

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FLAITON TEIXEIRA COLOMBO

**OS DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO BNDES NOS GOVERNOS DILMA
ROUSSEFF E OS CONFLITOS INTERNOS ENTRE AS FRAÇÕES DA
BURGUESIA**

Porto Alegre

2020

FLAITON TEIXEIRA COLOMBO

**OS DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO BNDES NOS GOVERNOS DILMA
ROUSSEFF E OS CONFLITOS INTERNOS ENTRE AS FRAÇÕES DA
BURGUESIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Dr. Fernando Frota Dillenburg

Porto Alegre

2020

AGRADECIMENTOS

Ao professor Fernando Dillenburg, pelo auxílio na definição do tema e do escopo da pesquisa e pela condução do trabalho.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a distribuição de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES nos governos Dilma Roussef e os conflitos daí resultantes entre as frações integrantes da grande burguesia interna, que exercia a hegemonia no interior do bloco no poder à época e que dava sustentação política ao governo. Além disso, busca-se identificar a influência desses conflitos sobre a crise política que desencadeou o *impeachment* de 2016.

Palavras-chave: Burguesia interna; BNDES; Bloco no poder; Governo Dilma Roussef; Crise política

ABSTRACT

This study aims to analyze the distribution of resources of the National Bank for Economic and Social Development - BNDES in the Dilma Rouseff governments and the resulting conflicts between the fractions that were part of the great internal bourgeoisie, which exercised hegemony within the bloc in power at the time and that gave political support to the government. In addition, it seeks to identify the influence of these conflicts on the political crisis that triggered the impeachment of 2016.

Keywords: Internal bourgeoisie; BNDES; Block in power; Dilma Rouseff Government; Political crisis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Questão a investigar	7
1.2. Objetivos e hipóteses	9
1.3. Justificativa da importância do tema	10
1.4. Metodologia e estrutura do trabalho.....	10
2. BLOCO NO PODER, HEGEMONIA E GRANDE BURGUESIA INTERNA.....	12
2.1. Burguesia interna e bloco no poder	12
2.2. Desenvolvimento econômico e representação política	17
2.3. A grande burguesia interna e o neodesenvolvimentismo.....	19
2.4. O neodesenvolvimentismo e suas bases políticas.....	25
2.5. A política econômica dos anos 2011 a 2014: a Agenda Fiesp.....	32
3. DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO BNDES NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF.....	35
3.1. Os recursos distribuídos pelo BNDES por setores da economia	35
3.2. Os principais grupos econômicos beneficiados pelos recursos do BNDES	42
4. IMPLICAÇÕES DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO BNDES NO INTERIOR DA GRANDE BURGUESIA INTERNA	50
4.1. Distribuição de recursos do BNDES nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e nos dois mandatos de Dilma Rousseff: uma breve comparação	50
4.2. Possíveis conflitos no interior do bloco no poder entre as frações da grande burguesia interna e suas consequências políticas.....	52
5. CONCLUSÃO.....	62
6. REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

1.1. Questão a investigar

Os anos 90 representaram a ascensão e a consolidação do modelo neoliberal no Brasil. A política econômica colocada em prática à época ficou marcada, entre outros aspectos distintivos, pela desregulação financeira, pelas amplas privatizações em diversos setores (siderurgia, telecomunicações, setor bancário) e pela abertura comercial.

Essa política econômica, que provocou profundas mudanças na estrutura econômica e social do país, atendeu “integralmente aos interesses de uma única fração da burguesia: o grande capital financeiro”, o que permitiu a essa fração estabelecer o domínio de classe sobre as “demais frações integrantes do bloco no poder – médio capital, grande capital industrial”. (BOITO JR., 2005, p. 60).

Nesse contexto, setores da burguesia nacional – que chamaremos de grande burguesia interna – perderam espaço e capacidade de impor seus interesses como fração de classe frente às demais no interior do bloco no poder. Em outras palavras, essa fração da burguesia não encontrou na representação política do período eco para suas reivindicações.

Foi somente com a ascensão ao governo federal da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores, a partir do ano de 2003, que ocorreu uma mudança na correlação de forças existente no interior do bloco no poder. As frações da burguesia nacional que não se viam representadas politicamente no período imediatamente anterior – mandatos de Fernando Henrique Cardoso – passaram a contar com interlocutores no Poder Executivo nacional.

Isso porque, apesar da hegemonia do capital financeiro no interior do bloco no poder durante os anos 90, essa dominância não se deu sem resistência das outras frações, isto é, sem conflitos e disputas. É nesse contexto, portanto, que emerge a grande burguesia interna, a partir de operação política complexa. (BOITO JR., 2005).

Da ascensão dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores em diante, embora não de forma automática, os setores que conformam a grande burguesia interna: agronegócio, construção civil e construção pesada, setores produtivos ligados ao mercado interno e também o setor bancário nacional – em que pesem as contradições existentes entre eles –, passaram não apenas a exercer a hegemonia no interior do bloco no poder, como também teriam, cada vez mais, suas reivindicações atendidas pelas políticas econômicas implementadas daí em diante.

A política econômica posta em prática a partir de então, portanto, – ainda que de forma tímida no início, mas em escala crescente – passou a expressar em grande medida os interesses da burguesia interna, principalmente a partir 2006.

É o que sustentam Barbosa e Souza (2010)¹, citados por Filgueiras (2012, p. 12). Para esses autores, a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, houve a adoção de uma série de medidas econômico-sociais, que alteraram os rumos da política econômica:

[...] 1- retomada da participação do Estado na condução do processo econômico; 2- crescimento econômico, com distribuição de renda, “puxado” pelo mercado interno; 3- centralidade da política social e ampliação da oferta de crédito; 4- política de crescimento real do salário mínimo; 5- a reorientação da política de comércio exterior, que permitiu a ampliação e diversificação (destino e natureza dos produtos) das exportações brasileiras; e 6- redução da vulnerabilidade externa, com o acúmulo de reservas internacionais.

Tomadas em conjunto, essas medidas atenderiam os interesses da grande burguesia interna. As políticas de distribuição de renda, de ampliação do crédito e de crescimento real do salário mínimo, fortalecem o mercado interno, favorecendo setores específicos da grande burguesia interna. A reorientação da política de comércio exterior beneficiaria, em grande medida, setores do agronegócio.

Cumprir destacar ainda, entre as medidas que beneficiaram a grande burguesia interna, o uso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

¹ BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2010, p. 57-110.

para financiar projetos e a formação de grandes grupos empresariais de capital eminentemente nacional, inclusive a expansão internacional desses grupos, através da abertura de novos mercados no exterior.

Em 2010, a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores mais uma vez vence as eleições majoritárias no país – a terceira seguida, fazendo de Dilma Rousseff a sucessora de Luiz Inácio Lula da Silva e dando continuidade às políticas que vinham sendo implementadas.

A partir dos elementos reunidos na discussão acima, buscar-se-á responder à seguinte pergunta de pesquisa: **como a distribuição de recursos do BNDES entre as diferentes frações da grande burguesia interna nos governos Dilma Rousseff pode ter servido de base para conflitos no interior do bloco no poder?**

1.2. Objetivos e hipóteses

Considerando, em primeiro lugar, que os governos de Dilma Rousseff podem ser tidos, sob muitos aspectos, como uma continuidade dos governos anteriores, sobretudo se considerarmos o primeiro mandato, que tem início em 2011 e se estende até 2014. Em segundo lugar, que os conflitos entre as frações de classe no interior da burguesia, contrapondo, de um lado, o capital internacional e a burguesia compradora, e, de outro, a grande burguesia interna se expressa mediante a capacidade de cada uma dessas frações de se representar politicamente e de, por intermédio dessa representação, fazer valer seus interesses de classe. E, por último, mas não menos importante, que a aplicação dos recursos públicos gerados pelo Estado – seja pela destinação de fatias do orçamento para fomentar determinadas políticas de desenvolvimento econômico, seja pelo uso dos bancos públicos, como o BNDES, para financiamento de projetos de longo prazo, seja pela utilização de desonerações fiscais etc. – configuram certa correlação de forças entre as frações de classe no interior do bloco no poder, este trabalho busca **mensurar a distribuição de recursos do BNDES destinados às diferentes frações da grande burguesia interna nos governos Dilma Rousseff por intermédio dos desembolsos do banco.**

A hipótese central é a de que alterações na distribuição desses recursos entre os setores que compõem a grande burguesia interna gerariam conflitos que poderiam resultar em perda de apoio político ao governo federal, haja vista que essa fração da burguesia vinha hipotecando apoio aos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores desde a eleição de 2003.

Como hipótese secundária, tem-se que a perda de apoio desses setores enfraqueceu o governo central e potencializou a crise política de 2016.

1.3. Justificativa da importância do tema

Busca-se retomar com este trabalho a discussão, hoje não tão presente nos estudos sociais brasileiros e no ambiente universitário, sobre a burguesia nacional e sua relação com o Estado e, por via direta, com a representação dos seus interesses no campo político. (BOITO JR., 2018b).

Nos trabalhos que foram desenvolvidos nessa área, que já tiveram entre seus expoentes Nelson Werneck Sodr e e Celso Furtado, o conceito de burguesia “era pensado de modo complexo, comportando uma subdivisão dessa classe em fra es (nacional, associada, agrária, industrial etc.), cujos interesses específicos produziram efeitos pertinentes ao processo político nacional”. (BOITO JR., 2018b, p. 20).

Em que pese o chamado processo de globaliza o, países periféricos como o Brasil, lograram manter uma burguesia interna própria, com interesses específicos, que rivalizam com a chamada burguesia compradora ou associada, e que interferem no processo político do país. (BOITO JR., 2018b).

1.4. Metodologia e estrutura do trabalho

Adotar-se-  um modelo analítico para se atingir o objetivo deste trabalho. Como primeira etapa, mensurar-se-  o volume de recursos transferidos pelo BNDES aos diversos setores da economia nacional nos dois governos de Dilma Rousseff. Como segunda etapa, quais grupos econômicos, entre os 50 maiores tomadores de

recursos no período de 2011 a 2015, foram beneficiados com esses recursos e em que quantia, isto é, quanto cada grupo recebeu. Depois, buscar-se-á determinar se a distribuição desses recursos ao longo dos anos de 2011 a 2015 teve algum impacto na crise política que se instala no Governo Dilma Roussef já a partir do primeiro mandato e que desembocou no *impeachment* de 2016.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, tem-se a introdução, na qual se expõe a questão a investigar, os objetivos e hipóteses, a justificativa da importância do tema e a metodologia e estrutura do trabalho. No segundo capítulo, serão discutidos, com base na literatura, os conceitos de bloco no poder, de hegemonia e de grande burguesia interna. No terceiro capítulo, far-se-á a mensuração do volume de recursos públicos desembolsados pelo BNDES nos governos Dilma Rousseff. Primeiro, aos diversos setores da economia nacional. Na sequência, aos grandes grupos de capital privado nacional. No quarto capítulo, discutir-se-á se a distribuição de recursos do BNDES entre as frações da grande burguesia interna teve algum impacto na crise política que se desencadeia no governo Dilma Roussef já a partir do primeiro mandato. Por fim, no quinto e último capítulo, fecha-se com a conclusão, onde busca-se realizar uma síntese dos assuntos discutidos nos capítulos anteriores.

2. BLOCO NO PODER, HEGEMONIA E GRANDE BURGUESIA INTERNA

Nesta revisão bibliográfica, serão discutidos os conceitos de burguesia interna e de bloco no poder, ambos desenvolvidos por Nicos Poulantzas nos anos 70 do século passado e também no que consistiu e o que representou a ascensão política da chamada grande burguesia interna nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, que exerceu, nesse período, a hegemonia no interior do bloco no poder.

2.1. Burguesia interna e bloco no poder

Ao avaliar os fatores que contribuíram para a queda das ditaduras em Portugal, na Grécia e na Espanha, Nicos Poulantzas (1976) destacou o papel que desempenhou nesses países uma nascente fração da burguesia, a chamada *burguesia interna*, formada por núcleos burgueses autônomos, cuja atuação centrava-se na indústria, sobretudo na indústria leve de bens de consumo, e era originada das relações das classes dominantes desses países com o processo de internacionalização da produção e do capital posta em marcha pelos países centrais do capitalismo à época.

Essa fração da burguesia diferenciava-se da *burguesia compradora*, que representava nesses países aquela fração burguesa “cujos interesses estão inteiramente subordinados aos do capital estrangeiro, e que funcionam, de certa forma, como ponte e intermediária direta para a implantação e reprodução do capital estrangeiro nestes países”. (POULANTZAS, 1976, p. 36).

Dessa forma, a burguesia interna, como fração da burguesia, ficaria a meio caminho entre a burguesia compradora, atrelada aos interesses do capital internacional e a burguesia nacional, que assumiu, em determinado momento do século XX, uma posição anti-imperialista. (BOITO JR., 2018c).

Em que pese a distância temporal entre o fenômeno descrito por Poulantzas e a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal no início dos anos 2000, o conceito é válido para dar conta das relações de sustentação política que se

desenvolveram entre frações da burguesia nacional e a representação política no período de 2003 a 2016. Notadamente, nas mudanças de qualidade dessas relações a partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

É o que sustenta Boito Jr. (2018b, p. 25), para quem o conceito de burguesia interna é relevante “para entender boa parte do que ocorre com a burguesia brasileira hoje nas suas relações com o Estado e com o capitalismo internacional”. Isso porque, salienta o autor,

[...] o denominado processo de mundialização não logrou absorver, integralmente, a burguesia de um país dependente da semiperiferia como o Brasil, o que significa que os conflitos entre uma burguesia compradora ou associada, que é o braço local da atual forma de dependência, e uma burguesia interna, com base de acumulação e interesses específicos, explicam parte importante do processo político nacional. (BOITO JR., 2018b, p. 25-26).

Nesse sentido, a relação entre burguesia interna, Estado e capital internacional fica explícita nesta passagem:

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

A proposta de intervenção estatal e de ampliação e desenvolvimento do mercado interno será fundamental para entender o apoio da grande burguesia interna aos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, como ver-se-á mais à frente.

Outro fator fundamental a destacar diz respeito à capacidade de se fazer representar politicamente da burguesia interna, em razão da dependência que mantém com o capital estrangeiro. Nesse sentido, ainda que a burguesia interna tente

traduzir politicamente suas contradições com o capital estrangeiro e com a burguesia compradora, não pode, a maior parte do tempo, exercer uma hegemonia política a longo prazo, sobre outras frações da burguesia e das classes dominantes, isto é, sobre o *bloco no poder*. (POULANTZAS, 1976, p. 37, grifo do autor).

Portanto, como observa Poulantzas, a capacidade da burguesia interna de se autorrepresentar politicamente e de exercer hegemonia política sobre as demais classes dominantes e frações de classe é limitado. Dependeria, acrescentamos nós, da conjuntura e de condições bastante específicas.

Sobre o conceito de bloco no poder, importante para compreender as relações entre interesse econômico e representação política, retomaremos mais uma vez a contribuição de Nicos Poulantzas.

A noção de bloco no poder surge da relação que se estabelece entre o Estado capitalista e as classes e frações de classe dominantes e a prática política adotada por essas classes no seio desse bloco. Nesse tipo de formação social, estabelece-se uma relação dual: de um lado, um jogo institucional que opera no interior da estrutura do Estado e que permite o exercício do poder estatal; de outro, as classes dominantes, organizadas sob determinada configuração. A unidade política obtida entre o relacionamento entre essas classes e delas com o Estado, consubstanciará o bloco no poder. (POULANTZAS, 1977).

O surgimento do bloco no poder, destaca o autor, decorreria da estrutura do Estado capitalista, já que esta

apresenta de particular o fato de ter como efeito uma coexistência de dominação política de várias classes e frações de classes. Em termos corretos, o Estado capitalista, através do jogo interno das suas instituições, *torna possível*, na sua relação com o campo da luta política de classe, relação esta concebida como fixação de limites, a constituição do bloco no poder. (POULANTZAS, 1977, p. 225, grifo do autor).

