS, 21; PDT, 13, somando um total de 193 deputados da base do executivo na Câmara dos Deputados. Enquanto a chamada oposição, somaria em torno de 312 deputados.

Contudo, o crescimento dos partidos socialistas implicou uma guinada às políticas de cunho social, no mais social-democrata. Isto é, os partidos socialistas e o próprio executivo em busca de uma aprovação de suas políticas ou de sua agenda pela Câmara, nitidamente de perfil liberal, se deslocariam mais ao centro, como se viu ao longo dos anos e de propostas polêmicas, como a reforma da previdência do servidor público – “Emenda aglutinativa número 4 apresentada à PEC 40/2003 cujo no primeiro turno obteve 358 votos a favor sendo 126 contra e 9 abstenções” (DIAP, 2006, p. 3). Esta que será tratada, mais adiante, de acordo com a análise das frações de classes. Em outras palavras, de acordo com os interesses de classe a serem analisados.

Em se tratando das chamadas Bancadas Informais, segundo o Diap (2002), o Congresso Nacional está composto por nove bancadas: Bancada feminina, Sindicalista, Ruralista, da Saúde, da Educação, Evangélica, Tributária, Empresarial, da Bola. Os interesses dessas frentes parlamentares serão analisados de acordo com as frações de classe e classe que compõem a frente política da experiência desenvolvimentista entre 2003/2010.

A Bancada Ruralista, ou atualmente a Bancada do Agronegócio, sempre fez do poder de mobilização desse grupo a condução pluripartidária, bem como está organizada num tripé: a coordenação estava em 2003/2007 sob responsabilidade do deputado Hugo Biehl (PPB), que ingressara ainda em 1977 na Aliança Renovadora Nacional (Arena), cuja agenda representa, obviamente, os interesses dos ruralistas e que não foi eleito senador em 2002; o segundo pilar estava sob a responsabilidade de Nelson Marquezelli (PTB), PSD (1961-1965), Arena (1966-1974) e PSD (1980-1986) e Ronaldo Caiado (PFL) que defenderiam os interesses da Bancada na Câmara, de acordo com as ações ordenadas pela UDR de forma “violenta”, com ameaças ao governo no plenário até recorrer à imprensa quando não atendida em plenário. Um bom exemplo dessa maneira de agir é a ação tomada em 2005, quando a Bancada travou a votação no Congresso

Nacional da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 até que suas reivindicações fossem atendidas. E, por último, Aberlado Lupion (PFL) vice-líder na Câmara dos Deputados estava reservado o papel de mediador, negociador entre os interesses da frente parlamentar e o Executivo (DIA, 2002).

Como se pode notar, a Bancada Ruralista não se concentra num singular interesse ideológico e partidário. Tais interesses vão para além de uma proposta ideológica, eles perpassam diversas perspectivas ideológicas e econômicas. Por essa razão, afirma Luiz Guilherme Zancaner, fundador da UDR de Araçatuba, em 1988. “Tem os deputados do PSDB, DEM, PP, PPS. Eles têm atividade conosco”¹⁴⁴.

Já na legislatura de 2007/2010, a Bancada Ruralista sofre uma redução quantitativa no Congresso Nacional, caindo de 111 parlamentares entre deputados e senadores para 104, segundo levantamento parcial do (DIAP, 2006). O que respectivamente não diz respeito a perder sua importância no Congresso ou sua capacidade de atuação, uma vez que, a Bancada Ruralista é um grupo com muito poder econômico e de mobilização.

Se no primeiro momento, 52ª legislatura a Bancada Sindicalista ganhou um avanço em quantidade e parlamentares não se pode dizer a mesma coisa em relação a 53ª legislatura. A Bancada é majoritariamente petista, dos 55 deputados eleitos, em 2002, para a Câmara, 44 são do Partido dos Trabalhadores, com destaque para o estado de São Paulo que reúne 9 parlamentares eleitos, seguido de Minas Gerais, com 6 e Bahia, com 5 deputados eleitos. Passando da legislatura anterior, de 44 parlamentares para 60 representantes no Congresso Nacional, como já mencionado 55 deputados eleitos e mais 5 Senadores, todos eleitos pela primeira vez para o Senado, sendo Ana Júlia Carepa, bancária (PT-Pará); Fátima Cleide, professora (PT-Rondônia); Heloísa Helena, professora (PT-Acre); Ideli Salvati, professora (PT-Santa Catarina) e Paulo Paim (PT-Rio Grande do Sul), único representante dos metalúrgicos no Senado. Todos esses e essas parlamentares tinham militância ativa nos respectivos sindicatos que representavam e atuavam. Em contrapartida, na 53ª legislatura manteve o mesmo número de parlamentares que a legislatura passada. No total, 55 deputados e 5 senadores com algumas mudanças importantes. Perderam as eleições para o Congresso Nacional a deputada Jandira Feghali (PC do B), que concorreu para o senado na coligação Um Rio para Todos (PT, PSB, PCdoB), João Batista Babá, agora pelo (Psol/RJ), obtendo 27.367 votos, passando a ser

¹⁴⁴ Entrevista concedida ao Valor Econômico, 05 de abril de 2010.

o primeiro suplente da bancada do (Psol-RJ) a partir de 1 de fevereiro de 2007 e, Heloísa Helena também agora candidata pelo Psol à Presidência da República, obtendo 6.575.393, isto é, 6,850% dos votos válidos na coligação (PSTU / PCB / Psol), entre outros importantes nomes da Bancada Sindicalista. Por outro lado, a Bancada Evangélica, caracterizada pelo conservadorismo, foi uma das bases do Executivo no Congresso, já que boa parte dos deputados eleitos em 2002, era do PL, cuja vice-presidência pertencia a José Alencar, somando um total de 50 deputados, entre eles Bispo Rodrigues (PL/RJ), da IURD, e no Senado, o eleito senador Marcelo Crivela (PL/RJ), cuja frente parlamentar sempre foi muito ativa na Câmara (DIAP, 2002). Nas eleições de 2006 a Bancada Evangélica perde números significativos, segundo levantamento parcial da Diap (2006), caindo de 50 deputados, entre 2003/2007, para 36 deputados, sendo 17 reeleitos e 15 novos deputados, somando-se a 4 senadores que tinham mandatos até 2010.

A Bancada Empresarial perdeu representatividade quantitativa, segundo o Diap (2002). Caiu de 143 para 102 deputados nas eleições de 2002, recuperando-se nas eleições de 2006, elegendo 120 deputados. Mas de forma alguma perdendo importância e força representativa, já que, como mencionado, no poder executivo essa frente política estava bem representada nos Ministérios como, por exemplo Geddel Quadros Vieira Lima administrador de empresas, pecuarista, cacauicultor, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na época PMDB que foi ministro da Integração Nacional do Brasil entre março de 2007 e março de 2010.

Além de outras frentes parlamentares, como a tributária, que já nas eleições de 2002 não elegeu um grande número de parlamentares. No levantamento das eleições de 2006 nem aparece como frente parlamentar, segundo o Diap (2006). A Bancada da Educação e Saúde, que reúne em seu interior três frentes, a seguir. Saúde: um grupo que defende veementemente a Saúde Pública, gratuita, e outro que defende os interesses privados, como os interesses das operadoras de planos de saúde e os que representam as Organizações Sociais de cunho privado, mas sem fins lucrativos, mas que lutam por recursos públicos, é o caso das Santas Casas. Enquanto na Educação existe a frente parlamentar de defesa da Educação Pública, gratuita, e de qualidade, o grupo cujas instituições religiosas de ensino lutam por recursos públicos e sem fins lucrativos e, por último, os grupos privados com fins lucrativos. Esses que se beneficiaram de políticas

educacionais do Partido dos Trabalhadores, com Fies¹⁴⁵ e Prouni, cujo Grupo Educacional Kroton se tornou o maior grupo educacional no mundo, abrindo capital na Bolsa de Valores, chegando a valer R\$ 5 bilhões. A empresa é do ex-ministro do Turismo de Lula entre 2003 e 2007, Walfrido Mares Guia¹⁴⁶. Essa política de renúncia fiscal (Prouni) e de financiamento estudantil (Fies) provocou uma privatização do ensino superior no Brasil, criando grandes conglomerados educacionais e sua financeirização¹⁴⁷.

Retratamos aqui, de forma resumida, a composição de correlação de forças no Congresso Nacional entre os anos de 2003/2010, até porque a análise será aprofundada a seguir, quando trataremos das relações de cada fração de classe e classe no período dos dois governos Lula. Mas para se ter uma ideia da evolução das Bancadas informais no Congresso Nacional, em 2016 já haviam 11 Bancadas, com destaque para a Bancada das Empreiteiras e Construtora, que reuniam, em seu interior, 226 parlamentares, sendo a segunda maior na Câmara dos Deputados, perdendo somente para Bancada Parentes. A frente Parlamentar que representava as Empreiteiras tinha em seu bojo, majoritariamente, parlamentares do Partido dos Trabalhadores, partido com maior número de deputados da frente, somando 41 parlamentares, seguido do PSDB, com 26 deputados. Havia também parlamentares do PC do B, com 4¹⁴⁸.

Grande burguesia nacional rentista

Aqui se encontra o poder hegemônico do capital financeiro que defende uma política de desregulamentação do mercado de trabalho, redução de salários e redução ou supressão de gastos sociais e direitos sociais e a manutenção da política de juros altos. Nesse sentido, ainda em 2003 Lula não deu sinal de que mudaria abruptamente a política de Fernando Henrique Cardoso, inclusive apresentando ao Congresso Nacional uma nova

¹⁴⁵ Vale lembrar que o FIES foi instituído em 1999 substituindo o Creduc, programa do governo federal destinado a custear estudantes de baixa renda, instituído em 1992 pela Lei. N. 8.436. Em 1999 através da MP n. 1827 de 27 de maio, tornando-se Lei n. 10.260 em 12 de julho de 2001. Ampliou o número de vagas ofertadas mantendo as mesmas fontes de recursos – dotação orçamentária do MEC, retorno de financiamentos e recursos de loterias não utilizados pelo antigo Programa de Crédito Educativo – PCE.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/08/lulismo-conciliacao-de-classes-programa-polemica-maringoni/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

¹⁴⁷ Ver estudo sobre a financeirização da educação superior no Brasil em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/cartilha-a-educacao-brasileira-na-bolsa-de-valores/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

¹⁴⁸ Disponível em: <https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>. Acesso em: 15 mar. 2021 e Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/42701-bancadas-partidarias-sofreram-50-mudancas-em-2003/>. Acesso em: 13 mar. 2021.

reforma previdenciária do servidor público, como já mencionado, da qual houve um ataque aos direitos do servidor e atendendo aos interesses do mercado, na medida que a reforma estimulava o fundo de pensão (BOITO JUNIOR, 2006).

Ainda, se no governo Lula as privatizações foram suspensas, não se pode dizer que os interesses do capital não se tenham sido atendidos. Em 2004, o Executivo apresenta o projeto sobre Parceria Público Privado as chamadas (PPP's) o que denota a privatização dos serviços de infraestrutura ¹⁴⁹.

No que diz respeito à política de juros altos, ela claramente favorece o setor financeiro, o bancário já que o setor financeiro é substancialmente o detentor dos títulos da dívida pública e que a participação de grandes bancos em aplicações da dívida pública se expandiu consideravelmente nos últimos anos.

Nas palavras de Boito Jr. (2006, p. 275):

Já a política de juros altos favorece o setor bancário de duas maneiras. De um lado, pelo fato de esse setor, dispondo de maior liquidez que o setor produtivo, ser o principal detentor dos títulos da dívida pública. Os balanços de bancos publicados na grande imprensa mostram que a participação das aplicações em títulos da dívida pública no total das aplicações dos grandes bancos cresceu muito ao longo dos últimos anos, atingindo, em alguns casos, cerca de 40%; de outro lado, a política de juros altos favorece o setor bancário pelo fato de fazer parte dessa política a concessão de total liberdade aos banqueiros para estipularem, ao seu bel-prazer, os juros que irão cobrar dos empréstimos que concedem às empresas e ao consumidor –crédito para investimento, crédito para consumo, cheque especial e cartão de crédito.

Essa afirmação de Boito Junior (2006) é confirmada pelo próprio Lula em 2006 numa entrevista à Folha de S.Paulo. Pois, logo no primeiro mandato de Lula as instituições financeiras voltaram a bater recordes de ganhos de lucratividade.

L. I, Lula da Silva (comunicação pessoal, Folha de S. Paulo Julho, 25, 2006)

Banqueiro não tinha porque estar contra o governo, porque os bancos ganharam dinheiro. E eu dizia textualmente que preferiria que os bancos ganhassem dinheiro a ter de fazer outro Proer, como foi feito, gastando bilhões e bilhões de reais, disse o presidente.

¹⁴⁹ Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Não foi somente no primeiro mandato de Lula que as instituições financeiras que atuam no país lucraram, só com o PSI, através da ação do BNDES que serviu como instrumento para obtenção de lucro de bancos privados, essas instituições financeiras disponibilizaram 91% dos créditos usados no Programa de Sustentação do Investimento (PSI) ¹⁵⁰.

O PSI foi um programa público de financiamento para máquinas e equipamentos e foi utilizado por grandes e médias empresas. O programa surgiu para reduzir os impactos da crise financeira internacional e perdurou de 2009 a 2015. Tais empréstimos ficaram a cargo do BNDES, o valor total disponibilizado pelo programa foi da ordem de R\$ 359 bilhões de reais, mas o que ocorreu foi que os bancos privados credenciados no BNDES para o programa repassaram R\$ 327 bilhões de reais dos recursos do tesouro nacional e ficaram com mais de R\$ 8 bilhões do total de R\$ 10 bilhões de reais em spreads¹⁵¹ que foram gerados pelas operações¹⁵². Essa ação ganhou o apelido de “bolsa empresário” pelos economistas. Em verdade aqui se revela como o setor financeiro do grande capital nacional se beneficiou com o Programa de Sustentação do Investimento representados pelos seguintes bancos privados comerciais: Bradesco, Itaú, Unibanco, Banco Pine, Banco ABC, BTG Pactual, Banco Volkswagen, Mercedes-Benz entre outros.

O setor financeiro nacional também teve renda recorde em outra frente, aliado a uma política de juros altos, o setor bancário tinha em sua plataforma um favorecimento dessa política. Uma vez que não havia mecanismos de controle dos juros cobrados pelos banqueiros quando esses, por sua vez, emprestavam dinheiro, tanto para investimentos, caso do setor industrial, quanto crédito para consumo, tais juros eram cobrados de acordo com valor do spread, isto é, variava de acordo com cada operação, dependendo dos riscos envolvidos e, normalmente, é mais alto para pessoas físicas do que para as empresas.

O setor financeiro, além de bater recorde de lucratividade no período, estava entre os setores que mais contribuíram para a campanha de Lula em 2006. Entre os 20 maiores doadores, estavam instituições financeiras como o: a) Banco Itaú, o quarto maior doador, com um valor de R\$ 3.5 milhões; b) Bradesco, em sétimo, com R\$ 2.5 milhões;

¹⁵⁰ Fonte: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20160711-44827-nac-16-eco-b1-not>. Acesso em: 15 abr. 2017.

¹⁵¹ **Spread** bancário é simplesmente a diferença entre os juros que o banco cobra ao emprestar e a taxa que ele mesmo paga ao captar dinheiro, O valor do **spread** varia de acordo com cada operação, dependendo dos riscos envolvidos e, normalmente, é mais alto para pessoas físicas do que para as empresas.

¹⁵² Ver em: <http://terracoeeconomico.com.br/o-protagonismo-do-bndes-na-politica-externa-brasileira-recente>. Acesso em: 30 abr. 2017.

c) Unibanco, em décimo quinto, com um valor de R\$ 1.3 milhões e; por último, d) Banco ABN AMRO Brasil, em décimo terceiro, com uma doação de R\$ 1.5 milhões¹⁵³.

Se houvesse uma hierarquia, uma ordenação entre os setores beneficiados pelo governo Lula provavelmente estaria ranqueada de seguinte forma: as instituições financeiras certamente bateram recordes de ganho (lucro), como o própria Lula afirmou. O setor do agronegócio também se beneficiou no governo Lula, bem como o setor extrativista mineral (Vale, Petrobras) e, conseqüentemente, a construção civil. Portanto, se há uma ordenação ou hierarquia dos setores nos ganhos com o governo Lula, ela mostraria uma força relativa do capital nacional.

Contudo, a política macroeconômica aplicada no governo Lula beneficiou enormemente o setor financeiro rentista, já que era uma política de juros elevada e de endividamento público. Quer dizer, a dívida pública exerceu papel substancial na remuneração do capital financeiro. No período, houve um processo de concentração de capital financeiro e a monopolização dos bancos, uma vez que os bancos nos anos 2000 eram em menor quantidade do que na década de 1990. “A concentração ocorreu porque o governo, por exemplo, trocou a dívida externa pela interna e a dívida interna passa pela administração de poucos atores e isso evidentemente favoreceu os interesses do setor”. “Nós usamos os bancos públicos, porque aqui sempre teve uma oligopolização do setor financeiro. Poucos bancos dominam o volume todo de transações financeiras” R.; BRAGA¹⁵⁴.

Afirma, ainda, Mantega (2020):

O Brasil sempre foi um país que possibilitou altas taxas, altos rendimentos para a especulação financeira internacional, que dizer, o pessoal vinha aqui, mas não para fazer investimento, vinha para ganhar na chamada arbitragem – o dinheiro lá fora era barato e aqui eles podiam lucrar taxas elevadíssimas. O Brasil foi campeão de taxas de juros durante muito e muitos anos, décadas, portanto ele era um paraíso financeiro. Não um paraíso fiscal, mas um paraíso para o setor financeiro¹⁵⁵.

Esse setor da frente política sempre se beneficiou de políticas econômicas, com alta taxa de juros e pouco crédito e crédito caro, contrariando uma política desenvolvimentista, como a proposta pelo governo petista. Essa proposta da política desenvolvimentista que o ex-ministro da Fazenda, Guido Mantega, denomina como

¹⁵³ Ver informações completas em Lazzarini (2018, p. 90).

¹⁵⁴ Entrevistas concedidas pessoalmente - Ruy Braga (22/08/2019); Guido Mantega (17/02/2020).

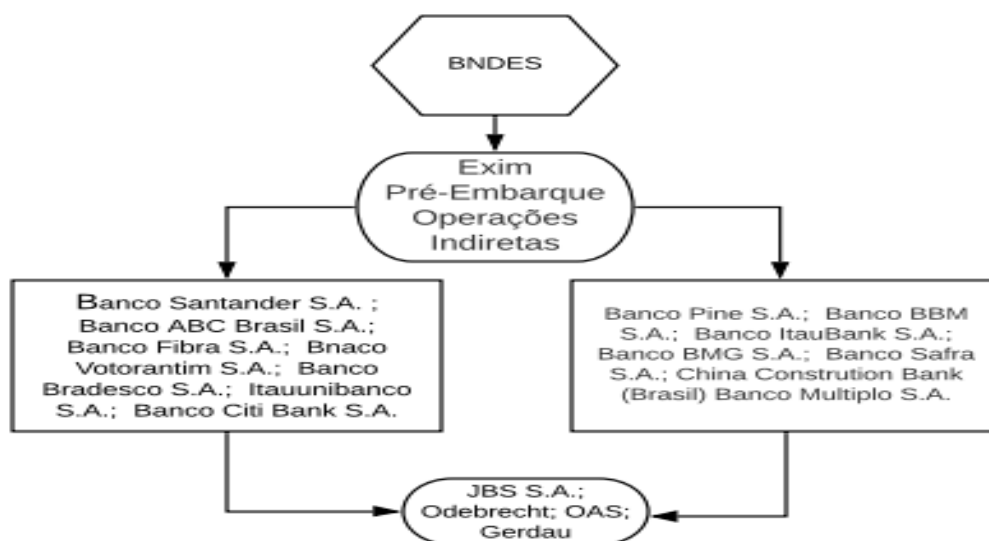
¹⁵⁵ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

Social-desenvolvimentismo¹⁵⁶ foi plenamente posta em prática a partir de 2009, quando o governo Lula aciona os bancos públicos com o propósito de aumentar os créditos, com redução de taxas de juros.

Além dessas operações do PSI, ocorreram outras operações oriundas do repasse indireto do BNDES para empresas como JBS; Odebrecht, entre outras, através da linha BNDES Exim Pré-Embarque¹⁵⁷. Segundo Chico de Oliveira, o neoliberalismo se resume no desvio de recursos públicos para empresas privadas desenvolverem tecnologias para oferecerem serviços no mercado.

Um dos traços desse mecanismo da política neoliberal nos governos Lula é a linha BNDES Pré-embarque, indireta que reduz o spread do banco estatal na transferência de recursos públicos para bancos privados oferecerem crédito no mercado.

Figura 8 - Fluxograma dos recursos públicos desviados para instituições financeiras privadas oferecem no mercado como serviços¹⁵⁸



Fonte: BNDES: elaborado pelo autor.

¹⁵⁶ De acordo com Mantega, o social-desenvolvimentismo seria um desenvolvimento com importante eixo social, não nos moldes do nacional-desenvolvimentismo dos anos 50/60 do sec. XX. Isto é, o governo tem que usar o Estado para distribuir renda, o Estado deve compartilhar a riqueza com os trabalhadores.

¹⁵⁷ Ver informações completas nesse link: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-exim-pre-embarque>.

Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁵⁸ Dados completos podem ser conferidos nesse link: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em: 11 maio 2021.

O setor do Agronegócio

O setor agroindustrial tem como um dos incentivos a sustentação de uma política pró-mercado que o governo Lula não revogou. A Lei Kandir, uma lei feita pelo então primeiro ministro do Planejamento de Fernando Henrique Cardoso, Antônio Kandir. Uma legislação que isenta todas as exportações de produtos primários de ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias). Essas exportações têm, em média, 17% de subsídio, pois os exportadores não pagam ICMS para exportar soja, minério de ferro e carne, por exemplo, o que vai implicar um favorecimento do agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Como também foi “favorecido” por sua influência que sempre usou o Banco do Brasil como um meio para apoiar o setor, inclusive emprestando a juros subsidiados.

O Agronegócio é um setor substancial na frente política que compõe a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010. De início, percebe-se o apoio do setor na entrevista que Luiz Guilherme Zancaner deu ao Valor Econômico em abril e 2010. A chamada da Matéria é a seguinte: “Nunca um governo fez tanto por nosso setor”, diz fundador da UDR. A seguir, alguns trechos que ilustram a relação dessa fração de classe no interior do bloco do poder no período.

Uma das principais e permanente reivindicação dos ruralistas é o perdão ou renegociação da dívida, como revela o estudo do Diap.

O Diap (2002, p. 22) destaca:

O perdão da dívida é pleito eterno da bancada. Sempre que existe uma matéria relevante para votar, como foi o caso da quebra de monopólios do petróleo e telecomunicações, ou das reformas da previdência e administrativa, ou, mais recentemente, do projeto de flexibilização da CLT. A bancada exige o perdão ou renegociação da dívida, sob pena de votar contra o governo. Em geral, o governo tem cedido, embora não o tenha feito nos termos reivindicados pela bancada.

Outro exemplo de que, de fato, o perdão ou a renegociação da dívida é considerada pelos ruralistas sempre que aparece uma oportunidade é a afirmação do ex-deputado Ronaldo Caiado, hoje governador de Goiás, quando em 2008 tinha entre outros a PEC do trabalho escravo com um de seus alvos (PEC 438/2001), que previa a perda da propriedade onde fosse constatado trabalho escravo e que havia sido aprovada em primeiro turno em 2004, mas estava parada há quatro anos no Congresso. “A prioridade

da bancada ruralista é negociar a dívida agrária” Caiado (DEM-GO)¹⁵⁹. Este cobrava veementemente a renegociação da dívida agrária, cuja medida provisória que renegociaria a dívida não havia sido encaminhada ao Congresso pelo ministro da Agricultura Reinhold Stephanes, previsto para uma renegociação da dívida em torno de R\$ 66 bilhões.

Até aqui viu-se que a principal reivindicação do agronegócio é o perdão ou a renegociação da dívida, bem como a luta para não perder propriedade em caso de trabalho escravo. Essas informações revelam a natureza concentradora e rentista do agronegócio. É no agronegócio que ruralistas encontram o meio para garantir a riqueza no meio agrário, aliado a uma política de governo que privilegia o setor primário exportador. Uma vez que a comercialização internacional de commodities é a garantia de superávit, sobretudo no período em que as exportações de commodities estavam em alta.

De acordo com Farias (2014, p. 239):

O desenvolvimento desigual e combinado da articulação entre lavoura e indústria no Brasil foi uma relativa resposta aos imperativos de ampliação da produtividade das atividades agrícolas, mantendo-se o caráter ultra concentrado de nossa estrutura fundiária e reprimindo-se a luta pela terra ao longo de toda segunda metade do século XX e início do século XXI.

Em outras palavras, acabam ocorrendo mudanças na conjuntura internacional entre 2003 e 2010. A primeira seria que o país, até 2004, vivia um contexto internacional desfavorável para a economia nacional por conta das medidas liberalizantes ocorridas no governo de Fernando Henrique Cardoso, que atendiam às medidas de ajustes. E a segunda é a partir de 2004, quando há mudança na conjuntura internacional que favorece às exportações de commodities.

Nas palavras de Plínio de Arruda Sampaio Junior (2019):

Quando a conjuntura internacional muda a partir de 2004 o Brasil surfa num boom. Num ciclo longo de boom de commodities internacional então a política econômica de Lula começa a mudar, essa mudança se cristaliza no segundo mandato quando ele lança o PAC que no fundo é o que? É um programa de investimentos das estatais para potencializar o crescimento da economia. Agora o caráter neoliberal dessa política não foi nenhum momento trocado e ele fica caracterizado na adoção da política de metas inflacionárias que foi implantada pelo FHC já no bojo do ajuste imposto pelo FMI e que ele continuou, continuou como todo ano comemorou o fato da moeda estar estabilizada de ter o plano real tal. Então é dentro da mesma matriz que é a matriz neoliberal tem nuances que são determinados basicamente pelas mudanças na conjuntura internacional¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Ver em: <https://reporterbrasil.org.br/2008/05/a-nova-estrategia-dos-ruralistas/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁶⁰ Entrevista cedida pessoalmente em 19 de janeiro de 2019.

Nesse sentido, o agronegócio, por mecanismos institucionais e fora dele, como o uso da violência no campo, exerce um enorme esforço para deslegitimar a agricultura familiar e de subsistência e garantir seus interesses. Além dessas investidas, a mecanização é outro fator do crescimento da desigualdade no campo, pois a introdução e a incorporação de novas técnicas acabam beneficiando o agronegócio em detrimento do negócio familiar.

Não obstante, afirma Sauer (2008, p. 23):

Esse contexto e as estratégias de legitimação resultaram no uso corrente e dominante do termo agronegócio como um processo de modernização tecnológica excludente e de apropriação e/ou concentração da terra e da renda, associando o conceito ao modelo agropecuário dominante adotado com a implantação da Revolução Verde. Esse termo expressa, conseqüentemente, um antagonismo político e simbólico à agricultura familiar ou camponesa, considerando-a uma forma arcaica e pouco eficiente de produção e cultivo da terra, especialmente pela não incorporação de certa racionalidade técnica.

Na questão da reforma agrária, como já mencionado, o Partido dos Trabalhadores, que assiduamente, em outros momentos, era bandeira de seus programas de governo, como em 1989, agora, depois de treze anos, por conta de alianças políticas partidárias realizadas por Lula e o PT, a reforma agrária acabou esvaziada, uma vez que o PT assumiu compromissos com a práxis conservadora do campo.

Como bem lembra Zancaner em entrevista cedida em abril de 2010 ao valor econômico

Na crise, o governo fez a parte dele, deu crédito, apesar de toda a burocracia para liberar. O governo Lula foi excepcional para o nosso negócio, fico até emocionado. O setor fez muito pelo Brasil, mas o governo está fazendo muito pelo setor. Nunca houve antes política tão boa para nós. O presidente Lula não perde nenhuma oportunidade de ser gentil. Outras pessoas não perdem a oportunidade de serem desagradáveis, arrogantes.

Numa outra pergunta, o fundador da UDR de Araçatuba, mostra todo seu “zelo” pelos movimentos sociais do campo. Ao ser perguntado sobre as diferenças ideológicas com o governo Lula e a ministra Dilma, responde Zancaner:

Zancaner em entrevista cedida em abril de 2010 ao Valor Econômico:

Fui fundador da UDR Araçatuba, em 1988, sou muito amigo do Ronaldo Caiado. Tenho divergências ideológicas tanto com Lula quanto com a ministra Dilma. Tenho divergência em relação ao MST, nessa questão dos direitos humanos, do ministro Vannuchi, a quem sou muito crítico.

A respostas de Zancaner, fundador da UDR, ao Valor Econômico sobre suas divergências ideológicas com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, são

reveladas nos relatórios da Comissão da Pastoral da Terra, que aponta o aumento da violência contra pessoas no campo durante os governos Lula, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 15 - Conflitos no Campo – Violência Contra a Pessoa



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2010), elaborado pelo autor.

O gráfico aponta somente o número total de conflitos. Colocamos alguns anos anteriores a 2003, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, para confirmar se houve um aumento significativo de conflitos, particularmente de violência contra a pessoa, nos relatórios da Comissão Pastoral da Terra há mais detalhes sobre os conflitos como: a) pessoas envolvidas; b) Assassinatos; c) Tentativa de assassinato; d) Ameaças de Morte; e) Torturados; f) Agredidos fisicamente; g) Presos e, h) Lesões Corporais. Esses dados são apenas sobre violência contra pessoa. Ainda há relatos por conflito por água que discorrem sobre a soberania empresarial versus soberania social, conflitos por terra (Ocupações), Trabalho escravo¹⁶¹.

Ao observar uma política agrária fundada na prevalência do agronegócio e da exportação de commodities como garantia de superávit, essa política só pode ser aplicada dentro dos marcos regulatórios do modelo capitalista neoliberal como já apontando pelo economista da Unicamp Professor Plínio de Arruda Sampaio Junior.

¹⁶¹ Esses dados podem ser verificados nesse link: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em 18/08/20121.

Concomitantemente às práticas tradicionais dos ruralistas no parlamento e na frente política da experiência desenvolvimentista dos anos 2003 a 2010, os parlamentares que defendem o agronegócio no Congresso Nacional começaram a mudar a forma de ação dentro do parlamento. Antes, a atuação desses parlamentares estava na pressão ao governo através de ameaças e mobilizações para atender seus interesses, entretanto, já no governo Lula a bancada do agronegócio lança mão de uma nova estratégia para atingir seus objetivos.

Esses parlamentares começam a ocupar espaços em comissões estratégicas da vida no campo, como a Comissão do Meio Ambiente e, ocupando esses espaços, começam a deliberar sobre a flexibilização de legislações de preservação e proteção do meio ambiente.

Ainda, segundo o Repórter Brasil¹⁶² em matéria circulada em seu site em abril de 2008, entre as Comissões Ambientais que estavam em pleno funcionamento na 53ª legislatura, tanto no Senado quando na Câmara dos Deputados, das 261 cadeiras e 14 colegiados que estavam tratando da questão ambiental, havia 92 delas ocupadas por parlamentares representantes do agronegócio.

Entre os parlamentares do agronegócio que se encontravam na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Câmara dos Deputados, estavam quatro deputados. O primeiro, denominado pela bancada ruralista como negociador (DIAP, 2002), estava o deputado Abelardo Lupion como membro da Comissão e faz parte dela apenas no mês de março de 2010. Lupion é deputado pelo DEM/PR e é agropecuarista. O segundo nome é de Valdir Colato, do PMDB/SC. Colato foi secretário de Projetos Especiais da Casa Civil, SC; Coordenador Parlamentar e Institucional das Organização das Cooperativas Brasileiras; (Diretor) da Empresa AGROS Consultoria e Planejamento, SC; (Diretor), de Cooperativas Agropecuárias e, assim como os demais parlamentares do agronegócio não fez parte apenas da CMADS, mas da Comissão de Agricultura Pecuária, e Abastecimento, como suplente, abrindo duas frentes de trabalho de defesa de interesses do agronegócio.

É premissa dos ruralistas, e Colato como membro dessas comissões confirma que o trabalho em ambas comissões é exatamente flexibilizar a legislação ambiental, com o propósito de expandir a fronteira agrícola e as atividades agropecuaristas. Pois, de

¹⁶² Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2008/05/a-nova-estrategia-dos-ruralistas/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

acordo com a bancada ruralista, o governo Lula ao dar “prioridade” à preservação do meio ambiente acaba por travancar o setor produtivo.

E, por último, como terceiro vice-presidente da mesa diretora da CMADS e com maior tempo na frente, o deputado Marcos Montes, do DEM/PR. O parlamentar fez parte da comissão desde março de 2008 até abril de 2015. O Deputado é médico e produtor rural¹⁶³.

Por sua vez, o governo Lula acenou aos ruralistas, com medidas que beneficiaram o agronegócio como a (MP 422/08) de Autoria: Presidência da República, Ementa: oferece nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Na prática, aumenta o limite da área cuja concessão pode ser praticada sem licitação pela União para o uso rural e podem ser legalizadas de imediato. Antes da medida provisória, o limite da operação era de 500 hectares e, a partir dela, o teto passou para 1.500 hectares.

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (2009, p. 18):

O ano de 2009 entrará para a história da origem da propriedade privada capitalista da terra no Brasil, como entrou a Lei de Terras de 1850. É isso mesmo, pois, se já não bastavam os efeitos da MP 422 (Lei n.º 11.763 – 1º/08/2008) que permitia o INCRA alienar as terras públicas da reforma agrária de sua propriedade para os grileiros que as ocupam com área entre 4 e 15 módulos fiscais (máximo de 1.500 hectares), o governo petista decidiu editar a MP 458 (Lei n.º 11.952 – 25/06/2009). Ela englobou os princípios da MP 422 e ampliou as possibilidades de regularização da grilagem da terra pública rural e urbana na Amazônia Legal.

Para o governo atual e para a “alegria” dos grileiros, acredita-se, junto com uma parte dos ambientalistas, que se regularizando a propriedade privada da terra, o agrobandidismo não desmatará mais aquele bioma. Ledo engano, pois, além do crime contra o patrimônio público que se está cometendo, o desmatamento certamente irá aumentar. A prova já está nos dados divulgados pelo IMAZON “que mostram que ele está aumentando, pois, em “janeiro de 2010 foi registrado 63 quilômetros quadrados de desmatamento, o que representou um aumento de 26% em relação a janeiro de 2009 quando o desmatamento atingiu 50 quilômetros quadrados.

O código florestal é alvo tanto de ambientalistas quanto de ruralistas. Por parte dos ambientalistas, críticas à bancada do agronegócio, uma vez que o Projeto de Lei 6424, de 2007, altera o código florestal, cuja manifestação crítica dos ambientalistas é de que o PL iria impulsionar a produção de biocombustível na Amazônia. O Projeto de Lei previa

¹⁶³ Informações sobre os membros da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi adquirida sob a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação em março de 2021.

o plantio de 30% de espécies alienígenas em áreas de reserva legal, o que reduziria a reserva de 80 para 50%. Os desdobramentos dessa investida do agronegócio em relação ao código florestal ocorreram em 2012, quando o Congresso Nacional aprovou a revisão do código que promoveu o retrocesso na legislação ambiental e a presidenta Dilma sancionou o texto do novo Código Florestal, com alguns vetos e a edição de uma Medida Provisória.

Outra ação da bancada do agronegócio na 53ª legislatura era a frequente ameaça a dificultar a demarcação de terras indígenas. Para os ruralistas, assim como a preservação do meio ambiente, a demarcação de terras indígenas também são prejudiciais aos negócios corporativos do setor produtivo.

Outro alvo da bancada do agronegócio era a chamada PEC do Trabalho escravo, da qual a (MP 438/2001) previa que em caso de constatação de trabalho escravo em determinada propriedade, essa propriedade seria confiscada pela União. E, embora tenha sido aprovada em primeiro turno, em 2004, ela tramitava na casa há quatro anos, desde 2001. Nessa mesma direção, a bancada emplacou a (MP 410/2007), cuja proposta era a de flexibilizar o trabalho no campo. Quer dizer, a medida libera a contratação temporária no meio rural, dispensando o registro em carteira assinada. A MP foi aprovada na Câmara e estava aguardando o retorno do Senado e foi transformada na Lei Ordinária n.º 11.718/2008.

Há, ainda, o caso de empresas agrícolas, com apoio do BNDES e do investimento de Fundos de Pensão dos Trabalhadores e por meio de aquisição fusões e associação criaram os chamados “campeões nacionais”. Em outras palavras, transformaram-se em grandes conglomerados econômicos (LOUREIRO, 2016).

Nesse caso, temos como o maior exemplo de empresa agropecuária a JBS, cujo crescimento só foi possível graças ao financiamento do BNDES. A JBS se tornou a maior processadora de alimentos do mundo, adquirindo tanto frigoríficos nacionais quanto estrangeiros. A Swift, da Argentina, e a Americana são exemplos desse grande conglomerado econômico que se tornou a JBS. Além do BNDES desembolsar grande volume para financiar esse grupo, o BNDESPar, em 2010, tinha participação acionária de 17,02% no grupo, alcançando 33,43%, em 2011.

Segundo Loureiro (2016, p. 131):

[...] A maior integração do setor agropecuário com o capital financeiro nacional e internacional de diversas origens, em vez de deter extinguido a questão agrária, como querem alguns, mostra pelo contrário que ela se tornou

mais complexa. O agronegócio é a “expressão concreta da nova aliança entre as burguesias nacionais e também, no caso brasileiro, dos proprietários de terra e das empresas monopolistas mundiais. Em vários setores da agricultura capitalista nacional, a hegemonia é das novas empresas mundiais brasileiras.

Finalizando, além desses casos de empresas agrícolas, de processamento de alimentos como a JBS, com apoio do BNDES, essas mesmas empresas foram umas das 20 maiores doadoras da campanha eleitoral de Lula em 2006, empresas como: a) Cultrale, além de uma das principais, é a maior processadora de suco de laranja do país, foi a segunda maior doadora da campanha em 2006, doando R\$ 4 milhões; b) JBS-Friboi, a sexta maior doadora, com R\$ 5,2 milhões e; c) Coopersucar, décima sétima maior doadora, no valor de R\$ 1.286 milhões¹⁶⁴.

A Burguesia Interna “nacionalista”

Empreiteiras

Entre os interesses e as reivindicações desse setor da burguesia brasileira, está a elevação orçamentária do BNDES para financiamento em infraestrutura e juro subsidiado. Nesse sentido, há grande oportunidade dessas empresas participarem e participaram de projetos de engenharia e habitação no país e no exterior, como se pode ver no capítulo V os contratos e o volume de recursos desembolsados pelo BNDES para a implantação desses projetos na América Latina e no continente africano, sobretudo a África Subsariana. Um projeto de política externa em que seu principal objetivo era a expansão de empresas de capital nacional no exterior.

Este é um setor estratégico da economia, uma vez que a construção pesada é responsável pela edificação da infraestrutura do país porque empreiteiras são empresas responsáveis por criar condições para que a própria economia se desenvolva, quando essas constroem ferrovias, rodovias, portos, barragens etc. São esses tipos de obras que garantirão, por exemplo, o escoamento de produtos de uma região a outra no próprio território, como também para o mercado externo ou, ainda, darão condições para a produção e transmissão energética quando essas constroem hidrelétricas, represas, assim como são parte importante da cadeia produtiva da indústria, como se pode ver no PAC.

¹⁶⁴ Ver informações completas em: Lazzarini (2018, p. 90).

Essas empreiteiras foram importantes na construção de um polo dinâmico, centrado na Petrobras nesse período.

Não obstante, esse setor destaca-se nessa frente política desenvolvimentista dos anos 2003/2010. Em verdade, o setor vai além dessa participação na construção da infraestrutura do país. Essas empreiteiras, numa relação estreita com o governo Lula, irão financiar os governos petistas ao longo dos anos, retroalimentando seu próprio financiamento via empresas estatais, como o BNDES, bem como programas como o PAC, Minha Casa Minha Vida.

Não coincidentemente, essas empresas serão as grandes doadoras das campanhas petistas. Na campanha eleitoral de Lula, em 2006, cinco delas aparecem entre as 20 maiores doadoras. Entre elas, a Camargo Correa é a terceira maior doadora da campanha com R\$ 3,5 milhões; a Gerdau, maior produtora de aço do país, empresa que faz parte da cadeia produtiva da indústria da infraestrutura, foi a quinta maior doadora, com R\$ 3,1 milhões. Enquanto a Votorantim, a maior produtora de cimento do país, outra empresa da cadeia produtiva do setor da indústria da infraestrutura, doou R\$ 1,7 milhão, sendo a décima maior doadora da campanha, em 2006. Já a OAS, outra grande empreiteira doou R\$ 1,7 milhão, sendo a décima primeira maior doadora. Ao passo que a Andrade Gutierrez doou R\$ 1,5 milhão, sendo a décima segunda maior doadora¹⁶⁵.

Nota-se que a maior das empreiteiras não aparece entre as 20 maiores empresas doadoras da campanha de Lula, em 2006. Entretanto, na campanha de reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, o Grupo Odebrecht, somando aí as empresas da construção civil e petroquímica, destinou 73% de suas doações eleitorais à campanha de Dilma. Segundo a prestação de conta parcial ao TSE¹⁶⁶ dos candidatos, Dilma Rousseff arrecadou, no total, R\$ 123,6 milhões em recursos doados, entre os maiores doadores estavam as empreiteiras. Enquanto Aécio Neves, candidato à Presidência pelo PSDB arrecadou, no total, R\$ 46,5 milhões, ou seja, uma arrecadação 62% menor do que Dilma.

Temos nesse setor a construção pesada, que foi um dos setores favorecidos pela política desenvolvimentista dos anos 2003/2007, cujas medidas de política econômica e social urbana nos governos Lula beneficiaram o setor. Tais medidas contam com iniciativas do Estado brasileiro, que deu preferência às compras em licitações públicas, na

¹⁶⁵ Ver informações completas em: Lazzarini (2018, p. 90).

¹⁶⁶ Ver mais informações em : <https://atarde.uol.com.br/politica/eleicoes/noticias/campanha-de-dilma-fica-com-68-dos-maiores-doadores-1620880>. Acesso em: 17 jun. 2021.

área de infraestrutura através de financiamento subsidiados pelo BNDES, às empreiteiras de capital nacional o que favoreceu o setor, de acordo com uma proteção do Estado diante da concorrência com o capital estrangeiro.

Contudo, essas empresas, pelo menos as cinco maiores empreiteiras do país, a começar pela Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e a Construtora OAS são controladas 100% pelo capital nacional e, embora possa haver diversas empresas e pessoas como acionistas (SABENÇA, 2014). Pode haver, até mesmo participação acionária de fundos de pensão de empresas estatais como no caso do BNDESPar que em 2010 tinha 16,33% de participação na Odebrecht, mas um braço da empreiteira direcionada para o agronegócio (açúcar/álcool), a saber a Odebrecht Agroindustrial, que mais tarde se tornaria a Atvos estavam sob controle absoluto do capital nacional.

Essas construtoras formam um ator político e social altamente propositivo, tanto que em 2016 a Bancada das Empreiteiras já era a segunda maior da Câmara dos Deputados. Uma frente que não aparecia de forma organizada no parlamento nos governos Lula. Por essa razão, o setor defende determinadas políticas governamentais, como uma política de crédito e, de financiamento subsidiado de bancos estatais como o BNDES. Nesse sentido, apoiam legislações como a MP n° 517/2010, convertida na Lei n.º 12.431¹⁶⁷ que dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda das operações específicas que viabiliza o incentivo ao crédito privado de longo prazo para obras de infraestrutura. Tal Lei, na prática, determina “a redução ou a isenção de impostos para quem deseja investir em projetos de infraestrutura” (SABENÇA, 2014, p. 6).

A construção de uma política externa fundada na expansão e na construção da capacidade de competitividade de empresas de capital nacional no mercado internacional por parte do governo Lula fez manifestar-se, logo em 2003, uma matéria na revista Valor Econômico da qual exaltava a política externa, com o seguinte título “BNDES financia processo de aproximação com vizinhos”. É a política do BNDES de financiamento de grandes obras no exterior e claramente uma política de internacionalização dessas construtoras, mas, sobretudo, do próprio BNDES.

¹⁶⁷ Ver legislação na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112431.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

Nessa mesma direção, a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base a (ABDIB) noticia em seu site, uma matéria publicada em 19 de maio de 2003¹⁶⁸, apoiando e cobrando políticas que beneficiem o setor. A Abdib foi fundada em 1995 e tem por objetivo dar suporte ao setor de infraestrutura e a indústria de base nacional. Desse modo, estes dois setores se veem contemplados diante dessas políticas de crédito subsidiados e de redução de juros no governo Lula, como também são contempladas pelo (PAC) cujas obras de concessão de aeroportos e rodovias são fundamentais para o desenvolvimento econômico do país, pois alguns dos instrumentos do PAC, para viabilizar a aceleração do crescimento econômico, estão no aumento do crédito e na redução de juros para financiar o investimento em infraestrutura (BRASIL, 2007).

No que diz respeito ao volume total de crédito bancário, o primeiro balanço do PAC entre janeiro e abril de 2007 revela:

De acordo com o PAC (BRASIL, 2007, p. 9):

As operações de crédito bancário mantiveram um ritmo de crescimento forte. O saldo médio no primeiro trimestre de 2007 é 21% superior ao observado no primeiro trimestre de 2006. Isto é, entre janeiro e março de 2006 as operações de crédito bancário no país bateram um valor total de R\$ 625,8 bilhões, ao passo que no mesmo período em 2007 o valor concedido de crédito bancário foi de R\$ 757,1 bilhões.

Em relação ao andamento dos projetos de infraestrutura logística eixos rodovias, em 2007, das 865 ações previstas, 71% delas já estavam em obras, conforme aponta tabela abaixo, com uma execução orçamentária para rodovias, ferrovias, portos e marinha mercante e hidrovias de R\$ 1,761 bilhão, equivalente a 29% dos recursos destinados para logística, como se poder verificar no primeiro balanço do PAC (BRASIL, 2007).

Tabela 12 - Obras Rodoviárias Primeiro Balanço PAC – 2007 865 Ações – 71% em

Obras

<i>Tipo</i>	<i>Em projeto, licenciamento ou licitação</i>	<i>Em obras</i>
Construção e Adequação	34	37
Conservação	95	310
Recuperação	30	207
Sinalização	-	45
Controle de peso	94	13
Total	253	612

Fonte: Primeiro Balanço do PAC (BRASIL, 2007).

¹⁶⁸

Disponível em: http://www.abdib.org.br/index/noticias_lista_detalhes.cfm?id_clipping=1906&id_topico=11&data_publicacao=19/05/2003. Acesso em: 19 dez. 2020. Observação: Em 22 mar. 2021 a matéria já não estava mais no site.

Para se ter uma ideia da dimensão das obras viárias viabilizadas pelo (PAC), destaca-se, entre elas, o trecho sul do rodoanel em São Paulo/SP, sua realização foi possível graças ao convênio celebrado entre a União e o estado de São Paulo em maio de 2007, com um investimento previsto no total de R\$ 3,8 bilhões. Sendo o investimento da União o total de R\$ 1,2 bilhão, com previsão de orçamento liberado, já na época, em 2007, de R\$ 270 milhões pelo estado de São Paulo e a contrapartida da União, no total de R\$ 300 milhões (BRASIL, 2007). A extensão da obra estava prevista em 61,5 KM.

