

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA ALVES**

**POLÍTICA INDUSTRIAL, BNDES E O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2010-2014):**  
**O (NEO)DESENVOLVIMENTISMO EM PERSPECTIVA.**

**RIO DE JANEIRO**

**2020**

**LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA ALVES**

**POLÍTICA INDUSTRIAL, BNDES E O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2010-2014):  
O (NEO)DESENVOLVIMENTISMO EM PERSPECTIVA.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador:

Prof. Dr. José Paulo Martins Jr

Rio de Janeiro  
2020

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

d474 de Oliveira Alves, Luiz Gustavo  
Política industrial, ENDES e o Governo Dilma  
Rousseff (2010-2014): O (neo)desenvolvimentismo em  
perspectiva. / Luiz Gustavo de Oliveira Alves. --  
Rio de Janeiro, 2020.  
64

Orientador: José Paulo Martins Jr. .  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, 2020.

1. Política Industrial. 2. ENDES. 3. Frações de  
Classe. I. Martins Jr. , José Paulo , orient. II.  
Título.

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA ALVES

POLÍTICA INDUSTRIAL, BNDES E O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2010-2014): O  
(NEO)DESENVOLVIMENTISMO EM PERSPECTIVA.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Orientador: Prof. Dr. José Paulo Martins Jr  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof Dr. Christy Ganzert Gomes Pato  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. João Roberto Lopes Pinto  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## **Agradecimentos**

À Beatriz, grande companheira de uma vida, pelo suporte, amor, carinho e choques elétricos capazes inculcar determinação sem precedentes sempre que necessário. Acima de tudo, obrigado pela amizade e por ser sempre essa parceria incentivadora nas horas vagas. Perfeitamente imperfeitos juntos

À Luiz, também conhecido como “pai”, Jura, carinhosamente tratada como “mãe” e Gui, o “grande irmão”. Porque família é, sempre foi e sempre será aonde tudo começa.

Ao meu orientador, tolerante guia, e todos os outros professores que marcaram a minha vida e fizeram parte de minha trajetória. Pois este trabalho é resultado da inspiração fornecida por vocês.

Aos comuns, aos que pegam transporte público, aos que trabalham e estudam, aos que caem e se erguem incontáveis vezes. A nossa insistência em fazer do mais azedo dos limões algo que se parece com uma limonada é a verdadeira essência da vida.

Aos herdeiros e herdeiras do negro drama. Desde todos e todas que somente vislumbraram o topo da montanha até quem hoje pavimentam o caminho da excelência negra, carregando dor e violência, mas poder e realeza no DNA. Pois a teimosia dos sobreviventes de pele escura que recusam os signos da morte é o que um dia há de redimir este país.

## **Resumo**

Muitos buscaram compreender a experiência histórica do governo Dilma Rousseff, especialmente no que diz respeito ao seu primeiro mandato (2010-2014), enquanto um experimento desenvolvimentista, dessa maneira, com vista a um processo reindustrialização e diversificação da estrutura produtiva. Houve, por meio do crescente retorno da centralidade da política industrial, a tentativa de resgatar as antigas preocupações do desenvolvimentismo em sua versão originária, visando o caminho da reindustrialização como forma de impedir um processo de reprimarização da economia e de superar obstáculos estruturais presentes para sustentar o crescimento de forma mais prolongada. Este trabalho, no entanto, propõe uma visão alternativa. A hipótese aqui discutida é de que o governo de Dilma I (2010-2014) não representou a retomada de uma estratégia desenvolvimentista na medida em que a política de financiamento do BNDES deu continuidade a hegemonia do grande capital nacional centrado no setor de commodities e produtos de baixa tecnologia. Ao utilizar as políticas de financiamento implementadas pelo BNDES, sua trajetória e disputas de frações de classe como base de análise, a pesquisa buscou no estudo de caso da JBS um posto de observação privilegiado. Esta dissertação, então, busca contribuir para o debate acerca do sentido das políticas públicas do Estado brasileiro, levando em conta os grupos e setores econômicos que, a partir das suas conexões com o Estado, acabam sendo os grandes beneficiários das políticas postas em prática.