Poulantzas (1977, p. 229, grifo do autor) sustenta ainda que “*em virtude da participação particular na dominação política de várias classes e frações de classe, constata-se a relação entre esse Estado [o Estado capitalista] e a organização política dessas classes ou frações em bloco no poder*”. Dessa forma, o conceito de bloco no poder “*indica assim a unidade contraditória particular das classes ou*

frações de classe politicamente dominantes, na sua relação com uma forma particular do Estado capitalista”.

Essa unidade contraditória de interesses, formada pelos interesses comuns de classes e frações dominantes, independe de qualquer tipo de arranjo político explícito. Isso porque esses segmentos partilham da condição idêntica de proprietários dos meios de produção, condição essa que faz com que se aglutinem na luta por determinados objetivos políticos de caráter geral. E cabe ao Estado articular, por intermédio de suas políticas, esses interesses de classe. (FARIAS, 2009).

Tomemos como exemplo disso, conforme Souza (2001)² citado por Farias (2009, p. 93):

[...] a política feita pelo Estado periférico entre o capital nativo e o estrangeiro. No Brasil da República Velha, a política de valorização do café articulava os interesses dos produtores locais e do capital estrangeiro. Os empréstimos financeiros internalizavam os interesses estrangeiros no país.

Sobre a composição das classes e frações de classe no interior do bloco no poder em determinado período histórico, Filgueiras (2012, p. 8) afirma que:

Ele é composto, em cada conjuntura, por distintas classes e frações de classes, assumindo uma delas a posição de liderança e hegemonia no seu interior, que se caracteriza pela capacidade de unificar e dirigir, política e ideologicamente, as demais a partir de seus interesses específicos, transformados e reconhecidos como parte dos interesses gerais do conjunto do bloco.

Essas distintas frações da burguesia, lembra o autor, não podem ser deduzidas “direta, e exclusivamente, do movimento do capital, isto é, a partir das distintas frações do capital”. Em primeiro lugar, porque “as relações político-ideológicas existentes são também decisivas na conformação das classes e de suas frações”; em segundo lugar, “distintas frações do capital podem ser unificadas sob um mesmo domínio e comando (direção), através da constituição de uma propriedade comum de diversos tipos de capital”. (FILGUEIRAS, 2012, p. 8).

² SOUZA, Angelita Matos. **Estado e dependência no Brasil (1889-1930)**. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.

Em que pese, portanto, a formação do bloco no poder consistir de distintas classes e frações de classes, uma delas assumirá a liderança e a hegemonia no interior do bloco, impondo às demais seus interesses.

O conceito de hegemonia de classe ou fração de classe é decisivo para se entender o funcionamento do bloco no poder. Filgueiras (2012, p. 9) argumenta que:

Na formulação gramsciana, a classe ou fração de classe hegemônica é aquela que ocupa/exerce o lugar/função mais estratégico(a) e decisivo(a) no modo de acumulação num determinado período histórico e, a partir de seus interesses específicos – econômicos e políticos –, consegue soldar organicamente (compatibilizar) os interesses das demais frações do capital, de forma que a sua dominação é aceita (consentida) por estas últimas. Quando a fração de classe hegemônica consegue também expressar e articular os interesses das frações de classes subalternas, essa hegemonia se estabelece sobre o conjunto da sociedade, obtendo-se, assim, um consenso. Segundo Gramsci, quando isso ocorre, o grupo social hegemônico afirma sua capacidade de liderança e direção política, intelectual e moral.

Sobre a existência de hegemonia no interior do bloco no poder, Poulantzas (1977, p. 234, grifo do autor) afirma que:

A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes funciona *no sentido da sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração-hegemônica*. A classe ou fração hegemônica *polariza* os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política.

Nas palavras de Saes (2001)³ citado por Farias (2009, p. 93-94), a hegemonia no interior do bloco de determinada fração “se traduz na capacidade dessa fração de obter prioritariamente os benefícios das políticas econômica e social do Estado”.

A existência de semelhanças entre as estruturas econômica e política, aliado a outros fatores, criam as condições para o estabelecimento da hegemonia política, conforme sustenta Farias (2009, p. 94):

[...] a interdependência das estruturas econômica e política e a capacidade

³ SAES, Décio. Estado e classes sociais no capitalismo brasileiro dos anos 70/80. In: **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Ed. Boitempo, 2001.

de organização político-ideológica e pressão sobre o aparelho do Estado são os fatores que concorrem para o estabelecimento da hegemonia política no seio do bloco no poder.

2.2. Desenvolvimento econômico e representação política

Na concepção de Marx, é plenamente possível derivar acontecimentos políticos de causas que possuem, em última instância, natureza eminentemente econômica. Essa é a visão sustentada por Friedrich Engels no prefácio à obra “As Lutas de Classes na França, de 1848 a 1850”, de Karl Marx, escrito entre 14 de fevereiro e 6 de março de 1895.

Vale, nesse sentido, pela clareza da exposição, encadeamento de ideias e atualidade, transcrever trechos – ainda que longos – do citado prefácio.

Engels inicia abordando a dificuldade de acompanhar em tempo real o desenrolar da atividade econômica:

Na apreciação de acontecimentos e séries de acontecimentos a partir da história atual, nunca teremos condições de retroceder até a *última* causa econômica. Mesmo nos dias de hoje, em que a imprensa especializada pertinente fornece material em abundância, ainda é impossível [...] acompanhar dia após dia o passo da indústria e do comércio no mercado mundial, assim como as mudanças que ocorrem nos métodos de produção, de tal maneira que se possa fazer, a todo momento, a síntese desses fatores sumamente intrincados e em constante mudança, até porque os principais deles geralmente operam por longo tempo ocultos antes de assomar repentina e violentamente à superfície. (ENGELS, 2012, p. 10, grifo do autor).

A seguir, argumenta que a percepção da realidade econômica se dá sempre em período posterior a sua ocorrência:

A visão panorâmica clara sobre a história econômica de determinado período nunca será simultânea, só podendo ser obtida *a posteriori*, após a compilação e a verificação do material. A estatística é, nesse ponto, recurso auxiliar necessário, mas sempre claudica atrás dos acontecimentos. Por isso, tendo em vista a história contemporânea em curso, seremos muitas vezes forçados a tratar como constante, ou seja, como dado e inalterável para todo o período, este que é o fator mais decisivo, a saber, a situação econômica que se encontra no período em questão; ou então seremos forçados a levar em consideração somente as modificações dessa situação oriundas dos próprios acontecimentos que se encontram abertamente diante de nós e que, por conseguinte, estão expostos à luz do dia. (ENGELS, 2012, p. 10-11, grifo do autor).

Portanto, diante das dificuldades em apreender a realidade econômica de forma simultânea e de modo abrangente, é que

[...] o método materialista com muita frequência terá de se restringir a derivar os conflitos políticos de embates de interesses das classes sociais e frações de classes resultantes do desenvolvimento econômico, as quais podem ser encontradas na realidade, e a provar que os partidos políticos individuais são a expressão política mais ou menos adequada dessas mesmas classes e frações de classes. (ENGELS, 2012, p. 11).

As ideias centrais apresentadas por Engels foram comentadas por Leon Trotski, a respeito da Crise de 1929, e são pertinentes ao que aqui se discute, posto que também procuram relacionar os fenômenos econômicos com seus reflexos no campo político, mais especificamente no que concerne aos ciclos da economia capitalista.

Segundo Trotski (2008, p. 98), constitui “tarefa muito difícil, impossível de ser resolvida em seu pleno desenvolvimento, a determinação daqueles impulsos subterrâneos que a economia transmite à política do dia-a-dia”. Disso advém a prática, continua o autor, nada incomum, de se “recorrer, na atividade política, a explicações tão genéricas que, através de um uso prolongado, parecem transformar-se em verdades”.

Mantidas determinadas condições de ordem econômica, relativas à acumulação, por exemplo, certos conceitos não de servir para explicar a realidade:

Enquanto a política seguir fluindo dentro de uma mesma forma, através do mesmo dique, e a um ritmo semelhante, por exemplo, enquanto a acumulação de quantidade econômica não se converter em mudança de qualidade política, este tipo de recurso explicativo (“os interesses da burguesia”, “o imperialismo”, “o fascismo”) ainda serviria, mais ou menos, à sua tarefa: não para interpretar um fato político em toda sua profundidade, mas para reduzi-lo a um tipo familiar, seguramente de inestimável importância. (TROTSKI, 2008, p. 99).

Entretanto, tais conceitos perdem poder explicativo quando ocorrem mudanças no panorama geral da atividade econômica. Em tais situações, há que se levar a cabo “estudo muito mais profundo e analítico para determinar o aspecto qualitativo e, se possível, a medição quantitativa dos impulsos da economia sobre a política”. (TROTSKI, 2008, p. 99).

A seguir, o autor estabelece relação entre conjuntura econômica, índices econômicos – que sinalizam alterações na atividade econômica – e política:

[...] as oscilações da conjuntura econômica (auge-depressão- crise) conformam as causas e efeitos dos impulsos periódicos que dão origem a mudanças, ora quantitativas, ora qualitativas, e a novas formações no campo político. As rendas das classes proprietárias, o orçamento do Estado, os salários, o desemprego, a magnitude do comércio exterior etc., estão intimamente ligados à conjuntura econômica, e por sua vez, exercem a mais direta influência sobre a política. (TROTSKI, 2008, p. 99).

Engels e Trotski procuram explicar a relação que se estabelece entre o desenvolvimento da economia e as suas mudanças – ora quantitativas, ora qualitativas – e a política. Não se trata, por óbvio, de dizer que a política é simples extensão da economia, sem existência autônoma – embora mantenha com aquela relação de interdependência –, como se se estivesse diante de mero apêndice, mas sim de explicar como, de maneira permanente, a economia transmite seus impulsos, seus conflitos – seja em termos da luta pela posse dos recursos existentes, seja já pela apropriação da riqueza gerada –, para o campo político.

Nesse sentido, as classes e frações de classes reproduzem seus embates em um novo campo de batalha, com ritos próprios e regras específicas, que se traduzem, por intermédio dos partidos políticos, em plataformas políticas bastante específicas, que defendem este ou aquele interesse, em clara sintonia com as pautas econômicas – mas não apenas – daqueles a quem buscam representar.

Assim, é perfeitamente possível derivar da atividade política cotidiana em geral, ou da atuação política partidária em particular, conflitos de classes ou frações de classe em determinado período histórico. Conflitos esses que não se manifestam de forma clara, direta, explícita para quem busca identificá-los nem são facilmente perceptíveis, pelo menos não no exato momento em que se desenrolam.

2.3. A grande burguesia interna e o neodesenvolvimentismo

Para que se entenda com mais clareza no que consiste a grande burguesia interna, em como ascendeu politicamente e se tornou a fração burguesa hegemônica nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, é importante recuar um pouco

no tempo, mais precisamente aos anos 90, época de profundas mudanças no país.

O modelo econômico e social que passou a vigorar no Brasil a partir do início dos anos 90 até o início dos anos 2000, possuía alguns elementos que o diferenciava do modelo desenvolvimentista vigente até então – nas duas fases que o caracterizaram: a nacional reformista, que vai de 1930 a 1964, e a monopolista, que se inicia com a ditadura militar e se estende até 1985, quando se inicia o período de redemocratização do país. Esses elementos conformariam o modelo neoliberal e consistiriam, no plano econômico, na queda do ritmo de crescimento da economia, na redução do papel do Estado na produção de bens e serviços, na mudança de prioridade ao crescimento e à industrialização e na forte desnacionalização econômica. No plano social, no aprofundamento da política de redução dos direitos sociais e trabalhistas, já em curso desde a ditadura militar. (BOITO JR., 2018b).

Aprofundando a discussão sobre o modelo neoliberal, pode-se falar na existência de um bloco no poder neoliberal. Esse bloco demandaria certas políticas estatais. A primeira delas, como já exposto, trata da redução continuada de direitos trabalhistas e sociais existentes até então, cuja deflagração em termos de políticas estatais atenderia tanto aos interesses da burguesia brasileira quanto do capital estrangeiro. Toda a gama de medidas nessa área, como a terceirização e a subcontratação, bem como a redução do papel do Estado nas áreas de saúde e educação, geraria unidade em torno do modelo. (BOITO JR., 2005).

Outro ponto de aglutinação da burguesia em torno do modelo neoliberal diz respeito à política de privatização, que atende aos interesses do capital nacional e estrangeiro, dos setores industrial e financeiro. Alguns poucos grupos econômicos beneficiaram-se da quase totalidade das privatizações levadas a cabo a partir os anos 90. Na área industrial, conglomerados como Grupo Votorantin, Gerdau e Vicunha. No setor financeiro, grandes bancos, como Itaú, Bradesco, Unibanco. Na área de telefonia, grupos portugueses e espanhóis. Resumidamente, os beneficiários das privatizações foram o grande capital nacional (industrial e financeiro) e o capital internacional. (BOITO JR., 2005).

A abertura comercial e a desregulamentação financeira completam o modelo

neoliberal, atendendo

[...] aos interesses do grande capital financeiro, nacional e internacional, em detrimento mesmo da grande indústria interna. Esta perdeu o mercado cativo para seus produtos, passou a pagar muito mais caro pelo capital que toma emprestado para investimentos e sofreu a redução da parte da receita do Estado destinada à infraestrutura e ao fomento da produção. (BOITO JR., 2005, p. 60).

Esses elementos da política neoliberal, que conformaram o período, e que “atendem integralmente aos interesses de uma única fração da burguesia: o grande capital financeiro”, permitiram que essa última fração estabelecesse o domínio de classe sobre as “demais frações integrantes do bloco no poder – médio capital, grande capital industrial”. (BOITO JR., 2005, p. 60).

Apresentado esse quadro mais geral dos governos anteriores, é possível passar agora diretamente ao período que se inicia em 2003.

Em que pese a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco no poder, essa dominância não se deu sem resistência das outras frações, isto é, sem conflitos e disputas. É nesse contexto, portanto, que emerge a grande burguesia interna, a partir de operação política complexa. (BOITO JR., 2005).

Foi nesse quadro de disputas, marcado por interesses de classe divergentes, muitas vezes até mesmo incompatíveis, que “assistimos, no Brasil da década de 2000, à ascensão política de uma nova burguesia nacional no interior do bloco no poder vigente no Estado brasileiro”. (BOITO JR., 2018c, p. 55).

Essa grande burguesia interna é formada por frações burguesas inseridas em diversos setores da economia nacional: “no agronegócio, na construção pesada, na construção civil, na indústria naval, na indústria de transformação, no setor bancário e no setor comercial”. (BOITO JR., 2017, p. 30).

Essa burguesia que ascende era diferente daquela burguesia nacional surgida no século XX, que poderia fazer frente aos interesses anti-imperialistas no país. Ocupando uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional anti-

imperialista e a tradicional burguesia compradora, que se encontra permanentemente atrelada aos interesses do capital internacional, essa burguesia teria interesses próprios, e poderia, entretanto, quando assim conviesse, associar-se ao capital estrangeiro. (BOITO JR., 2018c).

Ainda segundo o autor, foi por intermédio do governo Lula que essa fração da classe dominante ascendeu ao poder; embora, é preciso dizer, que como classe, já pertencesse ao bloco no poder existente. O que ocorreu de distinto no período que se inicia em 2003 é que ela modificou sua posição relativa no interior desse bloco, e o Estado brasileiro passou a refletir cada vez mais, nas suas políticas econômicas, o interesse dessa fração de classe.

Para Boito Jr. (2018c, p. 56-57), o que marca essa mudança qualitativa

[...] é a passagem, em 2002, da 'era FHC' para a 'era Lula'. Mais tarde, em 2006, na passagem do primeiro para o segundo mandato do governo Lula, a ascensão política da grande burguesia interna no interior do bloco no poder tornou-se mais evidente. O projeto econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna poderia ser denominado neodesenvolvimento.