Somente nessa obra foram assinados contratos com cinco consórcios, sendo eles a um custo de R\$ 2,58 bilhões. A obra foi dividida em cinco lotes, cada um a cargo de um consórcio, escolhido por meio de licitação pública. As empresas contratadas são: Lote 1 (trecho Mauá/Anchieta) – Consórcio Andrade Gutierrez/Galvão, com o valor de R\$ 492.885.725,16; Lote 2 (trecho Anchieta/Imigrantes) – Consórcio Norberto Odebrecht/Constran, com o valor de R\$ 515.369.337,65; Lote 3 (trecho Imigrantes/Billings) – Consórcio Queiroz Galvão/CR Almeida, com o valor de R\$ 562.162.110,55; Lote 4 (trecho Billings/Guarapiranga) – Consórcio Camargo Corrêa/Serveng, com o valor de R\$ 505.109.238,06; e Lote 5 (trecho Guarapiranga/Régis Bittencourt) – Consórcio OAS/Mendes Junior, com o valor de R\$ 511.734.055,00¹⁶⁹.

Esse conjunto de obras viárias, foi considerada a maior obra viária da América Latina. Só estes dados mostram a dimensão de obras viárias promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento. Obras viárias de recuperação, conservação, controle de peso e sinalização e rodovias.

O setor da construção pesada é estratégico porque é um setor que constrói ferrovia, rodovia, pontes, barragens e represa, por exemplo. Portanto, é um setor das chamadas grandes obras de construção de portos, construção de obras de infraestrutura e, evidentemente, foi um setor bastante beneficiado pelos investimentos e empréstimos do BNDES, sobretudo, pelas obras do PAC a partir de 2007.

Vale observar que, apenas na maior obra viária da América Latina, as cinco maiores empreiteiras do país foram contempladas através dos cinco consórcios criados para realizar a operação e engenharia da obra, a saber: Odebrecht, OAS, Camargo Correa,

¹⁶⁹ Ver informação completa em : [https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/dersa-assina-contratos-para-trecho-sul-do-rodoanel/#:~:text=A%20Dersa%20Desenvolvimento%20Rodovi%C3%A1rio%20S.feira%20\(28%2F4\).](https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/dersa-assina-contratos-para-trecho-sul-do-rodoanel/#:~:text=A%20Dersa%20Desenvolvimento%20Rodovi%C3%A1rio%20S.feira%20(28%2F4).) Acesso em: 23 mar. 2021.

Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Para o PAC, estavam previstas a recuperação de 32.000 km de extensão e rodovias a um custo orçado em R\$ 8 bilhões, bem como a conservação de 52.000 Km de rodovias, com um investimento de R\$ 1,7 bilhão.

No exterior, há 86 obras realizadas e financiadas pelo BNDES desde 1998, cujo desembolso chega a US\$ 10,5 bilhões às empreiteiras. A perda está estimada em US\$ 1,5 bilhão em países como Venezuela, Moçambique e Cuba. Esses e outros contratos foram alvos de auditoria interna do BNDES, chamada pela imprensa com “caixa preta” do BNDES, eram alvos dessas investigações os empréstimos concedidos para a exportação de serviços de engenharia e outros, sobretudo, de obras no exterior e, contratos da JBS.

Nas palavras de Marques (2018, p. 211):

Naquela época vinham sendo publicadas muitas reportagens sobre denúncias de irregularidades em operações do BNDES, algumas se referindo como “caixa preta”, em alusão ao formato do prédio, metáfora que havia colocado na minha imagem da instituição, cobravam dela mais transparência.

Havia muitas críticas aos aportes de recursos do BNDES feitos pelo Tesouro Nacional para viabilizar políticas como a que foi apelidada pela imprensa de “campeões nacionais” de apoio a grandes grupos econômicos. Entre 2008 e 2014, o total emprestado pelo Tesouro ao BNDES foi de R\$ 440,8 bilhões de reais, em valores correntes¹⁷⁰, gerando um passivo equivalente a 532 bilhões de reais em setembro de 2016, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em relação às empresas chamadas de “campeões nacionais”, Plínio de Arruda Sampaio Junior (2019) afirma:

Mas qual é o papel do BNDES né, ele originalmente foi sim um banco para fomentar o desenvolvimento numa época que o Brasil tinha muita dificuldade de financiamento o financiamento era interno. Agora, esta dificuldade de financiamento sumiu o Brasil internacionalizou seu sistema financeiro então as empresas pegam dinheiro diretamente lá fora. Pra que que serviu o BNDES, serviu primeiro para uma tremenda propaganda pra dizer que tinha um desenvolvimentismo. Isso, aquilo era importante pro PT se diferenciar do PSDB e segundo pra fomentar o que eles chamavam de campeões nacionais o caso mais evidente disso é a Embraer era a coqueluche do BNDES. Então nós na verdade fomentamos uma empresa que acabou caindo no colo da Boeing. Mas não é só o BNDES (Embraer) a JBS é outro dos campeões nacionais que não tem nada de campeão porque é uma empresa muito rudimentar quase que primitiva de vender carne no estrangeiro e que quando a coisa apertou eles fizeram uma tentativa de se internacionalizar pros EUA virar americana. Então isso, digamos, na verdade mostra a fragilidade do BNDES uma política pra fomentar algumas empresas escolhidas a dedo não fez muito mais do que isso¹⁷¹.

¹⁷⁰ “Recursos financeiros captados junto ao Tesouro Nacional”, BNDES. Disponível em: <https://bit.ly/2PU4Wop>. Acesso em: 21. set. 2018.

¹⁷¹ Entrevista cedida em 26 de janeiro de 2019.

A princípio, não foi encontrada nenhuma irregularidade nas operações do BNDES, como afirmou o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Gustavo Montezano, em 29 de janeiro de 2020. “*A auditoria externa contratada pela instituição não encontrou irregularidades nos contratos com o Grupo JBS*”. E, portanto, afirma novamente Gustavo Montezano “*Não há mais nada a esclarecer em relação às operações do Banco*” Gustavo Montezano¹⁷². Essa auditoria das operações do Banco com o grupo J&F está comentada com maior profundidade no capítulo V.

Mas não é essa a percepção de estudiosos, pesquisadores e acadêmicos sobre a relação do governo Lula com as empreiteiras. Gilberto Maringoni¹⁷³, em artigo escrito para a Revista Movimento¹⁷⁴, recordando fala do amigo Vladimir Palmeira, levanta essa hipótese de conluio com esse setor da burguesia nacional.

Maringoni (2017) destaca:

Ele dizia que um governo de esquerda eleito deveria levar as barreiras da legalidade ao limite da ilegalidade, para então construir uma nova legalidade. Evidentemente, não estava se referindo a ser corrompido por empreiteiras ou cooptado pelos negócios da burguesia e seus partidos, mas da necessidade de ir além dos limites que a legalidade impõe, articulando as medidas governamentais à mobilização social, como forma de superar estes limites. Ou seja, trata-se de utilizar a posição adquirida na superestrutura da sociedade capitalista para modificar as prioridades governamentais e o próprio regime político, esgarçar os mecanismos da democracia representativa e, dessa forma, redesenhá-lo transitando a uma democracia direta ou participativa¹⁷⁵.

Mas retornando às operações realizadas entre o Banco e empreiteiras no exterior, tais operações passam por mais de 10 países na América Latina, América Central e África, entre eles, Argentina, México, Cuba e Angola. Esses dados podem ser conferidos nos links a seguir bem como aparecem com maiores detalhes no capítulo V¹⁷⁶:

¹⁷² [agenciabrasil.ebc.com.br em 29 de janeiro de 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/auditoria-externa-nao-encontrou-irregularidade-em-contratos-diz-bndes>. Acesso em 19 ago.2021.](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/auditoria-externa-nao-encontrou-irregularidade-em-contratos-diz-bndes)

¹⁷³ Doutor em História Social pela FFLCH-USP e professor adjunto de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC. É autor, entre outros, de *A Revolução Venezuelana* (Editora Unesp, 2009) e *Angelo Agostini: a imprensa ilustrada da Corte à Capital Federal – 1864-1910* (Devir, 2011). Cartunista, ilustrou algumas capas de livros publicados pela Boitempo Editorial na Coleção Marx Engels, como o Manifesto comunista.

¹⁷⁴ Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/08/lulismo-conciliacao-de-classes-programa-polemica-maringoni/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁷⁵ MARINGONI, Gilberto. <https://movimentorevista.com.br/2017/08/lulismo-conciliacao-de-classes-programa-polemica-maringoni/>. 2017. Acesso em 19/08/2021. 2017. Acesso em 19 ago. 2021.

¹⁷⁶ <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,dossie-bndes-as-86-obras-no-externo-financiadas-pelo-banco,689269>. Acesso em 18/08/2021. E, <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697>. Acesso em 18/08/2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/auditoria-externa-nao-encontrou-irregularidade-em-contratos-diz-bndes>. Acesso em: 18 jun. 2021.

Em se tratando da maior empreiteira do país, a Odebrecht, a relação da empresa com o BNDES e o governo Lula e do PT pode-se, no período estudado, classificar em quatro “eixos”: a) sua relação no processo de internacionalização de empresas de capital nacional, sobretudo, a relação Sul-sul que havida dado ao BNDES o protagonismo na política externa do PT, como a própria internacionalização do BNDES; b) A relação do BNDES no que diz respeito ao PAC e às obras de infraestrutura do país, como já citado aqui como exemplo, as obras viárias do Rodoanel em São Paulo e outras obras de conservação e recuperação viárias, bem como as obras na cadeia produtiva da Petrobras; c) sua relação com a Caixa Econômica Federal no programa Minha Casa Minha Vida, através da subsidiária Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., cuja constituição enquanto empresa aconteceu em 03 de abril de 2007 e que celebrou contratos de empreendimentos para famílias de baixa renda faixa 1, cujos contratos celebrados em algumas capitais brasileiras estão descritos a seguir. Nesse sentido, afirma Mantega (2020), “Nós mal tínhamos financiamento habitacional. A partir de mudanças na legislação nós conseguimos fortalecer financiamento habitacional, que foi um dos setores que mais cresceu”¹⁷⁷.

Os empreendimentos que ficaram a cargo da Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., CNPJ 08.758.695/0001-87, estão situados nas seguintes capitais do país. Esses empreendimentos foram contratados pela Caixa Econômica Federal no papel de administradora do FAR¹⁷⁸ para a construção de habitações para o Programa Minha casa Minha Vida, faixa 1 famílias de baixa renda no período 2007/2014: a) Bosque das Bromélias Residencial 1 – Salvador/BA; b) Bosque das Bromélias Residencial 4, Salvador/BA; c) Bairro Novo Salvador Residencial 2, Salvador/BA; d) Bairro Novo Salvador Residencial 3, Salvador/BA; d) Bosque das Bromélias Residencial 5, Salvador/BA; e) Bosque das Bromélias Residencial 6, Salvador/BA; f) Residencial Jardim Canário, Rio de Janeiro/RJ; g) Residencial Jardim Bela flor 2, Rio de Janeiro/RJ. Dados adquiridos através da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

¹⁷⁸ A Medida Provisória (MP) 350/07 altera as regras do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado para atender as famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. A MP permite que os mutuários antecipem a compra da unidade habitacional arrendada. Com a aprovação, o Ministério das Cidades, que administra o PAR, deverá editar uma portaria autorizando a antecipação da compra a partir do quinto ano do arrendamento. Hoje só é possível ao final do contrato, que é de 15 anos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/94109-mp-350-permite-antecipacao-da-compra-de-imovel-arrendado/>. Acesso em: 18 jun. 2021. Fonte: Agência Câmara de Notícias

¹⁷⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

Vale lembrar que o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 e contratou, naquele ano, cerca de 286 mil unidades, aumentando consideravelmente o número de unidades contratadas no último ano do PAC e da gestão do governo Lula, em 2010, quando contratou até novembro daquele ano, 463,6 mil unidades no valor de R\$ 28,4 bilhões (BRASIL, 2010b).

Nas palavras de R.; BRAGA Braga (2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 82):

Uma boa maneira de observar a reprodução desse conflito que se espalha pelas periferias brasileiras é por meio do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Originalmente apresentado como demanda do setor da construção civil para sair da crise econômica instalada em 2008, o MCMV foi ampliado e transformado pelo segundo governo Lula da Silva na política oficial de habitação do país. A estrutura do programa apoia-se no subsídio governamental ao crédito para aquisição da casa própria. Trata-se de uma política que reproduz o padrão tradicional de articulação entre o Estado e os interesses privados que tem prevalecido historicamente no país, isto é, a espoliação dos fundos públicos em benefício da acumulação privada.

Percebeu-se aqui que prevaleceu a lógica das instituições privadas como tomadoras de decisão, muitas vezes “formuladoras de políticas públicas” e, portanto, de acordo com essas decisões fortalece uma política da acumulação rentista, que mais uma vez seria paga pelo trabalhador.

Tratamos aqui das empresas do setor de infraestrutura que compõem a frente política da experiência desenvolvimentista dos anos 2003 a 2010. Abordamos seus interesses, suas relações com o governo e como essa fração da burguesia nacional atua dentro e fora dos marcos institucionais, defendendo seus interesses.

Indústria

A indústria, ao contrário do que ocorreu com o agronegócio, intercalou períodos de apoio e períodos de conflitos. Lula, em seu segundo mandato focou sua política no crescimento econômico, apoiado numa prescrição de expansão do mercado interno, mantendo o incentivo à produção e commodities que ainda se valendo do boom internacional da valorização de preços, bem como a “redução de tributos que beneficiaram os grandes capitais (industrial, construção civil, etc.)” (ANTUNES, 2015, p. 13).

Por outro lado, o PSI foi um programa público de financiamento para máquinas e equipamentos utilizado por grandes e médias empresas. O programa surgiu para reduzir os impactos da crise financeira internacional e perdurou de 2009 a 2015. Tais empréstimos ficaram a cargo do BNDES, o valor total disponibilizado pelo programa foi da ordem de R\$ 359 bilhões de reais, mas o que ocorreu foi que os bancos privados, credenciados no BNDES para o programa, repassaram R\$ 327 bilhões de reais dos recursos do tesouro nacional.

Todavia, a indústria de transformação passou por um processo de desindustrialização do componente do conteúdo nacional da indústria de transformação, já que o país continuou praticando uma política de abertura comercial. Aliado a isso, a inserção dos produtos chineses no país, tanto de bens não manufaturados quanto produtos intermediários, acabou acelerando esse processo desindustrialização do setor de transformação. Mas ao observar o gráfico do estudo da Fiesp (2011), logo percebe-se que o processo de desindustrialização já ocorria antes mesmo do governo Lula, embora a política de abertura comercial tenha prevalecido no período. Isto é, num mundo globalizado e o atual período do capitalismo o neoliberalismo, levou o Brasil a investir numa perspectiva identificada com desenvolvimentismo com formulação de políticas direcionadas para setores estratégicos da economia brasileira que deem condições para as empresas nacionais adquirirem competitividade internacional. Nesse sentido, conforme o grau de abertura de um país e, tratando-se de um país em desenvolvimento como o Brasil, maior há possibilidade de desindustrialização. Isso só não explica o processo de desindustrialização ocorrido no país.

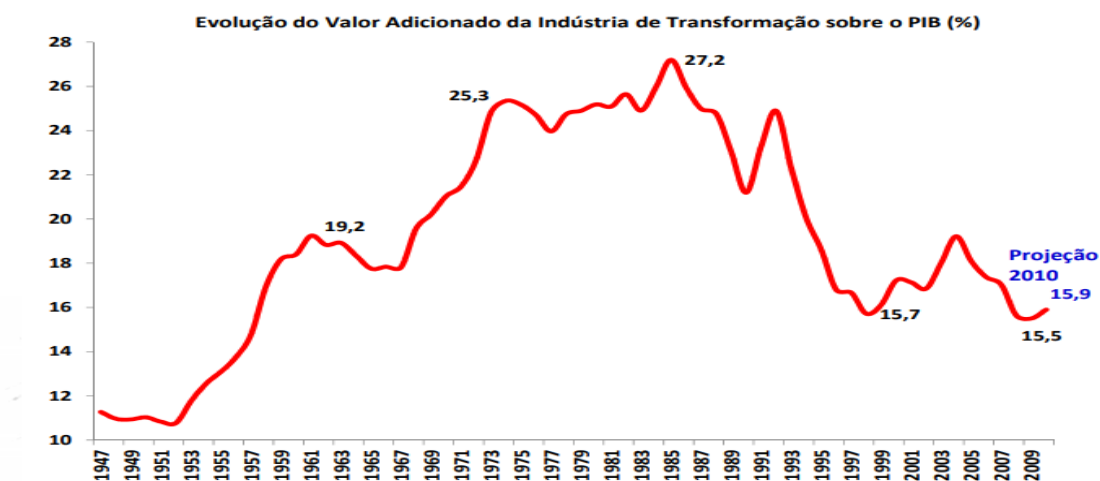
Mas se observarmos a fórmula que representa o grau de abertura do país ajuda a entender melhor o processo de desindustrialização. – $GA = (X+M) / PIB \text{ Mundial}$ – GA = Grau de abertura – X- exportações M= Importações - PIB = produto interno bruto.

Quer dizer, quanto maior for M (importação) em relação a X (exportação) como mostra a análise no capítulo 1 páginas 91 e 92 menor a participação do PIB nacional no PIB mundial como aponta o gráfico do Estudo da FGV¹⁸⁰ (2010). Se em 1970, o PIB industrial nacional correspondia a 2,9% do PIB mundial, em 1980 já estava em 6,4%. Mas a partir de então, caiu ao nível de 1970, alcançando 2,4 em 2007 (FGV, 2010). Em

¹⁸⁰ Ver estudo completo em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>. Acesso em: 25 mar. 2021.

outras palavras, a desindustrialização no Brasil também é percebida pelo declínio das exportações de bens manufaturados para o mercado internacional.

Gráfico 16 - Evolução do Valor Adicionado da Indústria de Transformação sobre o PIB (%)



Fonte: IBGE. Elaboração: Fiesp (2011, p. 3).

Por outro lado, estudos apontam para uma reprimarização, cujo “país rico em recursos naturais tenderia a alterar a pauta do comércio exterior de bens primários em detrimento de bens manufaturados” (CARVALHO; CUTRIM CARVALHO, 2011, p. 35). Mas no governo Lula, ocorreram duas coisas ao mesmo tempo, as políticas de incentivo às empresas de capital nacional se concentraram no que o governo definia como “campeões nacionais”, mas essas empresas, consideradas estratégicas em seus setores, não eram do setor mais dinâmico da economia, eram empresas do agronegócio, extrativista mineral, inclui-se aí a Petrobras que seria uma base absolutamente importante da indústria de transformação e às grandes empreiteiras. Por outro lado, não houve a devida proteção das indústrias nacionais, uma política industrial efetiva que investisse em indústrias de alta tecnologia, que promovesse novos modos de produção, tudo isso aliado a uma política de juros altos. Nas palavras de Ha-Joon Chang, professor de economia da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, em entrevista concedida ao El País, em janeiro de 2018, “Além disso, as políticas macroeconômicas têm sido muito ruins para o setor industrial, especialmente a alta taxa de juros, uma das maiores do mundo”¹⁸¹.

¹⁸¹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/economia/1515177346_780498.html. Acesso em: 25 mar. 2021.

Vista brevemente a conjuntura do setor industrial, passamos a analisar qual era a relação do setor com o governo petista. Uma das principais instituições que representa a categoria, a Fiesp, lança mão de sua revista Indústria e nela, por meio de matérias relevantes, faz uso de um poderoso instrumento de comunicação para apoiar ou não políticas econômicas desse ou daquele governo.

Em se tratando do governo petista, sobretudo, do primeiro governo Lula e com a posse da nova diretoria que tinha como presidente Paulo Skaf, eleito com apoio do planalto já em 2004, retoma a veiculação da Revista da Indústria, cuja edição de número 102 explicita seu apoio ao governo Lula. Nas palavras de Boito Junior (2012, p. 88): “O número seguinte da Revista da Indústria cobre a solenidade de posse da nova diretoria da federação. Tal solenidade foi uma demonstração de força e unidade da Fiesp com o governo federal”.

A edição número 102 da *Revista da Indústria* traz em sua matéria de abertura o seguinte título: “*Autoridades de todo o país e mais 4 mil convidados compareceram à posse do presidente da Fiesp, na maior solenidade já organizada para uma entidade de classe*” (REVISTA DA INDÚSTRIA, 2004).

Na cerimônia de posse de Paulo Skaf, realizada no Museu Paulista, além de importantes autoridades como o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) Armando Monteiro Neto e mais presidentes de Federação de Indústria de 18 estados, estavam presentes o presidente Lula e mais 8 ministros, assim como a então prefeita da cidade de São Paulo, Marta Suplicy.

O corpo da matéria de primeira página traz uma monumental foto (BOITO JUNIOR, 2012a), em que se encontram todas autoridades numa demonstração de unidade e força entre a entidade de classe e o governo federal

Segundo a Revista da Indústria (2004, p. 6):

Solenidade de posse da nova diretoria da FIESP, no Museu Paulista, passa à história como a maior já organizada para uma entidade de classe. Mais de 4 mil convidados assistiram à cerimônia, marcada por forte tom político, à qual não faltaram as mais importantes autoridades do país.

Além do presidente Lula e oito ministros de Estado, a posse de Paulo Skaf foi prestigiada por cinco governadores – entre eles o paulista Geraldo Alckmin-, a prefeita de São Paulo Marta Suplicy, o ex-presidente da Fiesp, Luis Eulálio de Bueno Vidigal, e o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Armando Monteiro Neto [...].

Posteriormente, outras edições da Revista da Indústria voltaram em maior ou menor tom a mostrar que o setor industrial, representado pela Fiesp, fazia parte da frente política da experiência desenvolvimentista dos anos 2000 (BOITO JUNIOR, 2012a).

Logo na edição de n.º103, há duas matérias que evidenciam o apoio dessa fração da burguesia nacional ao então presidente, ex-sindicalista. O título da matéria e o seguinte: “Caminhos Cruzados: protagonistas da história contemporânea, sociólogo e ex-líder sindical trabalharam juntos para traçar um novo rumo para o Brasil” (REVISTA DA INDÚSTRIA, 2005). Abaixo do subtítulo da matéria, uma foto de Fernando Henrique Cardoso e Lula, juntos, distribuindo jornais do MDB, no Grande ABC, em 1978.

Na mesma edição de n.º103, p. 48-50, a revista traz a seguinte matéria, ressaltando a importância do Senai-SP na indústria nacional e como de lá saíram líderes que na época iam desde cientistas até presidente da República. Uma clara alusão a Lula como ex-aluno, que havia se tornado presidente do país. O título da matéria registra o sucesso desses ex-alunos e reporta: “Plataforma para o sucesso: um ex-aluno se tornou piloto da Nasa (Marcos Pontes, atual ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações). Outro segue carreira de executivo na Xerox do Brasil (Clóvis Castanho). Outros, ainda, incursionaram na carreira política e chegaram ao Poder, como Lula, nosso presidente da República. Numa clara alusão de apoio da Indústria a Lula.

Na edição de n.º 111, de setembro de 2005, o tom muda brevemente e agora é de cobrança em alusão ao escândalo do Mensalão, em julho de 2005. O título da capa da revista traz os seguintes dizeres “Reforma política. A HORA É ESTA. Sociedade e Congresso concordam: o Brasil não pode mais adiar esse debate, essencial para o crescimento” (REVISTA DA INDÚSTRIA, 2005). Embora, o título da capa é de cobrança por uma reforma política, que livraria o país da corrupção, como diz a matéria, o tom de cobrança não é direcionado diretamente ao governo Lula, mas ao sistema político ao qual ao país havia escolhido como estrutura política. Como afirma Boito Junior (2012b), uma vez instalada uma crise política por conta do mensalão a resposta deveria ser a reforma política para frear a crise e não um processo de impeachment, como deseja o PSDB, já que não contaria com o apoio do empresariado nacional para abertura de um processo de impedimento do presidente Lula na época.

Já a edição de n.º 117 de abril/maio de 2006, traz em sua capa o novo ministro da fazenda, Guido Mantega, com o título: “Um desenvolvimentista na Fazenda. O perfil e a trajetória profissional de Guido Mantega sugerem que o novo ministro poderá acelerar

a queda dos juros” (REVISTA DA INDÚSTRIA, 2006). A redução de juros era e é uma reivindicação do setor industrial, já que Lula havia dado continuidade a uma política de alta taxa de juros, uma das maiores do mundo e, portanto, muito prejudicial ao setor.

São vários os representantes da indústria que veem com bons olhos a troca de ministros no Ministério da Fazenda, isto é, a saída de Palloci, considerado um defensor da ortodoxia econômica e a entrada de Mantega, um desenvolvimentista, ainda com algumas ressalvas. Para Paulo Franchini, diretor titular do Departamento de Pesquisa e Estudos Econômicos (Depecon) da Fiesp, Mantega seria um desenvolvimentista com ideias mais próximas do setor produtivo. Enquanto o empresário Mário César Martins de Camargo, presidente da Associação Brasileira das Indústrias Gráficas (Abigraf), lança mão de um tom mais crítico e afirma que não haverá mudança no rumo da política econômica de Lula. Mário César: “qualquer um que sentar na cadeira da Fazenda irá sofrer da síndrome de Pedro Malan”. Ou seja, adotará uma política de contenção de inflação por meio dos juros” (REVISTA DA INDÚSTRIA, 2006, p. 22).

E, por fim, na edição de n.º 130, de julho de 2007, a revista sobe o tom e cobra do governo a redução dos gastos públicos, o que significa, na prática, a redução do investimento em políticas sociais, como de transferência de renda e uma dura crítica a Lula, quando aumentou o número de funcionários comissionados na esfera federal ao mesmo tempo que concedeu reajustes salariais.

O título da matéria representa claramente a insatisfação do setor com a medida tomada por Lula: “O Governo na Contramão”: Na direção oposta do clamor da sociedade, as despesas do setor público brasileiro continuam aumentando. Somente a esfera federal consumiu o equivalente a quase 20% do PIB no ano passado.

Logo no início da matéria, a crítica é contundente.

Conforme a Revista da Indústria n.º 130 (2007, p. 18):

Brasil precisa reduzir os gastos públicos. Repetida à exaustão em todos os setores da sociedade, a frase se tornou um mantra. Mas parece produzir efeito contrário ao almejado: a última má notícia sobre o assunto foi dada em junho aos brasileiros: com uma só canetada, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva aumentou o quadro de funcionários comissionados do governo federal – aqueles contratados sem concurso público – de 19.797 para 21.000 cargos e, ao mesmo tempo, lhes concedeu reajustes salariais de até 139,7%.

O setor industrial sempre foi o setor dinâmico da economia, e os bancos estatais, sobretudo o BNDES, seriam os financiadores do nóculo irradiador da cadeia produtiva. Este, por sua vez, é o que conduz toda a cadeia de valor da estrutura econômica. O

investimento no setor industrial gera um efeito multiplicador que espraia toda a demanda e dinâmica da economia, gerando emprego e renda. Na experiência desenvolvimentista dos anos 2000, ou o social-desenvolvimentismo, é necessário ter crescimento econômico com importante eixo social. Em outras palavras, o Estado deve compartilhar a riqueza com os trabalhadores.

Percebe-se que nessa nova frente política, que compõe a experiência desenvolvimentista do início dos anos 2000 do governo Lula, ascende ao poder absorvido pelo Partido dos Trabalhadores a fração da burguesia interna brasileira, a fração “nacionalista” que tem sua própria base de acumulação de capital (BOITO JUNIOR, 2013).

Essa fração faz frente à fração rentista da burguesia nacional que é associada ao capital financeiro estrangeiro. Aliada a essa fração interna da burguesia, a “nacionalista”, orbita em seu entorno outros setores da sociedade brasileira. Nomeadamente, os mais basilares setores das classes populares, formando o bloco de poder da frente política da experiência desenvolvimentista. Essas forças populares sempre foram a base do Partido dos Trabalhadores.

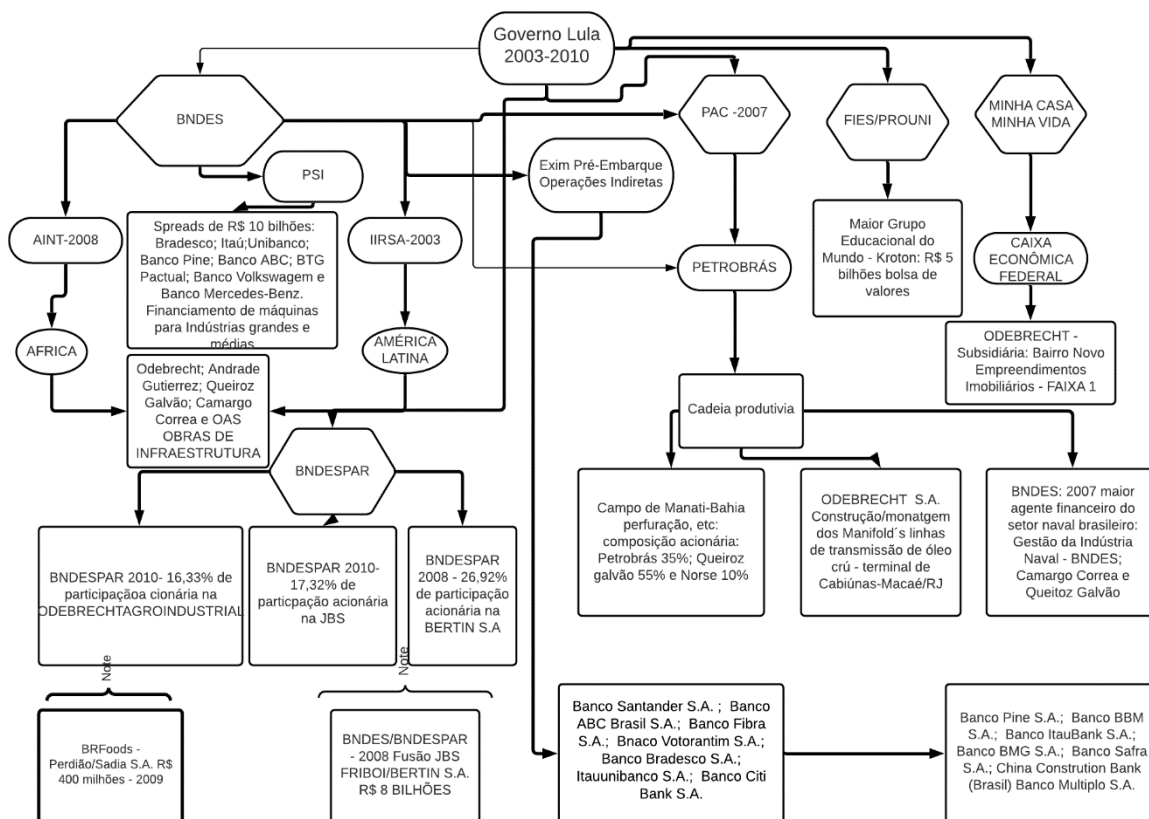
No fluxograma, abaixo, estão desenhadas as relações do governo Lula com os setores da burguesia nacional. Traçamos, aqui, as relações entre o governo Lula e as frações de classes e classes na experiência desenvolvimentista. Essas relações não são explícitas ou acordadas por uma perspectiva concreta de conciliação de classes, ou pelo menos, não como política que beneficiariam tais frações. Mas, são propostas políticas intermediadas diretamente entre governo e os setores. Entretanto, elas são políticas públicas que se apresentam como interesse universal através de programas como Minha Casa Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa de Sustentação de Investimentos que promovem o fomento do crescimento econômico, bem como o financiamento desses setores, via investimento estatal, que se justificam através da geração de empregos, renda, aumento do poder de compra, mas em um grau muito menor. Em outras palavras, essas políticas de fomento à economia fortalecem o polo privado do Estado, ao ampliar a utilização de recursos de fundo público por instituições privadas em diversos setores da economia, como apontado.

Nas palavras de Mantega (2020):

O empresariado, infelizmente, não vê que você ter um grande mercado consumidor significa ter todo esse pessoal, todos esses trabalhadores,

consumindo. Eles querem que o salário seja menor, eles nunca vão concordar 100% com a nossa política, mesmo quando eles ganham dinheiro. Ou seja, você tem que usar o Estado para distribuir renda, o Estado tem que compartilhar a riqueza com os trabalhadores¹⁸².

Figura 9 - Fluxograma Relações Governamentais 2003/2010 - O Desenvolvimento de Políticas Públicas e sua Relação com os Setores da Economia



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sindicalismo

É no sindicalismo, ou melhor, na categoria dos sindicalistas que se revela o transformismo ocorrido no Partido dos Trabalhadores. É a fração da classe trabalhadora mais organizada, como maior poder de mobilização que o Partido dos Trabalhadores e Lula encontram em sua base política, seu apoio não é só para se eleger, mas para governar.

É esta fração que reúne as melhores condições de trabalho e os melhores salários e melhores postos de trabalho, bem como a melhor remuneração entre toda a classe

¹⁸² Entrevista concedida pessoalmente - Guido Mantega (17/02/2020).

operária. São os sindicalistas os primeiros a reunir condições e organização de luta social, são as primeiras mobilizações, ainda, no regime militar por uma melhora das condições de vida e trabalho que concederão o caráter movimentista do sindicalismo brasileiro (COUTO, 1995). É no bojo dessas mobilizações que se conquista direitos sociais e trabalhistas, tão duramente negados. É no chão de fábrica das grandes montadoras, nas empresas multinacionais, na Educação e nas instituições financeiras públicas e privadas que nasce o novo sindicalismo brasileiro (BOITO JUNIOR, 2003a).

É o caráter movimentista dos sindicalistas autênticos surgido de operários altamente organizados que esse setor da classe trabalhadora vai se transformar no grupo com maior poder de pressão ao governo. É nos sindicatos que toda sua força está concentrada e representadas as categorias de trabalhadores como bancários, petroleiros e operários das grandes montadoras. Nas palavras de Boito Junior (2003b, p. 15) “Os trabalhadores das montadoras, os petroleiros e os bancários estão representados no cenário sindical pela corrente *Articulação Sindical*, que é uma corrente hegemônica na CUT, e estão vinculados também à corrente que controla o PT”.

O processo de transformismo (GRAMSCI, 1988) do PT desloca os sindicalistas, cujo caráter movimentista adquirido nas mobilizações contra o regime militar se perde ao longo dos anos, e esses ocupam altos cargos da burocracia pública. Os sindicalistas no governo Lula e do PT não serão técnicos burocratas que decidirão sobre políticas macro econômicas, mas se distribuirão em cargos de segundo escalão de secretarias e de fundos de pensão e investimento.

De acordo com R.;BRAGA (2019),

Os sindicalistas não tiveram um papel principal na formação da política econômica, mas, seguramente tiveram um papel subsidiário, importante inegavelmente na medida em que os sindicalistas, eles participaram das decisões de grandes fundos de pensão pelo deles serem parte desses comitês gestores e dos conselhos de fundo de pensão, que por sua vez atuaram, por exemplo, no apoio, enfim das políticas de aceleração do crescimento dos governos Lula e Dilma¹⁸³.

Os sindicalistas foram, em parte, “responsáveis” pela definição das diretrizes e, ao mesmo tempo, pelo modo de operacionalização do investimento, por exemplo, em grandes projetos e grandes obras na Amazônia, como Girau, Santo Antonio e Belo Monte no Nordeste. No Rio de Janeiro, ações e projetos que envolvem o pré-sal passam por equacionamento, via fundos de pensão, de empresas públicas que tinham em seus

¹⁸³ Entrevista concedida pessoalmente com Ruy Braga, em 22 de agosto de 2019.

conselhos e comitê de gestão sindicalistas. Ainda, segundo Fernandes e Cassin (2018), a burocracia sindical, quando controlada pelo Estado, se intensifica nos sindicatos, essas ações confluem para uma integração substancial da central sindical como à obsoleta estrutura do sindicalismo corporativo de Getúlio Vargas.

Entretanto, segundo Boito (2003a), os operários, embora acreditem que os fundos de pensão conduzidos pelo próprio sindicato possa ser um enorme avanço no que diz respeito ao controle democrático do sistema previdenciário, na verdade, acabam fragilizando a solidariedade operária, colocando em xeque a própria aposentadoria dos operários, quando, na verdade, tal benefício está à mercê do mercado.

Mas, os sindicalistas tiveram um papel estratégico no governo Lula e não tiveram papel nenhum na formulação da política econômica, mas estes, por sua vez, tiveram importante participação na formatação dessas políticas que operacionalizaram a aceleração do crescimento e do desenvolvimento. Entre os fundos de investimentos criados para subsidiar o PAC estão os Fundo de Investimento em Participações em infraestrutura, criado através da MP 348/07, e o Fundo de Investimento do FGTS - FI-FGTS, instituído pela MP 349/07, ambas aprovadas na Câmara (BRASIL, 2007). A MP 348/07, que instituiu o Fundo de Investimento e Participações em Infraestrutura, destinava a captar investimentos privados para financiar projetos nas áreas de energia, transporte, água e saneamento básico¹⁸⁴. Ao passo que a MP 349/07 que instituiu o Fundo de Investimento do FGTS que alterou a Lei de n.º 8.036 de 11 de maio de 1990, e dá outras providências como permitir a utilização de recursos da conta vinculada do trabalhador para adquirir cotas do fundo de investimento do FGTS para o (PAC)¹⁸⁵.

Esses fundos foram responsáveis pelos subsídios das obras em infraestrutura do PAC e estavam sob responsabilidade dos comitês gestores e de conselho de empresas públicas em que haviam sindicalistas, participando ativamente da elaboração e da tomada de decisão dessas políticas.

Os sindicalistas também atuaram na definição de outras políticas públicas como, por exemplo, a política de valorização do salário mínimo, uma luta permanente da classe, de políticas públicas na área da saúde e no próprio Minha Casa Minha Vida, que até certa

¹⁸⁴ Ver MP na íntegra: <https://www.camara.leg.br/noticias/94083-mp-348-cria-fundo-para-investimento-em-infra-estrutura/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

¹⁸⁵ Ver MP na íntegra: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339848>. Acesso em: 17 mar. 2021.

medida teve a participação dos sindicalistas. O que explica, até certo ponto, o grau de participação de sindicalistas no governo Lula e do PT. Em outras palavras, aqueles sindicalistas da criação do Partido dos Trabalhadores, das mobilizações e das greves em 1977, do posicionamento plenamente oposicionista e contestador da ordem institucional agora faziam parte desse aparelho estatal burocrático, que tanto combateram anteriormente.

Além do mais, os “sindicalistas autênticos”, esses que constituíram o núcleo do novo sindicalismo, a chamada Articulação Sindical, sobretudo as lideranças do operariado metalúrgico no grande ABC paulista, lançaram mão de uma estratégia economicista e corporativista que foi impossibilitada de vingar naquele momento de regime militar que promovia uma política de arrocho salarial.

De acordo com Boito Junior (2003b, p. 13):

É importante recuperar, nos dias de hoje, a fase inicial da história desse sindicalismo, que foi relegada, não por acaso, ao esquecimento. No final da década de 1970, o sindicalismo dos metalúrgicos do ABC, que sempre foi um sindicalismo controlado pelo operariado das montadoras de veículos e, particularmente, pelo setor mais qualificado desse operariado, apresentava uma concepção economicista e corporativa da ação sindical. Economicista, na medida em que recusava a ação política dos trabalhadores, e corporativista, não no sentido de corporativismo de Estado, que era e é o corporativismo típico da estrutura sindical brasileira, mas um corporativismo de novo tipo, caracterizado pelo insulamento de um pequeno setor das classes trabalhadoras no terreno da organização e da luta política ou sindical – o egoísmo de fração, do qual falava Gramsci.

A estratégia economicista, pregada pela liderança sindical metalúrgica, estava fundada na elevação salarial e ampliação do consumo, praticada pela livre negociação entre sindicatos e empresas, sem vínculo político, isto é, as negociações sobre direitos trabalhistas deveriam ser feitas fora do ordenamento institucional de caráter livre. Aqui, mais uma vez, se revela o caráter contestador do modelo originário do novo sindicalismo e do Partido dos Trabalhadores, de tal maneira que já na década de 1980, com o surgimento da CUT e a construção do próprio PT essas reivindicações aparecerão nos Congressos da CUT e do PT (BOITO JUNIOR, 2003b).

Não ao acaso, essas reivindicações aparecerão na carta ao povo brasileiro de 2002, como já mencionado. É elemento substancial na política econômica de Lula e do PT entre 2003/2010 a expansão do mercado interno, com inclusão pelo consumo que simboliza as políticas de distribuição, transferência de renda e facilitação do crédito com o objetivo de aumentar o consumo, ampliando o mercado interno. Aliado a isso, as

políticas de crescimento, como o PAC, criam crescimento econômico através de obras de infraestrutura cujos fundos de pensão serão os grandes subsidiários de recursos para o PAC. Este que previa geração de emprego e renda através de uma agenda desenvolvimentista.

Por essa razão, ao olharmos os programas de governo do Partido dos Trabalhadores, ao longo dos anos, perceberemos que as reivindicações sindicalistas nunca foram pela superação do subdesenvolvimento pelo socialismo, como indicavam alguns autores da interpretação socialista do desenvolvimento.

Era uma plataforma reivindicativa do novo sindicalismo, uma política de negociação de valorização salarial livre, sem participação estatal. Por isso, na década de 1990 sindicalistas de trabalhadores de escritório (serviços) e de montadoras tinham, em sua perspectiva, uma legislação em que o acordo coletivo prevaleceria sobre o legislado (BOITO JUNIOR, 2003b). Mas, uma vez com instrumentos do ordenamento estatal sindicalistas participantes do governo Lula lançaram mão de dispositivos institucionais estatais para atacar o trabalhador. Nessa perspectiva, Jacques Wagner, então ministro do Trabalho e ex-sindicalista, sobretudo, sindicalista participante do núcleo duro do PT e da CUT, através da Articulação Sindical, de olho na reforma trabalhista, afirmou para o *Jornal o Estadão*¹⁸⁶ em primeiro de maio de 2003: “Que a legislação trabalhista atual é muito complexa e a nova precisaria ser mais transparente. É o que eu chamo de uma espécie de faxina da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas)”. Entre a faxina, citada pelo ministro, estavam as férias remuneradas, chama por ele de “penduricalho”.

A despeito disso, a reforma da previdência do servidor de 2003 é outro exemplo claro de transformismo do Partido dos Trabalhadores. De autoria do executivo, a PEC 40/2003 colocou o governo de Lula e do PT em vias de colisão com sua base, criando uma crise no partido que levou importantes lideranças a saírem. A reforma da previdência, cujo relator era o deputado José Pimentel (PT/CE), ex-sindicalista, diretor do Sindicato dos Bancários do Ceará, apresentou a emenda aglutinativa n° 4 da PEC 40/2003, gerando a norma emenda constitucional n° 41 que previa: a) aumento de 7 anos para a idade mínima; b) cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas; c) redutor de pensões; d) eliminação da aposentadoria proporcional; e) extinção da aposentadoria do professor universitário e, f) fim da paridade e integridade para futuros servidores. Teve

¹⁸⁶ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jacques-wagner-promete-reforma-trabalhista-ate-fim-do-ano,20030501p37366>. Acesso em: 17 mar. 2021.

como resultado sua aprovação em primeiro turno. Vale lembrar que a indicação do voto “sim” era contra o servidor. O resultado da votação foi pela reforma, com 358 votos a favor (sim), 126 votos contra (não) e 9 abstenções, como aponta o estudo do Diap (2003), com 74 votos dos 90 deputados do PT, que faziam parte daquela legislatura e 9 que não votaram, ou por estar em missão oficial, abstenção ou não exercer o ofício naquele momento.

Percebe-se, durante nossa análise, que os sindicalistas, um forte grupo de pressão e base de apoio substancial do governo do PT, acabaram se burocratizando quando parte assumiu altos cargos do governo, preservando a ordem estatal institucional, algo que sempre foi combatido pelos sindicalistas. Nas entrevistas cedidas por Plínio Soares de Arruda Sampaio Junior, professor livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp, ele afirmou o seguinte:

No governo eles tiveram sim, o Chico de Oliveira falava do ornitorrinco queria dizer o seguinte como essa burocracia sindical foi absolvida pelo sistema. Ele dizia olha isso, no fundo eles fizeram parte do sistema e se beneficiaram do sistema e, portanto, passaram a jogar dentro do governo a favor da preservação da ordem e não da mudança da ordem e nesse sentido eles tiveram um papel estratégico. Também tiveram papel estratégico para apaziguar a classe. Eu me lembro, pessoalmente de ir nos sindicatos e o pessoal do PT dizendo que eles estavam sofrendo muita pressão porque o pessoal do governo ligava pra não fazer greve e os que ligavam eram sindicalistas que eram amigos né. Então eles tiveram o papel estratégico tanto no apaziguamento como no conservadorismo do governo Lula no sentido de não mexer em nenhuma estrutura estratégica da sociedade brasileira¹⁸⁷.

E, por último, os sindicalistas que, como já vimos, reuniam em seu bojo o núcleo duro da CUT e do PT que se formou durante a ditadura militar com forte engajamento e particular experiência movimentista, fundada na lógica extraparlamentar e de combate ao ordenamento estatal institucional. Esse sindicalismo acabou sofrendo um processo de transformismo ao longo dos anos e seu ápice foi a eleição de Lula à Presidência da República. De acordo com Gramsci (1988), esse seria um “tipo de transformismo” em qual há uma cooptação ou assimilação pelo bloco de poder ou das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas e, que tal transformismo é capaz de cooptar em determinados momentos “grupos radicais inteiros e transformá-los em campo moderado”. Logo, os sindicalistas tiveram um papel estratégico no governo Lula. Mas, não tiveram papel nenhum na formulação da política econômica. “A formulação da política econômica no Brasil é feita de fora para dentro”,

¹⁸⁷ Entrevistas concedidas pessoalmente – Plínio Arruda Sampaio Junior, em janeiro de 2019.

pois o governo brasileiro acata as exigências do FMI, as exigências das chamadas agências internacionais de avaliação de risco. Nesse sentido, é isso que determina a política econômica e o fundamental da política econômica.

Aos sindicalistas ficaram reservados os cargos de segundo escalão. Estes, por sua vez, participaram das tomadas de decisão, pois muitos deles acabaram ocupando posições dirigentes em empresas públicas como, por exemplo, Petrobras e Furnas Centrais Elétrica, cuja orientação política econômica do projeto desenvolvimentista foi seguida à risca. Em contrapartida, influenciaram até certo ponto alguns fundos de pensão. Os sindicalistas não estavam exatamente neste varejo, salvo sua influência em alguns fundos de pensão que permitiam que eles tivessem alguma influência em algum tipo de privatização.

Viu-se que o resultado desse transformismo conduziu à burocratização de sindicalistas e esses promoveram a apaziguação dos conflitos de classes. Um dos exemplos dessa inflexão nos conflitos foi a configuração da Câmara dos Deputados e das bancadas no governo Dilma em 2014, quando um número expressivo de parlamentares do PT fazia parte da Bancada das Empreiteiras.