Antes de prosseguirmos, cumpriria explicar qual seria a razão para a unificação de setores distintos e com interesses divergentes entre si como os setores bancário, da construção civil, da indústria e do agronegócio. Segundo Boito Jr. (2018c, p. 66), a razão para a união

[...] de setores tão heterogêneos da classe capitalista brasileira numa mesma fração burguesa é a sua disputa com o capital financeiro internacional, tanto no interior do país quanto – e cada vez mais – na arena internacional, principalmente em países do Hemisfério Sul. As contradições entre os setores produtivo e bancário, entre empresas exportadoras e empresas voltadas principalmente para o mercado interno, enfim, as contradições no interior da grande burguesia interna são tratadas, por essa fração de classe, como contradições secundárias em comparação àquela representada pela sua disputa com o grande capital internacional.

A união resulta de um comportamento de autopreservação. Adotam um comportamento de defesa frente os interesses dos grandes grupos econômicos internacionais. Temem perder espaço frente a concorrência estrangeira. Por isso,

Os industriais reivindicam preferência para os seus produtos no mercado nacional, isto é, querem protecionismo alfandegário; os banqueiros solicitam a intervenção do Estado para limitar o ingresso de capital estrangeiro no seu setor; os usineiros do interior do estado de São Paulo reivindicam a associação da Petrobras com as usinas para a produção de etanol – os usineiros temem, no dizer de um de seus representantes, que o equilíbrio entre o capital nacional e o estrangeiro seja rompido em favor deste último, caso a Petrobras não coloque o seu poder econômico a favor dos usineiros nacionais; a indústria naval reivindica que as compras do Estado deem preferência para os estaleiros nacionais; as grandes empresas ligadas à exportação e as empresas interessadas em realizar investimentos e obras de construção pesada no exterior exigem a ação política e comercial do governo para a conquista de mercados externos e para favorecer e proteger os seus investimentos no exterior. (BOITO JR., 2018c, p. 66-67)

Para finalizar esse tópico, exporemos o comportamento adotado pela burguesia nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Em seu primeiro mandato, FHC aprofundou a abertura comercial. A redução das tarifas aduaneiras, combinada com a sobrevalorização da moeda – adotada para combater a inflação, fez crescer a importação de manufaturados, prejudicando a indústria nacional, incapaz de competir com as mercadorias vindas do exterior. Foi ainda nesse período, anos de 1995 a 1998, que se iniciaram as privatizações: telefonia, bancos estatais, siderúrgicas etc. Já o segundo mandato, marcado pela crise cambial de 1999, foi pleno de tensões e de enfiamentos políticos. A indústria, representada pela Fiesp e pela CNI, sentindo-se prejudicada pela política econômica vigente, chegou a organizar um enorme protesto em Brasília, contando com a participação de empresários de todo o país. O protesto era contrário à abertura comercial, que prejudicava sobremaneira a indústria nacional. Nos governos FHC, portanto, prevaleceram os interesses da burguesia compradora, subordinada ao capital estrangeiro, e do capital financeiro internacional. (BOITO JR., 2018c).

Ainda em relação aos governos FHC e sua política econômica, DINIZ (2006, p. 5-6) argumenta que

A execução do programa de reformas orientadas para o mercado, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, alcançou [...] uma grande amplitude em relação ao impulso inicial dado por Fernando Collor, radicalizando-se, em consequência, o corte com o passado. Tem início uma fase de intensa desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados pelo *mainstream* internacional. No decorrer do processo de reestruturação produtiva que se verificou, uma parte expressiva do empresariado nacional foi duramente atingida, o que se manifestou pelo

grande número de falências e concordatas, levando inclusive ao desaparecimento de empresas emblemáticas do período desenvolvimentista.

Para o autor, os setores do empresariado que se beneficiaram com as políticas de corte neoliberal aprofundaram seus vínculos com o capital internacional:

[...] o segmento que se expandiu viu fortalecer-se sua posição aprofundando seus vínculos com o setor transnacional. Para este segmento, o futuro estaria naturalmente atrelado ao êxito da estratégia dominante. Entretanto, a incapacidade do governo de romper com as amarras da estagnação e da vulnerabilidade externa da economia terminaria por abalar a confiabilidade daquela estratégia até mesmo junto a alguns dos novos grupos empresariais, aumentando a margem de descontentamento. (DINIZ, 2006, p. 6).

Sob os governos de Lula, a posição relativa da grande burguesia interna melhorou. A política econômica beneficiou esse seguimento da burguesia em detrimento dos demais. No primeiro mandato, adotou-se política mais tímida, temendo a fuga do capital financeiro internacional. Já no segundo mandato, passou-se a uma posição mais agressiva. A Crise do Mensalão forçou o governo a aprofundar a política do chamado neodesenvolvimento. (BOITO JR., 2018c).

A partir de 2006, portanto, diversas medidas de caráter econômico e de política exterior foram adotadas, que visavam fortalecer as posições dos setores que formavam a grande burguesia interna. São exemplos disso:

A desativação a frio da ALCA, a diplomacia e a política de comércio exterior visando à conquista de novos mercados no Hemisfério Sul, o fortalecimento das relações da economia brasileira com as economias sul-americanas, o congelamento do programa de privatização, o fortalecimento econômico e político das empresas estatais remanescentes e o novo papel do BNDES na formação de poderosas empresas brasileiras nos mais diferentes segmentos da economia [...]. (BOITO JR., 2018c, p. 71).

O BNDES passou, no segundo período do governo Lula, a exercer um papel fundamental. As políticas de crédito e de participação acionária comandadas pelo banco propiciaram o fortalecimento dos grupos econômicos nacionais, permitindo, inclusive, que esses grupos investissem em mercados no exterior. Se, anteriormente, o BNDES foi o agente bancário das privatizações, passou, no período seguinte, a financiar a expansão de grupos empresariais de capital eminentemente nacional. (BOITO JR., 2018c).

2.4. O neodesenvolvimentismo e suas bases políticas

Para que se possa compreender a relação de representação política que se estabeleceu entre os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores e a grande burguesia interna, é preciso conhecer as interpretações sobre o modelo econômico posto em prática no período que se inicia em 2003.

Antes disso, porém, discutiremos algumas definições sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro à época. Este tópico tomará por base a taxonomia elaborada no trabalho de Luiz Filgueiras, *A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização*, mais precisamente o conteúdo do item intitulado *As distintas interpretações acerca do atual padrão de desenvolvimento brasileiro*.

A primeira definição diz respeito à interpretação de que o governo Lula, a partir do segundo mandato, teria adotado uma posição de cunho desenvolvimentista. Essa nova fase consiste na adoção de uma série de medidas de caráter econômico-sociais, como sustentam Barbosa e Souza (2010)⁴, citados por Filgueiras (2012, p. 12):

[...] 1- retomada da participação do Estado na condução do processo econômico; 2- crescimento econômico, com distribuição de renda, “puxado” pelo mercado interno; 3- centralidade da política social e ampliação da oferta de crédito; 4- política de crescimento real do salário mínimo; 5- a reorientação da política de comércio exterior, que permitiu a ampliação e diversificação (destino e natureza dos produtos) das exportações brasileiras; e 6- redução da vulnerabilidade externa, com o acúmulo de reservas internacionais.

Essas medidas atenderiam, conforme já exposto, os interesses da grande burguesia interna. As medidas de distribuição de renda, de ampliação do crédito e de crescimento real do salário mínimo, fortalecem o mercado interno, favorecendo setores específicos da grande burguesia interna. A reorientação da política de comércio exterior beneficia, em grande medida, setores do agronegócio.

⁴ BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2010, p. 57-110.

Para os autores, houve, a partir de 2006, uma inflexão na política econômica, resultado não apenas de um cenário externo favorável, mas também de uma política deliberada do governo de unir crescimento econômico e inclusão social com estabilidade. Essa inflexão decorreria não apenas de uma retomada do papel do Estado, via investimento público (PAC) e políticas fiscal e creditícia ativas (crédito consignado, aumento real do salário mínimo, com impactos na previdência social e Bolsa Família), mas também de uma flexibilização do tripé macroeconômico, como ficou demonstrado pela (i) redução da meta de superávit primário, (ii) estabilidade da meta de inflação e (iii) intervenções na taxa de câmbio. (FILGUEIRAS, 2012).

Finalmente, ainda para os autores, o resultado da inflexão foi a mudança – sem maiores sobressaltos – de um modelo neoliberal – que teria predominado nos primeiros anos do governo Lula – para um modelo desenvolvimentista, que passa a ter como centro o crescimento econômico aliado à distribuição de renda. O novo modelo seria posto à prova com o advento da Crise de 2008, mas os resultados positivos alcançados reforçariam a escolha adotada em 2006. (FILGUEIRAS, 2012).

Outra caracterização possível para o padrão de desenvolvimento econômico do período é aquela na qual conviveriam políticas de cunho desenvolvimentista (novo-desenvolvimentista, discutidas mais a frente) e outras de caráter neoliberal. Daí a razão pela qual poderiam ser tidas como híbridas. Essa é a concepção de Moraes e Saad-Filho (2011).

As políticas neoliberais representam o tripé macroeconômico e são compostas “por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas”. (p. 508). São oriundas do período anterior (governo de Fernando Henrique Cardoso) e foram mantidas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mais ou menos nos mesmos moldes. Sob o aspecto macroeconômico, pode-se dizer que o primeiro mandato de Lula seria uma continuidade do governo anterior.

As políticas desenvolvimentistas, por seu turno, colocadas em prática a partir de 2006, foram levadas a cabo sem que jamais se abrisse mão das políticas de viés neoliberal. Ou seja, as medidas de política econômica caracterizadas como

desenvolvimentistas não significaram o abandono das de viés neoliberal, representadas pelo tripé econômico. Pelo contrário, elas passaram a conviver juntas. (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011).

Dessa forma, as mudanças de política econômica

[...] consideradas, corretamente, por Barbosa e Souza (2010) como uma *inflexão* e não como uma “nova política” — se deram de forma complementar (ou mesmo aditiva) às políticas macroeconômicas neoliberais, que foram mantidas praticamente sem alterações, apesar de tensões durante o período 2006-2010. (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Para finalizar, essas mudanças na política econômica podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul. (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Outra abordagem para o desenvolvimento brasileiro é aquela vinculada à ortodoxia neoliberal-neoclássica.

Para essa tradição, a melhora econômica verificada nos governos Lula advieram de três circunstâncias:

1- o processo de reformas neoliberais e a reestruturação produtiva dos anos 1990, ocorridas durante Governos Collor e FHC; 2- a estabilidade monetária conseguida pelo Plano Real e a sua manutenção, a partir de 1999, com o tripé de política macroeconômica – metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante – e 3- a conjuntura econômica extremamente favorável a partir de 2003. (FILGUEIRAS, 2012, p. 19).

As mudanças na política econômica enfatizadas anteriormente, promovidas de forma mais acentuada a partir do segundo governo Lula, não teriam tido, para essa abordagem, impacto no desempenho da economia. Os economistas dessa corrente,

como Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro, sustentavam à época, inclusive, que poderia haver ameaças à estabilidade e comprometimento do crescimento a longo prazo, caso se mantivesse “a crescente flexibilização (relaxamento operacional) do tripé macroeconômico a partir de 2005/2006, juntamente com a política de reajustes do salário mínimo acima da inflação e os maiores gastos públicos correntes”. (FILGUEIRAS, 2012, p. 19).

O social-desenvolvimentismo é outra das explicações para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Em relação aos governos Lula e Dilma, essa corrente aproxima-se da explicação de Barbosa e Moraes (2011), com a diferença de que acreditam que o período de virada – rumo a um novo ciclo de crescimento – date do 2º semestre de 2004. Esse ciclo caracteriza-se pelo fato de o investimento crescer acima do PIB, o que deve lhe proporcionar maior folego que os ciclos anteriores (CARNEIRO⁵, 2011; CARNEIRO ET AL.⁶, 2012, citados por FILGUEIRAS, 2012).

Dois elementos induzem o investimento nesse novo ciclo: de um lado, as exportações, notadamente de *commodities*, nos setores de mineração, siderurgia, papel e celulose, petróleo e gás; de outro, o consumo. O aumento do consumo

[...] se fez através do crédito e da melhora na distribuição da renda – esta última decorrente da ampliação do emprego formal, da política de reajustes do SM [salário mínimo] e da evolução das transferências governamentais (aumento do benefício-base da previdência social e o programa Bolsa Família). O crescimento econômico e a baixa inflação recuperaram o salário médio real da economia após meados de 2004. (FILGUEIRAS, 2012, p. 22-23).

O novo-desenvolvimentismo é outra das abordagens contemporâneas sobre o desenvolvimento brasileiro. O economista Bresser-Pereira é o principal expoente dessa corrente.

Nessa abordagem, são as exportações que concedem dinamismo à economia. O

⁵ CARNEIRO, Ricardo. *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2011.

⁶ CARNEIRO, Ricardo et al. *O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos*. Rede Desenvolvimentista, IE-UNICAMP, 2012.

Estado passa a ter como principal função o estímulo ao investimento privado e a política industrial perde relevância. A estabilidade monetária e o equilíbrio das contas públicas passam a ser fundamentais. (FILGUEIRAS, 2012).

Como o novo-desenvolvimentismo tem influência do estruturalismo da CEPAL, algumas das características que pertenciam àquele modelo ainda são consideradas importantes para explicar a realidade econômica latino-americana. São elas: a tendência à deterioração dos termos de troca; o caráter estrutural do desenvolvimento; o subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento; e a tendência dos salários de não acompanharem o crescimento da produtividade, devido à grande oferta de mão de obra existente nesses países. Outra proposição, que no passado era fundamental, segue sendo válida e diz respeito ao papel do Estado. Agora, porém, é modificada: o Estado não deve mais atuar como investidor, mas sim como indutor do desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Além dessas teses, os autores adicionam (p. 668) outros cinco, quais sejam:

- 1- Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e o investimento;
- 2- Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio é causa de insuficiência de demanda para exportações;
- 3- Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta a industrialização;
- 4- Crítica à política de déficit em conta corrente ou de crescimento com poupança externa que aumenta mais o consumo do que os investimentos;
- 5- Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico.

Em relação aos dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, a interpretação dos novos-desenvolvimentistas é oferecida por Oreiro (2011). Para o autor, no período de 1999 a 2005, prevaleceu uma política macroeconômica baseada no tripé econômico. Com a mudança do ministro da economia em março de 2006 – Guido Mantega assume no lugar de Antônio Palocci –, inicia-se um relaxamento no cumprimento das políticas que compõem o tripé econômico. Essa mudança tem por objetivo

[...] não apenas a estabilidade do nível de preços, como também a indução de um ritmo mais acelerado de crescimento econômico, a estabilidade da taxa real de câmbio e o crescimento forte dos salários reais. A aceleração do crescimento econômico seria resultado da elevação do investimento

público, viabilizada pela redução da meta de superávit primário, do aumento do consumo induzido pela forte elevação do salário real e da redução da taxa real de juros, permitida pela extinção da sistemática de “metas declinantes de inflação”. (OREIRO, 2011, p. 18).

Ocorre, entretanto, que essa nova direção da política econômica, que o autor chama de desenvolvimentismo inconsistente, não é capaz de alcançar simultaneamente os objetivos a que se propõe, quais sejam (p.28):

[...] manter a estabilidade da taxa real de câmbio, aumentar a participação dos salários na renda nacional, garantir a estabilidade da taxa de inflação no longo prazo, induzir um crescimento robusto do produto real e viabilizar um forte aumento da demanda agregada doméstica por intermédio de um crescimento acelerado dos gastos primários do governo.