Alta Classe Média/Funcionalismo Público

Quanto ao servidor público, como bem relatou Chico de Oliveira, houve uma campanha de descrédito e desmoralização, uma inversão de valores republicanos em benefício do ideal liberal, do êxito a qualquer preço. A reforma da previdência do servidor público, de perspectiva mercadológica, é um exemplo dessa interpelação petista em relação ao funcionalismo público.

Esta é uma relação contraditória, visto que a alta classe média é parte do funcionalismo público e o acesso dos mais pobres a direitos no serviço público sempre foi visto como perda de privilégios. Essa relação ambígua se dá porque muitos dos membros do funcionalismo público têm cargos dirigentes no Estado, tanto cargos civis quanto militares, esses são, ao mesmo tempo, parte da classe média.

A classe média, aproximada da burguesia e cooptada pelo neoliberalismo, torna-se parte da frente política que compõe essa experiência desenvolvimentista que tem no governo do PT uma contradição instalada, já que a classe média é a fração da classe trabalhadora que tem maior escolaridade, melhores postos de trabalho e maior renda e

pode considerar as políticas de combate à desigualdade uma potencial decadência econômica e social. Pois, o resultado da redução da desigualdade deve incidir diretamente sobre impostos das classes mais abastadas. Deve, também, promover o acesso a serviços públicos e direitos sociais dos mais pobres que antes não era possível vislumbrar. Em outras palavras, a redução da desigualdade econômica e social afetaria diretamente a renda da classe média que veria nessas políticas uma evidente perda de status.

Nas palavras de Boito Junior (2003a, p. 13):

O neoliberalismo propõe uma espécie de cidadania dual e a alta classe média avalia que os seus interesses são mais bem atendidos por essa proposta que pela expansão – custosa e desnecessária para ela – dos serviços públicos e dos direitos sociais. A alta classe média tem razões econômicas para ver com bons olhos essa nova cidadania, que cria uma dualidade, em áreas como saúde, educação e previdência, entre, de um lado, um ramo público decadente, voltado para os trabalhadores de baixa renda, e, de outro lado, um ramo privado em expansão, voltado para a burguesia e demais setores de alto rendimento. Essa cidadania dual reproduz a posição privilegiada ocupada pela alta classe média, assegurando-lhe, por exemplo, melhor formação escolar e uma espécie de reserva de mercado dos postos de trabalho mais bem remunerados.

Ainda, de acordo com Boito Junior (2003b), a classe média brasileira não era simpatizante e nem mesmo votava no PT, pelo contrário, fazia campanha contra a possibilidade de ver Lula na Presidência. Mas com a mudança de discurso do PT e de Lula, sobretudo, a Carta ao Povo Brasileiro em que Lula assume a continuidade das políticas econômicas de Fernando Henrique Cardoso, o Partido viu uma movimentação de aproximação da classe média como resultado do esforço do Partido dos Trabalhadores em proximidade com o centro, procurando ampliar sua base política eleitoral.

Vale lembrar que a aproximação da alta classe média com a burguesia a torna particularmente associada ao setor privado e, portanto, se volta contra o serviço e o funcionalismo público porque enxerga no serviço público o acesso dos mais pobres a direitos que antes não acessavam, o que significa uma perda de seus privilégios. Por isso, o caminho da democratização do país passa, necessariamente, pelo apoio da alta classe média, embora esta não deseje a ampliação do acesso a direitos pelos mais pobres. À medida que se amplia o estado de bem-estar social, diminui o seu status e o seu poder de aquisição.

Além disso, o escândalo do mensalão poderia ter afastado a classe média do governo. Este processo seria o oposto à fórmula de 1989. No pleito presidencial de 1989, Lula acabou perdendo as eleições exatamente por não ter apoio dos mais pobres, esses que se definiram por Collor (FERNANDES; CASSIN, 2018).

Classe Trabalhadora/Baixa Classe Média

A classe trabalhadora, ou classe média baixa, é outra fração da classe trabalhadora de renda e escolaridade mais baixa, que aparece no bloco de apoio ao governo Lula, embora como um grupo com menor poder de pressão que os trabalhadores radicados no sindicalismo autêntico. Este sindicalismo surgiu, como vimos, do chão de fábrica das grandes montadoras, dos petroleiros e dos bancários. Também sindicalizada, essa outra fração da classe trabalhadora se organizou, nos últimos anos da década de 1990, nos setores de vestuário, alimentação e têxtil, em geral do setor de serviços. Está organizada na Força Sindical, que faz do privatismo neoliberal a sua insígnia (BOITO JUNIOR, 2003b), ainda que reúna no seu interior forças com maior poder de mobilização e pressão, como os metalúrgicos, por exemplo. Mas estes não pertencem àquele grupo dos metalúrgicos das grandes montadoras e, sim, de pequenas empresas que surgiram ao longo dos anos na grande São Paulo.

Particularmente, esse setor da classe trabalhadora ao apoiar Lula por conta das promessas de campanha de priorizar a produção e interromper o ciclo de especulação se viu lubrificado pelas promessas de campanha não cumpridas. Lula, e o Partido dos Trabalhadores, havia firmado com o FMI e agências internacionais de risco o cumprimento das medidas adotadas pelo governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso.

As ações do governo “replicado” nas isenções fiscais tanto para indústria automobilística, quanto para outros setores da economia acenavam mais como um benefício neoliberal, com a desoneração da produção do que o atendimento aos interesses da classe trabalhadora, sobretudo desse setor dos trabalhadores da base da frente política que compunha a experiência desenvolvimentista do PT do início dos anos 2000. Ao passo que em algum momento os interesses antagônicos entre classes pudessem “convergir” num ponto comum para ambas as classes. Quer dizer, o crescimento econômico com geração de emprego e renda e, conseqüentemente, aumento do consumo e expansão do mercado interno, interessava tanto ao capital, quanto ao trabalhador.

Nesse sentido, outra fração da classe trabalhadora, que fazia parte da base de apoio do governo e em algum momento teve parte de seus interesses atendidos, são os trabalhadores do setor de serviços, particularmente os trabalhadores do chamado capitalismo de plataforma, ou os *call centers*, com rendimento médio que não passava de

1,5 salário mínimo, ao mesmo tempo que reivindicavam melhores condições de trabalho, já que o ambiente de trabalho era insalubre, segundo R.; BRAGA (2014 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 56) “De fato, sabemos que durante os governos Lula da Silva, 2,1 milhões de empregos formais foram criados no país todos os anos. No entanto, desses, 2,1 milhões de empregos formais, 2 milhões remuneram até 1,5 salário mínimo”.

Entre os trabalhadores da baixa classe média, existem os trabalhadores desempregados, os subempregados e os autônomos que atualmente se veem em situação precarizada. Esses trabalhadores urbanos estão fora do emprego regulamentado que, por sua vez, garante direitos básicos, como a participação a uma política de valorização salarial adequada que propiciaria melhor renda, mas se encontram marginalizados dos direitos trabalhistas e sociais ampliados nos últimos anos.

Vale ressaltar que, embora houve uma valorização real do salário mínimo¹⁸⁸, também houve deterioração das condições de trabalho, sobretudo daqueles trabalhadores da indústria de *call center*, efeitos estes das flexibilizações trabalhistas, da rotatividade do emprego e das condições precárias de muitos trabalhadores (as), que historicamente sempre se viram sem a proteção social do Estado.

As reivindicações desse setor têm como premissa a recuperação e a valorização do salário mínimo, acesso ao ensino superior e políticas de transferência de renda para aqueles setores mais marginalizados, como o Bolsa Família cujo objetivo é impulsionar o consumo com maior poder aquisitivo, um dos tripés da política econômica de Lula que era ampliar o mercado interno e incluir pelo consumo.

É notório que anteriormente esse setor da classe trabalhadora, a baixa classe média, era a base política majoritária e dirigente do Partido dos Trabalhadores. Mas com a ascensão do PT à Presidência, há um distanciamento do partido em relação a essa base principalmente esse setor que deixa de ser a força dirigente e passa a compor a frente política da experiência desenvolvimentista somente como base social e eleitoral.

É verdade que o setor da baixa classe média tem algumas de suas reivindicações atendidas pelo governo petista, pois a política desenvolvimentista promove crescimento econômico em seu bojo e também é uma política de recuperação significativa do

¹⁸⁸ A adoção de uma Política de Salário Mínimo a partir de (2005) determinou uma política de valorização do salário mínimo que previa um reajuste de acordo com o INPC do ano anterior acrescido de um aumento real correspondente à variação do PIB de dois anos anteriores. Salário estava sendo aplicado, mas ainda não havia sido aprovada no Congresso Nacional.

emprego, da valorização do salário mínimo e o aumento do poder de compra do assalariado.

Esses movimentos, sobretudo, o movimento por moradia localiza-se nas grandes e médias cidades do país e tem em seu universo uma heterogeneidade que abarca milhares de famílias com as mais variadas reivindicações e orientações políticas (OLIVEIRA, 2010). Cobram do governo uma política habitacional que havia sido deixada de lado em governos anteriores.

E, embora a luta tenha ocorrido durante os governos Lula e de forma conflitante, Lula, afinal, acabou criando o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida. Tal programa beneficiou, ao mesmo tempo, dois setores distintos dessa frente política desenvolvimentista. De um lado, essa camada pauperizada da frente, depois de anos de luta por moradia, acabou sendo contemplada, até certo ponto, por essa política habitacional. Por outro lado, na outra ponta da extremidade da frente estavam as empreiteiras, também contempladas por essa política. Essencialmente, a Construtora Odebrecht, através de uma subsidiária criada no ano de 2007, ano de lançamento do (PAC), a Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A que celebrou inúmeros contratos de empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida com a Caixa Econômica Federal, como se poder conferir no tópico sobre a fração da burguesia nacional em que se trata das empreiteiras.

Enquanto outro setor das classes populares, os trabalhadores não organizados como os trabalhadores desempregados, autônomos e subempregados que sobrevivem do trabalho precário estão na outra ponta da frente política desenvolvimentista. Esses, assim como o setor organizado lutam por moradia e geração de emprego. Os chamados movimentos de urgência (BOITO JUNIOR, 2013).

E, ainda, sobre setor dos trabalhadores não organizados e pauperizados, excluídos, até então, das políticas públicas e do acesso a direitos essenciais, acabou por ser integrado à frente política, por meio das políticas de transferência de renda para famílias abaixo da linha de pobreza. Assim como os idosos e pessoas com deficiência, que foram inseridas por meio do Benefício de Prestação Continuada¹⁸⁹, cuja Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) garantia tais direitos. Essa fração da classe trabalhadora não fazia parte do bloco

¹⁸⁹ Ver benefício em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,la%20provida%20por%20sua%20fam%C3%ADlia>. Acesso em: 22 mar. 2021.

dirigente da frente política desenvolvimentista, mas garantia sua participação no bloco através do voto. Isto é, sua participação resumia-se, em última instância, a depositar seu voto na urna.

Da mesma forma, os trabalhadores informais e não organizados também se distanciaram do governo do Partido dos Trabalhadores. Se na maior parte do século XX as relações de trabalho que perduraram referem-se à solidariedade fordista, nas últimas três décadas do século XX e nas duas primeiras do século XXI, o que se viu foi o desmonte dessa relação de trabalho tipo fordista, seguida de uma amplificação e de um aprofundamento de um novo tipo de relação de produção e de trabalho, fundado na superexploração do trabalho e uma intensificação da divisão internacional do trabalho por meio da nova fase do capitalismo, o neoliberalismo. À medida que a economia se torna globalizada, as desigualdades regionais se acentuam e promovem uma alta especialização de determinados países em certos setores da economia como o Brasil.

Se hoje a relação de trabalho está alicerçada na superexploração do trabalho, esta foi acentuada e promovida para o que os especialistas em relações do trabalho chamam de capitalismo de plataforma. Essa relação começou no início dos anos 2000, nas plataformas de *call centers*. Contemporaneamente, assistimos às mobilizações dos entregadores de aplicativos, trabalhadores precarizados e sem direitos. Tal paralisação tem se denominado como breque dos apps, uma vez que a covid-19 intensificou a superexploração do trabalho dessa categoria.

Da mesma forma, foi o que ocorreu nos primeiro dez anos dos anos 2000. Na época, embora os trabalhadores fossem formais e com direitos assegurados, tinham baixos salários de até 1,5 salário mínimo, com um ambiente de trabalho insalubre, só para citar alguns exemplos de trabalhadores formais, mas precarizados. Eram os operadores de *call centers* que começavam a se mobilizar para reivindicar direitos. A relação entre esses trabalhadores formais e precarizados está estritamente ligada à base política e social que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do país em 2002. Se antes os trabalhadores marginalizados, excluídos e não organizados, eram a base política e social do PT, durante os governos do Partido dos Trabalhadores surgiram mais duas categorias os operadores de *call centers* e os entregadores de aplicativos, sem necessariamente serem base política e social do PT, mas que de alguma forma se encaixam na categoria dos trabalhadores informais e não organizados de outrora.

Outra faceta dessa perspectiva neoliberal se manifesta na política educacional dos governos Lula para o ensino superior, embora tenha direcionado recursos para a criação de 18 novas universidades federais; ao longo do período lançou mão de desvios de recursos de fundos públicos para o incentivo ao setor privado educacional. Seja por meio de renúncia fiscal, como o Prouni, seja por financiamento estudantil, via Fies. É bem verdade que tal política acabou por ampliar a democratização do ensino superior no país, inserindo milhões de estudantes da classe trabalhadora no ensino superior, muitas vezes o primeiro membro da família a acessar a faculdade. Entretanto, as contradições instaladas no bojo da política de conciliação de classes do governo Lula encontrou refúgio nessa política educacional, uma vez que houve mudanças no Fies, em 2010. E, sobretudo, a partir de 2007, com a inserção de grupos educacionais no mercado de ações, como a Kroton, que provocaram o surgimento de conglomerados nacionais e internacionais na educação superior nacional, levando à financeirização do setor. Ao mesmo tempo, provocou o endividamento das famílias desses estudantes e reduziu significativamente os aportes de recursos públicos em áreas como a Previdência Social, Educação e Saúde, já que, por exemplo, o Prouni tinha sua receita na renúncia fiscal para estimular as IES a aderirem ao programa, como se pode conferir na tabela, a seguir, os valores totais da isenção tributárias correspondentes ao Prouni entre 2006 e 2015.

Tabela 13 - Isenções tributárias no âmbito do Prouni (2006-2015) (valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA)

Isenções tributárias no âmbito do Prouni (2006-2015) (valores em milhões de reais, a preços de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA)					
Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS-PASEP	Total
2006	82.594.530	34.966.974	96.168.307	254.757.556	468.487.367
2007	51.862.156	21.018.155	101.601.383	39.931.813	214.413.507
2008	165.292.119	85.469.571	224.185.085	49.452.406	524.399.180
2009	228.692.436	132.009.148	337.285.634	73.415.899	771.403.117
2010	276.864.765	18.052.285	380.355.708	82.763.293	758.036.050
2011	301.135.110	107.708.310	236.990.525	52.130.202	699.964.148
2012	355.668.203	164.332.915	356.665.580	77.277.542	953.944.241
2013	386.819.100	133.688.961	327.585.930	70.976.952	919.070.943
2014	240.939.682	72.049.043	311.442.555	67.479.220	691.910.500
2015	417.211.405	132.082.577	390.400.694	84.625.116	1.024.319.793
Total	2.507.079.506	901.377.939	2.762.681.401	852.809.999	7.025.948.846

Fonte: Brasil (2015).

Os dados acima indicam os recursos que deixaram de entrar para o desenvolvimento de políticas de saúde, educação, previdência social, seguridade social e infraestrutura durante quase 10 anos de isenção de tributárias para as Instituições de Ensino Superior, embora essa renúncia fiscal tivesse como objetivo estimular a democratização do ensino superior no país. Se repararmos, só a isenção de IRPJ ao longo dos anos, perceberemos que o total de R\$ 2.507.079.506 bilhões deixou de ser direcionado para políticas públicas e enriqueceram essas instituições. Se somarmos o total de todas as isenções de IRPJ, CSLL, Cofins e PIS/Pasep entre 2006 e 2015 o valor chega a R\$ 7.025.948.846 bilhões que deixaram de entrar para o cofre da união.

Esse volume de recursos ajuda a compreender como a política educacional para o ensino superior de Lula criou grandes conglomerados educacionais, viabilizando a privatização da educação superior. Segundo Miranda e Azevedo (2020, p. 10), “Observa-se que as IES privadas foram privilegiadas em suas demandas, seja por meio de incrementos de recurso do fundo público, seja por meio de reivindicações que possibilitaram aumentar o número de financiamentos e de recursos financeiros”.

Em consonância com essa política, ou melhor, com o Prouni, outro programa de financiamento estudantil, o Fies, que sofreu mudanças em 2010 que implicaram um significativo aumento de estudantes que o contratam, alcançou 660 mil estudantes em 2014 (MIRANDA; AZEVEDO, 2020). Mas, o que se verificou ao longo dos anos foi o endividamento desses estudantes, pois tal mudança implicou na inclusão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para operar o fundo, além de Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil operarem como agentes financeiros do Fies, “derrubando” a taxa de juros que era de 6.5% a.a. para 3,4% a.a., incluindo nesse pacote todos os cursos de graduação.

Nas palavras de Miranda e Azevedo (2020, p. 12):

Nesses termos, a concessão de renúncia fiscal em favor das IES privadas lucrativas tem revelado sua face mais contraditória: por um lado, a nova organização política e econômica mundial exige cada vez mais a redução de um Estado intervencionista, com a desregulamentação das transações comerciais e financeiras, inclusive sobre seus lucros; por outro, recorre ao fundo público, uma vez que a isenção fiscal se converte em uma das formas de utilização dos recursos públicos para financiar o setor privado.

E, por fim, essa política, além de aumentar exponencialmente o financiamento fez crescer, na mesma medida, a dívida estudantil, chegando a R\$ 13 bilhões em 2019, cujo percentual de estudantes endividados pelo Fies chegava a 47,7% do total dos

estudantes matriculados em Instituições do Ensino Superior conveniadas com o MEC. Esses programas fizeram com que a expansão, a democratização do ensino superior no período, ocorresse por meio de uma perspectiva mercadológica, expandindo o setor privado educacional às custas do fundo público.

Movimentos Sociais (MST/Contag) e Trabalhadores não organizados

Alguns desses segmentos sociais, (camponeses, sem tetos, trabalhadores informais) por sua vez, historicamente, sempre estiveram às margens do acesso aos benefícios de qualquer período de desenvolvimento até então. Jamais fizeram parte do bloco do poder.

Esses sempre seguiram desprotegidos, fora do alcance das políticas sociais de inclusão. Quando essas existiam eram direcionadas para pequenos grupos e não eram universais. Como relata Boito Junior (2013), sobre os subempregados e/ou desempregados mesmo sendo um grupo não organizado, à sua maneira, sempre lutam por essa inserção ao mercado de trabalho e proteção social. Mas, tais políticas não tinham efeito sobre eles, levando muitos à situação de rua e a longos períodos desempregados.

Primeiro, a exclusão social no Brasil era “obra” do acaso reservado às regiões mais pobres, por conta da condição climática e era algo natural e, portanto, não se transferia para outras regiões. A exclusão social era determinada pela geografia nacional e não se transferia de um lugar para outro. Por consequência, se se pode engendrar uma cronologia da pobreza no país, ela se dá, sobretudo, por conta do crescimento econômico que num primeiro momento está reservado somente às regiões mais desenvolvidas do país e localizadas na região sul. Nessas regiões, embora já houvesse algum grau de marginalização desse segmento popular, essa exclusão se manifestava com mais intensidade nas regiões ao norte, substancialmente menos desenvolvidas em seu interior.

Suas características se apresentavam da seguinte forma: renda e escolaridade e com níveis absolutamente baixos, população negra, analfabetos e migrantes quando esses últimos se deslocavam para grandes centros e tentavam melhorar sua condição de vida, mas acabavam por se fixar nas periferias das grandes cidades, onde não havia sequer saneamento básico.

À medida que o avanço das políticas sociais floresce, nota-se um leve progresso na renda e na escolaridade, mesmo que esses direitos, ao longo do tempo, no Brasil, alargam-se, expandem-se em alguns momentos e regridem, retrocedem em outros.

Esses avanços chegam de acordo com as mudanças políticas ocorridas entre o fim do regime ditatorial e a redemocratização do país. Com as medidas e políticas universais da Constituição de 1988, a livre organização de associações, sindicatos e partidos é novamente permitida. Há um aumento considerável dos índices de alfabetização, embora a renda retroceda nesse momento com a desvalorização do salário mínimo (POCHMANN, 2003).

A constituição de 1988 amplia e dá maior autonomia para construção de políticas sociais universalizantes. Entretanto, com a ampliação e a consolidação desses direitos sociais também se alarga o fenômeno da exclusão social e agora parcelas consideráveis da população que antes não conheciam a pobreza, nesse momento, passam a fazer parte dela.

Consequentemente passam à exclusão social, famílias e pessoas que até o momento não tinham vivenciado esse fenômeno, embora esse período tenha se apresentado com uma significativa ampliação dos vínculos empregatícios por meio da formalização desses vínculos (POCHMANN, 2003). O fenômeno, como de costume, não ocorre linearmente em todo território nacional, preservando, assim, as desigualdades regionais.

Ainda que tenha ocorrido uma ampliação da formalização dos vínculos trabalhistas, outro fenômeno processa-se ao mesmo tempo. O desemprego e a precarização do trabalho, na forma da flexibilização da legislação trabalhista, carregam consigo essas camadas da sociedade à marginalização e à exclusão social, agora não se revela somente pelo poder econômico, mas sobretudo, engloba o âmbito cultural, econômico e político.

Esse fenômeno ocorre por conta do desemprego estrutural que se apresenta em razão da evolução da tecnologia, entre outras coisas, levando à precarização do trabalho e à flexibilização da legislação trabalhista. Não obstante, a Constituição de 1988 tenha introduzido um novo conceito de seguridade social (POCHMANN, 2003) que em tese daria maior proteção ao trabalhador, na verdade as condições do trabalhador se degradam proporcionalmente, de acordo com que vimos acima.

Os trabalhadores cuja participação como base de apoio do governo Lula estão organizados, mas não sob a égide do sindicalismo, são dos movimentos sociais da terra. Entre eles, o MST, com sua permanente reivindicação pela reforma agrária, seus dissidentes, o MLST e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) que simbolizam a luta organizada dos trabalhadores do campo com sua luta fundada, principalmente, na reforma agrária, com desapropriação de terras ociosas que possibilitem a abertura de novos assentamentos para as famílias marginalizadas do campo. Como também reivindicam assistência técnica, financiamento para a produção, além da criação de mercado para os seus produtos.

Não obstante, o governo Lula se caracterizava por negociações, seja no parlamento, seja com os movimentos sociais, para distribuir poder entre setores que eram muito conflitantes e contraditórios. Logo, o governo Lula investiu o Ministério da Agricultura aos interesses do agronegócio. Ao passo que tinha o Ministério do Desenvolvimento Agrário “na mão” do MST. Entretanto, o Ministério da Agricultura, evidentemente, era muito mais importante e tinha mais recursos enquanto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário era um ministério com poucos recursos, mas mesmo assim teve uma política bem-sucedida direcionada à agricultura familiar, o Pronar, uma ação de cooperativas e assim, sucessivamente.

De acordo com o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (2002, p. 21-22):

A Reforma Agrária é instrumento indispensável de inclusão social, num País de grave concentração de renda como o nosso. Associada aos demais instrumentos convencionais, incluindo uma política auxiliar de crédito fundiário para regiões e setores específicos, ela é estratégica para enfrentar a crise social e fomentar as cooperativas, a agricultura familiar e a economia solidária.

Nosso governo buscará:

A ampliação da produção de alimentos por meio de uma política agrícola dirigida para o binômio agricultura familiar e agricultura organizada em bases empresariais. Essa política, que terá como base o fortalecimento da agricultura familiar através de políticas de crédito estáveis previstas nas leis orçamentárias da União, assistência técnica e políticas sociais, visa melhorar as condições de trabalho e renda das famílias exclusivamente agrícolas, que residem no campo e trabalham a terra por conta própria, e das famílias rurais cujos membros combinam atividades agrícolas e não-agrícolas; a solidária.

O Partido dos Trabalhadores, ao optar por uma política de valorização do agronegócio, acaba não atuando de forma agressiva numa política de reforma agrária e, portanto, o trabalhador rural acaba de certa forma desprotegido e desassistido de uma

política de desapropriação de terra e a criação e novos assentamentos, provocando conflitos por terra no campo.

Esta política voltada para a valorização do agronegócio vai refletir diretamente na forma em que o governo Lula irá promover desapropriações para a reforma agrária. Se entre 1995 e 1998, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, foram desapropriados 7,3 milhões de hectares, no governo Lula, entre 2005 e 2008, foram apenas 1,7 milhão de hectares conforme dados da Revista Consultor Jurídico¹⁹⁰. Entretanto, o que os dados no gráfico abaixo mostram é um breve aumento dos números de ocupações da terra e a partir de 2004 uma leve queda, mas o que pode explicar esse movimento de queda nas ocupações?

Uma das explicações é a inflexão que os movimentos sociais sofreram com a chegada do PT ao poder. Quer dizer, o governo Lula em relação às políticas sociais foi evidentemente diferente do governo anterior. Pois, como já mencionado, o Partido dos Trabalhadores foi forjado pelo processo de construção de movimentos sociais, em especial liderado pelo sindical que se construiu através de um caráter movimentista, de participação política. Contudo, quando o PT chega ao governo “naturalmente”, esse caráter movimentista é assimilado pelo aparelho estatal. Daí essa característica de participação política é deslocada para dentro do Estado. E, uma vez deslocada, o acúmulo dessas demandas políticas e sociais para dentro do aparelho estatal ocorre com uma certa esterilização dessa participação política dos movimentos sociais. Enfim, há uma burocratização desses setores.

De acordo com Maringoni (2017)

As concessões aos trabalhadores formam mediadas pela desmobilização dos movimentos sociais e pela abertura de novos negócios, muitos com financiamento público e a isenções fiscais aos empresários. Foi isso que Lula afirmava que “eles nunca ganharam tanto dinheiro na vida como ganharam no meu governo”¹⁹¹.

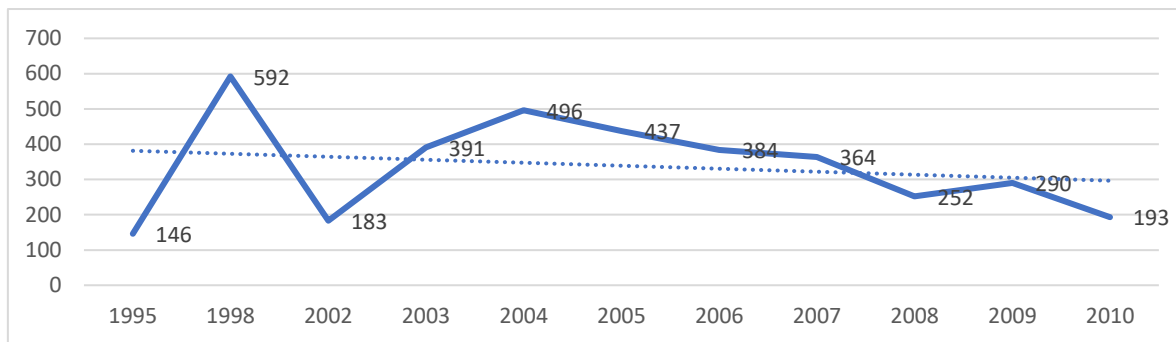
O gráfico abaixo mostra o comportamento de ocupações de terra entre 1995 e 2010 e, pelo contorno do gráfico, fica evidente a inflexão dos movimentos do campo no quesito ocupação de terra a partir de 2004, ao contrário dos conflitos que acabam

¹⁹⁰ Ver informações completas em: <https://www.conjur.com.br/2009-dez-12/lula-destinou-40-milhoes-hectares-terra-reforma-agraria>. Acesso em: 23 mar. 2021.

¹⁹¹ ¹⁹¹ MARINGONI, Gilberto. <https://movimentorevista.com.br/2017/08/lulismo-conciliacao-de-classes-programa-polemica-maringoni/>. 2017. Acesso em 19 ago. 2021.

ganhando contornos dramáticos, com aumento expressivo no número de conflitos por causas como água, terra, trabalhista e agressão à pessoa.

Gráfico 17 - Brasil – Número de Ocupações de Terras 1995-2010



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2010), elaborado pelo autor.

Por outro lado, no centro urbano, emergiram outras organizações de reivindicações, de características urbanas, como o movimento por moradia. Exemplo desses movimentos é o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), fundado em 1997 e que tem na liderança a figura de Guilherme Boulos. Outro movimento por moradia é o Movimento de Moradia no Centro (MMC) na cidade de São Paulo, bem como outros movimentos sociais que se articularam de acordo com os interesses desses movimentos. Uma vez que, em sua maior parte, as reivindicações são desde a criação de políticas habitacionais até a geração de empregos e de renda. Já que eram trabalhadores sem empregos, subempregos ou autônomos precarizados ou ainda reivindicações da perda da terra, seu único instrumento de trabalho e sobrevivência, no caso de movimentos do campo.

Esses movimentos, embora tenha havido uma inflexão nos governos Lula, tanto de movimentos urbanos quanto de movimentos sociais do campo, têm se mobilizado ao longo dos anos e promovido ocupações pelo país. Nas palavras de Boito Junior (2003a, p. 24), “numa escala crescente desde o início do novo governo, os sem-terra e os sem-teto estão promovendo ocupações em todo o país, começaram a alarmar os latifundiários, a burguesia e a imprensa”.

Por essa razão, nos relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT) apareceram relatos de aumento do conflito e da violência na terra durante o governo Lula (FERNANDES, 2018). A questão agrária no país sempre foi motivo de conflitos, não só

no que diz respeito à ocupação de terra, por parte de latifundiários, grilagem, posseiros, como também pelos movimentos reivindicativos do campo, como o MST. Mas, isso é decorrência do modelo agrícola adotado pelo país. O modelo brasileiro está fundado no agronegócio. Enquanto as famílias de pequenos agricultores lutam por melhoras nas condições de vida no campo, como acesso a técnicas de produção, desapropriação de terras para novos assentamentos, o agronegócio avança na investida contra os direitos desses pequenos agricultores, como já registrado.

Mas, uma novidade tem se colocado como alternativa ao agronegócio. As mulheres do MST, em jornada nacional, realizaram atividades com o propósito de apresentar a agroecologia como contraponto ao agronegócio (LOUREIRO, 2016).

Essa movimentação das mulheres camponesas coloca à prova a resistência dos movimentos sociais do campo e aponta para as contradições no campo com permanentes conflitos por terra. Expõe, não só o modelo econômico desigual, mas o modelo ideológico perante os conflitos. Nas palavras de Loureiro (2016 *apud* SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 124), “De um lado, agronegócio, agrotóxicos, transgênicos, monopólios agrícolas; de outro, agroecologia, movimentos camponeses – MST, entre mais de cem movimentos socio territoriais mapeados de 2000 a 2014, - resistência”.

Sem uma solução efetiva e igualitária para a questão agrária, os conflitos continuaram existindo, levando a cada vez mais violência contra as pessoas desses movimentos enquanto grandes extensões de terra continuam em poucas mãos.

Esse modelo agrícola adotado pelo Brasil, no qual prevalecem os interesses do agronegócio, mantém o privilégio dos ruralistas, que ganham cada vez mais força no Congresso Nacional, legislando em causa própria. Dessa forma, dificultando, tanto por meio legal quanto por violência, o acesso do pequeno agricultor à propriedade e, conseqüentemente, às técnicas de produção e financiamento que possam dar o empurrão que tanto lhes falta. Pois, o volume de recursos disponibilizados pelo governo Lula, em comparação com o agronegócio, é infinitamente menor, “favorecendo a concentração fundiária e tem como resultado a exploração e a expulsão de milhares de pequenos agricultores de suas terras”, segundo Loureiro (2016, p. 125).

As terras improdutivas deveriam cumprir sua função social e serem desapropriadas para uma reforma agrária, mas os interesses do agronegócio prevalecem.

De acordo com Loureiro (2016, p. 126):

Essa modalidade permite o acesso à terra pelo mecanismo de compra e venda, evitando as desapropriações por parte do Estado. Embora tenham sido detectadas inúmeros problemas (endividamento das famílias, abandono dos lotes por falta de condições mínimas) nos programas que compunham esse tipo de “forma agrária” (reforma agrária solidária, cédula de terra, Banco da Terra e crédito fundiário) ela continuou no governo Lula.

Nessa perspectiva, haveria, de um lado, a necessidade da agricultura familiar e dos movimentos sociais do campo, com propostas mais concretas para reduzir o abismo que há no campo. Nesse sentido, programas direcionados à produção da agricultura familiar acabaram tendo grande importância ao estímulo do aumento da produção e da renda. Esses programas são consequência de uma escolha de um modelo de exportação e, portanto, de aumento da produção nos moldes capitalistas, cujas características levam à ausência de uma regulação da propriedade privada.

Entretanto, os Programas como o Pronaf¹⁹² (1995), embora criado, no governo de FHC, foram muito utilizados pelo governo Lula como incentivo à produção da agricultura familiar. O Pronaf é oferecido pelo programa de crédito rural do BNDES. Há também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)s, de 2003¹⁹³, e o Programa de Alimentação Escolar (Pnae), de 1955¹⁹⁴. O programa nacional de acesso ao ensino técnico

¹⁹² Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Financiamento para custeio e investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar.

¹⁹³ Ver a íntegra do Programa de Alimentação escolar: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério da Cidadania.

A execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. O programa vem sendo executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, o que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. O programa é uma das ações do governo federal para a Inclusão Produtiva Rural das famílias mais pobres. <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁹⁴ A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

e emprego (Pronatec), criado em 2011 como mais um instrumento de subsídio ao aumento da produção, do emprego e da renda.

A pressão dos movimentos sociais, ainda no primeiro mandato do governo Lula gerou o segundo plano de reforma nacional de reforma agrária (PNRA) e, apesar de o governo prometer assentar 520 mil famílias, acabou assentando somente 183 mil (OLIVEIRA, 2009).

Já no segundo governo Lula, houve uma inflexão dos movimentos sociais do campo e a ampliação da reforma agrária acabou sendo prejudicada.

Nas palavras de Messias (2017, p. 30):

No segundo mandato, a situação piorou e nem mesmo elaborou-se um novo Plano de Reforma Agrária; pelo contrário, o governo ficou marcado por uma política de legalização de grilagem, principalmente, sobre as terras da Amazônia. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou em 2009 uma Medida Provisória (MP 458) que regularizava a posse de terras, até então públicas e registradas no nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Amazônia Legal, permitindo assim que posseiros tivessem juridicamente direito sobre tais áreas.

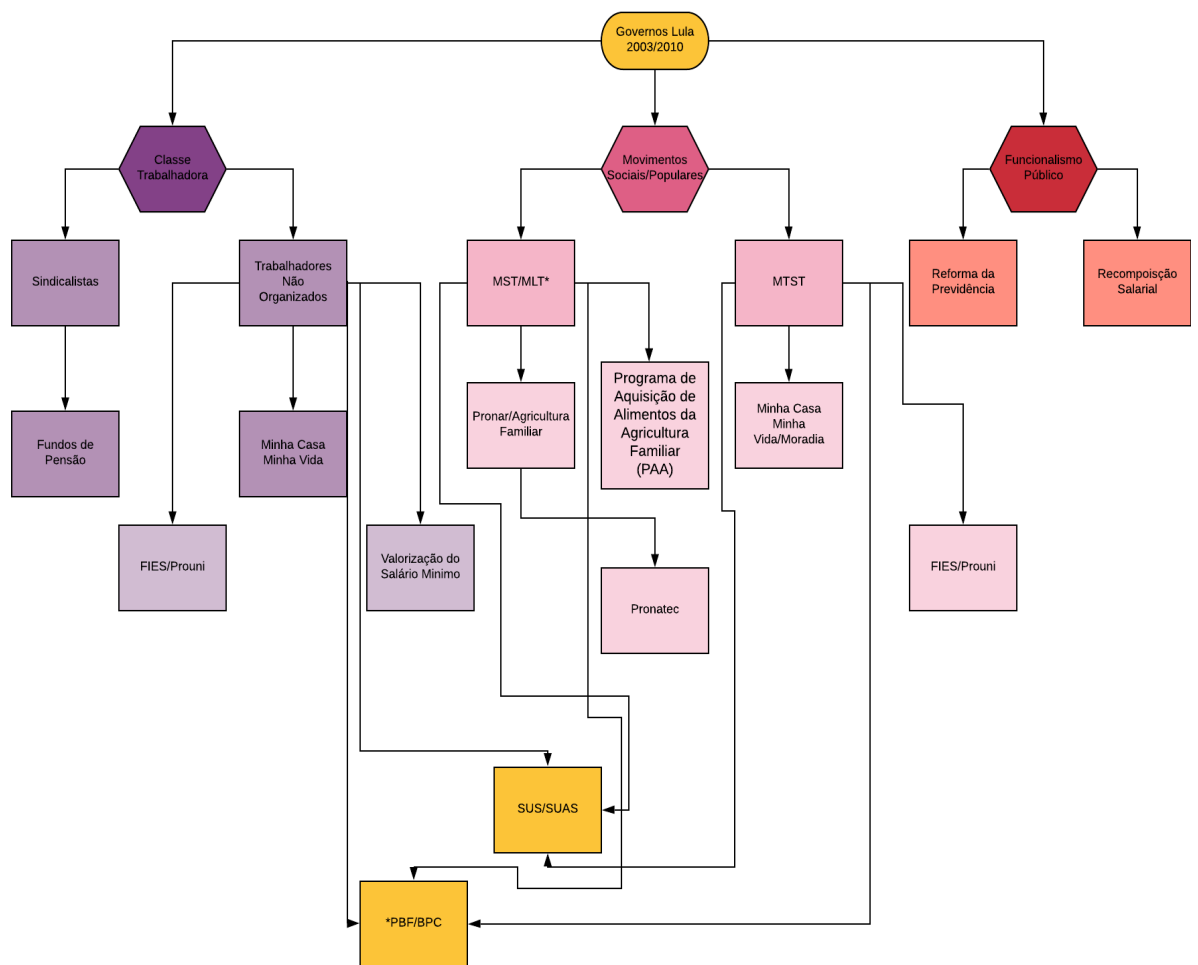
Nesse sentido, os movimentos sociais quando sentavam para dialogar com o Executivo/Congresso recebiam sempre as mesmas respostas, isto é, a manutenção de tais políticas eram transitórias e serviam para evitar um aprofundamento da crise econômica. Mas ao longo dos meses, os movimentos sociais perceberam que não se tratava de uma transição, e sim da manutenção dessa política. Isso foi verificado pelos acontecimentos políticos e pelas conversas entre o planalto e os movimentos sociais, distanciando, dessa forma, o PT daquelas forças que o elegeram. Em outras palavras, a decisão do planalto de manter o modelo econômico do governo anterior não representava a vontade dos movimentos sociais. E, portanto, os movimentos sociais reivindicativos do campo e os trabalhadores não organizados se viram abandonados nos governos Lula. Já que sempre que eram convidados a discutir com o executivo se viam não atendidos em suas reivindicações.

Logo, segundo Antunes (2015), foi a partir do segundo mandato de Lula que os movimentos de massa acabaram por se afastar do governo. Exatamente um setor da sociedade que deu substancial sustentação nas eleições de 2002, pois a promessa de políticas direcionadas para esse setor precarizado do trabalhador não teria sido atendida.

Por sua vez, o Partido dos Trabalhadores, ao chegar no governo, viu no aparelho estatal a viabilidade de abrir uma gestão dos conflitos que existem no interior da sociedade, um gerenciamento dos conflitos sociais. Em outras palavras, o Estado

democrático foi utilizado como um instrumento para apaziguar os conflitos sociais e viu essa oportunidade nos financiamentos públicos para grandes empresas, ao passo que por meio de programas como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e outros programas de transferência de renda deu ao trabalhador e aos movimentos sociais a possibilidade de equilibrar tais conflitos em muito menor volume. O fluxograma, abaixo, delimita as relações dos governos Lula como a classe trabalhadora e os movimentos sociais, cujas frações de classe foram sua base política e eleitoral mais forte nas eleições de 2002, mas que ao longo dos anos se afastaram do partido, sobretudo, a partir do segundo mandato de Lula.

Figura 10 - Fluxograma Relações Governamentais 2003/2010 - O Desenvolvimento de Políticas Públicas e sua Relação com a Classe Trabalhadora/Movimentos Sociais/Populares



Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez analisada a complexa relação entre o governo Lula e os diversos segmentos da sociedade, sobretudo, os grupos sociais que compuseram a frente política da experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 apontaremos os principais grupos econômicos dessa frente cuja a relação com o governo Lula se verificava através da área de mercados capitais (AMC) do BNDES. São grupos que atuam ou atuavam nos setores considerados estratégicos para a política desenvolvimentista. Tanto, no setor público quanto no setor privado.

De início, o setor fortemente apoiado pelo governo Lula, o de gás, minérios e petróleo, as principais commodities. A Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A. aparece entre os grupos econômicos cujo o BNDES através do BNDESpar atuava no mercado de capitais. Em 2007, o BNDESpar possuía 7,62% de participação acionária¹⁹⁵ da Petrobrás saltando para 13,29% em 2010. Vale lembrar que 2007 foi o ano de lançamento do PAC e 2010 o último ano do governo Lula, bem como o último ano do “primeiro PAC”. Caracterizamos o grupo social dominante da Petrobrás nesse período os sindicalistas, funcionalismo público e a própria burocracia governamental como um dos grupos sociais que faziam parte da frente política da experiência desenvolvimentista.

Por sua vez, o Bradesco S.A. e o Bradespar também aparecem como empresas em que o BNDESpar tinha investimentos, no caso do Bradespar consideramos como empresas do setor de commodities¹⁹⁶, embora a característica desse grupo econômico seja empresarial (bancário/financeiro). Em 2007 o BNDESpar tinha 0,05% de participação acionária no Bradesco S.A. e, 0,57% no Bradespar. Ao passo que em 2010 esses números se alteraram, no caso do Bradesco S.A. para 0,25% e manteve-se o mesmo para o Bradespar 0,57% de participação Acionária do BNDESpar.

Por último, a Vale S.A. e Valepar S.A. a última do setor de minério, petróleo e gás. Se em 2007 o BNDESpar possuía 4,10% de participação acionária da Vale S.A. e 9,44% da

¹⁹⁵ BNDES Automático; BNDES debentures simples; BNDES empréstimo ponte; BNDES Exim-pós embarque; BNDES Finame; BNDES Finem; BNDES Limite de crédito; BNDES Project Finance. Recursos: Recursos livres – TESOURO. Operações não automáticas: **financiamento analisado pelo BNDES.**

¹⁹⁶ Bradespar S.A. aparece como empresa do setor de minério porque a empresa é uma Companhia de investimentos que busca criar valor para seus acionistas através de participações relevantes em empresas líderes em seus setores de atuação. Sobretudo, Mineração. A empresa está cadastrada no Sistema BNDES de participações acionárias como setor de mineração. Atualmente, detém participação na Vale, atuando de forma direta na administração superior, com membros no Conselho de administração e Comitês de assessoramento.

Valepar em 2010 esses números mudam um pouco e o BNDESpar passa a ter 5,34% de ações da Vale S.A. e 9,79% da Valepar. O Banco do Brasil, cujo o grupo social à época também caracteriza-se pela burocracia sindical absorvida pelo Estado cujo tal transformismo desses sindicalistas tornou-se substancial para a reprodução capitalista brasileiro através de fundos de pensão e de investimentos. Por isso, destaca-se a relação direta do Banco do Brasil com o setor de commodities, sobretudo, agroindústria e fundos de pensão. Em 2007 o BNDESpar possuía 3,045 de ações do Banco do Brasil e em 2010 diminuiu sua participação acionária para menos de 0,01%.

A Gerdau, empresa cujo as características do grupo social dominante são de empreiteiras também é outra empresa de capital nacional do setor de construção e siderúrgica que aparece na carteira de ativos do BNDESpar que em 2007 obtinha 3,46% de ações da empresa e em 2010 salta para 7,23%. Outra empresa que está inserida nesse mesmo setor da Gerdau, o de infraestrutura (empreiteiras) é a Odebrecht. Entretanto, nesse caso referimo-nos ao braço do agronegócio da empresa a Odebrecht Agroindustrial S.A que mais tarde se denominará Atvos do setor da agroindústria. O BNDESpar não possuía ações em 2007, ao passo que em 2010 já possuía 16,33% de participação acionária da empresa. Vale lembrar que a empresa foi criada em 2007.

E, por último, os grandes expoentes desse período, dessa relação de governo Lula e os diversos setores da economia. Esse seria o maior exemplo da criação de uma campeã nacional a saber a JBS S.A. e a BRF-Foods S.A. outro grupo do agronegócio. Em 2007 o BNDESpar possuía 12,95% de participação acionária da empresa saltando para 17,32% em 2010 o maior aumento de participação acionária do BNDESpar em uma empresa, e finalmente a BRF-Foods S.A. cujo o BNDESpar tinha 0,60% de ações da empresa em 2007 e em 2010 já possuía 2,55%. Os dados completos podem ser conferidos no sistema de carteira de ativos do BNDESpar¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Sistema BNDES – Participações Acionárias.
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/renda-variavel/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel>. Acesso em 10 jul. 2021.

Vimos primeiramente o tipo de operação em que a área de mercados capitais (AMC) do BNDES procura fortalecer o mercado de capitais e o aumento do número de empresas com ativos negociados em Bolsa. O Banco atua nesse mercado, por intermédio de sua subsidiária BNDES Participações S.A. (BNDESpAr). Essa operação tem por objetivo instaurar uma readequação da estrutura de capital para viabilizar projetos de expansão e, dar condições de competitividade para empresas constituídas no país (BNDES, 2009). Foi esse tipo de operação que viabilizou a aquisição pela JBS Friboi da Swift, assim como em outras operações de setores como o próprio setor de alimentação, Sadia, Perdigão, logística e transportes, energia elétrica, mineração, metalúrgica e siderúrgica, bem como outras operações de investimentos de mercado capital.

Ainda em 2007, considerado pelo governo um setor estratégico e pelo BNDES um setor altamente competitivo BNDES (2007), o setor agroindustrial foi priorizado pelo Banco Estatal. O BNDES priorizou, nesse momento, o apoio à exportação e à modernização do setor, com foco nas empresas de processamento de alimentos, leite e carnes (bovina, suína e frangos).

Esse tipo de operação, aumento de capital, participação acionária e investimentos via debentures conversíveis e permutáveis, viabilizou a criação a BR Foods numa transação de R\$ 400 milhões que associou a Perdigão e a Sadia S.A em 2009. Assim como aumento de capital e participação acionária na Marfrig no valor de R\$ 170 milhões em 2009 (BNDES, 2009).

Um outro investimento feito pelo banco em 2007 nesse setor de alimentos foi no valor de R\$ 692,7 milhões, para a implantação do complexo agroindustrial da Sadia S.A., com financiamento do BNDES no valor de R\$ 432,4 milhões.