Os dois mandatos de Lula, sustenta Gonçalves (2011), não representaram uma ruptura com o neoliberalismo, daí porque não podem ser chamados de nacional-desenvolvimentistas. A caracterização mais apropriada para a política econômica praticada seria a de desenvolvimentismo às avessas, ou, em outras palavras, um desenvolvimentismo de sinal trocado. Essa seria, portanto, mais uma interpretação para o desenvolvimento econômico brasileiro recente.

Para o autor, o que se viu no período (p. 23) foi:

[...] desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

Essas políticas são o oposto do que se poderia definir como nacional-desenvolvimentismo.

Temos, por fim, o neodesenvolvimentismo neoliberal ou simplesmente neodesenvolvimentismo, que seria o modelo adotado pelos governos Lula e Dilma durante o seu período no poder.

Boito Jr. (2018c) argumenta que o modelo neodesenvolvimentista caracteriza-se pelo desenvolvimento possível de ser colocado em prática dentro dos marcos do

modelo neoliberal vigente a partir do início dos anos 90. Para diferenciá-lo do modelo anterior, o de substituição de importações – vigente de 1930 a 1980 –, três características merecem destaque.

Para o autor, a primeira delas diz respeito às taxas de crescimento da economia. As taxas verificadas a partir da imposição desse modelo situam-se em patamares inferiores, porque limitadas pela acumulação financeira. Os gastos com a dívida pública limitam os investimentos do Estado e os lucros do setor produtivo. A segunda, diz respeito ao processo de desindustrialização. Esse modelo “concentra-se nos setores de processamento de produtos agrícolas, pecuários ou de recursos naturais e, no caso da indústria de transformação, está focado nos seguimentos de baixa intensidade tecnológica”. (p. 58). Contrariamente ao modelo nacional-desenvolvimentista, que buscava produzir bens mais sofisticados tecnologicamente, produzindo-os internamente, esse modelo centra-se em produtos de baixo valor agregado. Finalmente, esse modelo é voltado para o exterior, para a exportação. Com a abertura comercial promovida pelo neoliberalismo, as exportações ganham estímulo. Além disso,

[...] tendo os demais países dependentes também passado por processos de abertura, uma economia capitalista dependente, porém mais forte, como é a brasileira, pode se valer dessa superioridade para ocupar mercados até então inacessíveis devido ao protecionismo mais ou menos generalizado. (BOITO JR., 2018c, p. 59).

Nesse novo contexto, a grande burguesia interna foi capaz de ganhar espaço e mercados, já que adotou uma posição agressiva de conquista de novos espaços no mercado externo.

Ainda de acordo com Boito Jr. (2018a), a base de sustentação política do neodesenvolvimentista é formada por uma frente política ampla, formada por diversas classes sociais, na qual subsistem elementos de cunho nacionalista e redistributivo, embora não com a mesma intensidade verificada no passado.

As principais características dessa frente política⁷ são (p. 103):

a) [...] é [era] dirigida pela grande burguesia interna brasileira; b) tal frente envolve [envolvia] classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, camponato e trabalhadores da massa marginal; c) a frente entretém [entretinha] uma relação de tipo [redistributiva] [...] 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 no poder [...].

Essa frente ampla tem (tinha) como adversária no campo político nacional, um bloco chamado de campo neoliberal ortodoxo que congregava à época “o grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média”. (p. 103).

Percebe-se pelo exposto até aqui que se configurou um cenário no qual os governos Lula e Dilma, durante os seus anos de permanência no poder, logrou formar uma ampla base de sustentação política, liderada pela grande burguesia interna nacional, que passou a exercer a hegemonia no interior do bloco no poder. A exteriorização desse domínio manifestou-se em uma série de políticas econômicas e também sociais levadas a cabo pelo Estado, que eram, embora não sem contradições, a expressão mais concreta dos seus interesses de classe.

2.5. A política econômica dos anos 2011 a 2014: a Agenda Fiesp

O primeiro mandato de Dilma Rousseff veio acompanhado de mudanças na condução da política econômica, entre elas, a redução na taxa básica de juros e o controle de uma série de preços, no intuito de controlar a inflação que começava a dar sinais de elevação.

A partir de 2011, diante das dificuldades que começavam a surgir na economia nacional, iniciaram-se discussões sobre a necessidade de mudança no modelo

⁷ Podemos distinguir, metodologicamente, os empresários do restante da sociedade para elegê-los como objeto de estudo. Porém, o que se passa no interior da classe capitalista relaciona-se com o restante do mundo político e social. Dependendo das características do setor empresarial e da sua inserção no conjunto das relações políticas, ele pode lograr estabelecer alianças ou frentes com setores das classes populares, que estão excluídas do bloco no poder. (BOITO JR., 2018b, p. 37).

econômico brasileiro: era preciso voltar o país para as exportações, nos moldes asiáticos. Para que tal modelo funcionasse, entretanto, em substituição ao modelo voltado para o mercado interno, duas medidas eram fundamentais: (i) a moeda nacional tinha que ser desvalorizada, dado que o seu preço impedia que a indústria nacional competisse em condições favoráveis no exterior, e (ii) a taxa de juros precisava ser reduzida. (CARVALHO, 2018).

Em realidade, sustenta Carvalho (2018, p. 43),

a redução dos juros por si mesma conduziria à desvalorização do real, já que os juros altos demais eram em parte responsáveis pela sobreapreciação do real em relação ao dólar: quanto mais baixos os juros, menor a capacidade do país de atrair capital especulativo de fora, menor a entrada de dólares no país e maior a valorização do dólar relativamente ao real.

Ainda segundo a autora, a desvalorização do real e a redução da taxa de juros deveria vir combinada com um ajuste fiscal, que permitisse controlar a demanda interna e os preços, isto é, a inflação. Era necessário adotar uma política fiscal contracionista, com redução dos gastos e investimentos públicos, e uma política monetária mais relaxada, com juros baixos.

Essas medidas, que eram voltadas para o setor industrial e que a autora define como Agenda Fiesp, eram esposadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp e foram totalmente incorporadas por Dilma Rousseff.

As medidas adotadas pela equipe econômica, todavia, iam além das já citadas, e envolviam também uma política ampla de desonerações tributárias, incluindo a indústria de máquinas e equipamentos, os setores de construção civil e automobilístico e a desoneração da folha de pagamentos. Há que se citar ainda a expansão dos desembolsos do BNDES e a intervenção nos preços administrados, como no caso das tarifas de energia, como outras das ações colocadas em prática no período. (CARVALHO, 2018).

Em que pesem todas as medidas adotadas, o setor industrial não alcançou os benefícios esperados:

A produção industrial em volume, que havia crescido 2,7% em 2010, caiu 0,9% em 2011 e 3,7% em 2012. O nível de utilização da capacidade instalada do setor industrial divulgado pela Confederação Nacional da Indústria, que chegou a ser de 85% em 2010, fechou 2011 e 2012 em 80%. (CARVALHO, 2018, p. 44).

3. DESEMBOLSOS DE RECURSOS DO BNDES NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF

3.1. Os recursos distribuídos pelo BNDES por setores da economia

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – nos já longínquos anos 50 do século XX –, representou importante avanço para o país, pois tinha-se, pela primeira vez, um banco dedicado ao financiamento de longo prazo – praticamente inexistente até então –, fundamental para o processo de industrialização e o conseqüente desenvolvimento do Brasil. Desde então, o banco desempenha papel de destaque na economia brasileira, financiando as mais diversas atividades econômicas e sociais, com destaque para projetos industriais e de infraestrutura (geração e transmissão de energia elétrica, saneamento básico etc.).

Considerando que se trata do principal banco de financiamento existente no país, e diante do volume de recursos movimentados anualmente, configura-se em importante mecanismo de política macroeconômica, permitindo ao governo que dele se utilize atuar em diversos setores produtivos.

Segundo o Relatório Anual do BNDES de 2011, primeiro ano do 1º mandato de Dilma Rousseff, as linhas de financiamento disponíveis pelo banco eram as seguintes:

Quadro 1 – Produtos e serviços oferecidos pelo BNDES no ano de 2011

Produtos e Serviços Oferecidos		
Tipo de Operação	Produto	Descrição
Direta	BNDES Finem	Financiamento de empreendimentos com valor mínimo de R\$ 10 milhões
	BNDES Limite de Crédito	Crédito para clientes adimplentes
	Subscrição de Valores Mobiliários	Compra de ações ou debêntures conversíveis de forma minoritária e de natureza temporária ou investimentos por meio de fundos fechados
	Project Finance	Financiamento suportado pelo fluxo de caixa de um projeto

	BNDES Fianças e Avais	Prestação de fianças e avais com o objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos. Utilizado em projetos de grande porte
	BNDES Empréstimo-Ponte	Financiamento a um projeto, concedido em casos específicos, para agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo
	BNDES Exim Pós-Embarque	Financiamento à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior
Indireta	BNDES Automático	Financiamento de empreendimentos de até R\$ 20 milhões para micro, pequena, média ou média-grande empresa, ou de até R\$ 10 milhões, se o cliente for uma grande empresa
	BNDES Finame	Financiamento à produção e comercialização de máquinas e equipamentos
	BNDES Finame Agrícola	Financiamento à produção e comercialização de máquinas e equipamentos agrícolas
	BNDES Finame Leasing	Arrendamento mercantil de máquinas e equipamentos
	BNDES Exim Pré-Embarque	Financiamento à produção nacional de bens e serviços direcionada à exportação
	BNDES Exim	Financiamento à produção nacional direcionada à exportação e à comercialização dos bens e serviços no exterior
	Cartão BNDES	Crédito rotativo, pré-aprovado, para aquisição de produtos, insumos e serviços

Fonte: BNDES (2011).

Ainda segundo o mesmo documento, as atividades do BNDES em 2011 estiveram relacionadas a:

[...] dois processos específicos: (1) continuidade do financiamento a projetos de investimento de longo prazo, em especial na indústria e na infraestrutura, impulsionando a continuidade da expansão da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) da economia; e (2) a um processo de “democratização do crédito”, com grande aumento das liberações destinadas à aquisição de máquinas e equipamentos, e às MPMEs. (BNDES, 2011, p. 17).

Os desembolsos totais do banco nesse ano foram da ordem de R\$ 138,9 bilhões⁸, representando uma queda de 17,5% em relação ao ano de 2010. Todavia, a redução é explicada porque houve, em 2010, uma operação de capitalização na Petrobras no valor de R\$ 24,8 bilhões. Desconsiderando-se essa operação, a queda seria de tão somente 3,3%.

Nesse ano, os setores ligados à infraestrutura lideraram os desembolsos da instituição, com R\$ 56,1 bilhões ou 40% do total liberado. O setor de transporte rodoviário ficou com R\$ 26 bilhões, enquanto o de energia elétrica, com R\$ 15,9 bilhões. A indústria, por seu turno, obteve R\$ 43,8 bilhões (participação de 32%). Os setores que mais receberam recursos foram:

- material de transporte (R\$ 8,2 bilhões);
- química e petroquímica (R\$ 7,1 bilhões);
- alimentos e bebidas (R\$ 6,8 bilhões); e
- indústria mecânica (R\$ 4,5 bilhões).

Por fim, para o comércio e serviços, destinou-se R\$ 29,2 bilhões (21% do total) e à agropecuária, R\$ 9,8 bilhões (7%).

O Relatório Anual de 2012 aponta que nesse ano houve elevação nos financiamentos da ordem de 12,3%, totalizando R\$ 156 bilhões. Como no ano anterior, a maior parte dos recursos ficou com a área de infraestrutura, R\$ 52,9 bilhões (34%). A indústria recebeu R\$ 47,7 bilhões (31%) e o comércio e serviços R\$ 44 bilhões (28%), enquanto a agricultura e a pecuária abocanharam R\$ 11,4 bilhões (7%).

Se atentarmos para os desembolsos por atividade, veremos que, na área de infraestrutura, o transporte rodoviário ficou com R\$ 15,5 bilhões e energia elétrica com R\$ 18,9 bilhões. Já em relação à indústria, tivemos cenário semelhante ao do ano anterior:

⁸ Não contempla o valor de R\$ 0,8 bilhão relativo às chamadas "Outras Operações de Mercado", por não terem relação direta com o tema deste trabalho.

- material de transporte (R\$ 7 bilhões);
- química e petroquímica (R\$ 8,5 bilhões);
- alimentos e bebidas (R\$ 6,1 bilhões); e
- indústria mecânica (R\$ 5,6 bilhões).

O ano de 2013 não foi muito diferente dos 2 anos anteriores, seguindo uma tendência de alta nos desembolsos do banco. Conforme o Relatório Anual de 2013, as operações de financiamento atingiram a soma de R\$ 190,5 bilhões, 22% a mais que no ano de 2012.

Mais uma vez, o setor de infraestrutura ficou com a maior parcela de recursos, com R\$ 62,2 bilhões (33% do total), seguido pela indústria, com R\$ 58,0 bilhões (participação de 30%). Na sequência, comércio e serviços receberam R\$ 51,6 bilhões (27% do total) e agropecuária, R\$ 18,7 bilhões (10%).

Detalhando a distribuição de recursos, os destaques em infraestrutura foram transporte rodoviário (R\$ 21,2 bilhões) e energia elétrica (R\$ 19,9 bilhões). Na indústria, tivemos:

- material de transporte (R\$ 10,3 bilhões);
- química e petroquímica (R\$ 11,2 bilhões);
- alimentos e bebidas (R\$ 7,9 bilhões); e
- indústria mecânica (R\$ 6,7 bilhões).

Finalmente, em 2014, último ano do primeiro mandato de Dilma Roussef, os recursos totalizaram R\$ 187,8 bilhões, queda de menos de 2% em relação a 2013. Segundo o Relatório Anual de 2014, infraestrutura recebeu 36,7% do total de recursos, o que significa em torno de R\$ 69 bilhões. Os desembolsos para a indústria, por seu turno, atingiram aproximadamente R\$ 50,1 bilhões (26,7%). Finalmente, comércio e serviços ficaram com R\$ 52 bilhões (27,7%) e agricultura e pecuária com 16,7 bilhões (8,9%).

O Relatório Anual do BNDES de 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma

Roussef, indica que as operações de crédito do BNDES sofreram significativa redução, passando para R\$ 135,9 bilhões, montante 28% menor que o de 2014. Seguindo a distribuição de recursos dos anos anteriores, os projetos na área de infraestrutura obtiveram 40,4% do total de recursos, o que equivale a R\$ 54,9 bilhões. Já a indústria recebeu 36,9 bilhões (27,1%). Comércio e serviços ficaram com 22,4% dos desembolsos, o que corresponde a R\$ 30,4 bilhões. Por último, o setor agropecuário, com R\$ 13,7 bilhões (10,1%).

Para 2016, segundo e último ano do segundo governo Dilma Roussef, em razão do *impeachment* sofrido em agosto desse mesmo ano, os recursos do BNDES alcançaram R\$ 88,3 bilhões, 35% a menos que os financiamentos de 2015.

Contrariamente ao que vinha ocorrendo nos anos anteriores, em 2016 a indústria foi o principal destino dos recursos do banco, com 34,2% do total, o correspondente a R\$ 30,2 bilhões. A área de infraestrutura ficou com 29,4% dos desembolsos, perfazendo R\$ 26 bilhões. O restante dos recursos foi distribuído entre o comércio e serviços – 20,7%, o que equivale a R\$ 18,2 bilhões – e a agropecuária – 15,7%, totalizando R\$ 13,9 bilhões.