Uma última operação nesses moldes, como exemplo da atuação do BNDES no mercado de capitais, foi a questão da retomada do setor naval nacional, cujo principal indutor foi o BNDES. O banco estimulou as encomendas aos estaleiros nacionais de empresas privadas de transporte marítimo. Nesse sentido, destaca-se o investimento realizado pelo banco na Log-in logística, empresas subsidiária da Vale que à época encomendou cinco navios porta-contêineres e do de navios graneleiros internamente valor

contratado de R\$ 186.020.661 Milhões e valor desembolsado de R\$ 133.415.171 milhões em maio de 2008¹⁹⁸ (SOUSA, 2012a).

Concluindo, enquanto a política macroeconômica e de desenvolvimento estava “direcionada” para determinados setores da economia nacional, sobretudo, aqueles cujo governo Lula considerava estratégico, já apontado diversas vezes nesta tese para a promoção do desenvolvimento econômico, as políticas compensatórias, como as políticas de transferência de renda contribuíram para a inserção dos mais pobres no mercado de consumo, resultando no que se denominaria como a política de conciliação de classes do PT e Lula. Ao mesmo tempo, Lula e o Partido dos Trabalhadores aprofundava sua investida na inserção internacional. A inserção do Brasil na política e no mercado internacional, nesse período, deve-se, também, à internacionalização do BNDES e desse como principal fomentador das empresas de capital nacional no mercado externo.

Dessa forma, a política desenvolvimentista de Lula e do PT direcionou para os setores “estratégicos” da economia um volume infinitamente maior de recursos do que para os mais pobres, por meio das políticas de transferência de renda. Ainda assim, ao verificar os indicadores sociais e educacionais e de renda ao longo da primeira década do século XXI, notou-se uma melhora nas condições de vida concreta dos mais pobres, como apontado no capítulo 2 desta pesquisa.

Na mesma direção em que se ampliou consideravelmente, as políticas sociais compensatórias se reduzem, aprofunda-se o desmonte das demais políticas de proteção social, como, por exemplo, a saúde e a previdência social, como verificado, sobretudo, a contrarreforma da previdência dos servidores públicos e a flexibilização da legislação trabalhista.

O capítulo 2 apresentou indicadores que viabilizaram, ou melhor, potencializaram a melhoria nas condições de vida material da população mais pobre: aumento real do salário mínimo, expansão do crédito e ampliação das políticas de transferência de renda como o Bolsa Família, Fome Zero. No entanto, essa melhoria na condição de vida dos mais pobres consolidou o Partido dos Trabalhadores no poder ao constituir uma nova base eleitoral de apoio a partir de 2006.

¹⁹⁸ Ver operações contratadas da LOG-IN - LOGISTICA INTERMODAL S/A em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes>. Acesso em: 22 jun. 2021.

Ainda assim, houve uma série de medidas tomadas pelo governo Lula pró-mercado que apresentaram situações adversas para os trabalhadores, como já dito, a contrarreforma da previdência, os escândalos de corrupção envolvendo os líderes do governo e, mesmo assim, o governo e o PT conseguiram manter sua base de apoio no segundo governo Lula (FERNANDES; CASSIN, 2018).

Inclui-se, nessas ações, a concretização da conciliação de classes de Lula e do Partido dos Trabalhadores, ampliando, assim, sua base eleitoral. Neste capítulo viu-se que o governo Lula e o PT, ao ampliar sua base eleitoral, incorpora setores empresariais através de alianças que antes o partido não fazia, bem como a incorporação da classe média, da burocracia sindical e os próprios trabalhadores.

Segundo Soler (2015 *apud* FERNANDES; CASSIN, 2018, p. 18):

O apoio de determinadas frações sindicais não foi conseguido por adesão programática, mas pela cooptação financeira das centrais e aparatos, e pelo recrutamento de dirigentes pela máquina administrativa. Exemplo disso é a nomeação, em 2003 de Luiz Marinho, para assumir o Ministério do Trabalho. Assim, em cargos de “diversos escalões do governo, nas empresas estatais, nos seus conselhos de gestão e nos conselhos das empresas privadas com participação acionária do Estado ou dos fundos de pensão das estatais, ex-dirigentes cutistas passaram a encontrar um novo ‘habitat natural’.

Todas essas ações, fatos e processo pelo qual passou o PT para alcançar à Presidência é o resultado de um processo de transformismo do partido que se inicia ainda no final da década de 1980, quando Lula e o Partido dos Trabalhadores perdem o pleito presidencial. A partir de então, se vê uma grande mudança no conteúdo programático apresentado nos programas de governo nas eleições seguintes, sobretudo, a de 1998 que mostra um programa de governo muito parecido com o do PSDB. Desde então, o PT ensaiou uma aproximação com setores conservadores da sociedade, ao mesmo tempo que fez promessas não cumpridas para sua base política.

O professor Chico de Oliveira, em sua carta de rompimento com o Partido dos Trabalhadores, recorda a continuidade da política herdada por FHC e, ainda, afirma que tal política fingia ser social (políticas compensatórias) e, por isso servia somente com funcionalização da pobreza.

Essa lógica empreendedora neoliberal vai ser incentivada nas periferias do país por políticas públicas de incentivo fiscal, que promovam projetos sociais em busca de geração de renda para a população precarizadas e informal, fragilizando a luta por direitos sociais. R.;BRAGA vai denominar como “lateralização” ocupacional, isto é, abre-se um muro que impede qualquer mobilidade social. Conforme R.; BRAGA (2014 *apud*

SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 78) “A promessa da cidadania salarial, isto é, a combinação entre proteção social e o progresso material, se revela cada dia mesmo possível”.

O resultado é a inflexão dos movimentos populares, sociais e da classe trabalhadora no enfrentamento a processos reivindicativos conquistados e na efetivação de direitos universais. Essa inflexão se dá pela perda da dinâmica dos movimentos reivindicativos de direito à cidadania. Pois, o governo, ao optar pelo engendramento da apaziguação dos conflitos no interior do bloco de poder baseado no empreendedorismo dos pobres via políticas públicas, acaba por acirrar esse conflito num futuro próximo.

Por outro lado, a burocracia sindical foi absorvida pelo sistema, bem como se beneficiou dele, o transformismo do Partido dos Trabalhadores torna-se manifesto pela cooptação e aceitação dessa burocracia sindical quando passa a fazer o jogo da ordem institucional no interior do bloco do poder, preservando essa ordem e não promovendo mudanças substanciais. O papel estratégico na condução da conciliação de classe dessa burocracia sindical comprometida com a ordem institucional se deu, também, por um lado, na pressão dos sindicatos a não aderir a greves e tampouco promovê-las.

Agora, é claro que o governo Lula também tentou, na medida do possível, acomodar o interesse de todos, todas as frações, todos os setores capitalistas que atuam no Brasil, enfim, com notória influência do agronegócio. Este, por exemplo, sempre usou o Banco do Brasil como um meio de apoiar o agronegócio, inclusive emprestando dinheiro a juros subsidiado.

Segundo a análise de Boito Junior. (2012b), essa burguesia interna é o grupo dirigente dessa frente neodesenvolvimentista e se encontra distribuída em vários setores da economia, entre eles, o do agronegócio, ao lado dos grandes bancos de capital nacional e de setores da mineração. O que unifica todos esses setores é o favorecimento e a proteção do Estado diante da concorrência com o capital estrangeiro.

Na experiência desenvolvimentista dos anos 2000, a estratégia político-econômica de Lula era dar sustentação econômica às empresas campeãs nacionais da economia brasileira. Nessa estratégia, alguns setores foram privilegiados, entretanto, não foi o setor industrial. Um setor produtivo capaz de transformar a estrutura social do país. Já o setor financeiro, representado pelos bancos, foi, sem sombra de dúvidas, o campo que obteve maior lucro na era Lula, seguido das grandes empreiteiras, do agronegócio e das empresas de extração de minérios todas elas primário exportadoras. Mas em algum

momento esses setores tiveram menor ou maior expressão na política econômica “desenvolvimentista”. Pois, de acordo com Poulantzas (1977), os grupos, ou setores da economia que ocupam o poder defendem cada qual seus interesses e, por isso, os acordos políticos não são explícitos, esse fenômeno no caso brasileiro ficou conhecido como a “conciliação de classe” de Lula.

Nesse cenário, traçamos de alguma forma como esses setores que em algum momento lançaram mão de uma “aliança” com o governo Lula para que tal projeto se estabelecesse de acordo com o interesse de cada setor.

O primeiro e o com maior rentabilidade nesse período foi, como já dito, o setor financeiro. O próprio Lula, em 2006, fez um desabafo, dizendo que os bancos nunca ganharam tanto quanto em seu governo. Mas que os bancos não reconheceram. Só no ano de 2006 os bancos que atuam no país lucraram R\$ 10,221 bilhões no primeiro trimestre, um aumento de 61,5% em relação ao resultado apurado no mesmo período de 2005¹⁹⁹.

Nas palavras de Lula:

Banqueiro não tinha porque estar contra o governo, porque os bancos ganharam dinheiro. E eu dizia textualmente que preferiria que os bancos ganhassem dinheiro a ter de fazer outro Proer, como foi feito, gastando bilhões e bilhões de reais", disse o presidente (FOLHA DE S. PAULO, 25/07/2006).

A outra fração do capital nacional beneficiada pelo governo Lula por meio do BNDES, foram as empresas que eram consideradas estratégicas para o comércio exterior do país, estas se encontravam num setor de maior interesse estratégico as grandes empreiteiras brasileiras.

Nesse sentido, observou-se que a política de financiamento do BNDES favoreceu o grande capital produtor de commodities (BUGIATO, 2014), e empresas de construção pesada como as empreiteiras. Esse modelo de desenvolvimento obteve sucesso nos governos Lula, uma vez que o momento econômico internacional era favorável aos países exportadores de commodities. Aliado a uma continuidade da política econômica de FHC, que não promoveu mudanças significativas na estrutura social do país.

Buscou-se apontar, neste capítulo, as contradições instaladas no interior do bloco do poder da experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010, apontando as relações com as frações de classe e classe que compuseram essa frente política. Uma relação de

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u80688.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2019.

reprodução e manutenção das relações sociais capitalistas com aquelas frações da burguesia nacional. Uma vez que a conciliação de classe engendrada por Lula e o PT não foi um acordo explícito, mas se revela na continuidade dessas políticas neoliberais consubstanciadas com políticas desenvolvimentista numa complexa relação entre o governo e os diversos segmentos da sociedade. De uma lado as políticas de desenvolvimento econômico direcionada para as empresas de capital nacional e de outro as políticas sociais compensatórias para a classe trabalhadora.

Esse tipo de relação social capitalista acabou por oferecer às frações da classe trabalhadora políticas sociais compensatórias, como a valorização do salário mínimo, políticas de transferência de renda, de habitação com o propósito de apaziguar os conflitos no interior do bloco do poder, formado por uma ampla frente política contraditória.

Um dos desfechos dessa experiência desenvolvimentista foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, conseqüentemente, o desmonte da política desenvolvimentista dos anos 2000, que levou ao acirramento das contradições que haviam no bloco do poder durante o período do chamado “bonapartismo de Lula”, segundo Singer (2012). O que se viu foi um explícito retorno da luta de classes depois de anos de apaziguamento do conflito, via medidas compensatórias de um lado e, de outro, políticas macroeconômicas que procuravam expandir empresas de capital nacional.

Esse conflito parecia haver desaparecido através da conciliação de classe promovida por Lula. Em outras palavras, quando um líder popular é cooptado pelo Estado, como foi Lula e toda a classe sindical, essa conciliação se apresenta extremamente ambígua e frágil. Esses são elementos característicos de um processo de transformismo muito bem-sucedido, quando não uma liderança, mas todo um bloco da classe trabalhadora é cooptado pelo Estado e nele toda a burocracia sindical se apresenta a favor da preservação da ordem e não da mudança da ordem. Nesse sentido, eles tiveram um papel estratégico incorporando à lógica do sistema e se beneficiaram dela. Isto é, esse bloco da classe trabalhadora foi cooptado e controlado pelo Estado, reproduzindo esse controle, esse apaziguamento nos sindicatos, movimentos populares e sociais, confluindo numa inflexão da reivindicação e da mobilização da classe trabalhadora no período.

O capítulo 4 vislumbrou como se deu às relações dos governos Lula com a frente política que compunha o bloco do poder da experiência desenvolvimentista. Se bem que o capítulo 3 também apresentou como essa complexa relação com determinados segmentos da economia fizeram parte dessa grande coalizão social. Relação que ficou

evidente na política de aceleração do crescimento através do PAC e a sua promoção do desenvolvimento da cadeia de valor da Petrobras. Entretanto, o capítulo 4 apresenta essa relação de tipo social capitalista do governo Lula tanto através de políticas sociais compensatórias quanto de políticas de aceleração do crescimento. Assim, tanto o capítulo 2, 3 e 4 confirmaram através de análises à conciliação de classe de Lula seja ela por meio de políticas direcionadas em maior ou menor grau para diversos segmentos da sociedade.

**CAPÍTULO 5 ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DA EXPERIÊNCIA
DESENVOLVIMENTISTA ENTRE 2003/2010 E O PAPEL DO BNDES NO
PROCESSO DE ABERTURA DO MERCADO EXTERNO**

5.1 Estratégias econômicas da experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo, a Integração da América do Sul e América Latina

Finalmente, o capítulo 5 vai confirmar que os capítulos anteriores já haviam apontado. A estratégia econômica da política desenvolvimentista dos governos Lula tem no BNDES seu principal ator político ideológico e econômico de indutor dessa experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010. Dessa forma o capítulo 5 fecha as respostas às nossas hipóteses consideradas para o estudo.

As modificações institucionais estatais brasileiras sempre serviram como dispositivo de manutenção da estrutura social nacional. Esta, por sua vez, é dependente do capital internacional. Portanto, delega ao Estado o protagonismo do salto do desenvolvimento para a modernidade capitalista? Essa condição decorre de uma determinada dinâmica e das características estruturais econômicas, sociais e do Estado brasileiro.

Nessa lógica, os países de desenvolvimento tardio criam instituições financeiras públicas com o objetivo de dar sustentação ao investimento privado em longo prazo. No caso brasileiro, nasce o BNDE, um banco nacional de desenvolvimento. Essa perspectiva intervencionista vai dar à estatal condições de agente fomentador da economia. Em 1952 o banco estatal foi pensado como uma instituição financeira estatal que fomentasse a formação de uma industrial nacional para viabilizar o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. A incumbência da instituição era germinar aspirações industriais, pois o parque industrial nacional era pouco dinâmico e sem condições de produzir os bens que a economia do país demandava para se desenvolver plenamente. Ao longo de seus 56 anos de existência, o banco passou por inúmeras mudanças.

Como vimos anteriormente, o BNDES nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso assume uma posição de instituição financeira estatal que auxiliará na desestatização no Plano Nacional de Desestatização (o PND, instituído pela lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990), ao qual tinha como propósito a privatização de empresas estatais ou de participações acionárias do governo federal e seu objetivo era “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”, conforme artigo 1º da lei n.º

8.031, entre outras ordenações descritas no Programa Nacional de Desestatização²⁰⁰. Por essa razão, o BNDES encolheu de tamanho, sendo relegado a um dispositivo de financiamento da privatização de empresas estatais.

O Plano Nacional de Desestatização foi uma das diretrizes governamentais da época que seguia a cartilha do Consenso de Washington de 1989 e de instituições internacionais como FMI e Banco Mundial. Nesse manual, os países da América Latina deveriam se portar conforme as orientações da cartilha para receber pacotes financeiros e sair da crise. Constavam, entre outras coisas, obrigações como a ordenação da dívida pública e ela deveria ser feita, por exemplo, através de privatizações de empresas estatais. Entre as empresas estatais, estavam dois setores produtivos e estratégicos da economia nacional: o petroquímico e o siderúrgico.

Mas, ao olharmos mais de perto, verificamos que, em verdade, o Plano Nacional de Desestatização, embora tenha como justificativa reduzir a dívida pública interna, externa, aumentar a concorrência na economia brasileira, além de estimular o mercado de capitais transferindo à iniciativa privada atividades do setor público, tal plano de desestatização, orientado pelo Banco Mundial, tem como pano de fundo a pressão de empresas transacionais por capital que estavam na mão do Estado e, portanto, essa “reserva de capital” deveria passar para as mãos do setor privado explorá-las com a justificativa de que estaria indevidamente nas mãos do setor público. Essas medidas se revelam naturalmente uma política de “criminalização” da intervenção do Estado na economia e a promoção de políticas anticíclicas. Política anticíclica, que mais tarde será resgatada pelo BNDES, revelada em sua mudança estratégica já no ano de 2004, no aumento do volume do desembolso por setores da economia, como também em territórios internacionais, sobretudo, América Latina, haja visto o Informe do BNDES n. 187 de novembro de 2004, no qual nos aprofundaremos mais adiante.

Por isso mesmo, a política desenvolvimentista concentra-se em três perspectivas. A expansão do mercado interno, políticas de distribuição de renda como ferramenta para inclusão e obras de infraestrutura. Logo, o planejamento lança mão de um “desimpedimento” do mercado internacional graças a uma política externa promovida via Estado, em outras palavras, abertura e aumento do crédito empreendido pelo BNDES que

²⁰⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031impressao.htm. Acesso em: 06 ago. 2020.

procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Entre as empresas de capital nacional beneficiadas por tal política estão empresas de setores considerados estratégicos para o comércio exterior como as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios.

Essa responsabilidade restaurada pelo BNDES a partir dos anos 2000, sobretudo no governo do Partido dos Trabalhadores e de Luis Inácio Lula da Silva de uma ação mais intervencionista do banco o BNDES, assume um protagonismo de uma política anticíclica no período, um exemplo já apontado foi o (PSI) de 2009 que perdurou até 2015, com Dilma. Efetivado majoritariamente, a partir do segundo mandato de Lula, como pode ser verificado no relatório anual do Banco de 2007²⁰¹.

Conforme o BNDES (2008, p. 8):

Em 2007, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresentou resultados expressivos e inéditos em sua história. Foram aprovados projetos que somam R\$ 98,8 bilhões e desembolsados R\$ 64,9 bilhões em financiamentos para a economia do país, um crescimento de 26,5% sobre os desembolsos de 2006. Esses recursos alavancaram investimentos da ordem de R\$ 102,7 bilhões na economia, o que significa uma contribuição de 12,9% para a formação bruta de capital fixo do Brasil.

Além da expansão do volume de financiamentos, durante 2007 a natureza dos investimentos financiados pelo BNDES começou a mudar, com crescente demanda por financiamentos para infraestrutura e ampliação de capacidade produtiva. Foram desembolsados R\$ 25,6 bilhões para a expansão e a modernização da infraestrutura do país, um crescimento de 62% sobre 2006; para a indústria e o setor de serviços, foram alocados R\$ 34,3 bilhões; nas operações FINAME, observou-se um crescimento de 59%: foram financiados R\$ 20,5 bilhões para a compra de equipamentos por meio da rede bancária do país.

De início, e como exemplo da ação tomada pelo BNDES na política externa brasileira e seu papel na relação Sul-sul, já em 2005 após mudanças realizadas na estatal em 2004, o banco estatal permite um financiamento para a expansão da produtividade de transporte de gás na Argentina. Financiamento esse que além de promover o impulso dessa nova política internacional desempenhada pelo BNDES também tem como propósito a aproximação e a preocupação de mostrar o papel do Brasil como maior fomentador das relações comerciais sul-americanas, sobretudo, em projetos de infraestrutura. Por isso, estrategicamente a aprovação de US\$ 200 milhões tem como destino a Argentina, seu principal parceiro no Mercosul com recursos sendo deslocados

201

Disponível

em:

file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/bndes/Processo%20de%20Contas%20Anuais/2007/RA2007_final_BD.pdf. Acesso em: 11 ago. 2020.

para Companhia de Inversiones de Energia S/A (Ciesa), empresa controlada pela Petrobras Energía S/A (Pesa), subsidiária da Petrobras naquele país²⁰².

Para se ter uma ideia, os recursos, que até então provinham somente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a partir do governo Lula entre 2003/2010, ocorrida todas as modificações descritas anteriormente no BNDES, passam, também, a vir do Tesouro Nacional. O valor total aos aportes dos recursos no BNDES, emprestados pelo Tesouro Nacional entre 2008 e 2014, somam-se em torno de 440,8 bilhões de reais em valores correntes²⁰³.

Já em 2004, o desembolso do BNDES para a integração da América do Sul de, acordo com o Informe BNDES n. 187 de novembro de 2004²⁰⁴, foi da ordem de US\$ 4 bilhões em carteira de projetos de integração através da iniciativa da IIRSA e estava aquinhado da seguinte maneira:

- ✓ Projetos em execução: US\$ 654 milhões;
- ✓ Em contratação: US\$ 314 milhões;
- ✓ Enquadramentos: US\$ 585 milhões;
- ✓ Consulta/perspectiva: US\$ 2.395 milhões.

Entre 1998 e 2015, o BNDES financiou as principais empreiteiras brasileiras com obras fora do país, mesmo em governos e modelos econômicos diferentes, como já abordamos. Mas, foi a partir de 2004 que os desembolsos da instituição se elevaram substancialmente, particularmente para obras no exterior, alçando o BNDES a principal agente da política externa brasileira. Os valores desembolsados pelo BNDES, antes de 2003, eram bem menos expressivos dos valores liberados no período de 2004/2015.

202

Disponível

em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5741/1/Informe%20BNDES%2c%20n.%20190%2c%20mar.%202005.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

²⁰³ Disponível em: <https://bit.ly/2PU4Wop>. Acesso em: 10 fev. 2020.

204

Disponível

em:

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf_bndes/inf_1104.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

Com destaque para os seguintes projetos:

Quadro 2 - Projetos em Destaque – BNDES – 2004

Venezuela Construção do primeiro trecho da Linha 4 do metrô de Caracas, com extensão de 5,5 KM, interligando as estações de Capuchinos e Plaza Venezuelana.	Paraguai Melhoramento e reabilitação da rodovia denominada Ruta 10 – Las Residentas, no trecho entre Tacuara e Katueté, com extensão total de 180KM.
Ampliação da linha 3 do metrô de Caracas através da construção do trecho El Valle -La Rinconada, com uma extensão total de 6,2 KM, 3 estações e 1 intercâmbio internacional.	Equador Construção, manutenção e operação da usina hidrelétrica San Francisco de 230 MW , localizada nas montanhas dos Andes Centrais Equatorianos, na bacia média do Rio Pastaza.
Implantação da casa de máquinas da central hidrelétrica La Vultosa de 514 MW , localizada na região sudeste da Venezuela, no estado de Mérida.	Peru Construção de gasoduto, interligando a reserva de gás da região da Selva Amazônica ao sul do Peru à região litorânea de Lima e Callao.

Fonte. Informe BNDES n.º 187 (2004).

Os projetos em destaque foram realizados pelas cinco maiores empreiteiras nacionais e, portanto, na nova política externa brasileira o BNDES era o principal instrumento de financiamento. Entre os anos de 2003 e 2015 houve um grande volume desembolso do BNDES para essas empreiteiras, encabeçados pela Odebrecht, que recebeu, nesse período, o valor de R\$ 9,78 bilhões através do produto, ou modelo de financiamento pós-embarque para exportações de bens e serviços em diversos países da América Latina e do Continente Africano como: Angola, Argentina, Guatemala, México, Equador, Peru e Venezuela. Só para citar os principais projetos.

Tabela 14 - Países²⁰⁵ que receberam maior volume do BNDES 003/2010 - US\$

ANGOLA	1.102.817
ARGENTINA	1.736.527
ESTADOS UNIDOS	6.563.190
PAÍSES BAIXOS	771.796
REPÚBLICA DOMINICANA	832.731
VENEZUELA	627.951
ANGOLA	1.102.817

Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

²⁰⁵ Todos dados e informações obre essas operações podem ser consultadas aqui: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>. Acesso em: 10 ago. 2020. Como nesse link: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,dossie-bndes-as-86-obras-no-exterior-financiadas-pelo-banco.689269>. Acesso em: 08 maio 2021.

A expansão no volume de desembolso, por parte do BNDES, é essencial para a germinação de empresas denominadas como “campeãs nacionais”, isto é, de viabilizar a expansão de empresas de capital nacional de setores considerados estratégicos da economia para que competissem globalmente. Esses desembolsos se compravam pelos valores liberados a essas empresas.

Esses desembolsos subsidiados foram o mecanismo pelo qual se desenvolveu uma política maior do banco estatal. Esta se deu transversalmente da nova política intervencionista do Partido dos Trabalhadores, baseada num desenvolvimentismo produtivo e na formação de empresas nacionais campeãs que fossem capazes de ser competitivas no mercado internacional, ainda que, em países e regiões de renda média como o Brasil e em setores considerados estratégicos, mas não setores de ponta, com elevado progresso tecnológico, mas setores com produtos de baixo valor agregado, como já mencionado, o agroexportador. Logo, produtos primários. Entretanto, foi um componente vultoso na construção da política externa brasileira.

Na implementação dessa nova política externa, destacaram-se inúmeros projetos em diversos países da América do sul e Continente Africano, principalmente na África subsaariana²⁰⁶. Desde 2003, com investimento direto do banco estatal, sejam eles por financiamentos subsidiados ou participação acionária, conforme se verificou na tabela 22. Uma estratégia bem definida pelo banco para promover a nova política externa brasileira fundada no subsídio da competitividade e da inserção do Banco e de empresas brasileiras no mercado internacional.

Para criar condições especiais que beneficiassem o protagonismo do BNDES na política externa brasileira como, por exemplo, a robustez intervencionista estatal do banco no processo de desenvolvimento, foram feitas diversas mudanças radicais no estatuto da instituição. O novo padrão facultado nas transações do BNDES fora favorecido pelo decreto 2.322 de 2007, atribuindo ao banco a autonomia necessária para implementar sua política de financiamento, aquisição de ativos e investimentos de empresas nacionais no exterior.

²⁰⁶ A África subsariana (português europeu) ou subsaariana (português brasileiro), também chamada África negra, corresponde à parte do continente africano situada ao sul do Deserto do Saara. Chamada de subsaariana por estar ao sul (sub-) do Saara (-saariana).

Com cerca de 9 milhões de quilômetros quadrados, o Deserto do Saara, forma uma espécie de barreira natural que divide o continente africano em duas partes muito distintas quanto ao quadro humano e econômico. A norte do Saara encontramos uma organização socioeconômica muito semelhante à do Oriente Médio, formando um mundo islamizado. Ao Sul, temos a chamada África Negra, assim denominada pela predominância nessa região de povos de pele escura e olhos castanhos ou pretos.

O apoio creditício do BNDES aos investimentos, em empresas nacionais para competir no exterior, tem sua maior representação na Friboi, quando, em 2008, financiou a fusão da empresa JBS-Friboi e Bertin. Aqui exemplifica uma operação consoante com a nova política da instituição estatal para criar campeãs nacionais. O BNDES já se encontrava, nesse período, adquirindo ativos da empresa e, se em 2008 adquiriu 14% da JBS, em 2010 já detinha 17,32% da empresa, como podemos conferir na tabela acima, enquanto em 2008 o BNDES contava com 26,92%, da Bertin por meio do BNDESPar. A operação ao final de 2008 já estava na casa de R\$ 8 bilhões.

Há outras transações, mas não com essa grandeza de valores. Ainda em 2008, o BNDES desembolsou R\$ 2,5 bilhões para a compra da Brasil Telecom pela Oi, segundo noticiado pela Folha de S.Paulo em outubro de 2009.

Em abril do ano passado, o BNDES liberou R\$ 2,5 bilhões para a compra da Brasil Telecom pela Oi. Com o dinheiro, os donos da Oi (os grupos Andrade Gutierrez e La Fonte) adquiriram a participação do GP, além do controle na BrT dos fundos de pensão e do banqueiro Daniel Dantas. O negócio forjou a gigante brasileira das telecomunicações (LIMA, 2009, n.p.).

As operações entre JBS e BNDES foram alvos de investigação e auditoria externa do banco mais tarde. Nesse período foram realizadas oito operações e embora o discurso da JBS ser justificado para dar competitividade internacional com retorno em geração de empregos no país, somente dois desses oito contratos tiveram o país como destino com real possibilidade de geração direta de empregos e de estímulo de crescimento econômico. As demais operações resultaram, quando não em desistência, do acordo comercial em investimentos fora do país, sem garantias de retorno em promoção social ou qualquer que fosse para os trabalhadores brasileiros.

O BNDES, a partir de sua constituição em 1952, foi sempre um formulador e executor de política de desenvolvimento de Estado, ainda que, como já dito anteriormente, tenha sofrido mudanças em seu ideário entre os anos 80 e 90. Mas em sua redefinição e redirecionamento nos anos 2000 renunciou e impulsionou uma política externa brasileira que tinha como objetivo de realocar a relevância da política econômica brasileira no cenário internacional. Foi no bojo dessa retomada do BNDES, como agente promotor do desenvolvimento econômico, que a JBS-Friboi se tornou, em meados de 2007, o maior produtor e exportador de carne bovina do mundo ao adquirir a Swift & americana por US\$ 1,4 bilhão, embora já fosse o maior produtor e exportador de carne da América Latina, com 21 unidades em território nacional e mais cinco unidades em três

províncias argentinas, cuja operação foi alvo de auditoria externa do banco. Destarte, em 2007 Joesley Batista declarou sobre essa transação:

“É um grande passo para o nosso grupo no objetivo de estabelecer uma presença global” (BATISTA, 2007)²⁰⁷.

No relatório da auditoria sobre a investigação das transações do Banco com a JBS, embora a auditoria não tenha encontrado nenhuma irregularidade, fica claro que obteve acesso somente a informações e documentações internas da estatal. Entretanto, em algum momento o relatório afirma ter limitações da investigação no que se refere a não ter acesso a certas testemunhas importantes e documentos²⁰⁸.

Foram analisadas oito operações envolvendo a JBS entre 2005/2015. Aqui nos atentaremos, por questão de limites de período ao nosso estudo, a analisar as operações que ocorreram entre 2005 e 2009 para elucidar nossa pesquisa no que diz respeito ao papel do BNDES na definição de medidas tomadas com o propósito de alavancar a competitividade de empresas de capital nacional no exterior.

Portanto, trataremos de apenas cinco operações entre o banco estatal e a JBS, todas elas referem-se às operações realizadas para a conquista do mercado internacional e auxilia a esclarecer como as estratégias da instituição foram aplicadas por meio da criação das chamadas “campeãs nacionais”.

Dos cinco contratos auditados pelo BNDES, três são operações que envolvem aquisição de empresas processadoras e exportadoras de alimentos americanas. Nos atentaremos mais à frente a esse mercado, uma vez que o maior volume de *desembolso do BNDES pós-embarque por destino das exportações de indústrias, serviços e comércio exterior em US\$ Mil entre os anos de 2003/2010 foi para os EUA e, alcançou o total de US\$ 6.563.190*. Enquanto as demais operações têm como destino o próprio país para

²⁰⁷ Joesley Mendonça Batista, presidente-executivo da JBS, 2007. Só em operações pré-embarque: a JBS recebeu entre 2003 e 2010 cerca de R\$ 1.286.691.800,63 através da modalidade apoio reembolsável e de forma indireta do BNDES por meio de bancos privados e públicos como: a) Banco Santander (Brasil) S.A.; b) Banco ABC Brasil S.A.; c) Caixa Econômica Federal; d) Banco Fibra S.A.; e) Banco Votorantim S.A.; f) Banco Bradesco S.A.; g) ItauUnibanco S.A.; h) Banco Citibank S.A.; i) Banco Pine S.A.; j) Banco BBM S.A.; k) Banco Itaunak S.A.; l) Banco BMG S.A.; m) Banco do Brasil S.A.; n) Banco Safra S.A. e; o) China Construction Bank (Brasil) Banco Múltiplo S.A. fonte BNDES: <file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/bndes/Desembolsos%20Mensais%20do%20sistema%20BNDES%20desde%201995/JBS%20Pr%C3%A9-Embarque.pdf>. Acesso em 19 ago. 2021.

²⁰⁸ Mais informações sobre irregularidades nas operações do BNDES podem ser verificadas aqui: <https://abril exame.files.wordpress.com/2019/10/rei-1-2019-cpi-bndes.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020. Relatório final CPI BNDES. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes>. Acesso em: 08 maio 2020.

aquisição em debêntures²⁰⁹ da JBS pelo BNDESPar, para aquisição da Pilgrim's Pride Corporation ("Pilgrim's") e aquisição da Bertin no valor de R\$ 3,47 bilhões de desembolso em dezembro de 2009. Vale lembrar que em 2008 o BNDESPar já havia adquirido 26,92%, da Bertin. Essas duas operações de 2008 e 2009, envolvendo o BNDES e a JBS-Friboi revela a estratégia política econômica do governo Lula para a criação de gigantes e, ao mesmo tempo inseri-las no mercado internacional. Já o desembolso que tem como destino países da América Latina, o BNDES financiou a compra da Swift Armour S.A. Argentina pela JBS-Friboi num montante total de R\$ 187,46 milhões. A Argentina foi o segundo país a receber o maior volume de desembolso do BNDES *pós-embarque por destino das exportações de indústrias, serviços e comércio exterior* num total de US\$ 1.736.527, seguido de Angola, na África no valor de US\$ 1.102.817.

O que tem em comum nessas operações é dar condições para que as chamadas "campeãs nacionais" ganhem terreno no mercado externo e, então, passem a competir em pé de igualdade com empresas internacionais nesse setor do mercado mundial. O Brasil, a partir dessa nova política externa, num cenário global fragmentado, tem como prioridade o desenvolvimento econômico aliado a uma autonomia econômica e política. Em vista disso, tem o objetivo e assume o papel de liderança regional mais incisivamente e enxerga nessa liderança a possibilidade de se destacar como uma liderança dos países emergentes por uma participação política internacional mais assertiva.

Assim, as operações envolvendo o BNDES, A JBS-Friboi, as maiores empreiteiras nacionais, observando o BNDES como agente fomentador do processo de financiamento às exportações de bens, serviços e comércio exterior, evidenciam uma ânsia do país pelo mercado internacional e, por seu desejo de ser alçado a uma das

²⁰⁹ O Que São Debêntures?

As debêntures são títulos de dívidas. Basicamente, você empresta o seu dinheiro para uma empresa. Em troca, recebe um rendimento anual acertado no momento da compra, por exemplo, 6,0% + IPCA. Estes ativos pertencem à renda fixa. Portanto, a taxa de rentabilidade deve se manter até a data do vencimento. No regaste das debêntures, você receberá o capital que emprestou à empresa já corrigido e os rendimentos anteriormente acertados.

Como Funciona Uma Debênture

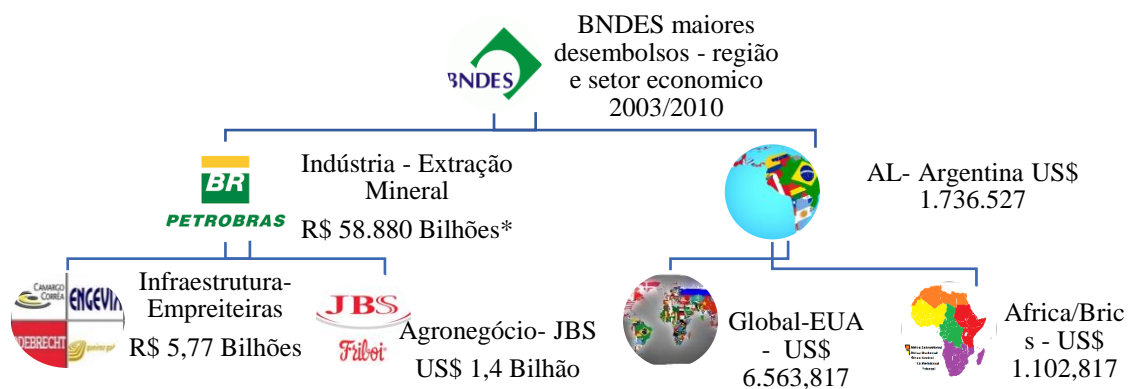
Quando uma empresa precisa de recursos para aumentar capital, custear projetos ou pagar dívidas, algumas formas de se fazer isso são: geração de fluxo de caixa positivo, emissão de ações, emissão de debêntures, entre outros. O surgimento das debêntures remonta o período da revolução industrial no Reino Unido, onde as novas indústrias precisavam de investimentos para financiar sua expansão.

No Brasil, estes ativos ainda são relativamente novos para os investidores, pois era necessário ter altos montantes para começar. Atualmente, as debêntures estão mais acessíveis e podem ser consideradas como importantes instrumentos para o desenvolvimento das companhias brasileiras. Então, o principal objetivo destes ativos é a captação de recursos para as empresas. De outro lado, o recebimento de rendimentos por parte do investidor.

lideranças mundiais num mundo multipolar e globalizado, mesmo que se destaque em setores da economia de pouco valor agregado, o agro e primário exportador. E, por fim, segue figura com os maiores desembolsos do BNDES por região e setor econômico entre 2003/2010. Nota-se que em relação as empreiteiras são representadas pela Odebrecht que recebeu no período somente esta empresa o valor de R\$ 5,77 bilhões, seguida da JBS-Friboi, representada pelo negócio fechado nos EUA com a Swift & americana no valor de US\$ 1,4 bilhão, tornando-se, em meados de 2007, o maior produtor e exportador de carne bovina do mundo e, a Petrobras, representando o maior tomador de recurso do BNDES no período no valor somado de R\$ 58.880 bilhões.

Enquanto os países e regiões que mais receberam recursos do BNDES no período são: Argentina na América Latina US\$ 1.736.527 bilhão; em relação aos países do Brics, a África do Sul foi o país que mais recebeu recursos do BNDES no total de US\$ 1.102,817 bilhão e EUA, na América do Norte, foi o país que entre todos recebeu o maior volume de recursos entre esses países em diversas regiões do globo, somando US\$ 6.563,917 bilhões. Vale ressaltar que esses recursos foram desembolsados pelo BNDES para operações tanto do PAC, como pela linha pós-embarque por destino das exportações, indústria, serviços e comércio exterior entre os anos de 2003/2010.

Figura 11 - BNDES maiores desembolsos - região e setor econômico 2003/2010



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

Nota: *O valor de R\$ 58.880 bilhões emprestado pela Petrobras soma-se a três períodos que compõe entre eles 2003 e 2010 são eles: 2004/2006 R\$ 861 milhões; 2007/2009 R\$ 19.300 bilhões e 2010/2012 R\$ 38.719 bilhões.

5.2 Estratégias econômicas a experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo os Brics e o Continente Africano

O Brics, quando surgiu, quer dizer, o termo Brics surge para vender papéis poucos ativos no mercado de valores. Entretanto, o Brics se tornou realidade no cenário internacional e, num primeiro momento foi formado por Brasil, Rússia, China e Índia com a inclusão da África do Sul posteriormente.

O Brics, ao contrário dos demais blocos econômicos e comerciais que já existiam, não surge para mitigar os atritos existentes entre eles, quais fossem esses atritos, econômicos, políticos e sociais. Portanto, o Brics surge porque esses países têm interesses em comum entre eles, o político, uma vez, que são considerados países de economia emergente ou em desenvolvimento e, conseqüentemente, suas características os unem cada qual com sua potencialidade. Se unem para defender seus interesses no cenário internacional sendo eles, econômicos e políticos, procurando exercer uma liderança num mundo multifacetado e globalizado.

Esses países têm algumas características semelhantes no que tange seus territórios, são territórios de dimensões continentais no caso de Brasil e Rússia, países com mercado consumidor interno relevante como China, Índia, Brasil e Rússia e, todos eles, agora incluindo a África do Sul são lideranças regionais.

Tais países se complementam em determinados setores da economia, ainda mais num mundo globalizado de economias interdependentes com uma divisão internacional do trabalho acentuada. Essas economias se complementam e proporcionam benefícios quando atuam em bloco no comércio exterior, fortalecendo suas posições na política internacional.

Por seu turno, o fortalecimento da relação Sul-sul, promovido pela nova política externa brasileira, leva o Brasil a acrescentar esforços na relação com o Continente Africano, sobretudo, a África Subsaariana, países como África do Sul, Angola e Moçambique. Ao promover o alargamento dessa relação, está, mais uma vez o BNDES como uma das chaves para viabilizar a expansão da internacionalização de empresas de capital nacional, financiando e operacionando projetos de infraestrutura em países como Angola.

Entre 1998 e 2016 o banco estatal desembolsou cerca de US\$ 3,946 bilhões, com destaque, mais uma vez, para a construtora Odebrecht com um aumento expressivo a partir de 2007 (foi a partir desse ano inclusive que o BNDES aumentou os investimentos

e desembolsos e expandiu consideravelmente participação dessas operações no PIB nacional saindo no que diz respeito a FBCF²¹⁰ de 17,2% para em 2010 alcançar 19,8%²¹¹, em anos anteriores a 2007 e 2003 por exemplo, foi de 17% do PIB sem grandes volumes de desembolso para operações fora do país) (BNDES, 2017), elevando-se cada ano alcançando e seu auge no ano de 2009, período de nosso estudo, quando financiou um total de quase US\$ 800 milhões em operações de infraestrutura para esse país²¹².

Ainda, segundo o pesquisador da Cebrap Mathias de Alencastro²¹³, no documento “Livro Verde”, de 2017, em que apura essas operações financiadas pelo BNDES em obras fora do país, afirma que somente em Angola a instituição financiou mais de 91 operações, sendo 31 projetos em investimentos de infraestrutura a partir de 2007, início do segundo governo Lula. A Odebrecht, nesse período, chegou a ser a maior empregadora daquele país, chegando a contratar 30 mil funcionários.

Se nos atentarmos aos valores desembolsados para projetos de infraestrutura, apenas nesses países em destaque: Angola (Diversos setores, incluindo rodovias e saneamento), Venezuela (Metrô, Siderúrgica, Estaleiro), Cuba (Complexo Portuário de Mariel, Planta Farmacêutica), e Moçambique (Aeroporto Nacala, Barragem Moamba Major), incluindo Argentina e Republica Dominicana, a empreiteira Odebrecht recebeu um total de US\$ 7.984 milhões, compreendendo 76% do valor desembolsado; enquanto Andrade Gutierrez abocanhou US\$ 1.485 milhões, o equivalente a 14%; Queiroz Galvão aparece apenas em terceiro lugar, com um total de US\$ 339 milhões ou 4% do valor do desembolso; seguida de Camargo Correa, com US\$ 249 milhões ou 2% e OAS, US\$ 168 milhões, atingindo, também, 2% do total de US\$ 10.499 milhões de desembolsados para obras nesses países.

²¹⁰ A formação bruta de capital fixo (também conhecida pelas siglas FBCF ou FBKF) é o indicador macroeconômico que como investimentos correntes em ativos fixos aumentam a capacidade produtiva de uma economia no futuro. O FBCF é um valor que inclui ativos duradouros produzidos ou adquiridos por unidades produtoras residentes, para uso em período maior que 1 ano em seu processo de produção. É um dos indicadores da economia de um país.

²¹¹ Disponível em: file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Downloads/LIVRO%20VERDE_2017_final.pdf. Acesso em: 08 maio 2020.

²¹² Ver em: <file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/bndes/bndes-apresentacao-exportacoes-servicos-20190915.pdf>. Acesso em 19 ago. 2021.

²¹³ Pesquisador associado do Centro de Investigação em Sociologia Econômica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal. Pesquisador especialista em economia política brasileira, relações Brasil-África, e na política dos recursos naturais na África de língua portuguesa. Doutor em ciência política pela Universidade de Oxford e mestre em história pela Universidade Sorbonne-Paris IV. <http://lattes.cnpq.br/4093397867908890>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Já Moçambique, embora tenha recebido um valor considerável de desembolso do BNDES num total de US\$ 125 milhões, esses contratos foram realizados apenas em 2011/2013, já no governo Dilma, todavia, é um desdobramento da política externa brasileira iniciada no governo Lula.

Enquanto Gana, com um contrato celebrado no ano de 2011 de US\$ 202 milhões, acabou por não receber o valor total, uma vez que o financiamento foi suspenso por suspeita de corrupção²¹⁴, assim como outros contratos. As obras ficaram a cargo da Andrade Gutierrez nos trechos 5 e 6 da Estrada nacional N2, trecho oriental, cuja capital da região é Koforidua, com 127,334 habitantes em 2012, com setor de comércio como sua principal fonte econômica.

Dentre os principais objetivos comerciais da nova política externa brasileira estão os países e regiões como África do Sul, Angola e o Atlântico Sul, uma importante ferramenta de transporte e via de comércio, já que a chamada Amazônia azul é cercada por recursos naturais de grandes dimensões. Para Goldoni e Ciribelli (2016, p. 203), “sua importância estratégica é respaldada por suas riquezas, seus alcances e dimensões, além do fato de servir como rota comercial por onde circula em torno de 90% do comércio exterior brasileiro”. É nesse espaço que circula o comércio marítimo externo brasileiro, pois o Atlântico Sul é rota para o Continente Africano e também para o Oriente, como China e Rússia, entretanto, é nessa superfície que está 90% do petróleo produzido no país. Por isso, se faz necessário uma relação com esses países africanos muito mais do que somente econômica, essa relação está fundada no campo político e de defesa de recursos naturais ali existentes.

Os dois países com maiores laços políticos e econômicos no Continente Africano com o Brasil são África do Sul e Angola, enquanto África do Sul tem uma melhor infraestrutura e uma economia mais estável que Angola. Este último se destaca pelas contratações de projetos de infraestrutura, como já vimos neste capítulo. Entretanto, a cooperação entre a África do Sul e o Brasil está direcionada para defesa do Atlântico Sul e o desenvolvimento de uma aliança cujo propósito é o fortalecimento dos interesses comuns desses países. No bojo, da nova política externa brasileira, já em 2003, é criado o fórum Ibas Diálogo Índia-Brasil-África do Sul que renderá ações conjuntas em países como Guiné-Bissau, Haiti e Palestina.

²¹⁴ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,dossie-bndes-as-86-obras-no-exterior-financiadas-pelo-banco.689269>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Exclusivamente, a cooperação com a África do Sul se deu na dimensão tecnológica, além da cooperação militar. A Embraer se destaca como empresa nacional a operar no país, ao contrário do que vimos em outros países em que as empreiteiras tinham absoluto destaque nas operações de infraestrutura.

Para o Brasil, a importância estratégica de uma geopolítica que procura a cooperação entre esses países se faz necessária, uma vez, que no decurso de sua política externa, dispondo do BNDES como instrumento principal para operacionalizar os acordos comerciais, procura, em conjunto com os demais países, promover, não só uma identidade regional, mas buscar a liderança mais ampla para além da América Latina. Portanto, promove uma via de duas mãos, quando fortalece essas relações, buscando ampliar sua influência no continente africano e também fora do seu âmbito continental. Nesse caso, países como China, Rússia, Índia, denominado Brics.

Nesse sentido, o Atlântico Sul não é somente uma rota de passagem, ele tem uma expressiva importância econômica e, logo se revela um polo de desenvolvimento econômico que desperta em potências regionais emergentes grande interesse pela área enquanto uma superfície estratégica na geopolítica internacional que tem grande potencial para ser explorada, já que é uma área com grandes dimensões.

Nas palavras de Goldoni e Ciribelli (2016, p. 205):

[...] a área da Amazônia Azul abrange a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, com uma superfície de 3.539.919 km², enquanto a Plataforma Continental (PC), até 350 milhas náuticas, corresponde a 960 mil km² somando-se ambas são obtidos aproximadamente 4,5 milhões de km², equivalente a mais de 50% da extensão territorial brasileira (Brasil 2012b e Brasil 2013). Em 2004, o governo brasileiro apresentou uma proposta para o reconhecimento da PC na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), [...].

Nesse processo de alargamento da política externa brasileira, aliada à defesa do Atlântico Sul, houve uma recuperação da indústria naval impulsionada pelo BNDES. Se nos anos de 1980 e 1990 o banco estatal se resumiu a financiar as privatizações de estatais, como justificativa, para enxugar a dívida pública por razão da crise econômica mundial, aliado à abertura da economia através das privatizações à concorrência estrangeira, nos anos 1990 esse deslocamento acabou contaminando esse setor da indústria brasileira, comprometendo sua conjuntura financeira, uma vez que o BNDES restringiu seu potencial de investimento. Dessa maneira, além dos demais setores econômicos, a indústria naval, igualmente, necessitaria de um impulso para alavancar um posicionamento estratégico no mercado internacional, aumentando sua competitividade.

Desde 2002, cerca de 85% da produção nacional de petróleo e gás é realizada no mar (ANP, 2011). Por isso, o setor naval²¹⁵ nacional passou por um período de expansão e modernização das empresas de capital nacional.

Para o BNDES (2012, p. 275):

Depois de um longo período de estagnação, o setor de construção naval brasileiro experimentou, na última década, um movimento de retomada de investimentos, que se refletiu tanto na expansão e na modernização da capacidade produtiva quanto no aumento da produção de embarcações. Tal fato decorreu, principalmente, do crescimento das atividades petrolíferas offshore, que acarretou a necessidade de novas embarcações para esse mercado, e de uma política voltada ao desenvolvimento da indústria nacional. As empresas de petróleo e gás efetuaram grandes encomendas aos estaleiros nacionais, enquanto a União atuou, entre outros, com exigências de percentual mínimo de conteúdo local nas atividades de exploração e produção e com a criação de um fundo garantidor à indústria.

Foi com a descoberta do pré-sal, bem como a intensificação das atividades petrolíferas em águas profundas que a indústria naval nacional, financiada pelo BNDES,

²¹⁵ Prorefam: Programa de Modernização e Expansão da Frota. Foi criado para impulsionar o crescimento da indústria naval brasileira. O Prorefam tem três pilares: construir navios no Brasil, alcançar índice de conteúdo nacional mínimo de 65% na primeira fase e 70% na segunda e atingir competitividade internacional, após curva de aprendizado. Como parte do programa, estamos investindo R\$ 11,2 bilhões na encomenda de 49 navios e 20 comboios hidroviários. O Brasil tem, atualmente, a quarta maior carteira mundial de encomendas de navios em geral e a terceira de navios petroleiros. Até 2020, a frota da Transpetro passará dos atuais 60 para 110 navios.

PROEF: Programa de Eficiência Operacional da Bacia de Campos. Foi criado em maio de 2012 para recuperar a eficiência operacional da Unidade Operacional da Bacia de Campos, que por conta de seus campos maduros, vinha com tendência de queda natural desde 2009. Com metas anuais crescentes, o PROEF se propõe a recuperar o patamar de 90% de eficiência operacional na UO-BC até 2016. Desde sua criação, o programa apresenta excelentes resultados. Foi registrado crescimento da eficiência operacional das plataformas gerenciadas pela Unidade de Operações da Bacia de Campos (UO-BC) de 71,7% em 2012 para 75,4% em 2013. Na Unidade de Operações Rio de Janeiro (UO-Rio), que opera plataformas com maior capacidade de produção localizadas na mesma bacia, a produção subiu de 25 mil barris de petróleo por dia em 2012 para 63 mil em 2013.

Procop: Programa de Otimização de Custos Operacionais da Petrobras. Possui três objetivos principais: no plano financeiro aumentar a geração de caixa; no plano operacional, aumentar a produtividade de suas atividades; e no plano organizacional, reforçar o modelo de gestão voltado para a eficiência em custos. Lançado em dezembro de 2012, o programa gerou uma economia de R\$ 6,6 bilhões em seu primeiro ano (2013), superando em muito a meta de R\$ 3,9 bilhões prevista. Após o resultado, nossos técnicos revisaram as metas do programa e agora esperam uma economia de R\$ 37,5 bilhões entre 2013 e 2016. Para 2014, a previsão é de uma economia de R\$ 7,3 bilhões.

Promega: Programa de Produção de Médios e Gasolina. Criado em 2012 com o objetivo de elevar a produção de diesel, querosene de aviação (QAV) e gasolina do nosso parque de refino atual, o Promega é baseado no aumento da capacidade e eficiência das unidades de processo, reduzindo a importação de derivados e aumentando a nossa margem de lucro. Graças ao programa, em 2013 atingimos a utilização de 97% do parque atual de refino. O Promega também contribuiu para elevação em 2013 (em relação a 2012) de 8,6% da produção de diesel, 3,2% da produção de QAV, e 12,1% da produção de gasolina.

Infralog: Programa de Otimização de Infraestrutura Logística. Criado em novembro de 2012, tem como objetivos o planejamento, acompanhamento e a gestão dos projetos e ações para atender às necessidades de infraestrutura logística do Sistema Petrobras até 2020. O programa garante uma gestão integrada dos projetos de logística, otimizando os custos de investimento e contribuindo para a financiabilidade do Plano de Negócios e Gestão. Em 2013 o Infralog nos gerou uma economia de R\$ 800 milhões.

através de contratações para construção de embarcações pela Petrobras, aumentou sua produtividade, bem como gerou empregos no setor.

Conforme o BNDES (2012, p. 277):

A elevação nos preços internacionais do petróleo ao longo do decênio incentivou a exploração e a produção em águas profundas e ultraprofundas, mais distantes da costa, e criou uma demanda por navios-sonda, plataformas de produção e embarcações de apoio marítimo com características e exigências técnicas diferenciadas. A descoberta de grandes volumes de óleo na camada pré-sal ratificou a robustez e a perenidade da demanda por embarcações offshore. Verificou-se, ainda, a necessidade de ampliar e renovar a frota de navios petroleiros e gaseiros do país para escoar a produção de óleo, gás e derivados.

A Petrobras, além de encomendar embarcações, navios-sonda e plataformas de produção, também foi, no período de 2002 a 2016, maior tomador de empréstimo do BNDES, alcançando R\$ 62.429 bilhões²¹⁶, quando também contratou, por meio do programa Fundo da Marinha Mercante (FMM)²¹⁷. Já em 2002, o apoio do BNDES ao setor, celebrou um contrato de R\$ 30 bilhões, com liberação de R\$ 10 bilhões imediatamente. Entre os anos de 2004-2006, a Embraer foi quem recebeu o maior número de empréstimos do BNDES, com R\$ 12.240 bilhões, enquanto a Petrobras ficou na 22ª posição, com um financiamento de R\$ 861 milhões. Mas nos anos seguintes, a Petrobras retomou o primeiro lugar no que diz respeito à tomada de empréstimos do BNDES. Entre 2007-2009, os empréstimos chegaram a R\$ 19.300 bilhões, e no último ano do governo Lula e nos dois primeiros anos do governo Dilma, 2010 a 2012 o total a concessão atingiu o valor de R\$ 38.719 bilhões²¹⁸.

Se compararmos o parque industrial naval nacional antes e depois do ano de 2002, veremos que houve um avanço significativo na construção de embarcações, mas se compararmos com alguns países do Brics, sobretudo, China, o país asiático construiu um número infinitamente maior de embarcações. Enquanto o Brasil construía embarcações especificamente para a exploração das plataformas de atividades petrolíferas offshore, China construiu embarcações para atender a demanda crescente do comércio marítimo internacional.

²¹⁶ Fonte BNDES.

²¹⁷ O FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. Sua fonte básica de recursos é o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), incidente sobre o frete cobrado pelo transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, ou seja, sobre as atividades de cabotagem e importação de mercadorias.

²¹⁸ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>. Acesso em: 16 ago. 2020.

Tabela 15 - Número de Embarcações Encomendadas no Início do Ano – Brasil/China

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	14	21	34	27	27	40	63	78	84
China	348	357	563	862	1.290	2.243	3.709	4.102	3.641

Fonte BNDES, elaborado pelo autor.

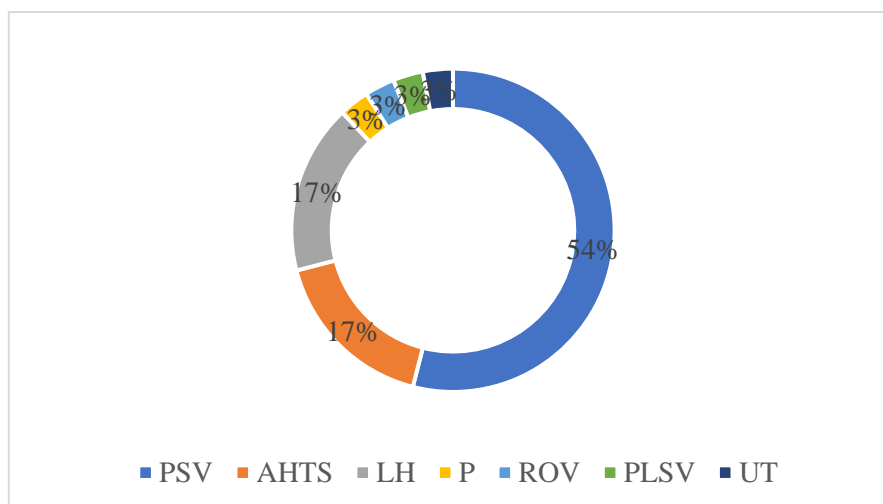
O Brasil, no ano de 2002, construiu apenas 14 embarcações, crescendo relativamente bem até 2008, mas diminuindo o ritmo a partir de 2009, por conta da crise econômica de 2008. Esse fenômeno ocorreu na China também. Se em 2007 o país asiático construiu 2.243 embarcações e em 2008, 3.709, a diferença foi de 1.466 embarcações construídas, mas se em 2008 foram construídas 3.709 e em 2009, 4.102, a diferença foi de apenas de 393. Já o Brasil, em 2007, construiu 40 embarcações e 63, em 2008, somando 20 embarcações a mais que em 2007. Mas ao olharmos a construção em 2008 de 63 embarcações e em 2009, de 78 embarcações, vemos que o número de embarcações a mais é somente de 15 embarcações, isto é, são menos 5 embarcações construídas entre 2007 e 2008²¹⁹.

Entre os anos de 2002 e 2010, a China cresceu significativamente nesse setor, enquanto o Brasil cresceu pouco. Esses números, ao que tudo indica, mostram que o mercado do comércio marítimo internacional entre os países emergentes é dominado pela China. Além disso, esses dados e informações nos apontam para uma posição de país altamente especializado na divisão internacional do trabalho. Quer dizer, o setor da indústria naval nacional reflete os demais setores que, por meio do BNDES, receberam grandes quantias de recursos para adquirir competitividade no comércio exterior ao se situarem como grandes líderes em seus segmentos, mas tais segmentos se restringem a produtos de baixo valor agregado, uma vez que são setores que exportam produtos primários. Ainda que no caso da indústria naval estejamos falando de petróleo, o óleo extraído em território nacional não é considerado de alta qualidade. Para se ter uma ideia, o óleo extraído e processado nas refinarias do país é um óleo mais pesado, enquanto o óleo extraído no oriente médio é mais leve e mais caro, o que permite produzir grande número de derivados leves. Entretanto, o financiamento do BNDES à Petrobras acaba por

²¹⁹ Ver informações em: file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/bndes/BNDES60anos_PerspectivasSotoriais_vol.1-completo.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

desenvolver todo um polo dinâmico da indústria ao desenvolver a cadeia de valor produtiva que nela se encontra quando se investe na indústria naval.

Gráfico 18 - Embarcações Construídas no Brasil 2002/2012 – Por Tipo



Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados da Petrobras.

Nota: PPSV; AHTS; LH; P; ROV; PLSV e UT²²⁰

Se a partir de 2002 vimos um avanço significativo na construção de embarcações, foi a partir de 2007 que o BNDES se habilitou como o maior financiador do setor naval brasileiro. As operações na indústria naval brasileira, em 2007, vão consolidar o BNDES como maior indutor desse setor. Só nesse ano, o Banco Estatal apoiou a construção de 23 embarcações. Essas construções eram do tipo navios-tanque que transportavam petróleo e derivados para a Petrobras Transportes S.A (Transpetro), sua subsidiária global. Os navios seriam construídos nos Estaleiros Atlântico Sul, em Pernambuco e Rio Naval e Mauá, no Rio de Janeiro. Os projetos contratos para a construção desses navios eram no valor de R\$ 4,8 bilhões.

²²⁰ AHTS (Anchor, Handling, Tug and Supply): navio de suprimento, reboque e manejo de âncoras, dotados de guindastes com importante capacidade de tração. PSV (Plataform Supply Vessel): navio de suprimento com capacidade de carga tanto em seu convés principal e nas cabines quanto em tanques para transporte de produtos químicos, água, combustível e lama. PLSV (Pipe Laying Support Vessel): navio voltado à construção submarina que realiza o lançamento de dutos a serem instalados no fundo do mar. RSV–ROV (Remote Operated Vehicle Support Vessel): navio que realiza trabalhos de manutenção submarina, mapeamento do leito oceânico para a passagem de dutos, entre outros serviços de natureza submarina, por meio de robô controlado remotamente pela embarcação. OSRV (Oil Spill Response Vessel): navio de combate ao derramamento de óleo. MPSV (Multipurpose Support Vessel): navio que combina capacitações de diversos tipos de embarcações de apoio. LH (line handling): navio para manuseio de espas. UT (utility boat): navio supridor de carga rápida. P – (passenger): barco de alumínio para transporte de passageiros.

A construção desses navios-tanque, financiada pelo BNDES, vinculava-se à primeira fase do programa de modernização e expansão da frota da Transpetro o (Promef). O total previsto era de 42 construção dessas embarcações (navios tanques), em razão da expansão e da renovação e, portanto, da modernização da indústria naval nacional, bem como reduzir sua idade média de uso.

De acordo com o BNDES (2007), com demanda firme garantida pela Transpetro através do Promef, foi possível a reorganização industrial do setor, além de novos estaleiros serem criados, a começar pela região nordeste, assim como a reestruturação de outros dois no Rio de Janeiro. Esse movimento do BNDES com a Transpetro acabou atraindo mais investidores para o setor da indústria naval brasileira.

A proposta de ampliar e modernizar a frota naval brasileira teria impacto, também, na modernização tecnológica da cadeia produtiva do setor naval, pois, uma vez modernizada e reestruturada, haveria como consequência o emprego de equipamentos mais produtivos, o investimento em pessoal, isto é, investimento em treinamento e formação de pessoal, bem como o desenvolvimento de fornecedores. Assim como, o próprio desenvolvimento do mercado de carga como os navios-contêineres e os de exportação.

De acordo com o BNDES (2007, p 53):

Nesse sentido, destacam-se os projetos de financiamento aprovados em 2007, para a implantação do **Estaleiro Atlântico Sul**, no complexo industrial do Porto Suape, Recife com capacidade de 100 mil t/ano de aço para atuar na construção de embarcações de grande porte, plataformas, estruturas flutuantes e conversões no seguimento OFF Shore, e a construção, no município de Navegantes (SC), do **Estaleiro NavalShip**, destinado “a fabricação de embarcações de apoio marítimo. As operações somam R\$ 600 milhões de financiamento.

Ainda no ano de 2007, a indústria naval offshore, isto é, a construção de navios de apoio a plataforma de exploração e perfuração de petróleo e gás recebeu investimentos do BNDES, totalizando R\$ 1,8 bilhão em operação e crédito. Esse valor foi contratado pelos armadores que prestavam serviços para Petrobras. Empresas como Aker Promar situada em Niterói no Rio de Janeiro; e Wilson Sons, no Guarujá em São Paulo, foram responsáveis pela construção de 17 embarcações contratadas pela Petrobras via financiamento do BNDES.

Já as plataformas P-51 e Topside P-52, cujas regras de licitação da P-51 haviam sofridos alterações, basicamente as regras ao qual incluíam políticas de conteúdo local (PCL) que facilitou a participação de certas atividades exclusivamente nacional, isto é,

de empresas de capital nacional como serviços de engenharia, construção e montagem (SCHUTTE, 2016). Em 2007, o BNDES acabou aprovando a exportação dessas plataformas para uma subsidiária da Petrobras no exterior quando financiou parcela de bens e serviços nacionais que seriam empregados nas plataformas. Essas plataformas foram construídas no Estaleiro Brasfels, na cidade de Angra dos reis no estado do Rio de Janeiro no valor de R\$ 800 milhões.

Como se pode verificar nos parágrafos acima, o BNDES, a partir de 2007, foi o grande indutor da indústria naval brasileira, investindo recursos, desde a construção de navios-tanque para o transporte de petróleo, gás e derivados até navios offshore, isto é, navios de aproximação, aqueles navios de apoio às plataformas de exploração e petróleo e gás em alto mar. Ao mesmo tempo, fomentou, desenvolveu e expandiu a cadeia produtiva da indústria naval brasileira, sobretudo, os bens e serviços nacionais empregados na construção de navios, plataformas, assim como estaleiros contratados para a execução de parte dessas operações, conforme apontaremos mais adiante para o (PAC) entre 2007 e 2010.

5.3 Estratégias econômicas da experiência desenvolvimentista no processo de abertura do mercado externo num mundo globalizado

O BNDES, durante os anos de 2003/2010, passa a desembolsar muito mais recursos de que o próprio BID, como pode ser conferido mais adiante, o principal, ou um dos mais importantes sistemas de fomento para América Latina e Caribe. Para que o BNDES tivesse uma atuação internacional mais presente, o banco estatal acabou por criar condições no mercado externo, condições essas que facilitassem sua operação no mercado internacional. Para isso, foi criada a Área Internacional do BNDES. Esses mecanismos facilitariam as operações de desembolso, bem como ações jurídicas necessárias para a atuação internacional do banco e em dezembro de 2008 foi criada a (Aint) (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013). A Área Internacional do BNDES auxiliaria o banco na construção de um relacionamento institucional, com países do Mercosul, bem como ampliaria a captação e recursos no mercado internacional. Essa ação se fazia necessária, uma vez que todo esse aparato montado no exterior traria, não só condições de operacionalização, mas apoio à internacionalização do banco, no que diz respeito a Investimento Externo Direto.

Os mecanismos de fomento são utilizados para impulsionar a economia de determinados países, sobretudo, países de renda média como o Brasil, mas não dispositivos exclusivos de países em desenvolvimento.

Países de economia centrais se utilizaram de mecanismos para impulsionar suas economias, assim como o BNDES, mecanismo criado em 1952 para dar sustentação a economia nacional para produzir bens que nossa economia demandava, mas não tinha um sistema produtivo altamente fecundativo. Ao contrário, nosso sistema produtivo não era heterógeno e tão pouco germinativo.

Em países como o Brasil, de economia dependente e periférica mecanismos de fomento sempre foram necessários para dar sustentação na criação de um parque industrial moderno e produtivo. Por isso, o problema do desenvolvimento econômico sempre foi encarado como progresso social (FURTADO, 1974), como um planejamento, uma orientação para o desenvolvimento para países como o Brasil descem um salto de um país agrário para um país industrial moderno. Em verdade, ao criar sistemas de fomento tem-se como premissa a centralização das decisões econômicas do país.

O BNDES, embora tenha sido criado para constituir o parque industrial nacional, nos anos 2000, assume o papel de fomentador da política externa brasileira e impulsiona a economia nacional à sua internacionalização. À medida que os países desenvolvidos orientam seus modos de produção para uma atividade econômica prolongada, logo se enxerga a necessidade de empresas nacionais ocuparem o mercado internacional, tanto para criar mercado consumidor quanto para procurar reservas de recursos naturais.

A economia nacional, por apresentar baixos índices de produtividade e com o setor agroexportador sendo uma fonte empregadora, sobretudo, até a metade do século XX, era uma fonte de emprego de metade da população do país (FURTADO, 1982). Desse modo, o Estado brasileiro precisa ampliar sua participação nas decisões de desenvolvimento econômico e social e o faz através da criação de uma IFD Instituição de Fomento de Desenvolvimento.

São diversos os sistemas de fomento existentes no Brasil, assim como entre os demais países. Uns são direcionados para determinado setor da economia enquanto outros para o desenvolvimento econômico e social mais amplo. Para alguns países como Alemanha, China, Japão, México e Coreia do Sul foram criadas diversas instituições de fomento, já no Brasil, o que existe em maior volume, são programas e medidas para impulsionar o crescimento econômico do que instituições de fomento. Contudo, o

BNDES é uma das maiores IFD no mundo em termos de desembolso de volume, principalmente a partir de 2003. Em vista disso, qual seria a atuação desses sistemas em seus países, qual a diferença entre as principais IFDs desses países e o BNDES, qual o volume de desembolso dessas IFDs?

Para se ter uma breve compreensão, o BNDES como agente fomentador da internacionalização da economia brasileira desembolsou entre os anos 2003-2010 “cerca de R\$ 109,4 bilhões (US\$ 79 bilhões), enquanto em 2012 o Banco Mundial desembolsou cerca de US\$ 19,8 bilhões, ao passo que o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) emprestou US\$ 6,9 bilhões do mesmo período” (BORGES, 2014, p. 51).

Para fins de comparação mais precisa, em menor tempo. Conforme Garcia (2011, p. 11),

A importância do Banco em termos de recursos é crescente, não somente para economia brasileira: desde 2005 o volume de créditos do BNDES aumentou 391% e é maior do que o Banco Mundial. Em 2010 ele concedeu US\$ 96,32 bilhões, significando 3,3 vezes mais que os US\$ 18,6 bilhões concedidos pelo Banco Mundial. No mesmo ano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concedeu US\$ 11,4 bilhões e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) US\$ 4,6 bilhões²²¹. Os fundos do BNDES são públicos, provindos do Tesouro Nacional, de impostos e contribuições públicas, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Porém, o banco também capta recurso no mercado externo, bancos estrangeiros, além de agências de fomento de outros países, e as multilaterais, como próprio Banco Mundial²²².

Um outro estudo importante que relata as diferenças dessas Instituições Financeiras de Desenvolvimento empreendidas por estados nacionais que é a seguinte pesquisa - *Sistemas Nacionais de Fomento: experiências comparadas, trabalho vencedor do Prêmio ABDE-BID de Artigos sobre o Sistema Nacional de Fomento – edição de 2015*, de Ana Cláudia Além; Rodrigo Ferreira Madeira e Ricardo Agostini Martini, publicado na Revista BNDES n. 47 p. 205-257 de 2017.

Primeiramente é importante salientar que no caso de países de renda média, como o Brasil, para disputar no mercado internacional é necessário que o país promova políticas públicas de inserção no mercado internacional. Entre as medidas a serem implantadas, estão: a) medidas de flexibilização e de estabilidade que deem apoio à

²²¹ "BNDES já empresta três vezes mais que o Banco Mundial", Estado de São Paulo, 10 de março de 2011; "BNDES assina acordo com bancos de desenvolvimento dos BRICS", nota 14 de abril de 2011 em www.bndes.gov.br. Acesso em: 21 ago. 2020.

²²² Um dos mais importantes empréstimos do Banco Mundial ao BNDES foi o Empréstimo Programático para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável no valor de US\$ 1,3 bilhão em 2008. Isso levou a mudanças estruturais dentro do banco para desenvolver sua área ambiental.

expansão das empresas de capital nacional no mercado externo com amplo apoio do Estado via instituições estatais como o BNDES para auxiliar em acordos comerciais bi e multilaterais com EUA, Europa, entre outros países e regiões, sobretudo, países do sul; b) aproveitar o acesso existente a mercados de países que o país já mantém negociações bilaterais de livre comércio, assim como em bloco, bem como praticado nesse período pelo governo uma política creditícia de expansão do crédito subsidiado.

No estudo, esses pesquisadores apresentam de forma comparada os sistemas nacionais de fomento (SNF) de diversos países entre eles, Brasil, Alemanha, China e outros. Em nossa pesquisa, nos atentaremos aos principais sistemas de fomento de Alemanha, Brasil, China e Coreia do Sul, este o mais próximo de nosso sistema e México. Esses países não foram escolhidos aleatoriamente, mas pela razão de podermos analisá-los cada qual com sua posição na divisão internacional do trabalho, já que temos a Alemanha como um país de economia desenvolvida, Brasil e China como países com economia de renda média, México como outro representante da América Latina e, por fim, a Coreia do Sul, representando os chamados tigres asiáticos como grande referência para aplicação de política anticíclica e de fomento à internacionalização de sua economia.

Figura 12 - Principais Sistemas Nacionais de Fomento (SNF)



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

Sem embargo, esses países lançam mão de diversas instituições de fomento à economia de acordo com a pesquisa, sendo essas instituições nacionais, regionais ou de fomento a determinado setor produtivo da economia. Nesse sentido, estão expostas na figura acima somente as principais instituições de fomentos, sejam elas de diversos setores da economia ou, como se pode ver, de infraestrutura ou de apoio a exportações e, portanto, à internacionalização da economia nacional. Especificamente o BNDES passa

a atuar como agente da expansão e internacionalização da economia brasileira a partir de 2004.

De início, apresenta-se o KfW. A maior instituição alemã é uma IFD estatal e junto com o Rentenbank possuíam, ainda, em 2014 cerca de 20% dos ativos do PIB Alemão. Há outras instituições menores e regionais nesse país. No Brasil, já em 2012, no que diz respeito à formação bruta de capital fixo (FBCF) que são os ativos fixos, corresponde a 20,1% do PIB em investimentos naquele ano, (Equivalente aos ativos do PIB alemão), enquanto em volume de desembolso é de apenas 3,2% do PIB em 2014, ano apresentado pela pesquisa sobre o (SNF) para esse país.

Por outro lado, embora o Chexim seja o banco chinês mais importante de fomento, foi a soma dos desembolsos das quatro maiores instituições: a) Chiba- diversos; b) ADBC – Agricultura; c) Chexim – exportação e internacionalização e; d) Sbsoure – exportação e internacionalização juntas que alcançaram um volume de investimentos com capacidade de atingir, em 2013, 22% do PIB no que diz respeito ao ativo, frente a 20,6% no mesmo ano somente do BNDES. Ao passo que, em 2010, os desembolsos do BNDES representaram 19,8%, isto é, um pouco mais de dois pontos percentuais a menos que o Sistema Chinês desembolsou somente em 2013. Assim, como nos demais países, o sistema nacional de fomento se faz por uma rede formada por instituições financeiras de Estado e, portanto, esse sistema, de policy-banks como são conhecidos na China, atua não só em setores como energia elétrica, infraestrutura urbana, mas na expansão da internacionalização de suas empresas.

Afirma o BNDES (2017, p. 231):

O CDB é a principal IFD, e a maior parte dos seus recursos está relacionada ao desenvolvimento da infraestrutura. Os setores de energia elétrica, rodovias, ferrovias e infraestrutura urbana compõem 53% do BD. A instituição provê recursos, por exemplo, para as LGFVs, que funcionam como veículos de investimento dos governos locais. O CDB tem atuação de destaque na política externa e na internacionalização das empresas chinesas. O banco é responsável por financiar projetos em outros países, de forma a garantir os interesses nacionais.

Entre os sistemas nacionais de fomento examinados, o sul coreano nos parece o mais completo. É um sistema *híbrido* e a sua captação de recursos se faz tanto de fundos públicos quanto de privados nacionais e internacionais e já passou por tentativas de privatização sem sucesso.

A Coreia do Sul é uma das economias mais estáveis e fortes, embora tenha passado por crises no final da década de 1990, mais precisamente 1997 e início dos anos

2000 com franca recuperação posteriormente. O país mostrou grande capacidade de recuperação depois de sofrer, em 1998, uma queda de 6,9% no PIB, mesmo sendo uma economia com alta taxa de crescimento nas últimas décadas. Se o tombo, em 1998, foi incomum, a recuperação foi igualmente incomum, já que levou o governo sul coreano a recorrer ao FMI já em 1997, algo que não era praticado pelo país até então. A instituição aprovou, na época, um pacote de US\$ 57 bilhões para ajudar na recuperação da economia em troca de medidas a serem tomadas como, por exemplo, aumento da taxa de juros e a desvalorização da moeda. A economia deu sinais de recuperação no ano de 1999 quando obteve um crescimento de 10,9% do PIB, diminuindo levemente para 8,8% em 2000 e com uma queda brusca em 2001, quando cresceu somente 3%.

A crise dos anos 2000 levou o governo sul coreano a reforçar sua política industrial e foi através do seu sistema nacional de fomento com subsídios diretos à indústria e investimentos indiretos na infraestrutura que auxiliou na recuperação econômica do país. Essas instituições financeiras de fomento sempre atuaram na promoção do desenvolvimento sul coreano.

O BNDES (2017, p. 242-243) destaca:

Nessa trajetória de desenvolvimento, as IFDs tiveram papel relevante e, atualmente, continuam presentes em diversos setores e segmentos. Não foi encontrada definição oficial do Revista do SNF sul-coreano, mas o The Bank of Korea (2008) aponta instituições do setor bancário consideradas especializadas em segmentos e setores que têm insuficiência de oferta de recursos (KDB, IBK, Kexim, NFFC e NACF). Para complementar o SNF sul-coreano, foram pesquisadas outras instituições financeiras não bancárias (Kodit, K-Sure, Koica, SBC e KHFC).

Assim, como no Brasil, o BNDES foi constituído em 1952, o KRB uma das principais instituições públicas de desenvolvimento sul coreana, foi instituído no ano de 1954 e conduziu a reforma da infraestrutura do país. BNDES e KRB são IFDs para criar condições de crescimento de sua indústria enquanto essas não tinham recursos suficientes para produzir bens para sociedade. Seus segmentos econômicos ainda não haviam se tornado setores altamente produtivos.

O BNDES provém seus meios através de repasses de recursos públicos do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e, em caso de captação externa, o banco estatal sempre tem recorrido ao BID, como veremos posteriormente, entre outros, enquanto a instituição de desenvolvimento sul coreana KRB tem parte da captação de seus recursos em instituições públicas como o Banco Central que constitui

2/3 terços dos recursos. Já o restante dos recursos vem de fontes diversas como, por exemplo, da captação internacional de bancos estrangeiros (BNDES, 2017).

Logo, os ativos, índice que mede os investimentos correntes em ativos fixos e da capacidade produtiva da economia alcançou, na Coreia do Sul, em 2014, um montante de 35,8% do PIB. Mas, assim, como em outros países, onde os IFDs em conjunto somaram os montantes apresentados, não foi diferente nesse país, os 35,8% dos ativos do PIB só foi possível graças a soma de diversas instituições como: KDB; Kexim; Kodit; K-Sure; KITFC e NACF sem incluir outra instituição, o IBK, então o montante chega a 50% dos ativos do PIB naquele ano (BNDES, 2017). Ao passo que o BNDES, em 2014, atingiu, em ativos (FBCF), o valor de 19,6% do PIB concentrando, 3,2% do PIB no que diz respeito ao total de desembolso do banco estatal naquele ano. No ano de 2010, último ano do período de nosso estudo, o banco estatal atingiu o valor em ativos fixos de 19,8% e 4,3% do total do desembolso do PIB e; em 2017, atinge apenas 15,8% dos ativos e 1,3% do total de desembolso do PIB. Isto é, enquanto no país asiático no ano de 2014 ainda que somando a participação de diversas IFDs no ativo, elas atingem 50% do PIB. No Brasil o que se vê é uma acentuada queda nos investimentos por parte do BNDES.

Não menos importante, o sistema nacional de fomento mexicano estava estruturado da seguinte forma: 1) Banobras (infraestrutura); 2) Nafin (MPMEs); 3) Financiera Rural (Agropecuária); 4) Bancomext (Exportação); 5) Bansefi (microcrédito); 6) SHF (Habitação); 7) Banjercito (Outros), mas, a partir dos anos 2000, acabou experimentando uma racionalização de seu sistema, entre fusões e fechamento de instituições consideradas frágeis, se reduziu de sete para seis instituições. Sendo, seis bancos de desenvolvimento e uma SHF Sistema de Financiamento Habitacional (BNDES, 2017).

Assim como no Brasil, o SFN mexicano atua com operações indiretas coma diferenciação que o sistema mexicano manobra com ênfase em operações indiretas, já, o sistema de financiamento habitacional “atua na provisão de garantias e securitização no setor imobiliário” (BNDES, 2017, p. 230-231).

Os fundos também estão presentes no sistema mexicano de fomento, cujas normas são definidas pela Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esses fundos são do setor rural e fazem parte do SNF, são dois, os fundos: Fira e o Focir²²³.

²²³ Mais informações sobre o SNF mexicano podem ser encontradas em CEFP (2008), The World Bank (2010), Gallegos e Brando (2013).

Em 2014, o SNF do México possuía ativos que atingiam cerca de 13% do PIB, bem como ao longo dos anos, precisamente entre 2008 e 2014, o sistema mexicano cresceu, em média, 16% no saldo da carteira de crédito.

Traçamos até aqui um perfil estrutural dos SNFs, quando foram implementados, quais suas funções, áreas de atuação, de onde vem os recursos e quais os principais sistemas de Fomento. Mas uma particularidade a esses SNFs é interessante em algum momento ao longo dos anos. Por diversas razões, esses SNFs optaram por sua internacionalização. Entre as inúmeras razões, uma é central em todas, a de internacionalizar as empresas de capital nacional de cada país.

Sem embargo, esse foi o movimento feito pelo BNDES durante a gestão do governo Lula a partir de 2007, com a criação da Área Internacional, em dezembro de 2008, como já mencionado, e a abertura de dois escritórios e uma subsidiária e que mais tarde foram fechadas, interrompendo a expansão da acumulação capitalista de empresas brasileiras no exterior dentro da experiência desenvolvimentista dos anos 2000 e da internacionalização do BNDES, limitando, assim, uma movimentação em direção ao mercado internacional de empresas nacionais, assim como outros países já faziam anteriormente.

Mas, então como ocorreu a internacionalização de outras instituições de fomentos mundo afora. Dos bancos de fomentos aqui apresentados, boa parte deles sofreram processo de internacionalização. Vale lembrar que tais instituições de desenvolvimento foram criadas a partir do fim da segunda guerra mundial e os propósitos eram, sobretudo, a reconstrução de países diretamente envolvidos nelas, como Alemanha e Japão (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Embora a premissa da internacionalização de empresas de capital nacional e de bancos de fomentos desses países seja a reconstrução do próprio país, a internacionalização dessas empresas e bancos de fomentos revela, na verdade, a expansão da acumulação capitalista desses países pioneiros no processo de desenvolvimento, visto que a economia internacional passava pela expansão da acumulação, sobretudo a expansão de empresas multinacionais americanas e europeias, já que a atenção norte-americana para a América Latina naquele momento de pós-guerra não estava no centro das atenções, pois as atenções americanas estavam voltadas para a recuperação da Europa e Japão (BNDES, 1996).

Alemanha e Japão são países que nunca se caracterizaram pela dependência do imperialismo, embora tenham se desenvolvido tardiamente, mas lançaram mão de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Entretanto, essa internacionalização da economia insere o Brasil num novo patamar da divisão internacional do trabalho.

Os bancos de fomentos são, por natureza, anticíclicos e, por isso, atuam na estabilidade econômica nos momentos de crise. Direcionam os recursos para setores que têm dificuldades de adquirir crédito em bancos privados e de longo prazo cujo, resultado seja o fomento econômico e social do país. Em outras palavras, os investimentos geram empregos e renda, produzindo efeitos positivos sociais importantes (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Por isso, o processo de internacionalização dos bancos de fomentos são parte do processo da política macroeconômica interna desses países. A expansão da acumulação capitalista das empresas nacionais de cada país no mercado internacional, por meio do auxílio dessas instituições financeiras, terá impacto direto e indireto na geração de riqueza daquele determinado país.

Segundo o estudo sobre a internacionalização do BNDES (GUIMARÃES *et al.*, 2014), que faz uma análise comparada sobre a internacionalização dos SNFs de alguns países, observou-se algumas motivações que levaram esses países a promover a internacionalização de seus bancos de desenvolvimento. Entre as motivações para a internacionalização dos BDs, uma parece ser comum a todos, a busca e o acesso a capital com custos competitivos, além da busca pela inserção no mercado internacional de suas empresas nacionais. Há, também, a procura pelo fortalecimento do relacionamento institucional e comercial com os demais bancos locais, estrangeiros ou multilaterais.

Não, à toa, dos sete países analisados, quatro abriram escritórios de representação ou subsidiárias em Londres, centro financeiro europeu e mundial. Não, sem razão, o BNDES aprovou a abertura de uma subsidiária em Londres assim que criou a Área Internacional (Aint). no mesmo ano de 2008²²⁴. Em 2009, o banco estatal já havia aberto o escritório de representação em Montevidéu, Uruguai.

²²⁴ Paralelamente à criação da AINT, o BNDES intensificou seu suporte às exportações de bens e serviços brasileiros. O último trimestre de 2008 foi marcado por uma forte crise de liquidez no mercado mundial, que não deixou de afetar os exportadores brasileiros. O financiamento à exportação chegou a se contrair à metade do existente no ano anterior. Com o objetivo de atenuar os efeitos da escassez de crédito, o BNDES procurou atender às necessidades dos exportadores brasileiros, ampliando seus financiamentos na fase pré-embarque. Os desembolsos nas Linhas BNDES-exim Pré-embarque foram de US\$ 4,9 bilhões no ano passado. Relatório Anual (BNDES, 2008, p. 64).

Existem diferenças entre optar por abertura de escritório de representação e subsidiárias porque há limitações jurídicas e financeiras entre elas. Além disso, uma vez instalados, os bancos buscam compreender melhor esses mercados para identificar as melhores condições e oportunidades de captação de recursos, realização de negócio de exportação, como também a melhor condição para a internacionalização de suas empresas nacionais, assim como os interesses dos próprios bancos (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

A internacionalização dos bancos de desenvolvimento, ao promover o fortalecimento das relações institucionais, escolhe países e regiões onde há maior número de países parceiros e maiores oportunidades de negócios, além das melhores condições de captação de recursos, como já dito. Por isso, geralmente são escolhidos grandes centros financeiros, como também locais onde há um grande número de instituições multilaterais de fomento, como, por exemplo, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²²⁵, Banco Mundial, Banco Central Europeu ou sedes de iniciativas como a Iniciativa para a (Iirsa), (Aladi) ou ainda a (Cepal) etc., Dessa forma, instalando-se escritórios de representação ou subsidiárias no exterior contribui para ampliar e melhorar suas estratégias ao mesmo tempo que atrai investimento externo direto para a economia nacional (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Independentemente de apoio dos bancos de desenvolvimento para a internacionalização da economia e de suas empresas de capital nacional àquelas barreiras que organismos multilaterais internacionais definem como órgãos reguladores de normas econômicas e políticas do mercado internacional, “transferem-se” para o interior do território do Estado Nacional, onde o BNDES e outros bancos de desenvolvimento pretendem promover a inserção de empresas de capital nacional.

Quando essas empresas procuram se inserir no mercado internacional, em sua grande maioria, acabam detectando barreiras para a entrada dessas empresas nos mercados externos (GUIMARÃES *et al.*, 2014). São aquelas assimetrias e desigualdades regionais encontradas em âmbito global da política externa que se apresentam agora no interior do território, ainda que, num mundo globalizado fundado na livre circulação de

²²⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – A bem-sucedida parceria entre o BNDES e o BID, iniciada em dezembro de 1964, levou as duas instituições a assinarem em 2004 um convênio por meio do qual o BID aprovou uma linha de crédito condicional para o BNDES, destinada à execução de três programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPME). Desde a aprovação do convênio entre o BID e o BNDES, foram assinados e executados dois programas: o primeiro foi assinado em 23.9.2005 e seu desembolso final registrou-se em 2007; o último foi firmado em 19.10.2007 e a conclusão dos desembolsos verificou-se em janeiro de 2008, com um aporte de US\$ 100 milhões. Relatório Anual (BNDES, 2008, p. 63).

mercadorias, diferentemente de outro momento como a internacionalização dos bancos de desenvolvimento de Alemanha e Japão que iniciaram a internacionalização de seus BDs após a segunda guerra mundial, respectivamente 1962 e 1954.

Nesse sentido, as empresas de capital nacional desses países, ao encontrar certas barreiras no mercado externo, acabam por impulsionar à internacionalização dos bancos de desenvolvimento. Pois, uma vez instalados em mercados externos, os BDs constituídos de profissionais altamente capacitados de conhecimento de normas e regras institucionais, econômicas e financeiras daqueles mercados auxiliam na elaboração de estratégias para amenizar ou eliminar esses problemas que possam vir a ocorrer.

Uma vez instalados, os BDs promovem como também facilitam a inserção dessas empresas em territórios estrangeiros, implantando linhas de créditos, criando participação acionária dos bancos, como no caso brasileiro o BNDESpar e o assessoramento a essas empresas sobre o destino de investimento ou exportações.

Ainda, no caso brasileiro essas linhas de créditos fornecidas pelo BNDES se resumem nessas linhas mais importantes: a) o BNDES Exim Pré-embarque (financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação); b) BNDES Exim Pré-embarque Empresa Âncora (financiamento à exportação de bens e serviços, efetuada por intermédio de uma empresa âncora, assim consideradas as *trading companies*, empresas comerciais exportadoras e demais empresas exportadoras que participem da cadeia produtiva e que adquiram a produção de outras empresas para exportação); c) Linhas Exim Pós-Embarque: operações diretas, realizadas por intermédio de bancos mandatários no Brasil. BNDES Exim Pós-embarque Bens (financiamento à exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas equipamentos, bens de consumo e serviços a eles associados); d) BNDES Exim Pós-embarque Serviços (financiamento à exportação de serviços nacionais, como construção civil, serviços de engenharia e arquitetura, de tecnologia de informação, entre outros. Inclui os bens de fabricação nacional a serem utilizados e/ou incorporados ao empreendimento); e) BNDES Exim Aeronaves (financiamento à exportação de aeronaves e motores aeronáuticos civis, bem como partes, peças e serviços associados – todos de fabricação nacional) e; e) Linha Exim Automático: operações indiretas realizadas por intermédio de agentes financeiros no exterior. BNDES Exim Automático [financiamento à exportação de bens e serviços nacionais, por intermédio de agente financeiro no exterior,

que aprova a operação de crédito (papel semelhante ao do agente financeiro no Brasil, em operações indiretas da empresa com o BNDES)]²²⁶.

Nessa perspectiva, os BDs de países como Alemanha, Coreia do Sul, China, além de Japão e Índia foram alguns dos exemplos de internacionalização que serviram para o BNDES promover a sua própria internacionalização, assim como promover a inserção de empresas de capital nacional em novos mercados.

No que diz respeito à internacionalização dos BDs desses países, o estudo do BNDES (GUIMARÃES *et al.*, 2014) aponta:

Inicialmente o banco alemão, o KfW, foi criado em 1948 teve sua internacionalização no ano de 1962 e está representado em mais de setenta países. Tem doze subsidiárias sendo as de Londres e Nova Iorque responsáveis pela captação de recursos com capitais competitivos.

Já o Banco japonês JBIC Japan Bank for International Cooperation, criado em 1950/1959, cuja internacionalização inicia-se em 1954 chega a ter, hoje, 16 escritórios de representação e nenhuma subsidiária. Em sua maioria, os escritórios de representação se encontram na Ásia; dois nos EUA, em Nova Iorque e Washington e mais três na América Latina, em Buenos Aires, no Rio de Janeiro e na Cidade do México. Grandes centros financeiros mundiais e regionais.

Enquanto os BDs da Coreia do Sul, aqui apontados os bancos de desenvolvimento públicos, são dois. O Korea Eximbank (Kexim) foi criado em 1976 e internacionalizado em 1991, contando com 18 escritórios de representação em diversas regiões do globo, como São Paulo (Brasil) e Bogotá (Colômbia), na América do Sul, México, América Central e os grandes centros financeiros mundiais e regionais como Nova Iorque e Tóquio, por exemplo, já as subsidiárias se encontram em Londres e as demais em países da Ásia. O KDB Bank é menor, contando com 6 escritórios de representação, 1 na Europa, e os demais na Ásia e Rússia, Entretanto, tem um número maior de subsidiárias, 13 ao total. Entre 1997 e 2006, instalou subsidiárias na Irlanda, Brasil e Uzbequistão, transformando 2 escritório de representação na China e agências (GUIMARÃES *et al.*, 2014), para apoiar a internacionalização de empresas sul-coreanas. O banco foi criado em 1954 e internacionalizado em 1975.

²²⁶ Ver mais informações em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-exim>. Acesso em: 06 maio 2021.

O Exim Bank, banco de desenvolvimento indiano foi criado em 1982 e sua internacionalização iniciou em 1994. Em 2014, tinha 8 escritórios de representação, com dois escritórios de representação na Europa, Budapeste e Roma que tinham como função fortalecer os laços entre Índia e o grande centro financeiro europeu.

O maior parceiro comercial do Brasil, a China tem diversos bancos de fomentos, assim como os demais países, entre os BDs chinês, estão: 1) ADBC Agricultural Development Bank of China; 2) CDB China Development Bank; 3) Eximbank China Export-Import Bank of China; 4) PBC People's Bank of China e; 5) Sinosure China Export and Credit Insurance Corporation. Mas aqui será abordado sobre o CDB China Development, cujo objetivo é a implementação de uma estratégia nacional que aloca os recursos em projetos que identificam gargalos nos setores da economia chinesa e, assim, promovam o desenvolvimento econômico do país. Inclusive, o BNDES celebrou a captação de recursos com o China Development (CDB) em dezembro de 2007, cujo objetivo era a construção do gasoduto Sudeste-Nordeste no valor de US\$ 750 milhões²²⁷

Conforme Guimarães *et al.* (2014, p. 73):

Em 2002, foi lançado na China o programa de estímulo à internacionalização de empresas chinesas – Going Global –, que contou, principalmente, com o financiamento oferecido pelos bancos CDB e China Eximbank. As prioridades do governo, segundo Ipea (2012), são projetos que cubram as necessidades de recursos naturais, industriais e de infraestrutura, que estimulem a exportação e a geração de empregos e de tecnologia, e que aumentem a competitividade das empresas chinesas no exterior.

E por último, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estatal brasileira fomentadora do desenvolvimento econômico e social nacional, hoje com atuação em: Infraestrutura; Exportação; Desenvolvimento regional e territorial; Inovação, Agricultura; Social; Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente; Cultura e Economia Criativa e Mercado de Capitais. Assim como os bancos de desenvolvimento de Japão e Alemanha, o BNDES foi criado logo após a segunda guerra mundial, em 1952.