A tabela a seguir permite uma visão abrangente dos desembolsos dos anos Dilma Roussef, por ramo de atividade:

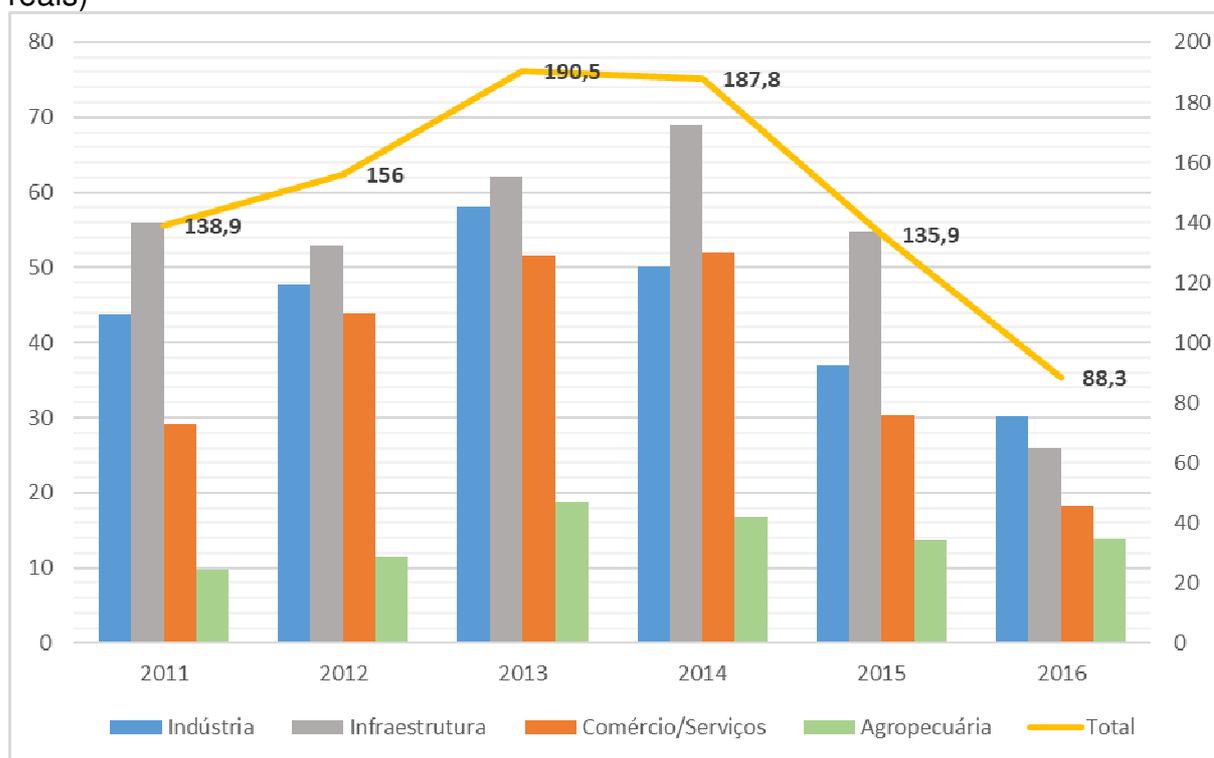
Tabela 1 – Desembolsos do BNDES de 2011 a 2016 (em bilhões de reais)

Ramo de atividade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Indústria	43,8	47,7	58,0	50,1	36,9	30,2	266,7
Infraestrutura	56,1	52,9	62,2	69,0	54,9	26,0	321,1
Comércio/Serviços	29,2	44,0	51,6	52,0	30,4	18,2	225,4
Agropecuária	9,8	11,4	18,7	16,7	13,7	13,9	84,8
Total	138,9	156,0	190,5	187,8	135,9	88,3	897,4

Fonte: BNDES (2011 a 2016). Elaboração do autor.

Graficamente, é possível verificar com clareza que os desembolsos crescem de 2011 até 2013, passando a diminuir a partir de 2014, ainda que de forma muito pequena.

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES nos governos Dilma Rouseff (em bilhões de reais)



Fonte: BNDES (2011 a 2016). Elaboração do autor.

O ano de 2013 é, portanto, o ápice dos desembolsos que se iniciaram em 2011. Em 2014, a redução dos desembolsos em relação ao ano anterior é quase insignificante – menos de 2%. Por outro lado, 2015 representa queda brusca em relação ao ano de 2014, mais de 25% de redução nas operações do BNDES. Finalmente, 2016, ano do *impeachment*, representa um desencaixe equivalente a menos da metade dos recursos aportados na economia pelo banco no ano de 2013.

As variações percentuais dos desembolsos por ramo de atividade estão detalhadas na tabela abaixo:

Tabela 2 – Variação dos desembolsos do BNDES de 2011 a 2016 (em %)

Ramo de atividade	2012-2011	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2016-2015
Indústria	8,9	21,6	-13,6	-26,3	-18,2
Infraestrutura	-5,7	17,6	10,9	-20,4	-52,6
Comércio/Serviços	51,0	17,3	0,08	-41,5	-40,1
Agropecuária	16,3	64,0	-10,7	-18,0	1,5
Total	12,3	22,1	-1,42	-27,6	-35,0

Fonte: BNDES (2011 a 2016). Elaboração do autor.

As variações são positivas no período de 2011 a 2013 para todos os ramos de atividades, exceto no que diz respeito ao setor de infraestrutura, na comparação entre 2012 e 2011. Já o confronto entre 2014 e 2013 apresenta variações negativas nos desenhos para a indústria e para a agropecuária, embora a variação negativa em relação ao total em termos percentuais tenha sido de apenas 1,42% (R\$ 2,7 bilhões). Por outro lado, os anos de 2015 a 2014 apresentam variações negativas para toda as áreas, da mesma forma que entre 2016 e 2015, exceção feita para a agropecuária, que teve elevação de desembolsos da ordem de 1,5%.

A variação de 2015 tem relação direta com o ajuste fiscal que se iniciou naquele ano. Dweck e Teixeira (2017, p. 3) argumentam que,

Ao final de 2014, frente a novos choques econômicos, houve uma forte desaceleração da atividade, que acelerou a retração da arrecadação e houve piora significativa do resultado fiscal. Ao longo de 2015, foi rompida a “convenção do crescimento”, e foram adotadas medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente, maior inclusive que os de 1999 e 2003.

O resultado de 2016, além de ter sido afetado pelo ajuste fiscal que se iniciara no ano anterior e pela crise econômica que se instalara no país, também é afetado pela própria crise política que culminará com o impeachment de 2016. Dilma Rousseff é afastada do cargo em definitivo em agosto daquele ano, embora tenha sido afastada temporariamente já em maio, quando o Senado aprova a abertura do processo⁹.

O Relatório Anual do BNDES de 2016 traz uma avaliação do cenário daquele ano:

O cenário doméstico, de forma geral, foi marcado pela dificuldade para reverter o processo recessivo iniciado em 2015. Os indicadores de confiança, que exibiram resultados positivos expressivos em boa parte do ano, mostraram sinais de arrefecimento no fim do ano. Os segmentos de varejo e de serviços continuaram a demonstrar fragilidade, refletindo tanto o processo de distensão no mercado de trabalho – alta do desemprego e queda de salários reais –, quanto as condições restritivas do mercado de crédito bancário. Como consequência, o produto interno bruto (PIB) registrou nova queda em 2016, acumulando 7,2% de retração no biênio 2015-2016. (BNDES, 2016, p. 7).

⁹ PROCESSO de *impeachment* é aberto, e Dilma é afastada por até 180 dias. **G1**, São Paulo, 12 mai. 2016. Política, não paginado. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>. Acesso em: 7 nov. 2020.

O ajuste fiscal, a crise econômica e a crise política explicam a queda dos desembolsos nos anos 2015 e 2016.

3.2. Os principais grupos econômicos beneficiados pelos recursos do BNDES

O volume de dados disponibilizados pelo BNDES é relativamente grande e possibilita diversos tipos de cruzamentos: ora combinando o instrumento de financiamento utilizado e o volume de recursos tomado, ora combinando o porte e o setor de atividade das empresas tomadoras etc.

Para os objetivos deste trabalho, utilizaremos valores agregados relativos aos maiores tomadores de recursos no período de 2011 a 2015¹⁰, que tenham recebido, a título de financiamento, no mínimo, R\$ 1 bilhão.

Tabela 3 – Maiores tomadores de recursos do BNDES de 2011 a 2015¹¹ (em bilhões de reais)

ORDEM	TOMADOR DE RECURSOS	TOTAL
1	NORTE ENERGIA S.A.	R\$ 23.387.812.308,00
2	EMBRAER S.A. ¹²	R\$ 22.310.336.620,08
3	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS	R\$ 17.875.952.649,00
4	VALE S.A.	R\$ 14.616.720.847,50
5	ESTADO DE SÃO PAULO	R\$ 11.307.820.269,00
6	PETROBRAS NETHERLANDS BV	R\$ 9.877.869.968,00
7	CNO S.A. ¹³	R\$ 8.125.770.029,73
8	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS – FINEP	R\$ 8.000.000.000,00
9	TIM CELULAR S.A.	R\$ 7.682.600.000,00
10	SUZANO PAPEL E CELULOSE S.A.	R\$ 6.408.145.927,20
11	PORTO DO AÇU OPERAÇÕES S.A.	R\$ 6.182.667.000,00
12	KLABIN S.A.	R\$ 6.153.981.591,00
13	BANCO DO BRASIL S.A.	R\$ 6.150.296.579,86

¹⁰ O ano de 2016, como já explicado, foi excluído do levantamento em razão de ser o ano do *impeachment*.

¹¹ Os dados disponíveis na página do BNDES em relação aos maiores tomadores estão agrupados em blocos de três anos – iniciando-se em 2004 e terminando em 2019 – e cada um contempla os 50 maiores tomadores de cada período.

¹² Diversos dos desembolsos recebidos pela Embraer S.A. referem-se ao financiamento de operações de exportação para países como Estados Unidos e México, cujos valores, em dólares, não estão disponíveis. Diante disso, e pelo fato de os valores estarem agrupados em períodos de 3 anos – 2010 a 2012 e 2013 a 2015, não foi possível excluir do total para o período de 2011 a 2015 os valores correspondentes ao ano de 2010.

¹³ Parte dos desembolsos destinados à CNO S.A. – Construtora Norberto Odebrecht S.A. e à Construtora Andrade Gutierrez Engenharia S.A. dizem respeito ao financiamento de obras realizadas no exterior, cujos contratos estão denominados em moeda estrangeira. Diante disso, não foi possível excluir do total dos desembolsos para o período em questão os valores correspondentes ao ano de 2010.

14	ELETROBRAS TERMONUCLEAR S.A. – ELETRONUCLEAR	R\$ 6.146.256.000,00
15	FCA FIAT CHRYSLER AUTOMÓVEIS BRASIL LTDA.	R\$ 6.104.427.179,98
16	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	R\$ 6.031.405.000,00
17	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	R\$ 4.802.381.879,93
18	CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS	R\$ 4.656.511.316,00
19	TELEFÔNICA BRASIL S.A.	R\$ 4.546.915.751,00
20	ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S.A.	R\$ 4.243.152.417,81
21	BRASKEM S.A.	R\$ 3.807.644.125,00
22	ESTADO DO MARANHÃO	R\$ 3.801.000.000,00
23	AEROPORTOS BRASIL - VIRACOPOS S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL	R\$ 3.625.113.721,00
24	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	R\$ 3.530.400.000,00
25	CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – CCEE	R\$ 3.378.879.737,00
26	ESTADO DE SANTA CATARINA	R\$ 3.010.000.000,00
27	COMPANHIA HIDRELÉTRICA TELES PIRES	R\$ 2.862.000.000,00
28	ELDORADO BRASIL CELULOSE S.A.	R\$ 2.736.495.850,00
29	MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	R\$ 2.715.389.458,00
30	ANGLO AMERICAN MINÉRIO DE FERRO BRASIL S.A.	R\$ 2.650.000.000,00
31	ESTADO DO CEARÁ	R\$ 2.533.899.811,00
32	CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE LTDA.	R\$ 2.504.448.803,00
33	CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A.	R\$ 2.500.000.000,00
34	CIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP	R\$ 2.476.763.881,00
35	TELEMAR NORTE LESTE S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL	R\$ 2.430.766.000,00
36	COMPANHIA DO METRÔ DA BAHIA	R\$ 2.420.445.600,00
37	CSP – COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECEM	R\$ 2.319.930.869,00
38	ENERGIA SUSTENTÁVEL DO BRASIL S.A.	R\$ 2.200.000.000,00
39	AMBEV S.A.	R\$ 2.187.939.729,00
40	INTERLIGAÇÃO ELÉTRICA DO MADEIRA S.A.	R\$ 2.139.200.000,00
41	SANTO ANTÔNIO ENERGIA S.A.	R\$ 2.100.426.815,00
42	ODEBRECHT ENERGIA PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 2.044.050.217,00
43	WEG EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS S.A.	R\$ 2.010.710.381,07
44	BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL – BRDE	R\$ 2.000.000.000,00
45	VALLOUREC TUBOS DO BRASIL S.A.	R\$ 1.980.000.000,00
46	VLI MULTIMODAL S.A.	R\$ 1.823.196.210,04
47	OI S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL	R\$ 1.804.975.760,00
48	ESTADO DE MINAS GERAIS	R\$ 1.796.162.532,00
49	ESTADO DE MATO GROSSO	R\$ 1.679.295.000,00
50	SUPERVIA – CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S.A.	R\$ 1.635.927.000,00
51	CNH INDUSTRIAL BRASIL LTDA.	R\$ 1.589.991.953,44
52	LOGUM LOGÍSTICA S.A.	R\$ 1.586.300.000,00
53	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DA BAHIA – COELBA	R\$ 1.534.101.000,00
54	CONCESSIONÁRIA SPMAR S.A.	R\$ 1.528.225.543,00
55	OI MÓVEL S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL	R\$ 1.502.768.000,00
56	ESTADO DE GOIÁS	R\$ 1.500.000.000,00
57	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI	R\$ 1.499.999.998,00
58	ESTADO DA BAHIA	R\$ 1.487.691.273,00

59	ESTADO DO AMAPÁ	R\$ 1.436.187.022,00
60	INFRAMERICA CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE BRASÍLIA S.A.	R\$ 1.429.978.152,00
61	MRS LOGÍSTICA S.A.	R\$ 1.386.303.000,00
62	CENTRAIS ELÉTRICAS DO PARÁ S.A. – CELPA	R\$ 1.361.264.094,00
63	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	R\$ 1.319.408.200,00
64	PARNAÍBA I GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	R\$ 1.275.345.000,00
65	RUMO MALHA SUL S.A.	R\$ 1.255.720.584,00
66	ESTADO DE PERNAMBUCO	R\$ 1.254.728.749,00
67	ULTRAFÉRTIL S.A.	R\$ 1.238.783.028,00
68	VOTORANTIM CIMENTOS S.A.	R\$ 1.235.468.468,00
69	RANDON S.A. IMPLEMENTOS E PARTICIPAÇÕES	R\$ 1.204.805.819,31
70	BRF S.A.	R\$ 1.203.555.008,00
71	COMPANHIA HIDROELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO	R\$ 1.203.014.000,00
72	COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO – COMGÁS	R\$ 1.135.186.987,00
73	AES TIETE EÓLICA S.A.	R\$ 1.119.206.385,00
74	BRASKEM IDESA S.A.P.I.	R\$ 1.117.687.025,22
75	COPEL GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A.	R\$ 1.114.647.584,00
76	CONCESSIONÁRIA AEROPORTO RIO DE JANEIRO S.A.	R\$ 1.106.000.000,00
77	CONCESSIONÁRIA AUTO RAPOSO TAVARES S.A.	R\$ 1.091.620.234,00
78	VIABAHIA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS S.A.	R\$ 1.054.052.980,00
79	NORTE BRASIL TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	R\$ 1.050.000.000,00
80	ENERGISA S.A.	R\$ 1.044.414.787,00
81	CBC INDÚSTRIAS PESADAS S.A.	R\$ 1.036.150.508,75

Fonte: BNDES (2020). Elaboração do autor.