Os bancos de desenvolvimento da Alemanha, Japão e Brasil se constituíram na mesma época com diferença não maior de 5 anos entre eles. O JBIC Japan Bank foi o

²²⁷ China Development Bank (CDB) – Os recursos do CDB foram fruto de um contrato de empréstimo assinado em 27.12.2007, para repasse de US\$ 750 milhões à Transportadora Gasene S.A., objetivando a construção do gasoduto Sudeste-Nordeste. O Projeto Gasene consiste na construção de um gasoduto de 1.338 quilômetros, conectando o terminal de Cabiúnas, no Rio de Janeiro, à cidade de Catu, na Bahia. Relatório Anual (BNDES, 2008, p. 63).

primeiro a ser criado, em 1948, seguido do KfW da Alemanha, em 1950, e 1952, o BNDES, lembrando que a criação do BNDES já estava prevista desde 1948, ainda no governo Vargas, quando o Plano Salte suscitou uma tentativa de intensificação das atividades industriais no país, tendo sua elaboração como um processo do avanço da racionalização e planejamento do desenvolvimento econômico, iniciado em 1948 pelo (Dasp).

Observa-se que, independentemente de os BDs serem constituídos praticamente na mesma época, os objetivos dos bancos não eram os mesmos, até porque tanto o banco alemão quanto o japonês logo se internacionalizaram e o principal objetivo era a captação de recursos externos para reconstrução desses países, que participaram da segunda guerra, como também a expansão da acumulação capitalista desses países. Já o BNDES tinha como incumbência industrializar o país pelo processo de substituição de importações através de ação governamental com subsídios aos investimentos industriais, não só pela substituição da importação, mas, sobretudo, por uma política cambial e de ampliação do crédito. Só assim foi possível ampliar e acelerar o processo de industrialização. Ao contrário de Alemanha e Japão, não havia, ainda, no país indústrias de base, siderúrgicas, petróleo que fossem capazes de promover a germinação da industrialização nacional. Foi a partir de então que se deu o processo de industrialização do país, da criação de uma indústria de base, de siderúrgica capaz de dar velocidade e amplitude ao processo de industrialização e, substancialmente do processo de substituição de importações (FURTADO, 1969).

Mas o BNDES, no governo Lula, ao promover sua internacionalização, cria mecanismos que lhe deem condições de alçar voos maiores e em pé de igualdade com essas instituições financeiras que já haviam se internacionalizado há muito tempo. Em verdade, o BNDES usa mecanismos que essas instituições se valeram para se internacionalizarem, o banco estatal brasileiro faz os mesmos movimentos que antes esses BDs fizeram, como, por exemplo, criar escritórios de representação ou subsidiárias em países parceiros e em grandes centros financeiros regionais e mundiais.

Mas, existem outros mecanismos que são exclusivamente criados pelo BNDES para subsidiar a internacionalização de bens e serviços de exportação, bem como a própria internacionalização de empresas de capital nacional²²⁸. Isso se dá através da dinâmica do

²²⁸ Ver mais informações: TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1156, IPEA (205, p. 7). Em 1953, foi criada a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), substituindo a Carteira de Importação e Exportação (Cexim), com

mercado internacional que constantemente promove inovações e impulsiona, sobretudo, países exportadores a desenvolver e criar formas de negociações e de comercializações, além do aperfeiçoamento de programas de apoio ao comércio exterior de suas empresas nacionais (IPEA, 2006a).

Vale lembrar que muitos dos programas de financiamento às exportações não foram criados no governo Lula como, por exemplo, o Proex que tem seus recursos administrado pelo Banco do Brasil e o BNDES-EXIM, antigo Finamex (IPEA, 2006a), estes foram criados e entraram em operação em 1990 e 1991, respectivamente, Moreira (2001), entre outros programas. Uma vez que a década de 1990 foi determinada por mudanças internas além das mudanças nas relações internacionais, como mercado internacional. Mudanças essas provocadas pela inserção do neoliberalismo em países como o Brasil, da qual às orientações provocaram a desregulamentação do mercado e mudanças no sistema financeiro internacional. As chamadas medidas liberalizantes.

As linhas de crédito para as exportações do BNDES, apresentadas anteriormente, são linhas de crédito pertencentes ao programa de financiamento e garantias BNDES-EXIM entre outros mecanismos de estímulo de exportação no país²²⁹.

A criação desses mecanismos de fomento à exportação são instrumentos fundamentais para o crescimento e o desenvolvimento do país, uma vez que, ao promover à exportação de bens e serviços, por exemplo, tais instrumentos criam novos mercados, incorporam tecnologias novas, bem como fomentam a produção e novos produtos. E “o caso brasileiro pauta-se pelo crescimento e pelo desenvolvimento via exportações” (IPEA, 2006a, p. 9).

Outro mecanismo que garantiria o fomento às exportações foi criado em 2004. O Comitê Financeiro e Garantias das Exportações (Config), cuja incumbência era a de delimitar e conduzir às operações Proex e do FGE²³⁰. Era sua função, também, a de definir

o objetivo de baixar normas, emitir licenças de exportação e importação, fiscalizar preços, pesos, medidas e classificações, Labatut (1994).

²²⁹ Atualmente, os principais mecanismos de promoção de exportação no Brasil são: o Proex-Financiamento, com recursos orçamentários, administrado pelo Banco do Brasil o BNDES-Exim; o Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC); Adiantamento de Cambiais Entregues (ACE); Letras de Exportação (Export Notes); Pré-Pagamento; e Forfaiting. O Proex divide-se em Proex-Financiamento, destinado exclusivamente a créditos pós-embarque, e o Proex-Equalização, cujo objetivo é cobrir o diferencial existente entre a taxa de juros interna e a factível para o comércio exterior. Os financiamentos do BNDES-Exim, por sua vez, podem ocorrer em três linhas: pós-embarque, pré-embarque e pré-embarque especial. A grande diferença entre os dois últimos consiste no fato de o pré-especial estar destinado ao incremento das exportações, enquanto o pré-embarque se assemelha a um ACC com maiores prazos.

²³⁰ O Fundo de Garantia à Exportação - FGE foi criado pela Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997, sendo, após consecutivas reedições, convertida na Lei nº 9.818, de 23.08.1999. O FGE,

e estabelecer certos parâmetros, além de criar condições para a concessão da assistência financeira às exportações e a prestação de garantia da União (IPEA, 2006a).

O Config, instituído pelo Decreto n.º 4.993, de 18 de fevereiro de 2004 estava composto dos seguintes membros titulares: 1) Ministério da Fazenda; 2) Ministério das Relações Exteriores; 3) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 4) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; v) Casa Civil da Presidência da República e; 6) Secretaria do Tesouro Nacional, além dos bancos estatais Banco do Brasil, BNDES e o Instituto de Resseguros do Banco do Brasil (IRB), embora esses três últimos não tivessem direito a voto.

O Config foi criado para racionalizar as operações de apoio das exportações, bem como assistência financeira e prestação e garantia da União.

Conforme o Ipea (2006a, p. 11):

Esse mecanismo unifica as atribuições que pertenciam ao Comitê de Crédito às Exportações (CCEX) e ao Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), oferecendo um rápido atendimento aos exportadores nas operações de financiamento e garantia para exportação.

Ainda de acordo com Ipea (2006a), antes da criação desses mecanismos de garantia, isto é, de um fundo de garantia às exportações e de outras instituições de controle e da assistência financeira às exportações, o BNDES na década de 1990 quando passou, também, a financiar as exportações através do Pós-embarque o banco, por razões de falta de experiência da avaliação de riscos em transações comerciais internacionais operava somente pelo CCR, cujo objetivo já mencionado era a integração regional sul-americana e, por isso, atuava somente com países membros do convênio de créditos recíprocos, primeiro instrumento a ser utilizado pelo governo Lula para impulsionar não só empresas de capital nacional, mas sobretudo, o próprio BNDES.

Nesse sentido, a política creditícia do governo Lula entre 2003/2010 conferiu ao BNDES o papel fundamental de financiador do comércio externo brasileiro. Para isso, assumiu o papel de um banco fomentador das exportações, bem como dar auxílio internacional às empresas de capital nacional, como já dito. Por essa razão, o banco aplicou medidas institucionais que promoveram mudanças no seu interior e criou novas

de natureza contábil e vinculado ao Ministério da Fazenda, tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). O SCE tem por objetivo segurar as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação.

estruturas operacionais que resultaram na criação de um corpo técnico altamente preparado²³¹ para administrar o BNDES-Exim.

Ainda, segundo o BNDES (2008), a captação de recursos via organismos multilaterais e agências governamentais chegaram em 2008 a um total de US\$ 850 milhões de dólares, entre os organismos destaca-se o China Development (CDB) e o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), já mencionado anteriormente.

Os primeiros financiamentos através do CCR do governo Lula foram os financiamentos de grandes empreiteiras nacionais, como se pode confirmar nos informes nº 187/190 do BNDES. Em outras palavras, o CCR foi, a princípio, o principal mecanismo de financiamento de serviços de engenharia, uma vez que essas operações foram muito mais do que uma “simples” operação comercial, foram operações políticas que acrescentaram ao país um protagonismo político, levando a uma liderança regional e a um protagonismo internacional global.

5.4 Os desembolsos do BNDES para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros

O Banco estatal participou ativamente do financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento, como também da elaboração dos projetos nele apresentados através da Área de Estruturação de Projetos do PAC e de seus departamentos da Área de Infraestrutura como: a) Departamento de Energia Elétrica (Deene); b) Departamento de Telecomunicações e Fontes Alternativas de Energia (Detel); e c) Departamento de Logística e Transportes (Delog). Esses departamentos atuaram também em outros projetos não pertencentes ao PAC ao mesmo tempo.

Em 2007 foi o ano de implementação do (PAC) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não por coincidência, desembolsou números expressivos de recursos entre projetos aprovados e recursos desembolsados, respectivamente R\$ 98,8 bilhões e R\$ 64,9 bilhões que financiaram o crescimento

²³¹ Para se ter uma ideia, em 2008, com a expectativa de desembolso em volumes recordes, o BNDES retornou ao mercado internacional com a bem-sucedida repactuação de títulos da dívida externa emitidos em 1998, cujo vencimento se daria em junho. A repactuação, concluída nesse mesmo mês, foi realizada pelo valor original da emissão – US\$ 1 bilhão, a valor de face – com cupom de juros de 6,369% ao ano e novo vencimento em 16 de junho de 2018. A qualidade da estruturação e da execução da operação foi reconhecida pela prestigiada revista Latin Finance, que, em sua premiação anual, elegeu a referida transação como a melhor do ano de 2008 na categoria quasi-sovereign bond/financial institution bond.

econômico do país, aumentando em 26,5% o volume de desembolso do banco estatal sobre o ano de 2006 (BNDES, 2007).

Contavam, entre os projetos aprovados e recursos desembolsados, tanto operações do PAC, quanto outros projetos já em andamento e que não pertenciam ao PAC num primeiro momento. Já no primeiro ano do PAC, o BNDES se mostrou o grande indutor do programa, sobretudo os financiamentos para o setor de infraestrutura, bem como a ampliação da capacidade produtiva.

Já dentro do PAC, o BNDES, em 2007 desembolsou cerca de R\$ 26,6 bilhões para os projetos do programa, projetos cujo propósito era expandir e modernizar a infraestrutura da economia nacional. Entretanto, outros setores da economia também receberam desembolsos do Banco, como o setor da indústria e o setor de serviços que receberam recursos correspondente ao valor de R\$ 34,3 bilhões. Esses recursos foram destinados pela operação Finame²³², observando o valor de R\$ 20,5 bilhões só para a compra de equipamentos que ocorreu através do sistema bancário nacional. Para se ter uma ideia, o crescimento do desembolso de 2007 para 2006 para o setor de infraestrutura alcançou 62%, enquanto no setor industrial e de serviços o crescimento bateu na casa dos 59% de crescimento.

Nesse sentido, o BNDES para fortalecer as medidas e ampliar os desembolsos dos recursos diante das iniciativas do governo federal que acelerava por meio do PAC os investimentos para o desenvolvimento brasileiro, o banco Estatal deu continuidade e, sobretudo, iniciou uma significativa mudança interna para dar mais celeridade, bem como modificar e dar mais segurança para os procedimentos de análise dos projetos que envolveriam em grande parte os recursos do BNDES para o PAC. Surgiria em setembro de 2007, o “Novo Modelo Operacional” do banco (BNDES, 2007).

Ao propor mudanças internas para melhorar os procedimentos de análise das operações do PAC e, em particular nas áreas de energia e logística, o banco estatal induziu um período importante no ciclo de investimentos, cujo propósito era quebrar o padrão de crescimento econômico do país que perdurava nos últimos 25 anos, um crescimento baixo e volátil (BNDES, 2007). Entre as mudanças, está a ampliação do crédito de longo prazo, como se pode verificar no item 5.2.2 deste capítulo.

²³² O financiamento BNDES Finame tem por objetivo Financiamento da produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais credenciados no BNDES.

Dos projetos orientados para o eixo energético do PAC, destacam-se, ainda, no ano de 2007 as seguintes operações. O projeto de implantação de gasodutos de transporte de gás natural, cuja extensão alcançaria 1.388 KM, com capacidade de transporte de 20 milhões de m³/dia da Transportadora Gasene S.A. gasoduto Gasene. O gasoduto, uma vez implementado, ligaria o terminal de Cabiúnas, no Rio de Janeiro, até a cidade de Catu, na Bahia. O projeto foi contratado pelo valor de R\$ 4,5 bilhões, já desembolsado naquele mesmo ano um total de R\$ 2 bilhões. Deste projeto, no que diz respeito ao desenvolvimento da cadeia produtiva fomentada pelo PAC, a Odebrecht tinha um contrato de R\$ 211 milhões de prestação de serviço para Transpetro, contrato sob o n ° 0802.0039959.08.2²³³. Os serviços prestados vão desde aterramento, terraplanagem, serviços de instalações elétricas, impermeabilização, assentamento e montagem de tubos e fornecimento de material para a construção e montagem dos manifold's e linhas de transmissão de óleo cru do Terminal de Cabiúnas, no município de Macaé/RJ, conforme indicado no capítulo III desta tese.

Outra operação de destaque, ainda em 2007, no eixo energético apresentado pelo BNDES é a implantação da Usina Hidrelétrica de Estreito, com capacidade instalada de geração de 1.087MW localizada no trecho médio do rio Tocantins. Hidrelétrica a ser implantada entre os municípios de Estrito (MA), Palmeiras do Tocantins (TO) e Aguiarnópolis (TO). Além da construção da hidrelétrica, estava prevista a instalação do sistema de transmissão associado. O projeto foi aprovado, no valor de R\$ 2,7 bilhões, com um investimento total de R\$ 3,6 bilhões.

Já no eixo de infraestrutura logística, destacam-se três projetos. Vale lembrar que o valor desses contratos aprovados, investimentos totais e desembolsos são referentes ao ano de 2007.

O primeiro projeto a se destacar no eixo logístico do PAC é a construção da Ferrovia Nova Transnordestina, que interligaria um terminal ferroviário entre Eliseu Martins (PI); aeroporto de Pecém (CE) e Suape (PE), além da construção de mais dois terminais portuários privativos. O projeto contratado, isto é, parte do projeto contratado foi no valor de R\$ 100 milhões e estava associado à operação de Empréstimo-ponte e, R\$ 900 milhões aprovados e que estava no período aguardando cumprimento de

²³³ Informações retiradas do contrato n ° 0802.0039959.08.2 celebrado entre a Petrobras e a Odebrecht S/A. Informações fornecidas através da LAI em 20 de abr. de 2021.

determinadas condições pela empresa para a contratação da operação com desembolsos já em 2007 de R\$ 77 milhões e com um investimento total de R\$ 4,5 bilhões.

O segundo projeto a se destacar nesse eixo logístico é a construção de dez navios tanque para transporte de petróleo, classe suezmax, de 145-800 TPB (Tonelagem Porte Bruto). Tal projeto da Transpetro/Estaleiro Atlântico Sul foi contratado, no valor de R\$ 2,2 bilhões em 2007.

O terceiro e último projeto do eixo logístico do PAC destacado é a construção de quatro navios para transporte de produtos claros derivados de petróleo²³⁴. O objetivo era êxito do programa de modernização e expansão da frota da Transpetro. A parcela da Transpetro contratada, já que o projeto da construção dos navios estava sob a responsabilidade da Transpetro e do Estaleiro Mauá Jurong, era no valor de R\$ 257 milhões e a parcela do Estaleiro Mauá Jurong foi aprovada no valor de R\$ 284 milhões.

Em relação ao eixo infraestrutura social urbana, os desembolsos do BNDES (2007) para os projetos do PAC estão estritamente ligados ao processo de redução de desigualdades regionais. Por isso, os investimentos nesse eixo concentram-se em saneamento ambiental, sistema de esgotamento sanitário, abastecimento de água, bem como áreas de lazer, programa de habitação e de transporte urbano integrado.

De início, são destacados três projetos financiados pelo BNDES. O primeiro, a implantação, ampliação e otimização dos sistemas de esgotamento sanitário, como também o de abastecimento de água a ser realizado em diversos municípios do estado de Minas Gerais. Financiamento contratado do BNDES pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), no valor de R\$ 591 milhões, com desembolso realizado na época de R\$ 289 milhões e investimento total de R\$ 705 milhões.

Enquanto o segundo projeto está vinculado ao empreendimento de melhoria do acesso e das condições de habitação em Recife, no projeto de melhoramento de infraestrutura é ressaltado os investimentos em obras viárias, drenagem, saneamento básico e áreas de lazer. Projeto aprovado no valor de R\$ 19 milhões e investimento total de R\$ 122 milhões.

No estado do Ceará, destaca-se o terceiro e último empreendimento que seria realizado em Fortaleza, cuja operação estava reservada para as obras do primeiro estágio

²³⁴ Se entende por produtos claros derivados de petróleo os seguintes produtos: a gasolina, o querosene e o diesel. Já que possuem coloração clara, daí sua classificação. Suas características são líquidas e pouco viscosas.

das linhas sul do projeto do metrô de Fortaleza, a eletrificação e a modernização do trem metropolitano. Projeto aprovado no valor de R\$ 142 milhões, com investimento total de R\$ 804 milhões.

Esses projetos financiados pelo BNDES, dentro do (PAC), visavam a melhoria das condições de vida da população brasileira, substancialmente nas regiões mais carentes do país. Dessa forma, tais desembolsos eram de responsabilidade da área de inclusão social do banco estatal (AS) que estava distribuída nos seguintes departamentos, por exemplo: a) Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional (Deurb); b) Departamento de Operações Sociais (Depos); c) Departamento de Economia Solidária (Desol). Respectivamente, esses departamentos eram responsáveis pelo financiamento a projetos nas áreas de infraestrutura urbana e social e desenvolvimento regional (Deurb); financiamento a projetos nas áreas de saúde, educação, assistência social, desportos, justiça e projetos culturais (Depos) e, por fim, financiamento a projetos nas áreas de microcréditos, autogestão, economia solidária e projetos sociais geradores de trabalho e renda, conforme mostra tabela abaixo (Desol).

Tabela 16 - Atividades desempenhadas em 2007 tiveram os seguintes resultados operacionais

	N.º de Operações Aprovadas	Aprovação	Investimento	Liberações R\$ Milhões
Desenvolvimento Urbano	36	3.306	7.098	967
Transporte	1	1.579	2.735	118
PMAT	18	27	31	60
Saneamento	13	1.521	4.007	700
Outros	4	191	324	59
Economia Solidária	43	59	65	68
Microcrédito	12	23	28	33
Outros	31	36	38	36
Serviços Sociais Básicos	17	314	454	190
Assistência Integral	2	2	3	76
Educação	1	2	2	42
Saúde	3	302	436	123
Outros	11	8	11	0
Total {Área Social}	96	3.692	7.616	1.277

Fonte: BNDES.

Esses financiamentos do BNDES na área de inclusão social estavam concentrados em projetos do PAC, embora a Área Social englobe uma grande variedade de linhas de financiamento, como se viu no parágrafo acima. Tais projetos financiados tinham como objetivo a redução das desigualdades sociais e regionais, visando a melhoria das condições de vida da população desses locais onde foram implantados os projetos.

No ano de 2008, segundo ano do Programa de Aceleração do Crescimento, tal como ano da crise financeira internacional, o BNDES consolidou uma carteira potencial do PAC na ordem de R\$ 93,7 bilhões, desembolsando, no geral, no ano, o valor de R\$ 90.8 bilhões ante R\$ 64.8 bilhões de 2007. A consolidação de uma potencial carteira do PAC gerou uma perspectiva de alavancagem no investimento no valor de R\$ 181 bilhões (BNDES, 2008). Do total dos desembolsos nesse ano, a maioria das operações realizadas estavam voltadas para o PAC e os eixos mais contemplados do programa foram o de infraestrutura e inclusão social, distribuídos pelas cinco regiões do país, bem como empreendimentos que interligavam essas regiões como se pode conferir na tabela abaixo. Atente-se para o eixo energético que concentra o maior número de atuação, operação, chegando a corresponder a 82% das ações do PAC no ano de 2008, o que indica ser o setor indutor da economia, como também o gargalo a ser considerado.

Tabela 17 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região - 2008

Região/Eixo Atuação	Energia	Logística	Social Urbana	Administração Pública	Total	%
Norte	3.706	41	32	4	3.783	17
Nordeste	2.366	676	45	0	3.087	14
Sudeste	5.780	1.618	711	5	8.144	36
Sul	3.320	224	70	-	3.614	16
Centro oeste	1.885	-	16	1	1.902	8
Inter-Regional		1.533	765	-	-	10
Total	18.590	3.324	873	10	22.798	100
%	82	15	4	0	100	

Fonte: BNDES (2008).

Das operações financiadas pelo Banco Estatal, existiam, no total, 287 projetos. Desses, 113 estavam alocados no eixo infraestrutura energética, 104 correspondiam ao eixo infraestrutura logística, 55 pertenciam ao eixo infraestrutura social e, 15 deles pertenciam ou estavam relacionados à Administração Pública. Eram projetos substanciais

na implantação do (Sped). Desses 287 projetos destacam-se os seguintes empreendimentos.

Dos projetos do eixo infraestrutura energética, pode-se ressaltar dois empreendimentos em 2008. O primeiro refere-se à construção da Usina Hidrelétrica de Santo Antonio, no rio Madeira, em Porto Velho (RO). A sua capacidade de geração instalada é de 3.150MW, além das instalações das linhas de transmissão. Projeto aprovado em dezembro de 2008 no valor de R\$ 6,1 bilhões, com investimento total de R\$ 13,1 bilhões. Vale lembrar que para projetos hídricos estruturantes como a Usina Hidrelétrica de Santo Antonio, o BNDES, a partir de 2007, reduziu seu Spread. Em outras palavras, o financiamento para estruturas hídricas que tivessem capacidade de gerar mais de 2.000MW médios o spread do banco era reduzido. Em 2007 era de 0,5 % diante de 1,5% de 2006 e 2,5% em 2005, uma redução de 80% no Spread (BNDES, 2008).

O segundo projeto a se ressaltar no eixo energético é a construção de plataforma marítima fixa de exploração de gás natural. A plataforma MEXILHÃO/PLATAFORMA FIXA PMXL-1, nos campos de Mexilhão, Cedro e áreas próximas na Baía de Santos (SP). Uma plataforma de exploração de gás natural com capacidade de produção de 15 milhões m³/dia. O financiamento foi através de empréstimo-ponte²³⁵, contratado em novembro de 2008 no valor de R\$ 500 milhões, com investimento total de R\$ 1,4 bilhão. Recordando que a Odebrecht já havia iniciado em janeiro de 2007, serviços de melhoria, e modernização na Baía de Santos, no valor contratado pela Petrobras de R\$ 49.689 milhões. Essa operação tinha como objetivo a construção e montagem, testes, condicionamentos etc, que possibilitaria a modernização dos sistemas de diesel e de “Bunker” do terminal aquaviário de Santos, operado pela Transpetro/DT/TTOL/SP²³⁶. Aqui, mais uma vez, se revela como a Petrobras, através do PAC, é o polo dinâmico da economia nacional e, sobretudo, via financiamento do BNDES, grande indutor do Programa de Aceleração do Crescimento.

Quanto ao eixo infraestrutura logística, o BNDES considerou 104 projetos ao longo de 2008, com destaque para 4 projetos da Log In Logística Intermodal S.A. contratados, a iniciar pela construção de cinco navios do tipo *Full Container* que seriam

²³⁵ EMPRÉSTIMO-PONTE

Financiamento a um projeto com o objetivo de agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de financiamento de longo prazo e o empréstimo-ponte deve estar, necessariamente, associado.

²³⁶ Informações retiradas do contrato n ° 0802.0026874.06.2 celebrado entre a Petrobras e a Odebrecht S/A. informações fornecidas através da LAI em 20 de abr. de 2021

construídos pelo Estaleiro Eisa no estado do Rio de Janeiro. Cada navio tem capacidade de carga estática de 2.700 TEU²³⁷. Projeto contratado em maio de 2008, no valor de R\$ 624 milhões com um investimento total de R\$ 887 milhões²³⁸.

Quanto à Cia Brasileira Offshore, teve projeto aprovado em novembro de 2008, no valor de R\$ 221 milhões e investimento total de R\$ 328 milhões para construção de 4 embarcações do tipo *MPSV-3000 (Multipurpose platform Supply vessel)*, cujo objetivo era dar apoio às plataformas marítimas de petróleo, a construção ficou a cargo do Estaleiro Aliança.

O terceiro projeto destacado relaciona-se ao sistema rodoviário nacional, a saber a Rodovia do Aço S.A. – Concessão BR393/RJ, com a finalidade de recuperar e readequá-las. O projeto previa a recuperação e readequação do trecho BR393/RJ até a BR116/MG, compondo um contratado no valor de R\$ 66 milhões, com investimento total de R\$ 343 milhões. O trecho a ser recuperado era de 2004 KM, com previsão de construção de 3 praças de pedágio.

E, por último, a expansão da malha All – América Latina Logística (antiga Ferronorte) em Rondonópolis. O trecho a ser ampliado era de 262 KM entre os municípios de Alto do Araguaia (MT) e Rondonópolis (MT). Tal projeto foi aprovado em dezembro de 2008 no valor de R\$ 615 milhões, com investimento total de R\$ 780 milhões. Vale enfatizar que o BNDES, nesse ano, possuía participação acionária de 10,61%, ampliando para 12,18% em 2010 entre outras operações desse nicho e especificamente essa apresenta o modus operandi do banco estatal no período dos governos Lula. Sobretudo, a partir de 2007, revelando um papel primordial do BNDES no fomento do PAC e, conseqüentemente, da economia brasileira, como já dito.

Finalmente, no eixo infraestrutura social urbana destaca-se a obra do governo do Acre. Obra essa que exprimiu a expansão e a melhoria do sistema de abastecimento de água no município de Cruzeiro do Sul, bem como obras de esgotamento sanitário em Rio Branco. Essas obras do eixo de infraestrutura social do PAC impactou a vida da população. Ou melhor dizendo, beneficiou a vida de 80 mil pessoas em Cruzeiro do Sul e mais 190 mil pessoas em Rio Branco (BNDES, 2008). Projeto contratado em abril de 2008, no valor de R\$ 79 milhões com um investimento total de R\$ 87 milhões.

²³⁷ A sigla TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) refere-se à unidade de medida de um contêiner de 20 pés.

²³⁸ Nesse documento, encontram-se os tipos de embarcações por categoria. Para uma maior compreensão dessas embarcações acessar: [tipologia-de-navios_antonio-costa.pdf](#).

O segundo e último projeto, destacado pelo BNDES para o eixo infraestrutura social urbana é a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no estado de São Paulo, obra da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) que visava a ampliação do sistema de esgotamento da região metropolitana da capital paulista. Projeto contratado em maio de 2008, no valor de R\$ 174 milhões, com investimento total no valor de R\$ 195,3 milhões. As obras de ampliação do sistema de esgotamento da Sabesp beneficiaram uma população estimada em 1,74 milhão de pessoas.

No penúltimo ano do PAC I, iniciado em 2007 e com investimentos previstos para os 4 anos do segundo mandato do governo Lula, a carteira potencial de investimentos do BNDES alcançou R\$ 132,9 bilhões em financiamentos. Essa carteira potencial de investimentos impactou em uma alavancagem de R\$ 239,5 bilhões no investimento.

No ano de 2009 havia 331 projetos do PAC apresentados ao BNDES, 44 projetos a mais do que o ano anterior. Desses 331 projetos, 163 referiam-se ao eixo infraestrutura energética, enquanto 88 pertenciam a infraestrutura logística, outros 64 para infraestrutura social urbana, além dos 16 projetos para Administração Pública referentes a implantação do (Sped).

Já em relação aos desembolsos do BNDES, no ano de 2009, para o Programa de Aceleração do Crescimento foi de R\$ 66,8 bilhões, distribuídos por eixo de atuação e regiões, conforme tabela abaixo:

Tabela 18 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região - 2009

Região/Eixo Atuação	Energia	Logística	Social Urbana	Administração Pública	Total	%
Norte	9.564	54	155	7	9.780	15
Nordeste	15.202	1.308	87	3	16.600	25
Sudeste	6.573	3.202	3.084	12	12.871	19
Sul	4.485	399	219	7	5.110	8
Centro oeste	3.104	80	30	10	3.224	5
Inter-Regional	17.846	1.371	-	-	19.217	29
Total	56.774	6.414	3.575	39	66.802	100
%	85	10	5	0	100	

Fonte: BNDES (2009).

Os projetos financiados pelo BNDES, em 2009, no eixo infraestrutura energética se concentram na geração de energia, Usinas Hidrelétricas, petroquímica, transporte de combustível e refino. O primeiro projeto a se frisar é sobre a geração de energia elétrica e tem seu modelo na construção da Usina Hidrelétrica de Jirau, com capacidade instalada

de 3.300MW (Recordando, o BNDES a partir de 2007 reduziu seu Spread para financiamentos de obra hídrica estruturante para incentivar o investimento no setor), a Usina Hidrelétrica de Jirau localiza-se no rio Madeira, em Porto Velho (RO), assim como a Usina Hidrelétrica de Santo Antonio. Além da construção da hidrelétrica, na época, o projeto previa a instalação da linha de transmissão de interesse restrito da central geradora. Projeto contratado em junho de 2009, no valor de R\$ 7,2 bilhões, e investimento total de R\$ 10,5 bilhões.

Outro projeto contemplado pelo banco foi o da implantação de três plantas integradas para a produção de ácido tereftálico (PTA), ácido para produzir fios de poliéster e resina para embalagens. Projeto contratado em novembro de 2009 a ser instalado no município de Ipojuca (PE), no valor de R\$ 2,6 bilhões, com investimento total de R\$ 4,4 bilhões.

O financiamento em empreendimentos para transporte de combustível, refino, entre outras fontes de energia, sob responsabilidade do BNDES, concentrou-se no grupo da Petrobras. Projeto contratado em julho de 2009, no valor de R\$ 25 bilhões com um investimento total de 50 bilhões. Esses recursos estavam reservados para a manutenção da autossuficiência energética, refino, petroquímica, transporte de combustível além de estocagem.

No eixo infraestrutura logística, dois novos projetos destacam-se entre os projetos da área. Primeiramente, a construção de cinco embarcações do tipo *AFRAMAX*, *cascos EAS C-011 e C-015* que tem capacidade de até 85 mil toneladas de porte bruto e é usado para o transporte de crude, ou seja, navios petroleiros. Projeto era para a Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) a ser construído pelo Estaleiro Atlântico Sul. Projeto contratado em julho de 2009, no valor de R\$ 540 milhões, e investimento total de R\$ 1,18 bilhões.

A construção de duas embarcações do tipo Aker AHTS AH-12 (Anchor Handling Supply Vessel), com capacidade de 300 toneladas de tração estática, identificadas pelos cascos PRO-26 e PRO-27 contratado pelo armador DOF Navegação Ltda., cuja função desses navios é executar tarefas normais de abastecimento e entrega, assim como reboque, manobra de âncoras, trabalho de pesquisa e resgate. Uma embarcação petrolífera com diversas finalidades. Projeto contratado em julho de 2009, no valor de R\$ 639 milhões com investimento total de R\$ 826 milhões STX Brazil Offshore.

Já o eixo infraestrutura social urbana, vale evidenciar outro projeto da Sabesp, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Se no ano anterior o projeto financiado pelo BNDES era para o abastecimento e ampliação do esgotamento sanitário na região metropolitana da grande São Paulo, o empreendimento de 2009 ampliava as regiões a serem contempladas por essas melhorias. O empreendimento previa investimentos em sistema de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto na Estação de Tratamento de Água (ETA) Rio Grande na região do ABC paulista. Litoral Norte, Vale do Paraíba e Mantiqueira, estavam previstos, também, investimentos na Bacia do Piracicaba-Capivari-Jundiaí. Projeto contratado, no valor de R\$ 826 milhões, com um investimento total de R\$ 1,1 bilhão.

A empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. do qual o projeto contratado no valor de R\$ 165 milhões tinha como propósito ampliar e modernizar os sistemas de abastecimento de água de Cruz das Almas, Irecê, Senhor do Bonfim e Serrinha, além do sistema de esgotamento sanitário de Itamaraju (BA), foi firmado em maio de 2009, com investimento total de R\$ 174 milhões.

Na região Norte, a companhia Água do Amazonas S.A. contratou investimentos para a melhoria no sistema de abastecimento de água, programa de redução de perda e sistemas de esgotamento sanitário, em Manaus (AM). Projeto contratado em janeiro de 2009, no valor de R\$ 120 milhões e investimento total de R\$ 171 milhões.

Outros projetos poderiam ser destacados, mas ainda não se encontravam auferidos de desembolsos, pois estavam em fase de estudos e pesquisas de viabilização técnica e jurídica. Mas estavam sob responsabilidade da Área de Estruturação do PAC, em 2009, sendo parte deles operações de concessões de parcerias público-privadas (PPS). Esses projetos faziam parte de estudos da Área de Estruturação do PAC e esses estudos eram realizados pela Área de Estruturação de Projetos BNDES (AEP). A AEP concentrava esforços nessa etapa de fomento e estruturação desses projetos (BNDES, 2009).

Fizeram parte desses esforços da AEP a contratação dos seguintes estudos técnicos. O Trem de Alta Velocidade, estudo autorizado pelo Decreto presidencial 6.256 de 13 de novembro de 2007 que designou o BNDES como responsável pela contratação e coordenação desses estudos técnicos (BNDES, 2009). Estudos esses relacionados ao projeto trem de alta velocidade que ligaria a cidade do Rio de Janeiro-São Paulo-Campinas.

De acordo com o BNDES (2009, p. 56):

Dessa forma, ao longo do ano de 2009, o BNDES trabalhou em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sob a coordenação do Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na elaboração de estudos técnicos e na estruturação da modelagem do projeto. Esses trabalhos resultaram em minutas de Edital, de Contrato de Concessão e em seus Anexos, disponibilizados ao público para Audiência Pública em dezembro de 2009. O projeto encontra-se inserido no âmbito do PAC, com previsão de realização de leilão no segundo trimestre de 2010.

O BNDES também havia financiado, naquele ano, os estudos para a estruturação de concessões para os trechos rodoviários da BR-040, BR-116 e BR-381, em Minas Gerais, com leilão previsto para o ano seguinte. Entretanto, o leilão da concessão da BR-040 e BR-381, além da BR-116 não havia ocorrido ainda em 2020.

Outro estudo apoiado pelo banco estatal e realizado pela International Finance Corporation (IFC), uma parceria público-privado foi o projeto Pontal, um projeto de irrigação que procurava um perímetro com vocação para a fruticultura em Petrolina (CE), além dos estudos coordenados e elaborados pelo BNDES sobre as concessões aeroportuárias conferidas pelo Decreto 6.373 de 14 de fevereiro de 2008. Foram realizados estudos de viabilidade técnica, e econômico-financeiro, ambiental e jurídica para a estruturação do aeroporto internacional de São Gonçalo do Amarante (BNDES, 2009), com previsão de leilão para 2010. O leilão foi realizado em 22 de agosto de 2011²³⁹

Finalmente, chegamos a 2010, último ano do segundo governo Lula como também o último de 4 anos de investimentos do PAC nesse período. O ano de 2010 ficou marcado pelo crescimento de 7,5% do PIB.

Esse crescimento de 7,5% do PIB pode ser explicado por vários fatores, um deles são os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, fomentado pelo BNDES, aliado a um conjunto de medidas adotadas pelo governo em 2009, quando houve aumento dos gastos públicos, redução de impostos como a redução do IPI para eletrodomésticos da linha branca e automóveis, bem como a expansão do crédito, fatores que contribuiriam para o aumento do consumo.

²³⁹ Ver informação em: [https://cnt.org.br/agencia-cnt/aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante-e-leiloadopor-r\\$-170-milhoes](https://cnt.org.br/agencia-cnt/aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante-e-leiloadopor-r$-170-milhoes). Acesso em: 19 maio 2021. Com um lance final de R\$ 170 milhões e ágio de 228,82% sobre o preço mínimo, o Consórcio Inframérica arrematou nesta segunda-feira (22) a concessão para a construção parcial e exploração do aeroporto internacional de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. O leilão foi realizado pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) na sede da BM&FBovespa, em São Paulo.

Liderado pela Engevix Engenharia S/A, o Consórcio Inframérica também é composto pela empresa argentina Corporação América. A disputa contou com a participação dos consócios ATP Contratec, Aeroportos Brasil e Aeroleste Potiguar.

Quanto às medidas tomadas pela expansão do crédito, pode-se citar aqui o Programa de Sustentação do Investimento, outro programa fomentado pelo BNDES e que induziu setor industrial a um crescimento de 10,1% no PIB em 2010. Para se ter uma ideia, o setor da agricultura cresceu 6,5% e o setor de serviços 5,4%, segundo dados do IBGE.

No que diz respeito à participação do BNDES no PSI, um dos resultados foi a melhoria do desempenho do setor industrial no PIB entre 2009 e 2010, mencionado acima. Já que em 2009 a variação do PIB foi de -0,2% devido às consequências da crise financeira internacional, iniciada em 2008, quando a indústria teve uma queda de 7,4% e, conseqüentemente, um desempenho pior em 2009, de -5,5% ,na participação do PIB voltando a recuperar-se em 2010.

O PSI, como já dito, foi um programa lançado em 2009, visando atenuar as quedas dos investimentos na economia brasileira em decorrência do agravamento da crise financeira internacional (BNDES, 2009). O PSI tinha como propósito reduzir os custos de financiamentos para segmentos de bens de capital, inovação e exportações, assim como alongou os prazos de amortização e carência para utilização desses recursos (BNDES, 2009). O Programa de Sustentação do Investimento foi um programa governamental de subsídio a produtos brasileiros.

De acordo com o BNDES (2009, p. 91):

O PSI foi possível em virtude da decisão do Ministério da Fazenda de equalizar as taxas. Ao final de 2009, o estoque da carteira do Banco relativo ao PSI atingiu R\$ 37,1 bilhões, dos quais R\$ 0,3 bilhão para inovação, R\$ 8,7 bilhões para exportações e R\$ 28,1 bilhões para bens de capital. Mais de 75% do total da carteira foi destinado ao segmento de máquinas e equipamentos, tanto no financiamento a ônibus e caminhão (R\$ 7,5 bilhões), quanto na aquisição de bens de capital (R\$ 20,6 bilhões) para vários segmentos. Dos R\$ 8,7 bilhões destinados ao financiamento à exportação, a maior parte foi para produtos de maior valor agregado, como a fabricação e comercialização de máquinas e equipamentos.

Contextualizado o ano de 2010, o BNDES consolidou, nesse ano, a sua posição com indutor da economia brasileira e, sobretudo do Programa de Aceleração do Crescimento. Sem embargo, em 2009 a carteira potencial do BNDES para o PAC favorecia uma alavancagem de investimentos na ordem de R\$ 239,5 bilhões, em 2010 essa perspectiva é de R\$ 268 bilhões, **um crescimento de 11,8%**, uma vez que em 2010 a carteira do BNDES havia atingido 362 projetos no valor de R\$ 157,3 bilhões, com 75% deles já aprovados ou contratados.

Dos 362 projetos do PAC, em 2010, aprovados ou contratados pelo BNDES, o eixo infraestrutura energética concentrava 186 projetos no valor de R\$ 212 bilhões, com destaque para projetos de geração, transmissão, petróleo e gás (BNDES, 2010). R\$ 40 bilhões correspondiam a 89 projetos do eixo infraestrutura logística, reservados a concessões, recuperação e readequação de rodovias, ferrovias e a modernização da marinha mercante, 71 projetos do eixo infraestrutura social urbana, no valor de R\$ 15,7 bilhões, mais uma vez destacando-se os projetos de saneamento, urbanização e transporte integrado. Além dos 16 projetos de Administração Pública no valor de R\$ 217 milhões direcionados para a implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

Excepcionalmente em 2010, o BNDES já havia desembolsado R\$ 16,7 bilhões para o PAC. Somando-se esse valor aos valores desembolsados nos anos anteriores, o BNDES, até 2010, já havia desembolsado R\$ 83,9 bilhões. Tais projetos por eixo estão distribuídos regionalmente, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 19 - Eixos do Programa de Aceleração do Crescimento por região - 2010

Região/Eixo Atuação	Energia	Logística	Social Urbana	Administração Pública	Total	%
Norte	15.278	54	194	13	15.539	19
Nordeste	17.889	1.743	286	15	19.933	24
Sudeste	7.793	5.211	4.521	21	17.546	21
Sul	5.756	454	417	11	6.638	8
Centro Oeste	3.541	162	65	15	3.783	5
Inter-Regional	18.901	1.600	-	-	20.201	24
Total	69.158	9.224	5.483	75	83.940	100
%	82	11	7	0	100	

Fonte: BNDES (2010).

Os projetos financiados pelo BNDES no ano de 2010, assim, estavam distribuídos por eixo: No eixo infraestrutura, destacam-se a construção do GLPduto Urucu-Coari, do gasoduto Coari-Manaus. Projeto contratado em fevereiro de 2010, no valor de R\$ 692 milhões, com investimento total de R\$ 989 milhões. A construção do GLPduto Coari-Manaus procurava adequar ramos de esgotamento em sete municípios e duas estações de compreensão.

Outro projeto é a ampliação da capacidade de cogeração de energia elétrica para 70MW das unidades de São João e São Luiz (BNDES, 2010). Projeto contratado em julho de 2010, no valor de 440 milhões com um investimento total de R\$ 799 milhões. Os

projetos foram implantados nos municípios de São João da Boa Vista (SP) e Pirassununga (SP), no caso da unidade São João orientou-se na ampliação da capacidade de moagem para 3,5 milhões de toneladas de cana de açúcar/safra. Contrato realizado pela empresa Abengoa Agro (Companhia Espanhola).

No eixo infraestrutura logística, a aquisição de sete embarcações, quatro do tipo Suezmax e três Aframax para Transpetro é um projeto a se destacar em 2010. Embarcações construídas pelo Estaleiro Atlântico Sul. Projeto contratado em julho de 2010, no valor de R\$ 2,6 bilhões com investimento total de R\$ 2,9 bilhões.

O segundo projeto do eixo logística refere-se também à construção de embarcações. Embarcações dos tipos PSV 3000 (plataform Supply vessel) a serem construídas, na época, pelo Estaleiro Aliança. Projeto contratado em junho de 2010, no valor de R\$ 1,3 bilhão, com um investimento total de R\$ 1,4 bilhão.

E, por último, a construção de treze embarcações, oito do tipo supridores e, mais cinco embarcações rebocadores/manuseadores de âncora destinadas ao segmento de navegação de apoio. Projeto contrato em setembro de 2010, no valor de R\$ 1,1 bilhão, com investimento total de R\$ 1,2 bilhão.

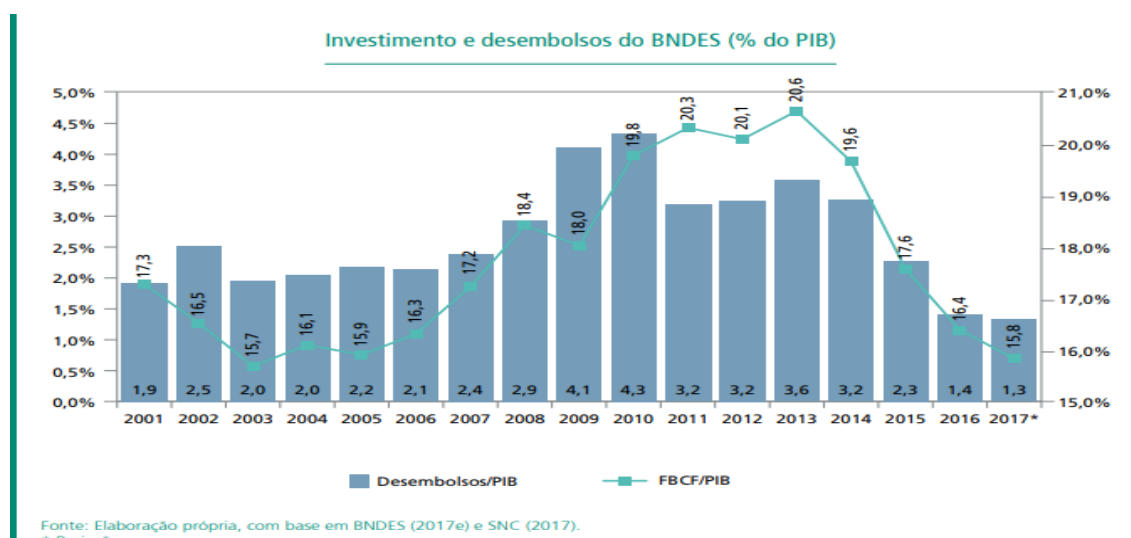
Dois projetos se destacam no eixo infraestrutura social urbana. Dos projetos do eixo social urbana dos anos anteriores, já destacamos dois projetos da Sabesp financiados pelo BNDES. Em todos os dois projetos apontados anteriormente, os projetos da Sabesp sempre se fizeram presente. Pois, se trata de uma companhia de saneamento que pertence e presta serviço ao estado mais rico, mais populoso e mais desenvolvido da União.

Este projeto da Sabesp refere-se a investimentos para a implantação, ampliação e otimização dos sistemas de esgotamento sanitário do complexo da baixada santista e envolvia os municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá e Praia Grande. Essas operações integravam o Programa Onda Limpa que visava à recuperação ambiental da região da Baixada Santista. Projeto contratado no valor de R\$ 294 milhões e um investimento total de R\$ 1,3 bilhão.

Finalizando a análise dos investimentos do BNDES. no ano de 2010. e dos quatro anos do PAC o projeto de implantação de redes de esgotamento de águas pluviais, com objetivo de proteger contra precipitações, bem como o controle de enchentes no município de Fortaleza (CE). Além de obras vinculadas para a pavimentação das malhas viárias. Projeto contratado, no valor de R\$ 88 milhões com um investimento total de R\$ 93 milhões.

O gráfico, a seguir, está representando a participação de investimento e desembolsos do BNDES no PIB nacional: participação dos desembolsos no PIB e investimento em Formação Bruta de Capital Fixo no PIB, isto é, o quanto empresas aumentaram os seus bens de capital no período de 2001/2017, devido aos desembolsos do BNDES. Nota-se que a evolução da FBCF entre 2001 e 2007 oscila entre 17,3% e 17,2%, ganhando corpo em 2008 quando vai a 18,4%, 18,0% e 19,8% respectivamente descendo abaixo do patamar do início dos anos 2000 em 2017, quando reduz a 15,8. Em relação aos desembolsos do BNDES, na participação do PIB nacional o caminho é o mesmo. Na verdade, o processo é inverso, quanto maior a participação dos desembolsos do BNDES na participação do PIB maior é a Formação Bruta de Capital Fixa. Em outras palavras, a FBCF aumentou na medida em que houve ampliação dos investimentos públicos no período. Se os investimentos públicos sofreram alguma retração, a Formação Bruta de Capital Fixo acompanhou esse movimento. Somente esse fato não explica todo o movimento, entretanto, o gráfico, abaixo, aponta esse desenho ao longo do período.

Gráfico 19 - Investimento e desembolsos do BNDES (% do PIB)



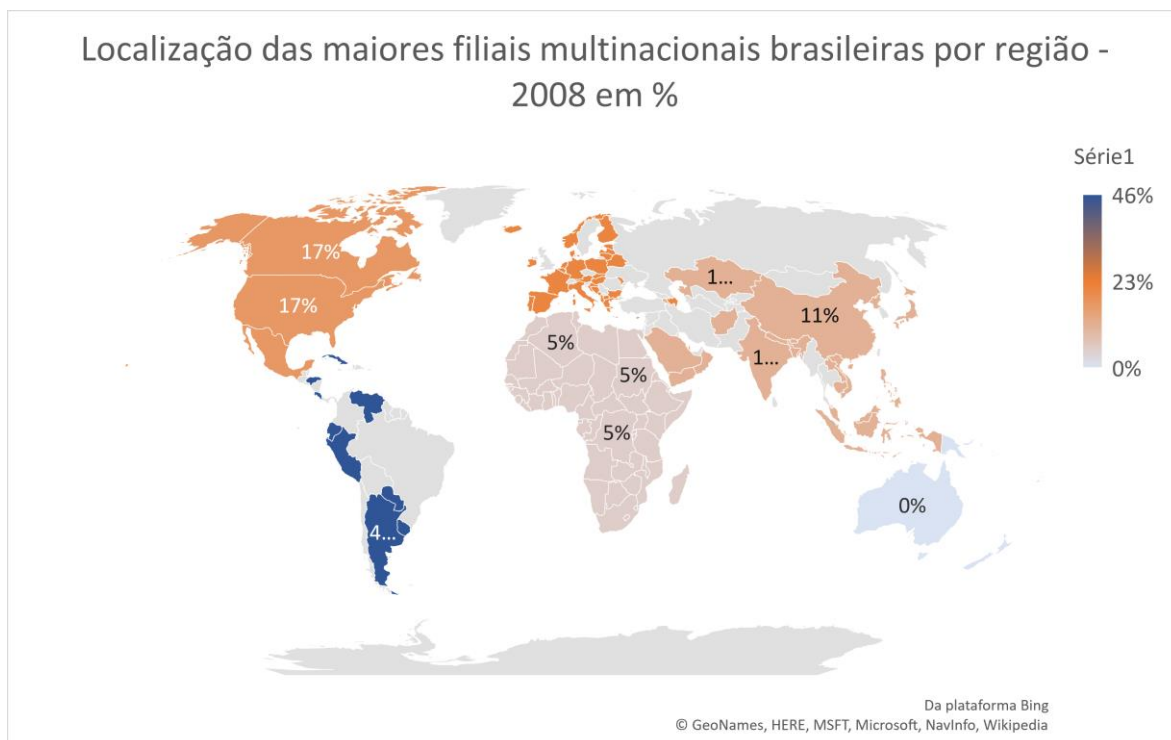
Fonte: BNDES (2017).

No gráfico seguinte, embora a América do Norte seja apenas a 3ª terceira região com maior ²⁴⁰número de filiais multinacionais brasileiras em 2008, ficando atrás da América Latina, com 46% das filiais e Europa, com 21%, a América do Norte é a região

²⁴⁰ Ver informações atualizadas até 2018 aqui: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/bndes-emprestimos-paises-banco/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

que recebeu, por exemplo, maior volume de desembolso do BNDES entre 2003/2010 na categoria Pós-Embarque, destino de exportações de indústria, serviços de comércio exterior, somando um montante de mais de U\$\$ 6 bilhões de dólares, sem acrescentar a esse volume outras categorias disponibilizadas pelo BNDES, como, por exemplo, o serviço de Pré-Embarque.

Figura 13 - Maiores Filias Multinacionais brasileiras por região – 2008 em %



Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses dados e informações aqui expostos revelam a atuação internacional do BNDES durante os anos 2003/2010 e como a Presidência da República via na estatal a viabilidade da construção de uma política externa brasileira mais forte a partir da integração Sul-sul, a começar pela América do Sul.

O BNDES, como mecanismo de financiamento e de criação das “campeãs nacionais” e de sua expansão no mercado internacional, se fez necessário, uma vez que a internacionalização da economia se faz devido a uma economia internacional interdependente e globalizada. Em outras palavras, a instituição financeira estatal, ao criar condições para empresas de capital nacional, o faz apoiada numa estratégia que lança mão de uma política externa mais vigorosa.

Conforme discurso de posse Luiz Inácio Lula da Silva (2003, p. 9-10):

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. [...] O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. [...] Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos²⁴¹.

A orientação do discurso de posse de Lula caminhava na mesma direção, tanto do Ministério das Relações Exteriores, o ministro Celso Luiz Nunes Amorim, quanto do presidente do BNDES, Guido Mantega. E, não coincidentemente, as ações tomadas por Mantega no ano de 2004, quando assume a Presidência do banco estatal, só foram possíveis por conta das mudanças ocorridas no ano de 2002, no inciso II do artigo 9. O BNDES passou a financiar o investimento externo direto (IED) de empresas brasileiras.

Celso Amorim, seguindo as orientações da Presidência da República, discursa na (Aladi) em 2004 na XII Reunião do Conselho de Ministros.

Ainda seguindo a orientação dessa nova política externa brasileira e em consonância com os discursos, tanto do presidente da República quanto do ministro das Relações Exteriores, o presidente da estatal Guido Mantega afirma o BNDES como mecanismo fundamento para operacionalização da integração da América do Sul.

Na mesma ocasião, a Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, em 2005, Mantega apresenta um seminário cujo nome e tema é “Integração da Infraestrutura na América do Sul”. Nele, o presidente do BNDES afirma que é prioridade do atual governo federal a construção de forças favoráveis aos países emergentes, visando a redução de vulnerabilidades e a aproximação de interesses comuns (MANTEGA, 2005).

Até este momento, apontamos, identificamos, analisamos e desvendamos a atuação do BNDES na macroeconomia nacional, bem como observamos que o banco estatal promoveu a internacionalização de empresas de capital nacional. Apresentamos os instrumentos, os setores, as empresas e o modo de operar o financiamento dentro e fora do PAC, assim como no mercado internacional. Também observou-se que esse movimento beneficiou a criação das chamadas “campeãs nacionais” nos setores agroexportador, caso da Friboi, e no setor de infraestrutura, caso das empreiteiras e, sobretudo, da Construtora Odebrecht. Além, de apontar a Petrobras como grande polo

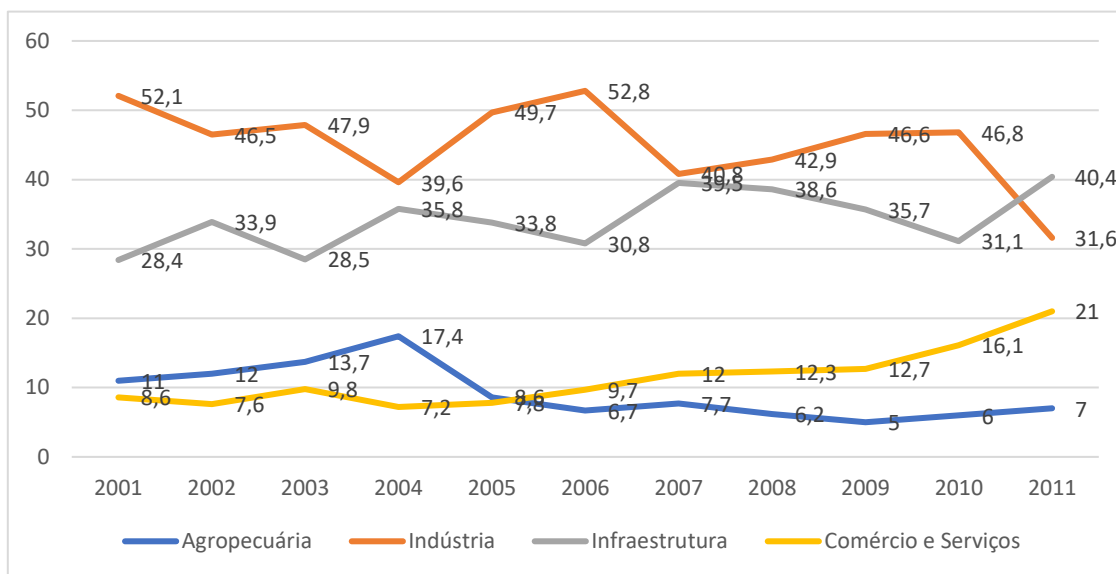
²⁴¹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato>. Acesso em: 14 ago. 2020.

dinâmico da indústria nacional via PAC e BNDES, o grande indutor do crescimento econômico no país entre 2007 e 2010.

A Questão do crédito e o papel do BNDES no processo de expansão do crédito

No gráfico desembolso 20 do BNDES, por ramo de atividade, mostra o expressivo esforço que o BNDES faz para operacionalizar os projetos de comércio e serviços, esses que são campeões de desembolso da instituição, como pudemos ver ao longo deste capítulo. Entre os anos de 2001 e 2011, é possível averiguar como o setor de comércios e serviços junto com o ramo de infraestrutura tiveram cada qual um aumento substancial no montante do desembolso do BNDES. Enquanto o ramo de comércio e serviços que envolve também os produtos BNDES Exim Pós-embarque, portanto, bens e serviços e comércio exterior recebia 8,6% do montante desembolsado pelo BNDES em 2001. Em 2010 já alcançava o patamar de dois dígitos, chegando a 16,1% dos montantes desembolsados para operações totais do banco estatal, nesse período é possível notar que a partir de 2007 o valor desembolsado ultrapassa a casa do dois dígitos. Entre os anos de 2001 e 2010, a participação do ramo de atividade comércio e serviços tem um aumento expressivo de 87,2%. Como consequência, em 2007, o setor de infraestrutura obteve um avanço substancial no montante total de desembolso do BNDES se entre 2001 e 2006 o setor oscilava entre 28,4% e 30,8%, agora salta para 39,5%, alcançando quase 40% do montante das operações financiadas pelo banco estatal, um substancial aumento na participação dos desembolsos de 39% entre 2001 e 2007, com uma pequena oscilação entre 2007 e 2010, quando volta a 40,4% dos desembolsos do BNDES. Uma curiosidade, o setor industrial que em 2001 era responsável por 52,1% das operações totais, em 2007 chegou a 40,8% recuperando-se no ano de 2009, quando volta a ser responsável por valores acima dos 40%, atingindo 46,6% com uma das prováveis causas o Programa do Sustentação do Investimento que, por meio do BNDES, e com recursos do tesouro nacional financiou máquinas e equipamentos e foi utilizado por grandes e médias empresas, com valores de desembolso na ordem de R\$ 359 bilhões até 2015.

Gráfico 20 - Desembolso do BNDES, por setor da Atividade em % total de Desembolso



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

De acordo com o BNDES (2017a, p. 57):

Houve um crescimento expressivo do volume de recursos destinado ao setor de comércio e serviços, cuja participação saltou de 8,6%, em 2001, para 20,7% em 2016. Uma parcela representativa desse crescimento deve-se aos programas de financiamento para os estados por meio do BNDES Estados, Proinveste e Propae. No triênio 2012-2014, tais operações responderam por 20% das liberações totais do ramo de comércio e serviços²⁴².

Vale lembrar, ainda, que liberações para exportações entre os anos de 2003 e 2004 cresceram **43%**, sendo um volume maior dos desembolsos para exportações no setor de construção, chegando a US\$ 207 milhões, alcançando **87%** de diferença de um ano para o outro.

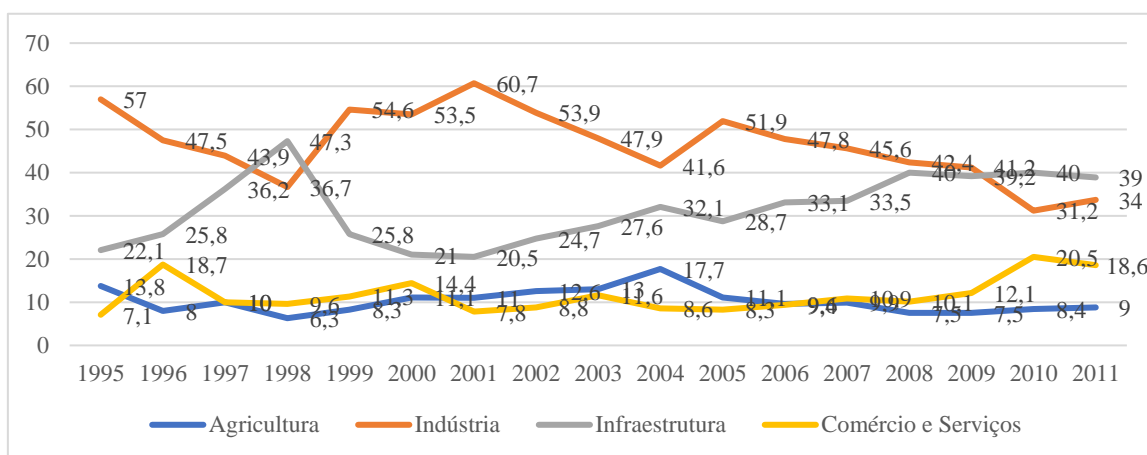
Já em relação a micro, pequenas e médias empresas, a diferença entre os anos de 2003/2004 aumentaram igualmente, não no mesmo volume, mas com setores que em vez de haver aumento houve uma diminuição do desembolso, como é o caso dos setores de Saúde e Educação, se em 2003 ambos receberam juntos R\$ 196 milhões, no ano de 2004 o aporte foi de apenas R\$ 101 milhões. Em contrapartida, o setor agropecuário saltou de

²⁴² O crescimento das liberações para o ramo de comércio e serviços não se deveu exclusivamente à política de financiamento aos estados. Outros elementos também foram importantes nesse processo, entre eles: (I) a aquisição de ônibus e caminhões pelo comércio atacadista no âmbito do BNDES PSI; (II) o crescimento acentuado das operações realizadas com o Cartão BNDES; (III) exportações de bens e serviços no âmbito das linhas BNDES Exim Pós-embarque; e (IV) algumas operações de mercado de capitais.

R\$ 4.288 milhões em 2003 para R\$ 5.395 em 2004, enquanto o segmento de infraestrutura recebeu um aporte de R\$ 2.667 milhões em 2003 e R\$ 2.957 milhões em 2004²⁴³.

Em 2005, nos primeiros meses do ano, o BNDES aumentou o aporte de desembolso em relação a 2004, com um crescimento de 20%, isto é, nos primeiros meses de 2004 o total de desembolso do BNDES chegou a R\$ 5,23 bilhões²⁴⁴, já em janeiro e fevereiro de 2005 o valor do aporte chegou a R\$ 6,26 bilhões e, mais uma vez, no caso de micro, pequenas e médias empresas, o setor que teve queda no volume desse aporte foi a Educação e a Saúde de R\$ 120 milhões para R\$ 20 milhões. Nesse período, o banco estatal alcançou R\$ 1,5 bilhão em lucro. Até aquele momento, o maior lucro de sua história em apenas um ano, de acordo com o Informe do BNDES n. 190.

Gráfico 21 - Desembolsos Sistema BNDES Setores de Atividade em % 1995-2011



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

Se pegarmos um período maior do total de desembolsos por setor de atividade do BNDES, nesse caso desde 1995, percebe-se que o governo de Lula, ao longo dos anos 2003/2010 não realizou uma mudança radical no direcionamento do desembolso por setores de atividade da economia. Como vimos, o governo aumentou substancialmente os desembolsos no volume total, conforme o gráfico IV deste capítulo, saindo de R\$ 17,9 bilhões, em 1997, para R\$ 168,4 bilhões, em 2010²⁴⁵, um crescimento de 8 vezes, com

²⁴³

Disponível

em:

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf_bndes/inf_1104.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

²⁴⁴ Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5741>. Acesso em: 10 jun. 2021.

²⁴⁵ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores/desembolsos-2011>. Acesso em: 06 set. 2020.

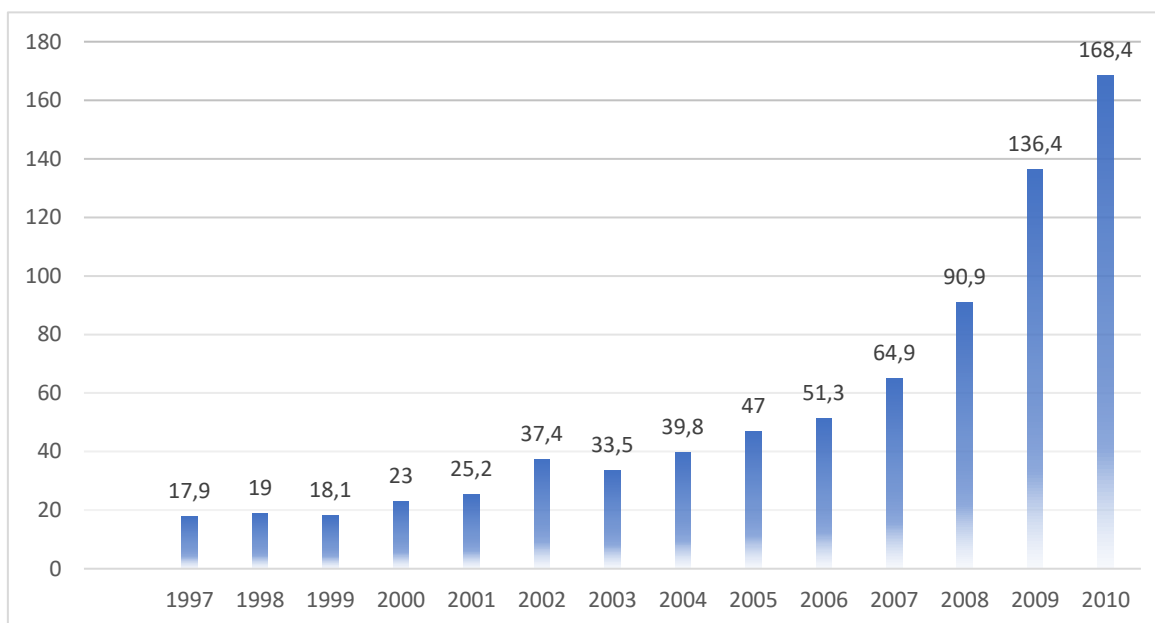
aumento expressivo a partir de 2004, ano em que se inicia o novo ciclo de crescimento. Mas ao olharmos os desembolsos por setores, ao longo desses anos, percebemos, num primeiro momento, que o setor da indústria tem queda no recebimento do desembolso. Enquanto em 1995 o setor da indústria corresponde a 57% dos valores desembolsados pelo BNDES, em 2010 ele tem participação de apenas 31,2% do repasse de recursos, uma queda de 45% em investimentos na indústria por parte do BNDES, o que indica, além dos fenômenos já vistos no capítulo I, um processo de desindustrialização da economia nacional. Embora, entre 2007 e 2008, o BNDES tenha aumentado substancialmente o total de desembolsos em 40%, e elevando em 50%, em 2009, quando houve agravamento da crise financeira internacional, que surgiu em meados de 2008 no mercado subprime imobiliário dos EUA.

A agricultura, embora no repasse total dos valores tenha ganhado importância no período, o máximo que ela recebe do total de desembolso alcança apenas 17% do total no ano de 2004. Já nos demais anos, o setor oscila entre 7% e 12% nos repasses. O setor de comércio e serviços se destaca por aumentar **substancialmente** sua participação no repasse dos valores, enquanto em 1995 recebia somente 7,1% do total dos desembolsos, no ano de 2001 alcança 20,5% do total de desembolso do BNDES, setor que nos anos 2000 teve sua participação ampliada no PIB nacional.

Agora um setor estratégico do projeto desenvolvimentista dos anos 2003/2010, o da infraestrutura, tem grandes oscilações na participação do desembolsos do banco estatal. Se em 1995 o setor correspondia a 22,1% dos desembolsos, em 2010 bateu na casa dos 40% de participação dos repasses do BNDES, mas como um asterisco para o ano de 1998, quando o setor recebe **47,3%** dos desembolsos.

Para se ter uma ideia, o gráfico IV mostra a evolução do desembolso do BNDES entre os anos 1997 e 2010:

Gráfico 22 – Evolução de Desembolso do BNDES em R\$ bilhões 1997 - 2010



Fonte BNDES (2021).

Nota: * não inclui operações de mercado secundário.

Ao ver os desembolsos do BNDES entre os anos 1997 e 2010 percebe-se que os desembolsos cresceram exponencialmente de R\$ 17,9 bilhões em 1997 para R\$ 168,4 bilhões em 2010²⁴⁶, um crescimento de 8 vezes com aumento expressivo a partir de 2004, ano em que se inicia o novo ciclo de crescimento. Os desembolsos entre 2009 e 2010 representaram um aumento de 23,5%, incluindo a capitalização da Petrobras no valor de R\$ 24,7 bilhões.

O resultado considera a operação de capitalização da Petrobras, no valor de R\$ 24,7 bilhões. Descontada essa operação – pontual e não recorrente –, os desembolsos do Banco encerraram o ano em R\$ 143,7 bilhões, com alta de 5% na comparação com 2009, um crescimento compatível com as projeções feitas anteriormente.

O setor da Indústria respondeu por 47% das liberações totais do Banco, seguido por Infraestrutura, com presença de 31%, e por Comércio e Serviços, com 16%. Em todos os ramos de atividade (agropecuária, indústria, infraestrutura e comércio e serviços) houve crescimento nos desembolsos em 2010, resultado, em grande parte, do bem-sucedido Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Lançado em julho de 2009 e com vigência prevista até 31 de março de 2011, o PSI garantiu a retomada do investimento no país em meio à conjuntura de crise econômica e financeira mundial.

A carteira de financiamentos do PSI superou R\$ 120 bilhões em 2010, sendo R\$ 87 bilhões em liberações. O programa elevou e diversificou a demanda por máquinas e equipamentos industriais, tanto é assim que os desembolsos do BNDES Finame, isoladamente, cresceram 119% no ano passado, somando R\$

²⁴⁶ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores/desembolsos-2011>. Acesso em: 06 set. 2020.

52,7 bilhões. Isso significa que o Brasil retomou o crescimento sustentado pela expansão dos investimentos.

A performance positiva se refletiu também no nível das aprovações do BNDES, de R\$ 200,7 bilhões (crescimento de 18% na comparação com 2009), e das consultas, que atingiram R\$ 255,9 bilhões (alta de 14%). Esses indicadores são determinantes do comportamento futuro dos desembolsos do Banco.

O BNDES também fechou 2010 com volume recorde de operações de crédito. Foram realizadas cerca de 610 mil operações, resultado 56% maior que o do ano anterior. Desse total, 93% (568 mil) foi efetuado com micro, pequenas e médias empresas e pessoas físicas (MPMEs), o que revela o maior acesso e pulverização dos financiamentos do BNDES.

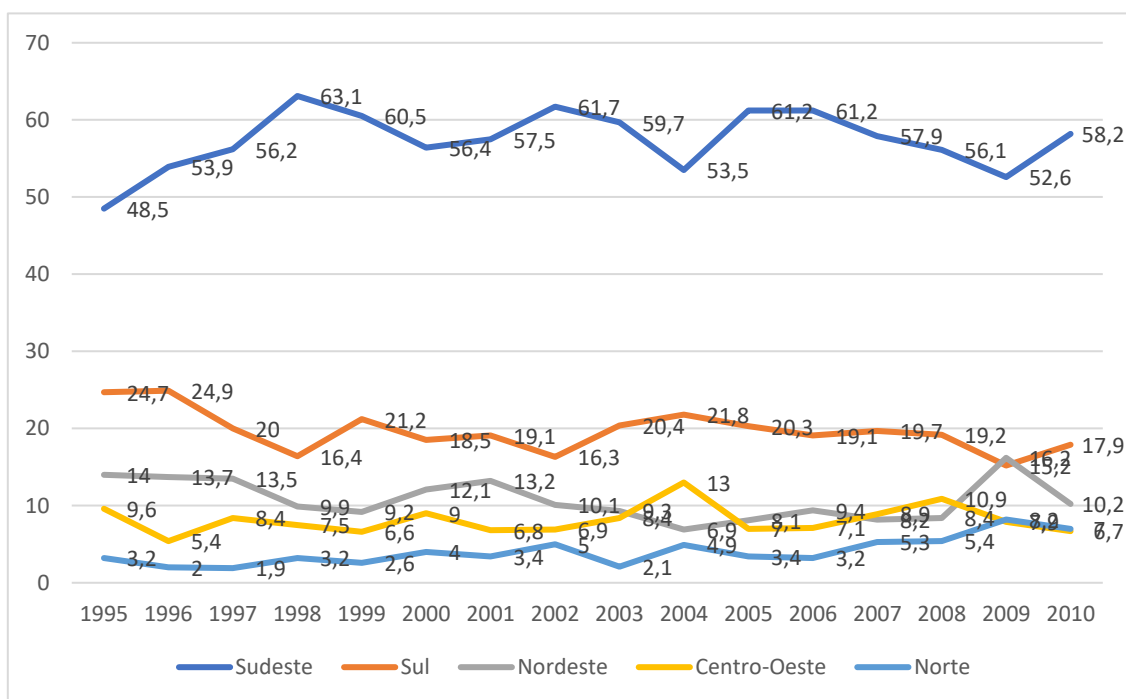
Em 2010, os financiamentos às MPMEs, de R\$ 45,7 bilhões, quase dobraram de tamanho em relação ao ano anterior. Mais uma vez, o PSI, com taxas de juros altamente competitivas e focado nos financiamentos à aquisição de máquinas e equipamentos, teve papel de destaque nos investimentos das empresas de menor porte.

O Cartão BNDES também foi um dos destaques de 2010, com 320 mil operações efetuadas (mais 84% em relação a 2009) e R\$ 4,3 bilhões desembolsados (expansão de 74%). Voltado especificamente para as MPMEs, o Cartão BNDES é importante instrumento de democratização do crédito. Ele atingiu, no passado, índice de cobertura de 75% dos municípios brasileiros.

Da mesma forma, o Procaminhoneiro (destinado ao caminhoneiro autônomo e microempresa), com taxas de juros fixas em 4,5% ao ano, registrou desempenho recorde no valor de financiamento aprovado (R\$ 6,6 bilhões, com alta de 470%) e em volume de operações (37,5 mil operações). Com isso, o programa contribuiu para a renovação da frota de caminhões do país. Site BNDES - Evolução do desembolso do BNDES em 2010 (BNDES, 2010).

Agora, se observarmos os desembolsos do BNDES por região notaremos diferenças entre elas no gráfico abaixo:

Gráfico 23 - Estatística por região – Desembolso BNDES 1995-2010 em %



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

Nesse gráfico, pode-se observar o desempenho dos desembolsos do BNDES por região do país. Fica evidente que a região Sudeste é a que mais recebeu desembolso do BNDES na série histórica de 1995/2010. O ano de 1995 se destaca pelo menor volume de desembolso recebido pela região Sudeste e que corresponde a 48,5% do total de desembolso do BNDES daquele ano. Em contrapartida, o ano de 1994 que não aparece no gráfico se destaca pela região ter recebido o maior volume de desembolso, chegando a totalizar 63,1% do total de desembolso. Fechando a série, em 2010, o volume de desembolso total bate na casa de R\$ 168,4 bilhões do BNDES. A região Sudeste abocanhou 58,2%.

Entretanto, não significa que a região tenha recebido, conseqüentemente, um maior volume de dinheiro, pois a quantia financiada pelo BNDES, ao longo desses anos, varia para baixo ou para cima, como, por exemplo, no ano de 2002 o BNDES financiou cerca de R\$ 37,4 bilhões, enquanto em 2003, ano em que o Partido dos Trabalhadores assumiu a Presidência, o desembolso foi de apenas R\$ 33,5 bilhões. Retomando, uma redução de 10,4% no valor total de desembolso.

Ao observar as demais regiões do país, verifica-se que entre as quatro regiões restantes nenhuma supera a região Sudeste e tampouco alcança 30% do total de desembolso durante os anos contabilizados. Nesse sentido, se destaca a região Sul, seguida da região Nordeste e, conseqüentemente, a região Centro-Oeste e variam entre si. Ora o Nordeste, ora o Centro-Oeste recebem maior volume de desembolso, sobretudo, a partir de 2003. E por último, a região Norte que em nenhum ano da série histórica chega a receber 10% do total de desembolso, embora a partir de 2003 ela tenha uma breve melhora na participação do desembolso do BNDES. Até 2003 a região não recebeu mais que 3,5% do desembolso, inclusive, em 2003 recebeu apenas 2,1% do total de desembolso do BNDES, a partir daí recebe 4,9 do total de desembolso em 2004 e bate na casa de quase 7% em 2010, recebendo 6,7% do total de desembolso do BNDES. O novo ciclo de crescimento do país iniciou-se em 2004, mas pode perceber que embora esse novo ciclo tenha ocorrido sob a gestão do Partido dos Trabalhadores, o direcionamento do financiamento de crédito a longo prazo do BNDES parece seguir uma política própria.

Já em relação a micro, pequenas e médias empresas a diferença entre os anos de 2003/2004 aumentaram igualmente, não no mesmo volume, mas com setores que em vez de haver aumento houve uma diminuição do desembolso é o caso dos setores de Saúde e Educação, se em 2003 ambos receberam juntos R\$ 196 milhões. no ano de 2004 o aporte foi de apenas R\$ 101 milhões. Em contrapartida o setor agropecuário saltou de R\$ 4.288 milhões em 2003 para R\$ 5.395 milhões em 2004, enquanto o segmento de infraestrutura recebeu um aporte de R\$ 2.667 milhões em 2003 e R\$ 2.957 milhões em 2004²⁴⁷.

Em 2005, nos primeiros meses do ano o BNDES aumentou o aporte de desembolso em relação a 2004, com um crescimento de 20%, isto é, nos primeiros meses de 2004 o total de desembolso do BNDES chegou a R\$ 5,23 bilhões²⁴⁸, já em janeiro e fevereiro de 2005 o valor do aporte chegou a R\$ 6,26 bilhões e mais uma vez no caso de micro, pequenas e médias empresas o setor que teve queda no volume desse aporte foi a Educação e a Saúde de R\$ 120 milhões para R\$ 20 milhões. Nesse período, o banco estatal alcançou R\$ 1,5 Bilhão em lucro. Até aquele momento o maior lucro de sua história em apenas um ano de acordo com o Informe do BNDES n. 190.

Ainda em 2001 o desembolso de recursos para o setor de eletricidade e transportes (estes setores estratégicos para o desenvolvimento do país por se tratar de necessidades de infraestrutura) representou mais de 27% do total dos desembolsos do BNDES.

Todavia, pode-se verificar que o BNDES vem, ao longo dos anos, financiando diversos setores da economia, especificamente setores estratégicos para o desenvolvimento nacional. Em se tratando, por exemplo, de operações de financiamento o BNDES salta de 30 mil operações na década de 1990 para 204 mil operações em 2008, sendo que 180 mil são operações de financiamento de micro, pequenas e médias empresas Galasini (2015).

A partir de 2004, inicia-se um novo ciclo de crescimento fundado na ampliação da renda e da expansão do crédito e do investimento público na produtividade da economia, com foco no setor externo com a elevação das commodities mundiais com o crescimento da economia chinesa.

²⁴⁷

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf_bndes/inf_1104.pdf. Acesso em 10 jun. 2021.

²⁴⁸ <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5741>. Acesso em 10 jun. 2021.

Mas, um dos principais papéis do BNDES como fomentador do processo de desenvolvimento dos anos 2000 foi, também, ser um instrumento anticíclico da economia brasileira, pois desempenhou um importante papel no mercado de crédito nacional, uma vez que o mercado nacional se apresenta frágil e com grandes riscos.

De acordo com Galasini (2015, p. 81):

O BNDES tem desempenhado essa importante função anticíclica no mercado de crédito nacional – tal mercado se apresenta extremamente volátil em razão de uma série de fatores ou riscos de crédito, de liquidez de juros e da taxa de câmbio – dessa forma, as vulnerabilidades desse mercado levam os bancos privados a responder de forma pro-cíclica, mais conservadora, diante do comportamento da atividade econômica. Se a economia vai bem, os financiamentos como um todo se expandem. Mas se a economia vai mal, há uma retração dos empréstimos.

Isto posto, o BNDES tem papel ativo em momentos de crise econômica com tendência à retração de crédito por parte do setor privado e de expansão do crédito em relação aos bancos públicos, sobretudo do BNDES que visa garantir fundos em moeda nacional para o investimento de longo prazo. O banco também promoveu mudanças para poder acelerar os desembolsos para o Programa de Aceleração do Crescimento em 2007.

Entre as mudanças ocorridas na estrutura e mudanças institucionais promovidas pelo BNDES para acelerar os desembolsos de recursos para o PAC está a expansão da política creditícia do banco, que ampliou o crédito de longo prazo, a redução de Spreads do Banco, como também acelerou a liberação de recursos, tornando o banco um instrumento fundamental para a efetivação dos objetivos do PAC. A ampliação do prazo do crédito estava direcionada para os investimentos em infraestrutura.

O BNDES também aumentou sua participação nos investimentos das operações realizadas no PAC, como, por exemplo: 1) o limite de participação do banco para projetos de geração hidrelétrica subiu de 80% para 85%; 2) para projetos de gás natural, elevou a participação do banco de 70% para 80%; 3) nas concessões rodoviárias a participação em investimentos do BNDES saltou de 60% para 70%; 4) nos projetos voltados à infraestrutura social e urbana, entre eles projetos de transporte urbano integrado, subiu de 80% para 100% e, por fim; 5) a participação do banco em investimentos para projetos de saneamento ambiental saltaram de 90% para 95% (BNDES, 2007).

Em relação ao aumento de prazos, o setor de energia foi o mais beneficiado, saltando os prazos de pagamento no setor de geração hidrelétrica acima de 2.000MW de 14 para 20 anos. Já nos projetos de geração termelétrica, pequenas centrais hidrelétricas e cogeração de gás, esse prazo subiu de 12 para 14 anos. Na tabela abaixo, pode-se

verificar como a redução de Spreads do banco gerou contrações expressivas em diversas linhas operacionais voltadas para investimentos em infraestrutura.

Tabela 20 - Redução dos spreads 2005-2007

Infraestrutura Energética	2005	2006		2007	Variação % (07/05)
1- Energia Elétrica: Geração					
Hídrica (entre 30 MW e 2.000MW médios)	2,5%	1,5%		1,0%	-60,0%
Hídrica Estruturante (+ de2.000MW médios)	2,5%	1,5%		0,5%	-80,0%
PCH-Co-Geração a Gás, Bioeletricidade Térmica	2,5%	1,5%		1,0%	-60,0%
Transmissão	2,5%	1,5%		1,0%	-60,0%
distribuição	2,5%	2,0%		1,5%	-40,0%
2- Energias Renováveis					
Gás	2,5%	1,5%		1,0%	-60,0%
Desenvolvimento, Produção e Processamento de Gás	2,5%	2,0%		1,5%	-40,0%
Transporte e Distribuição	2,5%	2,0%		1,5%	-40,0%
Infraestrutura Logística					
1- Modal Ferroviário					
Regiões Norte e Nordeste e Redução de Gargalos	2,5%	0,0%		0,0%	-100,0%
2- Modais Rodoviário, Aéreo, Portos e Terminais	2,5%	1,5%		1,0%	-60,0%
3- Concessões Rodoviárias	3,0%	3,0%		1,5%	-50,0%
Infraestrutura Social Urbana					
	3,0%	2,0%		1,5%	-50,0%
1- Transporte Urbano Integrado	3,0%	1,5%		1,0%	-66,7%
2- Saneamento Ambiental					

Fonte: BNDES (2007)

Um exemplo claro da função do BNDES como agente público anticíclico ocorreu em 2008, com o agravamento da crise financeira internacional desencadeada pelo mercado subprime dos EUA em setembro de 2008.

Nesse sentido, a crise afeta o país da mesma forma que impactou países emergentes, contraindo créditos, derrubando o preço das commodities e provocando forte saída de capitais estrangeiros com desvalorização do real frente ao dólar (CARVALHO, 2018).

Com a crise batendo à porta do país, o governo Lula (PT) toma medidas para enfrentá-la, uma das medidas adotadas foi a abertura de uma linha de crédito dos bancos públicos para a oferta de crédito de curto prazo. BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil expandiram suas linhas de crédito com juros subsidiados entre setembro de 2008 e julho de 2009 em 33%.

Em outras palavras, entre setembro e dezembro de 2008 os bancos públicos corresponderam a 68% da expansão das linhas de créditos, enquanto os bancos privados corresponderam a 32% e, exclusivamente o BNDES respondeu por 32% desse total. No que diz respeito à participação das operações de crédito do BNDES no PIB nacional, ele amplia de 4,5% em 2000 para 9,6%, em 2011 (GALASINI, 2015).

Toma-se, como exemplo, a ação do BNDES que serviu como instrumento para obtenção de lucro de bancos privados, isto é, como essas instituições financeiras disponibilizaram 91% dos créditos usados no Programa de Sustentação do Investimento (PSI) ²⁴⁹.

O PSI foi um programa público de financiamento para máquinas e equipamentos e que foi utilizado por grandes e médias empresas. O programa surgiu para reduzir os impactos da crise financeira internacional e perdurou de 2009 a 2015. Tais empréstimos ficaram a cargo do BNDES, o valor total disponibilizado pelo programa foi da ordem de R\$ 359 bilhões de reais, mas o que ocorreu foi que os bancos privados credenciados no BNDES para o programa repassaram R\$ 327 bilhões de reais dos recursos do tesouro nacional e ficaram com mais de R\$ 8 bilhões do total de R\$ 10 bilhões de reais em spreads²⁵⁰ que foram gerados pelas operações²⁵¹.

Esses números reforçam o papel do BNDES como principal instrumento do governo do PT nos anos 2000. Apontam sua estratégia no processo de abertura e expansão de crédito, mas respondem e confirmam, sobretudo que a estrutura social brasileira não sofreu mudanças substanciais e, por esse motivo, a concentração de renda eminentemente se fortaleceu. Em outras palavras, embora tenha havido uma mudança no interior do bloco

²⁴⁹ Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20160711-44827-nac-16-eco-b1-not>. Acesso em: 15 abr. 2017.

²⁵⁰ **Spread** bancário é simplesmente a diferença entre os juros que o banco cobra ao emprestar e a taxa que ele mesmo paga ao captar dinheiro. O valor do **spread** varia de acordo com cada operação, dependendo dos riscos envolvidos e, normalmente, é mais alto para pessoas físicas do que para as empresas.

²⁵¹ Disponível em: <http://terraoeconomico.com.br/o-protagonismo-do-bndes-na-politica-externa-brasileira-recente>. Acesso em: 30 abr. 2017.

do poder, a política econômica de Lula continuou a privilegiar as grandes empresas, agora da grande burguesia interna e, não a fração da burguesia rentista compradora.

Afirma Boito Junior (2005, p. 55):

Seja a grande burguesia nacional compradora, seja a grande burguesia interna, a fração hegemônica no interior do bloco no poder, a política de desenvolvimento estará priorizando o grande capital monopolista em detrimento das pequenas e médias empresas e em detretimento também dos interesses dos trabalhadores.

Nessa perspectiva, o capítulo V nos apresenta as estratégias econômicas da política desenvolvimentista do início dos anos 2000 e o papel do BNDES no processo de abertura do mercado externo como instrumento público para a internacionalização e expansão de grandes empresas brasileiras, principalmente do desenvolvimento por meio de obras de infraestrutura e a expansão do crédito no país para investimentos de longo prazo. A este respeito, demonstramos o papel ideológico do BNDES na política externa de Lula e sua participação na política macroeconômica do Partido dos Trabalhadores.

Logo, o banco estatal é parte substancial desse processo. Em outras palavras, o BNDES, além de se tornar um ator internacional, também se tornou um centro tomador de decisão orçamentária nacional e da política internacional brasileira. Nesse sentido, o BNDES resgatou no período de 2003/2010 o seu papel ideológico indutor do desenvolvimento nacional, tanto no mercado interno quanto no mercado externo. Entretanto, como já descrito esse papel se deu num novo eixo dinâmico econômico internacional que esteve restrito a um pequeno número de empresas e setores considerados estratégicos pelos governos Lula. Sobretudo, os setores das principais commodities como petróleo, gás, minerais e alimentos, além do fortalecimento de empresas de capital nacional do setor de infraestrutura.

Conforme Pinto (2010 *apud* BUGIATO, 2014, p. 88):

Em relação ao cenário externo, aponta que as políticas econômicas expansivas do governo Lula foram beneficiadas por um novo eixo dinâmico da economia mundial. Esta, entre 2003 e 2007, experimentou uma dinâmica de crescimento com taxas de cerca de 4,7% em médias anuais. Esse ciclo de expansão decorreu de novos fluxos comerciais (**Santos 2008, verticalidades x horizontalidades**) e financeiros do 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, numa relação de complementaridade e competição. Nesse contexto a China se transformou na “locomotiva” de crescimento da economia capitalista mundial, com PIB crescente de 8% em 2003, 9,1% em 2004 e em 2005, 10,2% em 2006, 11,9% em 2007, em 2008, 9,1% em 2009 e 2010 10, %.

Portanto, a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 priorizou, favoreceu e apoiou o fomento internacional por meio de financiamentos promovidos pelo BNDES. a política creditícia praticada pelo governo Lula “ampliou e protegeu os negócios da burguesia interna brasileira em disputa com o capital financeiro internacional” (BUGIATO, 2014 p. 83).

As empresas desses setores considerados estratégicos acabaram por se tornar, isto é, tornaram-se grandes grupos empresariais no mercado interno e no mercado internacional, como vimos a JBS, um grande exemplo dessa política de fomento. A expansão e a internacionalização dessas empresas só foram possíveis por conta dos financiamentos do BNDES que permitiram tal fenômeno.

Não obstante, a política de ampliação do crédito subsidiado pelo BNDES, de investimentos públicos que auxiliaram a concentração de capital nesses setores possibilitou que essas empresas produtoras de mercadorias de baixo/médio valor agregado fossem capazes de competir no mercado internacional, conquistando novos mercados até pouco tempo não explorados pelo capital nacional.

Assim sendo, este capítulo discorreu que, embora tenha ocorrido uma ampliação e expansão do crédito para micro, pequenas, médias, empresas e outras regiões mais carentes do país, o papel do BNDES é fomentar a economia nacional, direcionando recursos para o centro dinâmico da economia. Isto é, as grandes empresas. São elas que são efetivamente capazes de desenvolver uma cadeia dinâmica do país, portanto, o BNDES aumentar, até certo ponto, o volume de desembolso para pequenas e médias empresas e, em muito maior volume, para empresas grandes de capital nacional nos ditados setores estratégicos significa reforçar o papel ideológico de fomentador do desenvolvimento econômico do BNDES.

“CONSIDERAÇÕES FINAIS”

Observando as relações entre os governos Lula, os setores da economia e as frações de classe que compuseram a frente política da experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010, as ações, medidas econômicas e políticas, tanto de perspectivas intervencionistas para fortalecer o Estado quanto medidas de concepções liberais, são elementos substanciais para podermos caracterizar essa política desenvolvimentista como um Estado híbrido Intervencionista-Liberal-Social.

As concepções de autores, aqui apresentadas, sobre os governos petistas e o capitalismo brasileiro corroboraram nossa perspectiva analítica. Uma vez que, ao abrirmos mão de enquadrar a política desenvolvimentista dos governos Lula nesses conceitos, observamos que, ao optarmos pela “denominação experiência/política desenvolvimentista”, conseguimos, em algum momento, identificar essas concepções circunscritas nas ações políticas e econômicas do governo Lula e do Partido dos Trabalhadores.

Portanto, ao caracterizarmos a experiência desenvolvimentista dos anos 2003/2010 em um Estado híbrido Intervencionista-Liberal-Social todos esses conceitos são englobados nessa perspectiva como o Capitalismo de Laços de Lazzarini (2018), que assinala brilhantemente as redes e conexões entre Estado e empresariado e que o autor chama de “Os donos do Brasil”. Nesta obra, o autor apresenta as complexas conexões entre os setores da economia nacional (empresários) e o Estado brasileiro.

Lazzarini (2018) investiga com rigor científico e acadêmico essas complexas relações da economia nacional, ocorridas nas últimas décadas. Utiliza-se de uma metodologia que traz com detalhes tais relações políticas, econômicas, empresariais. Metodologia da qual lançamos mão para analisar com maior grau de detalhe as relações dessas empresas com o Estado brasileiro no período estudado e, sobretudo, compreender como esse processo se deu na formação da cadeia de valor produtivo da Petrobras cujo Programa de Aceleração do Crescimento foi a política utilizada pelo governo Lula para acelerar o crescimento econômico, financiado pelo BNDES, grande indutor da economia nacional, tanto no âmbito interno quanto na política internacional, impulsionando e promovendo condições de competitividade de empresas de capital nacional no mercado internacional.

Esses mecanismos utilizados pelo BNDES no governo Lula para a internacionalização de empresas de capital nacional foram os instrumentos fornecidos para a própria internacionalização do BNDES. Instrumentos como linhas de crédito BNDES – EXIM : a) Linhas Exim Pós-Embarque: operações diretas, realizadas por intermédio de bancos mandatários no Brasil; b) Linha Exim Automático: operações indiretas realizadas por intermédio de agentes financeiros no exterior e, c) Linhas Exim Pré-Embarque: operações indiretas, realizadas por intermédio de agente financeiro no Brasil e, por fim, a abertura de escritórios de representação e subsidiárias em importantes centros financeiros de diversas regiões, como: Montevideu (Uruguai); Londres (Inglaterra) e; África do Sul (África).

Concomitantemente, ao tratar da política exterior e das relações internacionais do Brasil (CERVO, 2003), nos apresenta a concepção de Estado Logístico quando analisa a inserção internacional dos países latino-americanos, principalmente do Brasil. O autor relata que essa característica de Estado Logístico tem seu início nos primeiros anos do século XIX e vai até os dias atuais. Aponta os paradigmas norteadores da política externa desses países. No caso brasileiro mostra que as relações internacionais estão fundadas em quatro paradigmas que vão desde o Estado Liberal-Conservador do início do século XIX a 1930, passando pelo nacional-desenvolvimentismo de 1930 a 1989 e o Estado Normal e Estado Logístico, coexistindo desde o início dos anos 1990.

O Estado Logístico, em suma, é na esfera política a busca pela autonomia de uma política externa, da qual o objetivo era recuperar a autonomia da tomada de decisão e a inserção do país num mundo globalizado e interdependente, reproduzindo as assimetrias entre os países. De um lado, os países desenvolvidos e de outro, países em desenvolvimento, como o Brasil.

Nesse sentido, compreende-se melhor as ações promovidas nos governos Lula entre 2003/2010 na política externa brasileira, quando, por meio da criação de mecanismos que auxiliaram a superar essas assimetrias como o próprio Brics, o G-20, o Ibas, entre outros, como apontado nesta tese. Além das insistentes ações, procurando propor reformas institucionais em Organizações Intragovernamentais como o Conselho de Defesa da ONU em que o Brasil pleiteava uma vaga como membro permanente, por exemplo.