Antes de passarmos a uma avaliação mais detida dos dados constantes na Tabela 3, cumpre salientar que se desconsiderará, para os fins deste trabalho, os desembolsos realizados para¹⁴:

- i. empresas como a Norte Energia S.A. (1º lugar), que é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), responsável pela construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, cujos sócios incluem fundos de pensão (Fundação Petrobras de Seguridade Social – Petros e a Fundação dos Economiários Federais – Funcef) e a Eletrobras. Situação parecida ocorre com a Interligação Elétrica do Madeira S.A. (40º lugar), que também é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), cujo controle está nas mãos da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista – CTEEP, também conhecida como ISA CTTEP, pelo fato de pertencer ao Grupo ISA, com sede na Colômbia. A Usina Hidrelétrica Tele Pires S.A. (27º lugar), por sua vez,

¹⁴ As informações relativas à composição acionária dos diversos grupos analisados aqui podem ser obtidas com relativa facilidade nas páginas das próprias companhias na internet. Diante disso, optou-se por não citar nenhuma dessas fontes em particular. Exceto, claro, quando estritamente necessário para a compreensão do texto.

administrada pela Companhia Hidrelétrica Teles Pires S.A., é controlada pela Neoenergia (51%), pertencente à espanhola Iberdrola. A complexidade societária do setor elétrico brasileiro é bastante grande, inclusive pela participação ativa da Eletrobras no setor. Avaliá-la pormenorizadamente desviaria o foco deste trabalho e, acreditamos, não traria maiores benefícios ao resultado final¹⁵;

- ii. a Embraer S.A. (2º lugar), empresa de capital aberto pulverizado (sem controlador);
- iii. sociedades de economia mista, tais como a Petrobras (3º lugar), o Banco do Brasil (13º lugar) e a Eletrobras Termonuclear S.A. – Eletronuclear (14º lugar);
- iv. a Vale S.A. (4º lugar), cujo controle acionário (dados de 2011¹⁶) era exercido pela Valepar, que possuía, à época, 53,5% das ações com direito a voto da companhia. A Litel Participações, por sua vez, empresa criada pela Previ, Funcef, Petros e Funcesp, atual Vivest, entidade fechada de previdência complementar, detinha 49% da Valepar;
- v. os entes federados que tomaram recursos do BNDES, tais como o Estado de São Paulo (5º lugar) e o Estado do Rio de Janeiro (15º lugar);
- vi. a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP (8º lugar) e a Caixa Econômica Federal (17º lugar), ambas empresas públicas;
- vii. empresas como a Tim Celular S.A. (9º lugar), a FCA Fiat Chrysler Automóveis Brasil Ltda. (15º lugar) e a Anglo American Minério de Ferro Brasil S.A. (30º lugar), que são multinacionais;
- viii. as concessionárias Aeroportos Brasil – Viracopos S.A (18º lugar) e Aeroporto Internacional de Guarulhos (23º lugar), em razão da participação acionária da Infraero, que é empresa pública e tem atuação semelhante à da Eletrobras no setor;
- ix. o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE (44º lugar), banco de financiamento que atua nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná;

¹⁵ Para uma visão completa do papel do BNDES no setor elétrico, no período de 2002 a 2014, ver o capítulo 5 da obra “BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil”, intitulado “A atuação do BNDES na política do setor elétrico”.

¹⁶ CURY, Anay. Em 10 anos, valorização das ações da Vale foi três vezes a da Petrobras. De 2001 a 2011, rentabilidade dos papéis foi de 834%. Levantamento é da consultoria Economatica. **G1**, São Paulo, 5 abr. 2011. Negócios, não paginado. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/em-10-anos-valorizacao-das-acoes-da-vale-foi-tres-vezes-da-petrobras.html>. Acesso em: 23 out. 2020.

- x. o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (57º lugar);
- xi. a BRF S.A. (70º lugar), cujos principais acionistas são a Petros e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – Previ.

O foco será, portanto, os desembolsos destinados aos grandes grupos empresariais de capital privado nacional¹⁷, que formariam parte importante da chamada grande burguesia interna.

Vemos na Tabela 3, a presença de empresas como as construtoras Norberto Odebrecht S.A. – CNO S.A. (7º lugar) e Andrade Gutierrez Engenharia S.A. (20º), líderes em seus segmentos, que ocupavam, em 2010, o primeiro e o terceiro lugares, respectivamente, entre as maiores construtoras do Brasil segundo levantamento realizado pela Revista Exame¹⁸.

O setor de papel e celulose conta com 4 companhias na lista. A Suzano Papel e Celulose S.A., que é maior produtora mundial de celulose a partir de eucalipto, encontra-se em 10º lugar. A Klabin S.A., considerada a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens do Brasil, aparece na 12ª posição. A Eldorado Brasil Celulose S.A., fundada em 2010, cujo controle pertence à *holding* J & F Investimentos, ocupa o 28º lugar e a CMPC Celulose Riograndense Ltda., por seu turno, em 32º.

O setor de petroquímica está representado pela Braskem S.A. (21º lugar), que produz polietileno (PE), polipropileno (PP), policloreto de vinila (PVC) e está entre as 6 maiores do mundo no seu segmento e pela Braskem Idesa (74ª posição), parceria entre a Braskem S.A. e o Grupo Idesa, para construção de um complexo petroquímico no México.

¹⁷ Considerou-se apenas empresas cujo controle esteja nas mãos do capital privado nacional, sejam elas empresas de capital fechado ou de capital aberto.

¹⁸ AS 15 MAIORES empresas da indústria de construção. **Revista Exame**, São Paulo, 7 ago. 2014, não paginado. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/as-15-maiores-empresas-da-industria-de-construcao/>. Acesso em: 23 out. 2020.

A Companhia do Metrô da Bahia, que detém a concessão do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, aparece em 36º lugar. A companhia pertence ao Grupo CCR, controlado pela Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido Concessões.

A Ambev S.A. (39º lugar), que detém o controle do mercado de cerveja do Brasil, representa o setor de bebidas e alimentos.

Na área de geração e distribuição de energia, temos a Odebrecht Energia Participações S.A. (42º lugar) e o Grupo Energisa S.A. (80º lugar), atualmente o 5º maior distribuidor de energia elétrica do país, cujo controle acionário pertence à Gipar S.A., com 66,36% das ações.

A indústria de material elétrico, por seu turno, está representada pela Weg Equipamentos Elétricos S.A. (43º lugar), considerada uma das maiores fabricantes de equipamentos elétricos do mundo, com filiais em 36 países.

Em 50º lugar encontra-se a SuperVia – Concessionária de Transporte Ferroviário S.A., pertencente, à época, à Odebrecht Transport (OTP)¹⁹, braço da Odebrecht com foco em concessões na área de logística.

A Logun Logística S.A. (52º lugar) atua no transporte e armazenamento de etanol e é controlada em parte pela Copersucar (30%), em parte pela Raízen (30%, cujos acionistas são a Royal Dutch Shell e a Cosan S.A., cada uma com 50% das ações) e em parte pela Petrobras, com outros 30%. A MRS Logística S.A. (61º lugar), por sua vez, atua no transporte ferroviário.

Ocupando a 54ª posição, temos a Concessionária SPMar, que administra os trechos sul e leste do Rodoanel Mario Covas em São Paulo e pertencente ao Grupo Bertin.

¹⁹ PELEGI, Alexandre. Odebrecht finaliza venda da SuperVia para consórcio japonês. **Diário do Transporte**, Rio de Janeiro, não paginado, 29 mai. 2019. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2019/05/29/odebrecht-finaliza-venda-da-supervia-para-consorcio-japones/>. Acesso em: 24 out. 2020.

A Rumo Malha Sul S.A., que atua no transporte ferroviário de cargas e é controlada pela Cosan Logística S.A., figura no 65º lugar.

Outra empresa que atua na área que construção civil, mais precisamente na produção de cimento, entre outros produtos, é a Votorantim Cimentos S.A. (68º lugar), líder nesse segmento.

A Randon S.A. Implementos e Participações, maior fabricante de reboques e semirreboques da América Latina, ocupa a 69ª posição.

Em 72º lugar, temos a Companhia de Gás de São Paulo – COMGÁS, maior distribuidora de gás natural canalizado do Brasil, controlada pela Compass Gás & Energia, empresa pertencente à Cosan S.A.

Com base nos critérios de seleção estabelecidos, há 21 companhias de capital privado nacional entre os maiores beneficiados pelos desembolsos do BNDES, 26% do total.

Se excluirmos da Tabela 3 os entes federados (14 ao total), os bancos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BRDE), a FINEP, o SENAI e as sociedades de economia mista (6 no total), seriam 59 os maiores tomadores. Desses, 37% do total seriam desembolsos cujos destinatários são grupos de capital privado nacional, que representam mais de 1/3 do total. Em valores, foram mais de R\$ 55 bilhões.

Reorganizando a Tabela 3, ficaríamos com o seguinte quadro:

Tabela 4 – Desembolsos do BNDES ao capital privado nacional de 2011 a 2015 (em bilhões de reais)

ORDEM	TOMADOR DE RECURSOS	TOTAL
7	CNO S.A.	R\$ 8.125.770.029,73
10	SUZANO PAPEL E CELULOSE S.A.	R\$ 6.408.145.927,20
12	KLABIN S.A.	R\$ 6.153.981.591,00
20	ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S.A.	R\$ 4.243.152.417,81
21	BRASKEM S.A.	R\$ 3.807.644.125,00
28	ELDORADO BRASIL CELULOSE S.A.	R\$ 2.736.495.850,00
32	CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE LTDA.	R\$ 2.504.448.803,00
36	COMPANHIA DO METRÔ DA BAHIA	R\$ 2.420.445.600,00
39	AMBEV S.A.	R\$ 2.187.939.729,00

42	ODEBRECHT ENERGIA PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 2.044.050.217,00
43	WEG EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS S.A.	R\$ 2.010.710.381,07
50	SUPERVIA - CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S.A.	R\$ 1.635.927.000,00
52	LOGUM LOGÍSTICA S.A.	R\$ 1.586.300.000,00
54	CONCESSIONÁRIA SPMAR S.A.	R\$ 1.528.225.543,00
61	MRS LOGÍSTICA S.A.	R\$ 1.386.303.000,00
65	RUMO MALHA SUL S.A.	R\$ 1.255.720.584,00
68	VOTORANTIM CIMENTOS S.A.	R\$ 1.235.468.468,00
69	RANDON S.A. IMPLEMENTOS E PARTICIPAÇÕES	R\$ 1.204.805.819,31
72	COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO – COMGÁS	R\$ 1.135.186.987,00
74	BRASKEM IDESA S.A.P.I.	R\$ 1.117.687.025,22
80	ENERGISA S.A.	R\$ 1.044.414.787,00

Fonte: BNDES (2020). Elaboração do autor.

4. IMPLICAÇÕES DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO BNDES NO INTERIOR DA GRANDE BURGUESIA INTERNA

4.1. Distribuição de recursos do BNDES nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e nos dois mandatos de Dilma Rousseff: uma breve comparação

Antes de adentrarmos no período específico dos mandatos de Dilma Rousseff, é relevante repassarmos os valores desembolsados pelo banco nos mandatos anteriores do PT.

Nos anos dos governos Lula, os recursos transferidos pelo BNDES aumentaram ano a ano, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 5 – Desembolsos do BNDES de 2003 a 2010 (em bilhões de reais)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Total	33,5	39,8	46,9	51,3	64,8	90,8	136,3	143,6 ²⁰	607,0

Fonte: BNDES (2003 a 2010). Elaboração do autor.

Nota-se que a variação entre os anos é sempre positiva. Na comparação entre os anos de 2007 e 2008, o valor aumentou em 40%. De 2008 para 2009, 50%. De 2010 em relação a 2009, quase 25%. Se compararmos 2010 com 2007, por exemplo, o valor mais que dobrou.

Quando se comparam esses desembolsos com os do período Dilma Rousseff, percebe-se que seguem uma tendência de alta, pelo menos até 2014, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 6 – Desembolsos do BNDES de 2011 a 2016 (em bilhões de reais)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total	138,9 ²¹	156,0	190,5	187,8	135,9	88,3	897,4

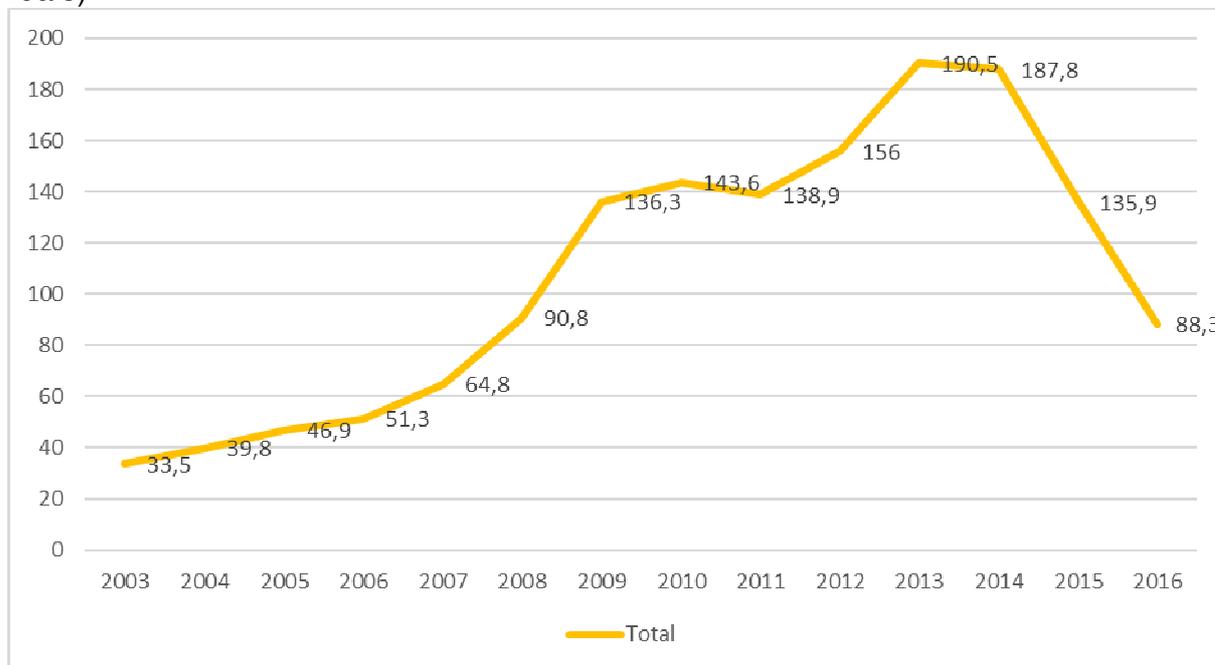
Fonte: BNDES (2011 a 2016). Elaboração do autor.

²⁰ Desconsiderou-se operação de capitalização na Petrobras no valor de R\$ 24,8 bilhões.

²¹ Não contempla o valor de R\$ 0,8 bilhão relativo às chamadas “Outras Operações de Mercado”, por não terem relação direta com o tema deste trabalho.

Graficamente, temos:

Gráfico 2 – Desembolsos do BNDES nos governos Lula e Dilma (em bilhões de reais)



Fonte: BNDES (2003 a 2016). Elaboração do autor.

Analisando-se os 50 maiores tomadores de recursos no período de 2003 a 2010, nota-se a presença de companhias e de setores que foram beneficiados pela política do banco no período posterior, além de outros.

Por exemplo, no período de 2007 a 2009, a CNO S.A. – Construtora Norberto Odebrecht S.A. recebeu R\$ 5,9 bilhões a título de financiamento.

A JBS S.A e a Bertim S.A. receberam R\$ 4,3 e R\$ 3,4 bilhões, respectivamente. A Marfrig Global Foods S.A. obteve R\$ 1,1 bilhão. As três companhias pertenciam ao setor de alimentos e bebidas.

Já a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, recebeu R\$ 2,9 bilhões.

O setor naval esteve representado pelo Estaleiro Atlântico Sul, controlado pelas construtoras Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, com R\$ 2,8 bilhões.

A Fibria Celulose S.A., pertencente ao Grupo Votorantim S.A. na época, obteve R\$ 2,7 bilhões. A Companhia Brasileira de Alumínio, por sua vez, também de propriedade do Grupo Votorantim S.A., recebeu R\$ 1,8 bilhão.

A Weg Equipamentos Elétricos S.A. contou com desembolsos da ordem de 1,4 bilhão.

Na área de logística, a Rumo Malha Sul S.A. e a MRS Logística S.A. obtiveram cada uma, R\$ 1,4 bilhão.

As Indústrias Romi S.A., que atuam na fabricação de máquinas-ferramenta, obtiveram R\$ 1,3 bilhão.

A Brenco – Companhia Brasileira de Energia Renovável, cujo controle pertence à Atvos Agroindustrial Participações S.A., que, por sua vez, pertence à Odebrecht e que atua no mercado de produção de combustível a partir da cana-de-açúcar, contou com desembolsos de pouco mais de R\$ 1 bilhão.

Finalmente, a Braskem S.A. e a Gerdau Aços Longos S.A. também receberam pouco mais de R\$ 1 bilhão cada.

4.2. Possíveis conflitos no interior do bloco no poder entre as frações da grande burguesia interna e suas consequências políticas

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, retoma-se a discussão da necessidade de um papel mais ativo do Estado na economia brasileira. Entre outras ações, caberia ao Estado uma atuação mais efetiva em relação aos grandes grupos econômicos nacionais e na recuperação da infraestrutura do país. Parte dessa concepção vinha de dirigentes de bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e, sobretudo, do BNDES e de economistas ligados à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). (GHIBAUDI; LALTUF, 2017).

Com base nessa perspectiva, e “especificamente entre os dirigentes do BNDES e uma parte dos economistas do governo Lula, afirmava-se o objetivo de fomentar conglomerados industriais-financeiros de origem nacional.” (GHIBAUDI; LALTUF, 2017, p. 43).

Segundo esses autores, citando Lessa e Dain (1982)²², Miranda e Tavares (1999)²³ e Tavares (1999)²⁴, isso se devia ao fato de que

[...] seus formuladores interpretaram que uma especificidade negativa do Brasil em comparação com outras experiências de “capitalismo tardio” – como o caso alemão e o mais recente de Coréia do Sul – seria o caráter “incompleto” de seu desenvolvimento capitalista que não teria atingido uma etapa de maior centralização e desenvolvimento por causa da ausência de um capital financeiro que articulasse e liderasse a acumulação industrial. Segundo estes analistas, na industrialização tardia brasileira, nem o capital estrangeiro nem o capital privado nacional tentaram ter um rol semelhante, sendo o Estado o principal financista do desenvolvimento, mas nunca em condições ou com vontade política de comandar em termos reais o processo de acumulação. (GHIBAUDI; LALTUF, 2017, p. 43).

Essa seria uma das explicações possíveis, se não a principal, para o papel atuante que o banco passou a desempenhar tanto nos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva como nos mandatos de Dilma Rousseff, sobretudo no primeiro deles.

Os autores destacam ainda que, para que o objetivo de liderar a formação e/ou fortalecimento desses conglomerados de capital privado nacional, três medidas foram fundamentais, uma, de caráter normativo, que abria a possibilidade de o BNDES financiar investimentos no exterior de empresas sediadas no Brasil. Outra, relativa ao aporte de maiores recursos financeiros e técnicos às operações do banco, notadamente a partir da criação, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A terceira e última diz respeito ao Programa de Sustentação do Investimento – PSI, surgido em 2008 como política de enfrentamento à crise iniciada

²² LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema de Estado e desenvolvimento. *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

²³ MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Brasil: estratégias da conglomeração. *In*: FIORI, José Luís. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

²⁴ TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. *In*: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

naquele ano. A ideia por trás do PSI era permitir a manutenção dos níveis de investimento e de crescimento da economia.

Não é por acaso, portanto, a presença, entre os maiores tomadores de recursos do BNDES, de grandes grupos de capital privado nacional no período dos governos Dilma Rousseff.

Vê-se, pelo exposto até aqui, que o papel desempenhado pelo BNDES durante os anos Dilma atendia a uma política econômica deliberada e clara de beneficiar grupos empresariais de capital nacional, em setores específicos da economia, de modo que, por intermédio da atuação do banco, como braço ativo do Estado brasileiro, seria possível alcançar uma concentração de capital até então inexistente – ou incompleta – na estrutura do capitalismo brasileiro.

Essa política de consolidação de grupos econômicos de capital privado nacional seguia na direção dos interesses da grande burguesia interna, que vinha sendo secundarizada no interior do bloco no poder desde os anos 1990 e não encontrava, dessa forma, representação política para os seus interesses de classe.

Durante seus governos, sustenta Boito Jr. (2016, 2018a), o Partido dos Trabalhadores teria convivido com duas frentes políticas distintas. Uma delas seria composta pela grande burguesia interna, formada por empresas de capital nacional atuantes nos setores da construção civil pesada, mineração, indústria de transformação, agronegócio etc. Arelada a essa fração da burguesia, teríamos, secundando-a, uma parcela da classe média baixa, a classe operária em sua quase totalidade, os trabalhadores do campo e uma massa de trabalhadores marginalizada.

Em disputa com essa frente, argumenta ainda o autor, teríamos o campo político neoliberal, cujo cerne era composto pela fração da burguesia ligado ao capital internacional, cujos interesses se contrapõem ao daquele grupo, entre outros temas, no que diz respeito à abertura do mercado nacional e ao papel do Estado e das estatais na economia.

De certo modo, esse segundo bloco desejava restaurar a política econômica que predominou nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

Ainda segundo o autor, entre 2006 e 2012, o arranjo de classes liderado pela grande burguesia interna foi soberano na sua capacidade de impor políticas mais afetas aos seus interesses.

Historicamente, o papel do BNDES pode ser abordado sob duas perspectivas, que seriam conflitantes entre si e que expressam o papel desempenhado pelo banco conforme se alternam no poder os grupos políticos que defendem uma ou outra abordagem.

A perspectiva desenvolvimentista, argumentam Torres Filho e Da Costa (2012, p. 994), justifica

[...] a existência do BNDES para corrigir a lógica do mercado, *realocando recursos para setores prioritários*, mas não tão lucrativos e atraentes para iniciativas particulares. Em termos de custo fiscal e Orçamento Geral da União, o BNDES pode “fazer mais por menos”, isto é, gerar políticas públicas cujo gasto efetivo sai por cerca de 10% do custo fiscal potencial. As alocações orçamentárias da União para ele transformam-se em reservas para alavancar empréstimos. Os empréstimos do banco público possuem impacto suficiente para multiplicar a quantidade de dinheiro na economia, *exacerbando ciclos de expansão ou atuando contra ciclo de queda*. (grifos dos autores).

Por outro lado, a perspectiva neoliberal, coloca

[...] nos bancos públicos a função de carregar títulos de dívida pública, dando ao governo certa *autonomia em relação aos bancos privados*. A missão principal deles passou a ser a obtenção de lucros para pagar *dividendos* ao Tesouro Nacional, elevando o superávit primário. Questionaram, embora sem apoio político para mudar, o que consideram um dogma ideológico: o banco público usar, exclusivamente, fundos sociais, evitando obter lucros privados com dinheiro público. (grifos dos autores)

Avaliada a ação do BNDES no período Dilma Roussef, mais notadamente no primeiro mandato, vemos que prevaleceu a primeira perspectiva, isso porque, buscou-se sustentar, por intermédio da atuação direta do banco, via financiamento, um ciclo de crescimento econômico, calcado na consolidação de setores produtivos de capital privado nacional e na retomada do investimento em infraestrutura. Por

outro lado, com a emergência da crise econômica de 2008, o Programa de Sustentação do Investimento – PSI foi típica política anticíclica, que buscava manter o nível de investimento existente na economia.

Quando tomamos os desembolsos do BNDES como índice da capacidade da grande burguesia interna de fazer valer seus interesses em termos de política econômica, vemos que ela logrou êxito, posto que os recursos se mantiveram crescentes até 2013, com queda quase imperceptível em 2014, seguindo a tendência crescente que vinha desde 2003. Nesses anos, que correspondem ao primeiro mandato de Dilma Roussef, os grandes grupos econômicos foram capazes de manter um canal de financiamento abundante e com juros relativamente baixos, mesmo com a crise que começa a se fazer sentir a partir de 2011.

Nesse sentido, teria havido, com a crise de 2008, um aprofundamento da capacidade de articulação dessa fração da burguesia no que diz respeito ao acesso aos recursos administrados pelo BNDES, conforme sustenta GARZON (2017, p. 144):

[...] as imbricações e opções político-econômicas se tornaram mais claras e o governo fez uso de todas as ferramentas disponíveis para sustentar um padrão de acumulação capitalista determinado. Crédito e investimentos públicos vieram em socorro dos setores de celulose, mineração e siderurgia básica, indústria de carnes e derivados, gás e petróleo e setores de infraestrutura.

O BNDES Participações S.A. – BNDESPAR²⁵, que é a subsidiária do BNDES criada para administrar as participações do banco foi bastante ativa nesse processo:

Para consolidar “empresas-líderes” justamente nesses setores, fusões e aquisições foram viabilizadas pelo BNDESPAR²⁶ – que teve seu ativo turbinado no período, passando de R\$ 25 bilhões em 2007 para R\$ 125,8 bilhões em 2011. Em 2012, do total da carteira acionária do BNDESPAR, 84% estavam concentrados em apenas 10 companhias e 89% em somente cinco setores: petróleo, mineração, energia, frigoríficos e celulose. (GARZON, 2017, p. 144).

²⁵ Informações a respeito do BNDESPAR podem ser obtidas em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/renda-variavel>. Cumpre destacar que os recursos utilizados pelo BNDESPAR integram o montante dos desembolsos anuais do banco no período.

Diante das evidências, parece não restar dúvidas que o BNDES, principal banco de financiamento de longo prazo no Brasil, foi instrumento fundamental da grande burguesia interna no processo de acumulação no período. Essa fração foi capaz de, por intermédio dos financiamentos abundantes e a juros baixos, dar vazão aos seus interesses de classe, aproveitando-se, parece-nos, da própria concepção que prevalecia nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores sobre o papel do banco no processo de consolidação do capitalismo nacional na forma de conglomerados de capital privado nacional, capazes de concorrer interna e externamente com as multinacionais.

Sobre a perspectiva em relação aos desembolsos que seguem em expansão no governo Dilma Roussef, Carvalho (2018, p. 61) argumenta que tinham por objetivo “(...) uma realização substancial de investimentos privados que não ocorreriam por meio de fontes privadas de financiamento, com efeitos positivos sobre o crescimento econômico e a própria arrecadação tributária.”

Na sequência, a autora afirma que é difícil avaliar como ficariam

[...] os investimentos privados no Brasil sem o aumento dos desembolsos do BNDES. Algumas estimativas parecem identificar um impacto significativo, outras não. O que se sabe é que o financiamento privado não supriria essa lacuna em setores cujo retorno do investimento se dá no longo prazo, como o de infraestrutura e de inovações. (CARVALHO, 2018, p. 61-62).

Quando se fala da capacidade dessa fração de acessar financiamentos, de articular apoio econômico em meio à crise, de obter recursos para bancar fusões e aquisições etc., não se está a dizer com isso que essa era uma relação de promiscuidade ou que a instituição estivesse capturada por essa fração da burguesia – embora isso possa ocorrer.

Nesse sentido, vale citar o registro de interlocutor do banco, citado por Garzon (2017, p. 144-145), no qual procura rebater as críticas feitas ao banco e ao governo sobre a escolha de setores prioritários para financiamento:

Ninguém senta na diretoria e diz assim: “Fulano! Você! Compre tal ou qual empresa no exterior.” É um processo que em geral vem do mercado. [...]. Eles vieram aqui, vieram aqui conversar, eles certamente ouviram o que o

pessoal do BNDESPar tinha para dizer, certamente houve uma troca. Mas é uma demanda que vem do mercado.

Pelo exposto até aqui, parecem existir indícios de que a grande burguesia interna foi capaz de manter, durante os governos Dilma, uma posição de relativa predominância no acesso aos recursos do BNDES, o que lhe permitiria usufruir de uma posição privilegiada no interior do bloco no poder.

Há que se registrar, todavia, que o BNDES sinalizou, em 2013, que a agenda de promoção de setores específicos da economia nacional à posição de competidores internacionais teria alcançado seu limite.

É o que afirma o economista Luciano Coutinho, presidente da instituição à época, ao jornal “O Estado de São Paulo”, em 22 de abril de 2013. Segundo o economista,

A promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional é uma agenda que foi concluída. É uma política que tinha méritos e chegou até onde poderia ir. Até porque o número de setores em que o Brasil tem competitividade para projetar empresas eficientes no cenário internacional é relativamente limitado a *commodities* e algumas *pseudocommodities*. E já fizemos isso nesses setores: petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja, celulose. Não enxergo outros setores com o mesmo potencial. (LANDIM; LEOPOLDO; TEREZA, 2013).

É inegável, de qualquer forma, argumenta Garzon (2017, p. 144), a existência de um “processo de acomodação [leia-se, continuidade] de interesses, a partir de 2011, entre frações e grupos capitalistas de distintas extrações, para que atravessem a crise em condições vantajosas e com o apoio calculado e previsível” do BNDES.

A crise que desencadeou o *impeachment* tem muitas interpretações. Algumas defendem que a crise se inicia em 2013, com as chamadas Jornadas de Junho. Outras, que ela começaria imediatamente após o pleito de 2014. Outras, ainda, apontam como causa o ajuste fiscal posto em prática em 2015.

As manifestações de 2013, segundo Pochmann (2015) teriam dois sentidos distintos. De um lado, o descontentamento com a interrupção das medidas que se iniciaram no início dos anos 2000 e propiciaram a melhoria de vida de certas parcelas da população. Isso porque há piora no cenário econômico a partir de 2011, com a

redução da geração de empregos de qualidade combinada com elevação da inflação. De outro, o temor de certos segmentos da sociedade com a ascensão dos “de baixo”. Para conter tal movimento, defendia-se a redução do gasto público como forma de diminuir o impacto das políticas públicas nesses setores.

Essa análise põe em evidência interesses distintos entre setores da população, cujo cerne residia nos efeitos sobre essas camadas das escolhas de política econômica a cargo do governo.

Outro tipo de análise, mais abrangente, relaciona a crise de 2008, com as manifestações de 2013, passando pela eleição de 2014 e o ajuste fiscal de 2015. É o que propõe Paulani (2016, p. 62):

Tal agravamento [o da crise de 2008] foi enfrentado com uma errônea política de aposta no investimento privado (via desoneração da folha de pagamentos das empresas) e por uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. A ausência de resposta do investimento privado a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa – com enorme redução do preço das *commodities* exportadas pelo país – começaram a produzir resultados muito ruins do ponto de vista do crescimento, culminando com a taxa de 0,1% em 2014, último ano da primeira gestão Dilma.

A piora do cenário econômico, sustenta a autora, conduziu

[...] à conturbação do cenário político e à difusão do terrorismo econômico, fazendo que o país, depois das manifestações de maio e junho de 2013, se encaminhasse praticamente dividido às eleições presidenciais de 2014. Os dois modelos estavam aí em disputa: de um lado, a tentativa de, mesmo em meio à crise, dar continuidade ao modelo conciliatório (chamado por alguns de neodesenvolvimentismo) e, de outro, a busca por resgatar *in totum* a agenda neoliberal e romper com esse modelo. (PAULANI, 2016. p. 62).

Encerrada a eleição, o segundo mandato de Dilma Rouseff

[...] começou sob a égide da política de austeridade [...]. Esse novo e fatal erro derrubou de vez a economia (o ano de 2015 fechou com queda de 3,8% no PIB e enorme elevação do desemprego) e abriu o espaço político para a contestação do segundo mandato da presidenta. (PAULANI, 2016. p. 62).