Por sua vez, as relações econômicas internacionais, cujo contexto era do atual estágio do capitalismo, o neoliberalismo, o Estado Logístico pode e deve dar apoio às

empresas de capital nacional para dar condições de competitividade no mercado internacional. Nesse sentido, esses mecanismos foram fornecidos pelo BNDES, financiando a responsabilidade de capital subsidiado à crédito competitivo para gerar competitividade a essas empresas de capital nacional, bem como fomentar o grande mercado interno, sobretudo os setores de commodities, agroexportador, minérios e gás.

Essa mesma política alimentou as instituições financeiras privadas brasileiras. Além da manutenção de uma política de juros altos que beneficiou diretamente esse setor não produtivo da economia nos primeiros anos do governo Lula, as ações promovidas para a inserção de empresas nacionais no mercado internacional foram outros instrumentos que beneficiaram indiretamente o setor financeiro. Já que as chamadas operações indiretas das linhas BNDES-Exim, sobretudo a Linha Pré-Embarque: operações indiretas, realizadas por intermédio de agente financeiro no Brasil, foi amplamente utilizada para financiar a produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação.

Outros dois autores que também oferecem grande contribuição para uma definição da experiência desenvolvimentista nos governos Lula são Boito Jr. e Bresser, embora a concepção de “novo desenvolvimentismo” de Bresser seja diferente da de Boito Jr. Que, por sua vez, define essa experiência desenvolvimentista como “novo desenvolvimentismo”, como uma frente política dirigente ampla e contraditória que reproduz as relações sociais capitalistas com frações da burguesia nacional. Esses elementos estão presentes nessa política econômica desenvolvimentista e ocorrem no atual estágio do capitalismo o neoliberalismo em que as empresas nacionais se encontram completamente integradas ao mercado internacional. Enquanto Bresser (2006) denomina “novo desenvolvimentismo”, a experiência dos governos petistas com elementos constitutivos de uma nova base de acumulação.

Em vista disso, o Estado deve fazer reformas para fortalecer sua atuação na economia, além de estrategicamente subsidiar empresas de capital nacional para adquirir competitividade no mercado internacional.

Como apontamos ao longo da tese, ao caracterizarmos a experiência desenvolvimentista dos governos Lula como Estado híbrido Intervencionista-Liberal-Social, identificamos, nas análises, que os conceitos e definições, acima apresentados pelos autores, se fazem presentes em algum momento, sejam em ações, medidas econômicas, políticas, sociais de relações internacionais nos governos Lula. Esses

conceitos nos deram subsídios para analisar empiricamente tal política desenvolvimentista.

Tais ações e medidas vão desde políticas de desoneração da folha de pagamentos de perspectiva liberal, passando por medidas de fortalecimento do Estado como, a tomada de decisão passou das mãos, por exemplo, da ANP e foi para as mãos do governo por meio do Ministério de Minas e Energia (MME). Agora, a Agência Nacional do Petróleo respondia ao Ministério de Minas e Energia, entre outras medidas que nos revelaram as relações entre governo e setores da sociedade. Em outras palavras, nos revelaram a conciliação de classe no interior do bloco do poder.

Essa conciliação não é transparente ou direta. Ela se outorga, por exemplo, nas relações do Estado/governo com os setores da economia através de políticas e programas de crescimento, desenvolvimento econômico, como vimos acima. Políticas como o (PAC) que nelas estão contidas medidas de investimento público da ordem de mais de R\$ 500 bilhões de início entre 2007/2010. Medidas de desoneração tributária que permitiram o aumento de investimentos privados em obras de infraestrutura, o Reidi, através da Lei n.º 11.488/2007 que dimensionava incentivos para obras de infraestrutura. Outro instrumento utilizado foi a Lei n.º 11.484/2007, programa de incentivo ao setor da TV digital PATVD. Todos esses incentivos eram acompanhados de crédito subsidiado pelo BNDES.

Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, como a expansão do crédito praticado pelo BNDES que se apresenta em distintas formas como a redução dos Spreads do Banco, em operações para Infraestrutura, logística e Desenvolvimento Urbano. A redução da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP do BNDES que aumentou o volume das operações de crédito do banco Resolução CMN 3498/2007. Bem como, políticas de flexibilização da legislação trabalhista.

Por outro lado, a conciliação de classe se revelou mais tímida para as frações de classe da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo que promovia políticas de crescimento econômico que patrocinassem o setor privado com créditos subsidiados, também lançava mão de aumento real do salário mínimo, abertura e expansão do crédito para aquisição de moradia, como foi a política habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como políticas sociais compensatórias.

Estes que ao mesmo tempo tiveram as obras financiadas com créditos subsidiados pelo BNDES e crédito subsidiado pela Caixa Econômica Federal para

famílias de baixa renda adquirirem sua casa. Enquanto também praticava a desoneração tributária para essas obras dentro do PAC consideradas dentro do Eixo Social Urbano.

Igualmente as políticas de transferência de renda como o Bolsa Família e o BPC que auxiliaram na queda da desigualdade de renda no período. Política como a direcionada para a agricultura familiar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo objetivo era financiar o custeio de investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção financiado pelo BNDES. O Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003 pelo art. 19 da Lei n.º 10.696, da qual o programa promove o acesso à alimentação e incentiva a agricultura familiar.

O Programa de Alimentação Escolar PNAE²⁵², de 1955, que incentiva a produção e a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e aquelas atendidas pela rede socioassistencial, até equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional pela rede pública e filantrópica de ensino que a partir de 2009²⁵³ foi estabelecido que 30% dos produtos alimentícios destinados às escolas deveriam ser comprados diretamente de produtores da agricultura familiar, comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, cooperativas etc. para fortalecer a economia local.

E que, mais tarde, o agronegócio, por meio de projetos de lei, tem dispensado energia para modificar a legislação para atender seus interesses. Os recursos do Pnae são distribuídos diretamente aos municípios através do (FNDE). Em outras palavras, é prioridade do Pnae comprar produtos dos assentados, das comunidades tradicionais quilombolas e indígenas.

Essas políticas sociais compensatórias eram poucas e desagregadas antes dos anos 2000. É a partir desse período que tais políticas alcançam níveis universalizantes. Entretanto, essas políticas, ao longo dos anos, não têm sido suficientes para transformar as estruturas econômicas e sociais do país. Elas serviram como para-raios. Quer dizer, amenizaram os efeitos das políticas macroeconômicas neoliberais adotadas pelos governos, inclusive na experiência desenvolvimentista dos governos Lula.

²⁵² A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

²⁵³ Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Ainda existem as políticas de financiamento estudantil que criaram grandes conglomerados educacionais, como a Kroton que se beneficiou dessas políticas, ao mesmo tempo que promoveu a dívida de estudantes que procuraram inserir-se no ensino superior por meio do Fies.

Esse tipo de política de financiamento estudantil, como o Fies, que nos governos Lula ampliou o número de vagas no ensino superior aliado ao Programa Universidade para Todos (Prouni), embora tenha inserido jovens estudantes das parcelas mais pobres no ensino superior, contribuindo para maior qualificação da mão de obra no país com resultado expressivo na queda da desigualdade de renda, também promoveu a financeirização da educação brasileira. Dessa política de financiamento estudantil, surgiram oito empresas de capital aberto que atuam no setor: Kroton Educacional S.A. (também conhecida como Cogna), Yduqs Participações S.A., Ser Educacional S.A., Ânima Holding S.A., Bahema Educação S.A., Arco Educação S.A., Afya Participações S.A., Vasta Platform Limited.

Em se tratando da educação privada, tal financeirização teve início com a concessão de títulos (ações) na bolsa de valores em 2007, quando ocorreram as primeiras ofertas públicas de ações dessas instituições educacionais, entre elas os grupos Anhanguera, Pitágoras e Estácio de Sá. Desde então, esse tipo operação envolvendo oferta de títulos, isto é, abertura de capital dessas empresas nas bolsas de valores não só Bovespa, mas a Bolsa de Valores de Nova York (Nasdaq) tem ocorrido com frequência. Há hoje cinco empresas brasileiras de serviços educacionais com capital aberto na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). São elas: (Kroton, Yduqs, Ser, Ânima e Bahema) e outras três na Nasdaq (Arco, Afya e Vasta). Além delas, a Eleva Educação, de propriedade de Jorge Paulo Lemann, anunciou recentemente a pretensão de abrir capital na Bolsa de Nova York, Tricontinental (2020)²⁵⁴.

Assim, esse modelo de política econômica, promovido nos governos Lula, impulsionou setores da economia produtiva considerados estratégicos e só foi possível por conta do processo de transformismo do Partido dos Trabalhadores que levou à Presidência, em 2002. Nesse sentido, percebeu-se que o resultado desse transformismo conduziu à burocratização de sindicalistas e esses promoveram a apaziguação dos conflitos de classes. Um dos exemplos dessa inflexão nos conflitos foi a configuração da

²⁵⁴ Ver estudo completo sobre a financeirização da educação brasileira em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/cartilha-a-educacao-brasileira-na-bolsa-de-valores/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

Câmara dos Deputados e das bancadas no governo Dilma, em 2014, quando um número expressivo de parlamentares do PT fazia parte da Bancada das Empreiteiras.

Também ficaram reservado aos sindicalistas os cargos de segundo escalão. Estes, por sua vez, participaram das tomadas de decisão, já que muitos acabaram ocupando posições dirigentes em empresas públicas como, por exemplo, Petrobras e Furnas Centrais Elétrica, cuja orientação política econômica do projeto desenvolvimentista foi seguida à risca. Assim, acabaram por influenciar, até certo ponto, alguns fundos de pensão. Os sindicalistas não estavam exatamente neste varejo, salvo sua influência em alguns fundos de pensão que permitiam que eles tivessem alguma influência em algum tipo de privatização.

Não obstante, esses sindicalistas reuniam em seu bojo o núcleo duro da CUT e do PT que se formou durante a ditadura militar, com forte engajamento e particular experiência movimentista fundada na lógica extraparlamentar e de combate ao ordenamento estatal institucional. Esse sindicalismo acabou sofrendo um processo de transformismo ao longo dos anos e seu ápice foi à eleição de Lula à Presidência da República.

De acordo com Gramsci (1988), esse seria um “tipo de transformismo” no qual há uma cooptação ou assimilação pelo bloco de poder ou das frações rivais das próprias classes dominantes ou, até mesmo, de setores das classes subalternas e, que tal transformismo é capaz de cooptar em determinados momentos “grupos radicais inteiros e transformá-los em campo moderado”. Logo, os sindicalistas tiveram um papel estratégico no governo Lula. Mas, não tiveram papel nenhum na formulação da política econômica. “A formulação da política econômica no Brasil é feita de fora para dentro”. Pois, o governo brasileiro acata as exigências do FMI, as exigências das chamadas agências internacionais de avaliação de risco. Nesse sentido é isso que determina a política econômica e o fundamental da política econômica.

A experiência desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores/Luis Inácio Lula da Silva entre os anos 2003/2010 esteve fundada numa grande coalizão social e essa conciliação de classe de Lula foi o resultado desse processo de transformismo que o Partido dos Trabalhadores sofreu ao longo dos anos. Essa política de conciliação de classe, cuja frente política dirigente dessa experiência desenvolvimentista levou os governos Lula, e petista mais tarde, a uma série de acusações de corrupção como pontuamos brevemente nesta tese, pois ela despende um estudo, uma pesquisa particular

que possa desvendar todo o processo construído que levou há algum tipo de corrupção. Assim, como o Programa de Aceleração do Crescimento nos revelou como essa relação entre governo Lula e setores da economia foram substanciais para a criação da cadeia de valor da Petrobras entre os anos de 2007/2010. Documentos revelaram a dimensão e a complexidade dessa relação e que, assim como a questão da corrupção, demanda uma pesquisa particular para desvendar todo esse processo. Os documentos adquiridos pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e que nos revelaram essa complexa relação entre governos Lula e setores da economia nacional servirão para um futura e mais aprofundada pesquisa que possa caracterizar com precisão esse processo.

Nesse sentido, a conciliação de classes de Lula submeteu-se a uma forma de governo tipo bonapartista, como afirma Singer (2012), na qual o Partido dos Trabalhadores lança mão de uma política de conciliação que, em tese, está fundada no senso comum, que o interesse social e econômico do país está acima dos grupos de classes. Mas reúne, em seu bojo, um número de grupos de pressão que resulta numa contradição desde seu início.

Se pudéssemos classificar o governo de Lula dentro do conceito Gramsciano de revolução passiva/revolução restauradora, parece-nos que caberia ao governo do PT, entre os anos de 2003/2010, o conceito de Revolução Passiva, pois em relação à Revolução Restauradora, acreditamos caber ao processo da ofensiva política da burguesia neoliberal que desencadeou o processo de impeachment de Dilma Rousseff e estabeleceu, num primeiro momento, por intermédio de Michel Temer, uma política restauradora neoliberal, seguida da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, o que seria a consolidação e o aprofundamento dessa ofensiva neoliberal ocorrida nos anos anteriores, já que traz consigo características de uma política restauradora, como se pode ver abaixo.

As eleições de 2018, no Brasil, representam a “passividade” das classes populares diante do ocorrido no governo do PT e a alta classe média atuando nesse processo, por meio de importantes instituições do Estado brasileiro, para consolidar o processo restaurativo iniciado no impeachment de Dilma Rousseff. Essa “nova” classe média atua estrategicamente, através do Judiciário, da Política Federal e do Ministério Público (BOITO JUNIOR, 2013).

Enquanto a Revolução Passiva tem características do processo político que levou Luis Inácio Lula da Silva à Presidência do país, suas características revelam um processo passivo de transformismo de tipo molecular, já que o Estado, nos moldes burguês, faz a

cooptação, não de um líder da classe subalterna, mas reúne em seu bojo toda a classe popular num “grande acordo de classe” ou como o próprio presidente eleito na época mencionou, uma conciliação de classes que dará estrutura e fará parte dessa frente política do “projeto neodesenvolvimentista” do Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos 2000.

Nas palavras de Boito Junior (2003b, p. 4):

Agora, é importante destacar uma ideia geral: ocorreu um processo político e social no Brasil ao longo dos anos 90 que resultou na implantação de uma nova hegemonia burguesa em nosso país, baseada no discurso e na prática do modelo capitalista neoliberal dependente.

Logo, o Partido dos Trabalhadores, ao optar por determinadas empresas de setores da economia produtiva em detrimento de outras empresas e outros setores, acaba reproduzindo a “lógica neoliberal com uma perspectiva intervencionista”. Essa lógica, está fundada na dinâmica internacional do início dos anos 2000, sobretudo, a partir de 2004, quando um novo fluxo comercial se estabelece nessa dinâmica e, portanto, não faz como estratégia decidida unilateralmente, mas o faz sob a lógica dessa dinâmica do mercado internacional altamente integrado.

Essa dinâmica, a globalização financeira que se estabelece no final dos anos de 1980, vai configurar-se como um mercado internacional de tal forma que a partir desta configuração germinará um terceiro mundismo ainda mais evidente.

Esse novo fluxo comercial aponta para uma relação profunda existente entre a intensidade dessa dinâmica internacional e o impulso externo associado diretamente com o crescimento de uma economia especializada em exportação de commodities, como no caso brasileiro. Em outras palavras, essa nova dinâmica internacional cujos fluxos comerciais integrados pela globalização e aprofundados pelo neoliberalismo intensificam a necessidade de novos mercados para seus produtos concebendo uma interdependência universal entre os países.

Nessa nova fase da acumulação capitalista, esse impulso externo determinado pela nova dinâmica internacional, vai promover o boom das commodities e, conseqüentemente, irá viabilizar a política desenvolvimentista, principalmente a partir de 2004, quando esse novo fluxo comercial se consolida.

Em vista disso, os anos 2000 acabaram por gerar uma alta rentabilidade dos commodities na economia internacional, ampliando a especialização da economia nacional, que foi o carro chefe do crescimento econômico durante o período. Uma vez

que, do ponto de vista econômico, o agronegócio, uma indústria agroextrativista já consolidada no país desde sua formação se viu, mais uma vez, na possibilidade de crescer. À medida que o mercado externo cresce, os setores agroexportadores se aproveitam para ter alta rentabilidade e, no governo Lula, essa nova dinâmica e fluxo comercial foi visto como uma grande oportunidade para alavancar a experiência desenvolvimentista, injetando recursos em grande volume, através do BNDES, para que tais empresas, ou as chamadas empresas campeãs nacionais, se estabelecessem no mercado internacional.

Essa nova dinâmica internacional reativou a função primário-exportadora nacional, isto é, pode ter desencadeado um processo reprimarização da econômica brasileira associado a um processo de desindustrialização, como apontado no capítulo I.

Por consequência, a estratégia da política desenvolvimentista dos governos Lula estava fundada em fortalecer a expansão das empresas de capital nacional no mercado internacional se valendo desta configuração atual da globalização. Por isso, o governo do PT/ Lula lançou mão de uma estratégia ao qual o Brasil já estava estabelecido numa economia universal interdependente e, a partir daí, conquistou um papel de grande importância no mercado internacional, fortalecendo, até certo ponto, sua posição nas negociações comerciais internacionais.

Por essa razão, ao escolher as empresas de capital nacional de setores considerados estratégicos para expansão no mercado internacional, acaba por deliberar por empresas de setores de exploração de minérios, agronegócio e empreiteiras. Já que a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho já está convencionada a fornecedor de produtos não manufaturados, de baixo valor agregado, esse fenômeno se verificou pelo aumento, na época, do processo de desindustrialização, aumento da exportação de produtos semimanufaturados contra o aumento de produtos manufaturados.

Portanto, a experiência desenvolvimentista dos governos Lula traz em seu bojo características contraditórias de um projeto desenvolvimentista econômico e social. Pois, segundo Furtado, um projeto de desenvolvimento nacional tem como premissa a integração da economia nacional, o que ocorreu, em parte, nos anos 2000. Quando observamos o período analisado, percebemos as contradições da frente política dirigente dessa experiência desenvolvimentista. Visto que ao mesmo tempo em que é lançado o PAC para acelerar o crescimento econômico, viabilizando, modernizando o setor de infraestrutura logística e a cadeia produtiva da Petrobras, criando um polo dinâmico da

indústria, o país passava por um processo de desindustrialização acometido por outro processo, o de reprimarização da economia.

Entretanto, o nacional-desenvolvimentismo se difere da experiência desenvolvimentista ou como define o ex-ministro da Fazenda dos governos Lula, Guido Mantega, “social desenvolvimentismo” pelo fato desse último ter elevação real do salário mínimo, políticas de transferência de renda e redistribuição de renda sem concentração de renda. Contudo, existe no “social desenvolvimentismo”, embora tenha havido queda na desigualdade de renda uma característica de concentração de renda dinâmica quando o dinamismo econômico de setores da economia elevam sua renda, elevando, assim, a renda da população por meio do aumento de salário mínimo, política de transferência de renda promovendo a expansão do consumo, isto é, do aumento do poder de comprar do trabalhador, como indicado no capítulo II.

Assim, da mesma forma que todo crescimento econômico, seja ele em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, não se fez no livre comércio, no Laissez Faire, como também o desenvolvimentismo não se revela um caminho absoluto para que o país se torne desenvolvido. No mesmo espectro das economias desenvolvidas. Pois, as economias centrais, num mundo globalizado e interdependente, lançam mão de mecanismos cujos interesses estão resguardados por instituições internacionais que são verdadeiros instrumentos de controle e nada democráticos. É o caso, por exemplo, do FMI, BIRD, OMC que são órgãos internacionais e sua direção, costumeiramente, é escolhida pelos países desenvolvidos. Conseqüentemente, toda tomada de decisão é definida verticalmente e as economias em desenvolvimento sempre deverão seguir como um manual, uma cartilha de orientações. Isto é, toda decisão fundamental ou todo direcionamento das políticas econômicas de um país em desenvolvimento em geral “são definidas” fora do país.

Em outras palavras, as atividades econômicas de países como o Brasil, salvo suas particularidades, são políticas, econômicas que resultam da dependência das atividades econômicas internacionais. Por isso mesmo, a política externa nos governos Lula em tempo algum fruiu descoladamente da política macroeconômica do país. A política externa tinha como premissa a busca pela autonomia da tomada de decisão num mundo globalizado e interdependente, promovendo, assim, no campo da economia internacional a expansão e a internacionalização de empresas de capital nacional.

Não obstante, a globalização financeira atrelada à globalização produtiva internacional vai aprofundar a dependência econômica de países periféricos em relação a países centrais, influenciando o Brasil, financeira e tecnologicamente, acentuando seu lugar na divisão internacional do trabalho. Uma vez que a globalização, tal como está configurada hoje, resulta de um sistema capitalista em constante necessidade de mercados cada vez maiores e, portanto, em progressiva expansão que levou e continuará a direcionar o comércio mundial à sua universalização, criando, assim, uma interdependência comercial entre todos os países que compõem o globo.

E, finalmente, à medida que Lula e o Partido dos Trabalhadores se afastavam dos grupos e setores econômicos que compunham a fração da “burguesia nacional” devido às consequências da crise de 2008, bem como perdia apoio da base de sustentação que o elegeu, as massas desprivilegiadas, as contradições dessa frente ficavam mais evidentes.

Se havia algum equilíbrio nessa aliança, numa suposta conciliação de classes, esse equilíbrio se fez a cada momento mais precário, rompendo sua base de sustentação e, futuramente, levando ao processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff. O deslocamento dessa fração da “burguesia nacional”, que era a fração dirigente dessa experiência desenvolvimentista para o campo da direita, irá eclodir nesse processo de impeachment, levando, conseqüentemente ao desmonte dessa política desenvolvimentista.

Por essa razão, esta pesquisa observou que às contradições inseridas nessa frente política dirigente provocou o desmonte desta, levando ao acirramento das contradições que haviam no bloco do poder no período. Concomitantemente, o “bonapartismo” de Lula (SINGER, 2012) se viu irromper no retorno acirrado da luta de classes que parecia haver “desaparecido” nessa política de conciliação de classes promovida por Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores.

Igualmente, quando um líder popular é cooptado pelo estado burguês, como foi Lula, ainda que haja um forjamento de conciliação de classes em seu interior, ela se revela absolutamente frágil, embora se apresente como interesse universal nacional, até porque esses interesses em algum momento são convergentes no interior do bloco do poder. Essas contradições aparecem como características fundamentais de um transformismo sofrido pelo PT.

Essa cooptação do Partido dos Trabalhadores e de Lula fragilizou, insurgiu numa inflexão dos movimentos de massa que compunham a base política do PT e, a tarefa delegada ao PT, Lula e ao Estado de promover uma transformação radical social da estrutura da sociedade brasileira não se concretizou, não se completou. Ao contrário, prevaleceram os interesses da “burguesia nacional”, forjados como vontade nacional.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 57 (1): 5-21. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/m3W3TxbXMFpLTRYdGXXHhG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2017.

ALÉM, Ana Cláudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/BNDES/200512_7.html. Acesso em: 06 ago. 2020.

ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira; MARTINI, Ricardo Agostini. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas. **Revista do BNDES**, n. 47 p. 205-207, junho de 2017. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14021/2/Sistemas%20nacionais%20de%20fomento_experiencias%20comparadas_P.pdf. Acesso em: 08 mai. 2020.

ALMEIDA, Lucila Gabriel de. **As duas faces da Petrobras: a persistente dinâmica da empresa estatal no arranjo institucional brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

AMADEO, Edward; CAMARGO, José Márcio. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 47-94.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Discurso do Ministro na XIII Reunião do Conselho de Ministros da ALADI**. Brasília-DF: Aladi, 2004. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7661:discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xiii-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-aladi&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=478. Acesso em: 19 ago. 2020.

ANP – Agência Nacional do Petróleo. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis – 2011**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro: ANP, 2011.

ANTUNES, Ricardo. Fenomenologia da crise brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol 19, n. 35, p. 09-26, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/26672>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Cartéis e desnacionalização** (A experiência brasileira: 1964-1974). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos** (De Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p.31-38, 2013.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BIAVASCHI, Magda Barros. **O segmento das MPE: as relações e a regulação social do trabalho**. Texto IPEA, 2011. Mimeografado.

BIELSCHOWSKY, Ricardo **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **O BNDES e o Plano de Metas**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Informe BNDES n. 187**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5711>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Informe BNDES n. 190, mar. 2005**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5741>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2005**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2006. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/917>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES 2006**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/918>. Acesso em: 30 set. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2007**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/932>. Acesso em: 30 set. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2008**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/927>. Acesso em: 30 set. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2009**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social,

2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/928>. Acesso em: 25/ jan. 2021.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES, 2010**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011a. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/929>. Acesso em: 30 set. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desembolsos do BNDES somam R\$ 168,4 bi em 2010**. 2011b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20110124_desempenho2010. Acesso em: 19 out. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Relatório Anual BNDES 2011. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/930>. Acesso em: 30 set. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Livro Verde 65 anos: nossa história tal como ela é**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/livros/livro-verde-final!/ut/p/z1/04_iUIDg4tKPAFJABpSA0fpReYllmemJJZn5eYk5-hH6kVFm8T6W3q4eJv4GPv6eLpYGji5hgQFuAR6Ofj5m-15gjQj9IBPw64iA6oAqh1P6kUZFvs6-6fpRBYklGbqZeWn5-hE5mWVF-bplqUUpqbppmSAXFWRHRQIALhiL2w!!/. Acesso em 26 ago. 2019.

BOITO JUNIOR, Armando. Burguesia e neoliberalismo no Brasil. **PUCviva Revista**, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 3-5, 2003a.

BOITO JUNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003b. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Brasil/ifch-unicamp/20121129113308/Governo_Lula.pdf. Acesso em: 18 abr. 2017.

BOITO JUNIOR, Armando. A burguesia no Governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 52-77, 2005. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica21-A-boito.pdf. Acesso em: 15 ab. 2017.

BOITO JUNIOR, Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. **Rev. Sujetos sociales y nuevas**, pp. 271-296, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101020015225/9PIICdos.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

BOITO JUNIOR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, São Paulo, 2012a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Paine1%203%20->

[%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf](#). Acesso em: 16 abr. 2020.

BOITO JUNIOR, A.; GALVAO, A. (Org.). Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000. 1. ed. São Paulo-SP: Alameda, 2012a. 427p.

BOITO JR. A. Governo lula: nova burguesia nacional no poder. In: Política e Classes sociais no Brasil dos anos 2000. BOITO JR, A; GALVÃO, A. (org.) Editora Alameda, São Paulo, 2012b.

BOITO JUNIOR, Armando. O Lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica as teses de André Singer. **Crítica Marxista**, n. 37, p. 171-181, 2013. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/comentario51comentario51.pdf . Acesso em: 19/08/2021.

BORGES, Caio. **Desenvolvimento para as pessoas?** O financiamento do BNDES e os direitos humanos. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2014.

BRAGA NETO, Ruy Gomes. **Entrevista realizada com Braga Neto na Coordenação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP**. São Paulo, em 22 de agosto de 2019.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Rev. Katál**, Florianópolis, v 1, n 10, p. 44-53 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/LDRhcvRMHGGjX8knVTqFQXm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato>. 2003. Acesso em 19/08/2021.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Estado do plano de desenvolvimento econômico. Presidência da República, Rio de Janeiro. 1958.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenação-Geral da Política Tributária. **Carga Tributária no Brasil 2005** (Análise por Tributo e Bases de Incidência) Brasília, setembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **1º Balanço do PAC:** janeiro a abril 2007. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **6º Balanço do PAC:** 2 anos de PAC. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **9º Balanço do PAC:** 3 anos de PAC. 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **11º Balanço do PAC: 4 anos de PAC.** 2010b.

BRASIL. **Quadros informativos Prouni.** 2015. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novo_desenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo.** 2012a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/372-Estado-Desenvovimentista-Nacionalismo-Liberalismo-exLilian.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina.** 2012b. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvementismo.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

BUGIATO, Caio. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p. 83-103, 2014. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/125>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BURGUES, Sean. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, out. 2005, p. 437-454. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557570500238076>. Acesso em: 15 jun. 2020..

CAMPIELO, Renata de Siqueira; PESAVENTO, Fábio. **A Política Externa Brasileira e o BNDES: uma análise da atuação internacional do BNDES durante o governo Lula (2003 – 2010).** SALÃO UFRGS 2013: SIC - XXV SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFRGS, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/92100>. Acesso em: 13 abr. 2021.

CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy** (Impresso), v. 35, p. 444-460, 2015.

CAPUTO, Ana Claudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, p. 513-538, 2009. (USP. Impresso).

CARVALHO, David Ferreira; CUTRIM CARVALHO, André. Desindustrialização e Reprimarização da Economia Brasileira Contemporânea num Contexto de Crise

Financeira Global: Conceitos e Evidências. **Economia Ensaios** (UFU. Impresso), v. 26, p. 47-85, 2011.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo, Todavia, 2018.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (2): 5-25 [2003]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/zbz5ycSxKHRYZCRpkPqRyGF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 fev. 2021..

COMIN, Alvaro Augusto; MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Remando contra a maré: novo desenvolvimentismo e interesse nacional - Entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 22.2, 2015, p.145-160. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/112454>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Comissão Nacional Provisória do Partido dos trabalhadores: <https://pt.org.br/carta-de-principios-do-partido-dos-trabalhadores/>. 1979. Acesso em 18/08/2021.

CNPIC. <http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-de-politica-industrial-e-comercial-cnpic>. Acesso em 19/08/2021.

COOPER, Andrew F.; ANTKEIWICZ, Agata (Edts.). **Emerging Powers and global Governance**. Waterloo: Wilfried Laurier University Press, 2008.

COSTA, Karen Fernandez. **BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula**. In: 30º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2006.

COUTO, Claudio Gonçalves. **O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. Análise da Proposta de Reforma Tributária (EC n.º 42) do Governo Lula, Relatório 09/2005. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2961/P00321_1.pdf?sequence=1. Acesso em: 13 abr. 2020.

DIAS, J. L. M. **O BNDE e o Plano de Metas (1956-1961)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

DIAP. **Radiografia do Novo Congresso: legislatura 2003-2007**. Brasília. Ed. N. 2; Ano II, 2002.

DIAP. **Radiografia do Novo Congresso**: legislatura 2007-2011. Brasília. Ed. N. 4; Ano IV, 2006.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Estudos e pesquisas**. Ano I - n° 5 – dezembro de 2004. Disponível em: https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2004/estpesqsalmin_0105.html. Acesso em: 22 fev. 2021.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Política de valorização do salário mínimo**: aplicação da MP421 em 1º de março. Nota técnica, n. 622. São Paulo: Dieese, mar. 2008. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec62SalarioMinimo2008.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Os Empresários e o Governo Lula**. XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT05: Empresariado e ação coletiva. 21 a 25 de outubro de 2003 Caxambu, Minas Gerais, 2003.

DRIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

FARIAS, Luis Felipe de. **Agronegócio e Luta de Classes**. São Paulo: Sundermann, 2014.

FBP. **Programa de Governo Partido dos Trabalhadores**. 1989. Disponível em: [file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/pt%20\(1\)/1989/01-democracia.pdf](file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/pt%20(1)/1989/01-democracia.pdf). Acesso em: 06 jun. 2020.

FIESP. **O Processo de desindustrialização**. 2011. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-processo-de-desindustrializacao/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

FGV. **Desindustrialização no Brasil**: um resumo da evidência. 2010. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>. Acesso em: 23 fev. 2021.

FGV/CPDOC. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>. Acesso em 19/08/2021.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE. BR.** (FGV), 2013, v. 11, p. 402-418. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/8862>. Acesso em: 07 abr. 2021.

FLEMES, Daniel. **Brazil's Cooperative Leadership in Southern Latin America's Security Policies**. 2006. Disponível em: http://www.dissertation.de/englisch/index.php3?active_document=buch.php3&sprache=2&buch=4580. Acesso: 15 mar. 2009.

FLEMES, Daniel. Brazil's Strategic Options in a Multiregional World Order. Conference "Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers – Analytical Concepts in

Comparative Perspective", German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, September, 2008.

FLEMES, Daniel. Brazilian Foreign Policy in the Changing World Order. **South African Journal of International Affairs**, Vol. 16, n° 2, 2009, p. 161-82.

FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Aldershot: Ashgate, 2010a.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? **Rev. Bras. Polít. Int.**, 53 (1), 141-156, 2010b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9PRbKTsTRRj5V3RDrQGjZzK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 fev. 2020.

FUPMB. **Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores**. 1998. 06-uniaodopovomudabrasil.pdf. Acesso em: 06 jun. 2020.

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1964.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo e Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10 ed. São Paulo. Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007a.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. 4. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2007b.

FURNO, Juliane Costa. Política de Conteúdo Local no Setor de Petróleo e Gás: **Potencialidade e limites ao desenvolvimento industrial brasileiro entre 2003 e 2013**. 2020. 298 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

GALASINI, Eduardo. **O papel do crédito via BNDES no ciclo de crescimento 2003 a 2010**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

GARCIA, Ana S. **Políticas públicas e interesses privados**: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100015&script=sci_arttext. Acesso em: 07 abr. 2020.

GOLDMAN SACHS. **BRICs and Beyond**. London: Goldman Sachs, 2007.

GOLDONI, Luiz Rogério Franco; CIRIBELLI, Sandro de Nazareth. Relações do Brasil com África do sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no atlântico sul. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, jan./jun. 2016, p. 202-221. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320926858_RELACOES_DO_BRASIL_COM_AFRICA_DO_SUL_E_ANGOLA_ESFORCOS_PARA_A_MANUTENCAO_DA_SEGURANCA_NO_ATLANTICO_SUL. Acesso em: 06 jun. 2020.

GONÇALVES, José Sidnei. Reprimarização ou Desindustrialização da Economia Brasileira: uma leitura a partir das exportações para o período 1997/2010. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, v. 6, n. 12, dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-40-2011.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate tradicional 1500-1960. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 35-78.

GUIMARÃES, Samuel P. O mundo multipolar e a integração sul-americana, **Temas & Matizes**, nº 14 - segundo semestre de 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2484/1904>. Acesso em: 08 set. 2020.

GUIMARÃES, Sergio F. *et al.* A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES** 42, dezembro 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES_P.pdf. Acesso em: 17 mai. 2021.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume, 2005.

HIRST, Mônica. Os cinco "As" das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas (Vol. 1). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-127.

HOBSBAWM, Eric. J. **Estratégias para uma esquerda racional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão N° 1156**. Proex e BNDES-Exim: construindo o Futuro. Brasília, 2006a. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1783/1/TD_1156.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para Discussão N. 1201.** Consequências e Causas Imediatas da Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira. Rio de Janeiro, 2006b. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2604/1/TD_1201.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para Discussão N. 1253.** Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira. Rio de Janeiro, 2007a. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2161/1/TD_1253.pdf. Acesso em 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para Discussão N. 1283.** Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. Rio de Janeiro. 2007b. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1946/1/TD_1283.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A queda da desigualdade entre pessoas ocupadas:** análise do Brasil metropolitano Comunicado da Presidência 6. Brasília, 2008a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/080605_comunicadoipea06.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicado do Ipea nº 14.** Distribuição funcional da renda no Brasil situação recente. Brasília, 2008b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081111_comunicadoipea14.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para Discussão N. 1459.** Volatilidade da Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2573/1/TD_1459.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicado do Ipea nº 47.** Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100505_comunicadoipea47.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período Recente.** Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9607. Acesso em: 26 abr. 2017.

KREIN, José Dari. **As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1900-2005**. Orientador: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. 2007. Tese de (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, José Dari. Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n.º 30, p. 319-322, jun. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250987168_Neoliberalismo_e_reforma_trabalhista. Acesso em: 07 abr. 2021.

KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luis dos; NUNES, Bartira Tardelli. Trabalho no Governo Lula: Avanços e Contradições. **Revista da ABET**, v. 10, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/15599>. Acesso em: 07 abr. 2021.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões**. 2ed. São Paulo: Bei Comunicação, 2018.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; NOZAKI, Willian Vella. Estratégia e ação estatal no projeto dos militares: o caso do setor energético e da exploração e produção da Petrobras no mar (1968-1982). Texto para Discussão. **Inep**, ano 2, n. 7, jan. 2019. Disponível em: <https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2020/06/post-12.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Samantha. Em 18 meses, BNDES gasta R\$ 5 bi para criar “gigantes”. **Jornal Folha de S. Paulo**. 2009. Disponível em: <http://www.desenvolvimentistas.com.br/desemregozero/2009/10/em-18-meses-bndesgasta-r-5-bi-para-criar-gigantes/>. Acesso em: 17 set. 2019.

LOUREIRO, Isabel. Agronegócio, resistência e pragmatismo: as transformações do MST. *In*: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). **As contradições do lulismo - a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016. p. 123-156.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de junho de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2020.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. 2002. Acesso em 18/08/2021.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush**. 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/06-11-2005-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-oficial-ao-brasil-do-presidente-dos-estados-unidos-da-america-george-w.-bush/view>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MAHBUBANI, Kishore. **The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East**. New York: Public Affairs, 2008.

MANTEGA, Guido. **Integração da infraestrutura na América do Sul**. Palestra concedida na primeira rodada de consultas para a construção da Visão estratégica sul-americana no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 23 de nov. 2005.

MANTEGA, Guido. **Entrevista realizada com Guido Mantega na Fundação Getúlio Vargas (FGV)**. São Paulo, em 17 de fevereiro de 2020.

MARINGONI, Gilberto. <https://movimentorevista.com.br/2017/08/lulismo-conciliacao-de-classes-programa-polemica-maringoni/>. 2017. Acesso em 19/08/2021.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. **Revista Latinoamericana de Ciências Sociais**, Flacso (Santiago de Chile), n° 5, 1973. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Downloads/24648-Texto%20do%20Artigo-86697-1-10-20171216.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética de dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, Maria Silvia Bastos. **Vontade Inabalável: Os erros e acertos de uma executiva**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2018.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

MARX, Karl. **O 18 brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: livro I**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELO, Hildete Pereira de *et al.* O BNDE e a execução do Plano de Metas: 1956/60. In: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA e 9 CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2009, Campinas. **Anais do VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9. Conferência Internacional de História de Empresas**. Campinas: ABPHE, 2009.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: A Formação de um Partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MESSIAS, Fernanda Targa. O Agronegócio como política agrária nos governos Lula e Dilma nas charges de Carlos. 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR, 2017.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educ. Form.**, Fortaleza, v. 5, n. 3, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MORAIS, Marcelo Maurício. Partido dos Trabalhadores, um partido trabalhista conservador? **Revista Internacional Ciências Sociais**, v. 1. 9, n. 1, p. 41-56, 2020. Disponível em: <https://journals.eagora.org/revSOCIAL/article/view/2336/1477>. Acesso em: 19 ago. 2021.

NUNES, Bartira Tardelli. **O debate teórico sobre a regulação das relações de trabalho e as tendências das políticas trabalhistas nos governos FHC e Lula**. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLEG, Abramov. O Regime de Bem-estar Brasileiro em Dois Ciclos Políticos recentes. **Sinais - Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 23, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/sinais/article/view/27493>. Acesso em: 06 out. 2018.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A política de reforma agrária no Brasil. *In*: SYDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luisa (Orgs.). **Direitos Humanos no Brasil 2009**. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo, 2009. p. 27-37.

OLIVEIRA, Nathalia Cristina. **Os movimentos sem-teto da Grande São Paulo (1995-2009)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido**. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008a). **Nueva Sociedad**, v. Out, p. 86-10, 2008.a Disponível em: <https://nuso.org/articulo/as-relacoes-bilaterais-brasil-estados-unidos-1989-2008-as-tres-fases-contemporaneas/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional** (Impresso), v. 51, p. 136-156, 2008b.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Brasil e os eixos periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais. **Cadernos de Estudos Culturais**, v. 4, p. 25-38, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/cadec/article/view/3525>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e o novo eixo sino-americano**. 2010. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e socialdemocracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PT. Partido dos Trabalhadores. **Programa de governo 2002**: Coligação Lula Presidente. 2002.

REVISTA DA INDÚSTRIA. Made in China: **a nova economia que seduz e assusta**. N. 102. Dezembro de 2004.

REVISTA DA INDÚSTRIA. A Dança da Moeda: **oscilação do real perante o dólar conturba a economia**. N. 103. janeiro de 2005.

REVISTA DA INDÚSTRIA. Reforma Política a Hora é Esta: sociedade e congresso concordam: **o Brasil não pode mais adiar esse debate, essencial para o crescimento**. N. 111. setembro de 2005.

REVISTA DA INDÚSTRIA. Um Desenvolvimentista na Fazenda: **o perfil e a trajetória profissional de Guido Mantega sugerem que o novo ministro poderá acelerar a queda dos juros**. N. 117. 2006.

REVISTA DA INDÚSTRIA. Conheça a Razão Social das Nossas Empresas: **especialistas e empresários discutem nova economia, meio ambiente e sustentabilidade**. N. 130. 2007.

REZENDE MARTINS, Estevão C. de; GOMES SARAIVA, Miriam (Eds.). **Brasil – União Europeia – América do Sul. Anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2009.

RICUPERO, Rubens. À Sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estudos**, n. 87, São Paulo, julho 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/dMhycMmYn4jhCsgHTxJc3js/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SABENÇA, Mariana Rocha. **As grandes construtoras e a política econômica nos governos Lula e Dilma**. 38º ENCONTRO DA ANPOCS; GT Elites e espaços de poder. Caxambu, 27 a 31 de outubro de 2014. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8960-as-grandes-construtoras-e-a-politica-economica-nos-governos-lula-e-dilma/file>. Acesso em: dia 24 fev. 2021.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio Soares de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112 p. 672-688. Out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/XSSKWS3N6nGBxSfFwy7cvTF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2019.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio Soares de Arruda. **Entrevista realizada com Plinio Sampaio Junior em sua residência**. São Paulo, em 26 de janeiro de 2019.

SANTANA, Pollyana Jucá; CAVALCANTI; Tiago V. de V.; PAES, Nelson Leitão. Impactos de Longo Prazo de Reformas Fiscais sobre a Economia Brasileira. RBE Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 247–269, Abr-Jun 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/vtNBPhKmH4BtzC6LCMFYKVq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SANTOS, Anselmo Luiz dos Custo do trabalho no Brasil: conceito, metodologia de cálculo e evolução recente. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo W. (Orgs.). **Políticas públicas trabalho**: textos para estudo dirigido. Campinas; Brasília: IE/Unicamp; Ministério do Trabalho e Untrabalho, 2006. p. 29-52.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 15ed.- Rio de Janeiro: Record, 2008a.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b.

SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: um balanço. In: SANTOS, Theotônio dos. **Teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 01-193.

SARAIVA, Miriam Gomes; GRATIUS, Susanne. Regionalismo continental: o papel proeminente do Brasil nas Américas. **Rev. n. 374**, p. 45-62, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcelo%20Morais/Dropbox/Projeto%20Doutorado/Politica%20Externa%20Lula/Regionalismo%20continental.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

SAWAYA, Rubens R. **Subordinação Consentida**: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

SCHUTTE, Gorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. **Texto para Discussão NEEDDS**, v. 01, p. 01-96, 2016. Disponível em: <https://silo.tips/download/petrobras-em-marcha-forada>. Acesso em: 24 fev. 2020.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estud. - CEBRAP**. 2009, n. 85, pp.83-102. ISSN 0101-3300.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil Rising. **Internationale Politik Global**, vol. 9, n.º 3, p. 62-67, 2008.

SOUSA, Filipe Lage de (Org.). **BNDES 60 anos**: perspectivas setoriais, v. 1. Rio de Janeiro: BNDES, 2012a. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/933>. Acesso em: 03 jul. 2017.

SOUSA, Filipe Lage de (Org.). **BNDES 60 anos**: perspectivas setoriais, v. 2. Rio de Janeiro: BNDES, 2012b. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/934/1/BNDES60anos_PerspectivasSetoriais_vol.2-completo_P.pdf. Acesso em: 17 ago. 2020..

TAVARES, Maria da Conceição *et al.* O papel do BNDE na industrialização do Brasil - os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. **Memórias do Desenvolvimento n. 4**, Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109231719550.MD4_0_007.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; COSTA, Fernando Nogueira. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/8HKvjNJPCtRK7TBc4mDd3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/osg286_en.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia D. **História do Mundo Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2008.

Agência Nacional do Petróleo: <https://www.gov.br/anp/pt-br>. Acesso em 30 jan. 2021.

Andrade Gutierrez: <https://www.andradegutierrez.com.br/>. Acesso em 15 abr. 2021.

Banco Central do Brasil: <https://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 05 fev. 2020.

Banco do Brasil: https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial#/. Acesso 27 mar. 2021.

Banco Nacional do Desenvolvimento. <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES>. Acesso em 3 nov. 2018.

Caixa Econômica Federal: <https://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>. Acesso em 15 jan. 2021.

Câmara Federal: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em 30 out. 2018.

Camargo Correa: <https://construtoracamargocorrea.com.br/>. Acesso em 17 mai. 2021

CNI: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>. Acesso em 17 mai. 2021

DIEESE: <https://www.dieese.org.br/>. Acesso em 18 mai. 2021.

FIESP: <https://www.fiesp.com.br/>. Acesso em 19 mai. 2021.

CAGED: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/empregador/caged>. Acesso em 20 jun. 2021.

CEPAL: <https://www.cepal.org/pt-b> <https://construtoraqueirozgalvao.com.br/>. Acesso 18 set. 2019.

Construtora Queiroz Galvão: Acesso em 17 mai. 2021

FGV CPDOC: <https://cpdoc.fgv.br/>. Acesso em 25 jan. 2021.

IPEA: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em 20 mar. 2020.

IBGE: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 25 jan. 2019.

IIRSA: <http://observatorio.repri.org/glossary/iniciativa-para-a-integracao-da-infraestrutura-regional-sulamericana-iirsa/>. Acesso em 07 mar. 2021.

JBS: <https://jbs.com.br/>. Acesso em 17 mai. 2021

Mercosul: <https://www.mercosur.int/pt-br/>. Acesso em 17 mai. 2021

Ministério da Economia: <https://www.gov.br/economia/pt-br>. Acesso em 23 jul. 2020.

OAS: <http://www.oas.com.br/oas-com/home.htm>. Acesso em 17 mai. 2021

Odebrecht: <https://www.novonor.com.br/>. Acesso em 17 mai. 2021

Odebrecht Agroindustrial: <https://atvos.com/>. Acesso em 17 mai. 2021.

Petrobras: <https://petrobras.com.br/pt/>. Acesso em 05 jan. 2021.

Palácio do Planalto: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em 13 jun. 2020.

Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em 18 abr. 2017.

Sinaval: <http://sinaval.org.br/>. Acesso em 12 mar. 2021.

TSE: <https://www.tse.jus.br/>. Acesso em 10 out. 2018.

Vale S.A.: <http://www.vale.com/brasil/pt/paginas/default.aspx>. Aceso em 17 mai. 2021.

<http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-de-politica-industrial-e-comercial-cnpic>. Acesso em 25/01/2021.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/06-11-2005-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-oficial-ao-brasil-do-presidente-dos-estados-unidos-da-america-george-w.-bush/view>. Acesso em 26 ago. 2020.