Outra análise possível é aquela que aborda a crise que desencadeará o *impeachment* a partir do conflito de classes. No intuito de enfrentar os efeitos da crise financeira internacional que vinha se aprofundando, Dilma Rousseff adotou uma série de medidas que podem ser reunidas em 4 blocos distintos, conforme argumenta Queiroz (2018, p. 143):

I) Política monetária - o Banco Central (BACEN) inicia o ciclo de redução da taxa Selic em agosto de 2011, prosseguindo até outubro de 2012, quando a taxa básica de juros atingiu 7,25% a.a., menor patamar histórico;

II) Sustentação da oferta de crédito pelos bancos públicos. Os bancos públicos reduziram suas margens de spread, pressionando, por sua vez, todo o setor bancário a seguir o mesmo caminho;

III) Sustentação dos investimentos públicos. Juntamente com a redução da taxa de juros e a ampliação da oferta de crédito no mercado doméstico, o governo adotou uma política fiscal expansionista, com a adoção de pacotes de compras governamentais e de investimentos públicos;

IV) Estímulo à produção industrial. Entre as medidas adotadas estão o programa de Sustentação do Investimento (PSI), no qual subsidiava a aquisição de máquinas e equipamentos através do BNDES; o Plano Brasil Maior; reforma no setor elétrico que barateou 20% o preço da energia elétrica; desoneração da folha de pagamento para diversos setores intensivos em mão de obra, além das medidas de proteção à indústria doméstica como o aumento do IPI sobre veículos importados ou que tivessem menos de 65% de componentes nacionais e o Reintegra (Regime Especial de Reintegração dos Valores Tributários para as Empresas Exportadoras).

Essas medidas direcionavam-se, na visão do autor, à fração do capital industrial pertencente à burguesia interna, em contraposição a certos interesses da fração do capital financeiro.

Esse conjunto de medidas, ainda segundo o autor, afetava “o equilíbrio de forças entre os diversos interesses das frações da burguesia interna, bem como aprofundava os antagonismos políticos, dando origem à crise política que passou a se avolumar nos anos seguintes.” (p. 144).

Desse último ponto de vista, portanto, teria concorrido para a crise política um desequilíbrio entre os interesses da burguesia interna em razão das políticas aplicadas para o enfrentamento da crise iniciada em 2008.

Se analisados com atenção, os desembolsos do BNDES, tomados de forma ampla, se enquadravam em 3 dos 4 blocos de medidas anticíclicas: sustentação do crédito via bancos públicos, sustentação dos investimentos públicos e incentivo à produção industrial.

Sustentação do investimento público porque o governo podia se utilizar do banco – e se utilizou – para financiar empresas públicas diretamente, como é caso da Petrobras. Sustentação do crédito porque o BNDES disponibilizava uma ampla variedade de linhas de financiamento, conforme descrito no Quadro 1, que podiam auxiliar tanto pequenas, como médias e grandes empresas. Finalmente, por intermédio do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, era possível adquirir máquinas e equipamentos subsidiados.

Em realidade, essas três frentes de ação para o enfrentamento da crise estavam diretamente relacionadas com a atuação mesma do banco como instrumento de execução da política econômica.

Ainda em relação às disputas no interior da burguesia interna, houve uma tomada de posição pelo governo Dilma Roussef no período, conforme assevera Queiroz (2018, p. 145):

[...] o governo, nesta determinada conjuntura, **toma partido da fração industrial**, pautado, sobretudo, na perspectiva de manutenção da produção industrial e do emprego; **“apoio” da fração industrial, uma vez que as medidas eram adotadas para beneficiar, especialmente, o setor produtivo da economia**; alta popularidade da presidenta e forte apoio popular; alinhamento entre a Fazenda e o Banco Central na condução da política econômica; além do alto volume em caixa nos bancos públicos **e a capitalização do BNDES**. (grifos nossos)

Diante desse cenário, conclui o autor (p. 145), inicia-se um “realinhamento no campo político, no qual, parte da fração rentista da burguesia, que estava alinhada à fração hegemônica no interior do bloco no poder, passa a engrossar o coro da crítica ao governo, juntamente com a frente ortodoxa neoliberal”.

5. CONCLUSÃO

A chegada ao poder da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores em 2003 esteve lastreada em uma frente política bastante heterogênea, na qual despontavam tanto a classe operária e a classe média mais baixa como importantes frações da burguesia. Essas frações, que definimos neste trabalho como grande burguesia interna – formada por setores ligados à construção civil e pesada, à indústria de transformação, ao agronegócio, entre outros –, exerciam tanto a liderança dessa frente como a hegemonia no interior do bloco no poder.

A presença da grande burguesia interna nessa frente tinha razões concretas e relação direta com o período anterior – no qual prevaleceu a política de juros altos, privatização, declínio do papel de fomento do Estado, abertura econômica acentuada etc. –, no qual parte de seus interesses haviam sido colocados em segundo plano em nome do grande capital financeiro, que exercia, segundo a concepção adotada neste trabalho, a hegemonia no interior do bloco no poder à época.

Diante desse quadro, era natural que as políticas de Estado, nas mais diversas áreas, mas, sobretudo, as políticas econômicas e sociais, refletissem, em algum grau, os interesses dessa frente, já que ela dava ao governo sustentação política e com ele havia chegado ao poder.

A política de valorização real do salário mínimo, a ampliação do crédito e os programas de transferência de renda se enquadram nessas medidas. Essas ações, aliás, não apenas beneficiavam setores específicos e bastante numerosos da população como beneficiavam a própria burguesia interna, porque atuavam no sentido de fortalecer o mercado interno.

Outra ação que ia ao encontro desses interesses e os reforçava, era a atuação do BNDES, braço importante da política econômica defendida e praticada pelo PT.

Pregava-se uma atuação mais firme do banco como agente financeiro, notadamente no fortalecimento de grupos de capital privado nacional e no financiamento de

setores ligados à infraestrutura (geração e transmissão de energia elétrica, siderurgia, transportes etc.).

A tese subjacente a essa proposta era a de que o capitalismo brasileiro não tinha logrado alcançar uma maior centralização de capital pela “ausência de um capital financeiro que articulasse e liderasse a acumulação industrial.” O Estado nacional foi “o principal financista do desenvolvimento, mas nunca em condições ou com vontade política de comandar em termos reais o processo de acumulação.” (GHIBAUDI; LALTUF, 2017, p. 43).

A atuação do banco, dessa perspectiva, foi bastante efetiva. Primeiro, pelo volume de recursos que a instituição desembolsou ao longo dos anos, que cresceu de modo consistente a partir de 2003 e até 2014 – há uma queda inexpressiva de 2010 para 2011 (3,3%) e outra de 2013 para 2014 (1,42%).

Nos anos Dilma Roussef, a área de infraestrutura recebeu recursos volumosos nos setores de transporte e energia elétrica. Neste último, o banco teve papel importante no financiamento da geração e transmissão de energia elétrica. Veja-se, nesse aspecto, a presença de companhias ligadas ao setor entre os maiores beneficiários dos desembolsos, conforme Tabela 3.

A título de exemplo, a Norte Energia S.A., que é uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada para construir e operar a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, recebeu mais de R\$ 23 bilhões em financiamento. Esse valor corresponde ao principal desembolso para o período de 2011 a 2015, de acordo com a Tabela 3.

Houve também uma política de desembolsos para o setor de petróleo e gás e mineração, vide o caso da Petrobras S.A. e da Vale S.A., que são duas das principais companhias beneficiadas pela política do banco.

A indústria, o comércio e serviços e o setor agropecuário também contaram com a liberação de grande volume de recursos.

Em segundo lugar, pela distribuição de recursos aos grupos de capital privado nacional, na direção de consolidação de alguns setores, que era um dos objetivos da política de financiamento da instituição.

Analisando-se os dados agregados de 2011 a 2015 (Tabela 3), vê-se a presença de 21 companhias ligadas aos setores de construção pesada, papel e celulose, alimentos e bebidas, petroquímica, logística, indústria de equipamentos elétricos, material de transporte e geração e distribuição de energia.

Quando se observa a participação desses setores entre os maiores tomadores, dados os critérios estabelecidos para selecioná-los, percebe-se que o percentual de participação desses grupos no total é de 26%, em um universo de 81 beneficiários, todos com valores acima de R\$ 1 bilhão.

Aprofundando a análise, se excluirmos da relação os entes federados, os bancos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BRDE), a FINEP, o SENAI e as sociedades de economia mista, fica ainda mais evidente a presença desses grupos entre os principais beneficiários dos desembolsos do BNDES. No total, as companhias de capital privado nacional representam 37%.

Esse recorte analítico, em que se excluí da relação determinados beneficiários, como os entes federados, por exemplo, torna ainda mais clara a capacidade desses grupos de acessarem os recursos do banco e evidencia a posição da burguesia interna no interior do bloco no poder.

Há que se destacar a possível existência de continuidade na política do BNDES em relação aos mandatos anteriores do PT. Duas evidências sustentariam essa afirmação: uma, diz respeito ao aumento crescente dos recursos desembolsados, vide Gráfico 2, que começam em 2003 e se encerram em 2014; outra, pela constância de grupos e setores entre os maiores beneficiados, nos termos demonstrados no quarto capítulo.

A crise que desembocará no afastamento de Dilma Roussef em 2016 tem muitas interpretações, tanto mais complexas quanto mais elementos são levados em consideração na análise.

Uma possível explicação é vê-la como resultado de um conflito de classes entre as frações que conformavam a burguesia interna.

As políticas anticíclicas postas em ação para o enfrentamento da crise que se acirra em 2011 passam a afetar alguns dos interesses da fração ligada ao capital financeiro.

Essas medidas, que estavam relacionadas à redução de juros, sustentação do crédito e do investimento e de apoio à produção industrial, tinham por objetivo beneficiar à fração da burguesia interna ligada ao capital industrial. Com essa política, o governo teria se posicionado a favor de uma certa fração da burguesia interna, causando um desequilíbrio no seu interior, conforme sustenta Queiroz (2018).

Para a efetivação dessa política, o papel do BNDES e os recursos geridos e posteriormente desembolsados por ele eram fundamentais. Primeiro, porque o banco, pela sua própria natureza, tinha capacidade de coordenar parte importante dessas políticas (crédito, investimento e apoio à indústria). Segundo, porque o volume de recursos geridos e desembolsados, dada a sua magnitude, poderiam afetar positivamente a atividade econômica.

Dessa perspectiva, poderia se dizer que o aumento dos desembolsos e o papel ativo que o BNDES passou a desempenhar na política econômica durante os governos do PT, cujo ápice é o primeiro mandato de Dilma Roussef, contribuíram de algum modo para o acirramento da crise política, na medida em que contrapuseram os interesses de frações distintas da burguesia interna.

Há que se considerar que a crise que levou ao *impeachment* passa por muitas instâncias e não é tarefa fácil determiná-las com segurança. A ideia deste trabalho

foi, na medida do possível, tentar lançar alguma luz sobre esse período turbulento da história recente do Brasil.

De qualquer forma, a complexidade do tema exige um estudo mais aprofundado, inclusive sobre a pertinência da hipótese aqui abordada.

6. REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório Anual 2011**. Brasília, 2011. 121 p. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/063fc63d-d046-4137-8691-80aa9cca51ef/relatorio_anual2011.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m3Cb8-f. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. **Relatório Anual 2012**. Brasília, 2012. 100 p. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/526c4698-a976-44fd-b3f5-0a22428d23ec/relatorio_anual2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=Ik3OIJT&CVID=Ik3OIJT&CVID=Ik3OIJT&CVID=Ik3OIJT. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Relatório Anual 2013**. Brasília, 2013. 86 p. Disponível em:

[https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/21bc07c8-8cac-4bed-adbb-c0de22986dd8/RA_2013.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN](https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/21bc07c8-8cac-4bed-adbb-c0de22986dd8/RA_2013.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN&CVID=ljvDnCN). Acesso em: 25 set. 2020.

_____. **Relatório Anual 2014**. Brasília, 2014. 51 p. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/10c89296-5ef7-4450-a272-204fe01814bc/RA_2014.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljvD9Yn&CVID=ljvD9Yn&CVID=ljvD9Yn&CVID=ljvD9Yn&CVID=ljvD9Yn. Acesso em: 26 set. 2020.

_____. **Relatório Anual 2015**. Brasília, 2015. 64 p. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4a02a277-9b82-477e-baaf-d5fd579f9af3/RA+2015_01nov2016_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lwGjbZj. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. **Relatório Anual 2016**. Brasília, 2016. p. 68. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a110c83c-394b-49d3-9706-4a43b18ab557/RA-2016-WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IN1hxIM>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____. **Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. **Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>. Acesso em: 20 out. 2020.

BOITO JR., Armando. A burguesia no governo Lula. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 21, p. 52-76, 2005. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo120artigo3.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *In*: BOITO JR., Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018a, p. 99-119.

_____. Estado, burguesia e neoliberalismo no governo Lula. *In*: BOITO JR., Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018b, p. 19-54.

_____. Governos Lula: A nova “burguesia nacional” no poder. *In*: BOITO JR., Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018c, p. 55-98.

_____. Os atores e o enredo da crise política. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2016, p. 22-28.

_____. O legado dos governos do PT. *In*: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias: O Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Ed. Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017, p. 27-34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 30, nº 4, p. 663-686, out./dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n4/v30n4a07.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Ed. Todavia, 2018.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo**. Texto para discussão. Campinas, n. 205, mai. 2012. Disponível em: <https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 19 mai. 2019.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**. Santa Catarina, v. 9., n. 17, p. 101-139, out. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/15675/14196>. Acesso em: 20 abr. 2019.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para discussão. Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/TD303.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2020.

ENGELS, Friedrich. Prefácio. *In*: MARX, Karl. **As lutas de classes na França**. De 1848 a 1850. São Paulo: Ed. Boitempo, 2012.

FARIAS, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 28, p. 81-98, 2009. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

FILGUEIRAS, Luiz. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. Centro Celso Furtado e BNB, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Filgueiras_padrao%20de%20desenvolvimento%20brasileiro_0.pdf. Acesso em: 19 mai. 2019.

GARZON, Luis Fernando Nova. BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014). *In*: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (Orgs.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2017, p. 129-161.

GHIBAUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação. *In*: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (Orgs.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2017, p. 37-58.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

Disponível em:

http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/260220162201_Texto3ReinaldoSeminar.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

LANDIM, Raquel; LEOPOLDO, Ricardo; TEREZA, Irany. BNDES decide abandonar a política de criação de “campeãs nacionais”. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2013. Economia & Negócios, não paginado. Disponível em:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>. Acesso em: 24 out. 2020.

MALTA, Cynthia. Modelo de crescimento está esgotado, diz passos. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 abr. 2013, não paginado. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/coluna/modelo-de-crescimento-esta-esgotado-diz-passos.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2020.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-257, out./dez. 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2019.

OREIRO, José Luís. Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999-2011). **8º Fórum de Economia de São Paulo – FGV**, 2011. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16920/1%20Painel_Oreiro%20texto.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2016, p. 60-65.

POCHMANN, Marcio. Impasse entre mobilidade e polarização recentes no capitalismo brasileiro. *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015, p. 165-171. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-para-quem.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2020.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1976.

_____. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

QUEIROZ, Felipe. Crise política no governo Dilma Rousseff: uma análise a partir do conflito de classes. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 27, p. 136-153, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.uff.br/index.php/csonline/article/view/17521>. Acesso em: 7 nov. 2020

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; DA COSTA, Fernando Nogueira. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 4, p. 975-1009, dez. 2012. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642269/9744>.

Acesso em: 30 out. 2020.

TROTSKY, Leon. A curva do desenvolvimento capitalista. *In*: TROTSKY, Leon. **O capitalismo e a crise da economia mundial: textos sobre a Crise de 1929**. São Paulo: Ed. Sundermann, 2008, p. 97-103.