Palavras-chaves: Desenvolvimentismo; Frações de classe; BNDES; Políticas Públicas

## **Abstract**

Many have sought to understand the historical experience of the Dilma Rousseff government, especially with regard to its first term (2010-2014), as a developmental experiment, in this way, aiming at a process of reindustrialization and diversification of the productive structure. Through the growing return to centrality of the industrial policy, there was an attempt to rescue the old concerns of developmentalism in its original version, aspiring to a path of reindustrialization as a way to prevent a reprimarization process of the economy and to overcome structural obstacles to sustain growth for a longer period. This work, however, proposes an alternative view. The hypothesis discussed here is that the government of Dilma I (2010-2014) did not represent the resumption of a development strategy since the BNDES financing policy continued the hegemony of large national economic groups centered on the commodities and low-tech products sector. When taking into account the financing policies implemented by BNDES, its trajectory and class fraction disputes as a basis for analysis, the research used the case study of JBS as a privileged observation post. This dissertation, then, seeks to contribute to the debate about the meaning of public policies of the Brazilian State, taking into consideration the groups and economic sectors that, from their connections with the State, end up being the great beneficiaries of the policies put into practice.

**Keywords:** Developmentalism; class fractions; BNDES; Public Policies

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	PERSPECTIVA TEÓRICA .....	15
2.1	Conceituando desenvolvimentismos: o Nacional-desenvolvimentismo.....	15
2.2	Conceituando desenvolvimentismos: o Neodesenvolvimentismo.....	18
2.3	Sobre o Estado no capitalismo.....	23
3	A DISPUTA POLÍTICA PELO BNDES.....	25
3.1	A trajetória do BNDES .....	25
3.2	Plano Brasil Maior e o peso da política industrial .....	31
3.3	Frações de classe e disputa pelo BNDES .....	33
3.4	BNDES: Estado e Capital .....	36
4	JBS: ESTUDO DE CASO.....	41
4.1	Trajetoária até 2005 .....	42
4.2	Apoio mais visível do BNDES - 2007-2011 .....	43
4.3	JBS 2012-2014.....	50
4.4	Influência do BNDES: Participação acionária e gestão.....	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	56
6	REFERÊNCIAS .....	61



## 1 INTRODUÇÃO

No decorrer da história, o desenvolvimentismo ganhou a forma de um processo de acumulação de capital com transformação da estrutura produtiva, das capacidades tecnológicas que a apoiam e da estrutura social. A presença de um projeto nacional de desenvolvimento com o intuito de promover o processo de industrialização através da intervenção do Estado foi a grande marca da sua versão mais originária; e, apesar das naturais oscilações, é possível destacar que essa forma foi capaz de influenciar substantivamente a evolução das políticas econômicas dos governos brasileiros no período que vai de 1930 a 1980. Seu momento de crise colocou a perspectiva em xeque devido as consequências trazidas pela crise da dívida que atingiu fortemente o país nos anos 1980. Com efeito, a década de 1990 se caracterizou tanto pela exaustão dessa agenda como também de ascensão do neoliberalismo do consenso de Washington.

A década sucessora, no entanto, trouxe o resgate das discussões sobre um projeto nacional, especialmente a partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2003. Em uma perspectiva neodesenvolvimentista, a nova estratégia de desenvolvimento se apoiaria na construção de políticas e instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento sem que necessariamente o Estado assumisse a liderança no processo de industrialização, planejamento e realização direta dos investimentos. A definição dos limites de uma política industrial, conseqüentemente, contaria com uma atitude menos participativa do Estado em relação a versão anterior. Apesar das diferenças presentes entre desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo, não se pode perder de vista elementos que mantêm o vínculo entre as duas perspectivas, como o fato de constituir uma alternativa à ortodoxia econômica e o objetivo de desenvolver a estrutura produtiva industrial por meio de políticas industriais e macroeconômicas voltadas para a promoção de um trajetória de crescimento sustentável. (CURADO, 2017)

A delimitação desses conceitos define a ponto de partida para a pesquisa, a qual se propõe a analisar a estratégia de desenvolvimento executada pelo governo da Presidente da República Dilma Rousseff (2010-2014). Destaque conferido por esse trabalho a esse período se explica pelo entendimento dado a época por diferentes setores da sociedade – desde setores acadêmicos até sindicais e empresariais – do quão preciso seria a superação de obstáculos para que o crescimento econômico ganhasse um novo impulso após o fim do governo Lula (2003-2010). O modelo caracterizado pela expansão do mercado interno, através de políticas de transferência de renda, aumento do salário mínimo e ampliação do investimento em

infraestrutura física e social – enfrentaria limites, sobretudo devido à baixa competitividade e fragilidade do setor industrial (CARVALHO, 2018). Um modelo mais pautado pelo desenvolvimento industrial, com maior ênfase nas exportações à semelhança dos formatos implementados pelos países asiáticos, se imporia à ordem do dia. A tentativa foi pela construção e operacionalização de um novo padrão de crescimento dado o arrefecimento do ciclo que imperou durante os anos do governo Lula. (CARNEIRO, 2018)

O termo “nova matriz econômica” terminou por ganhar destaque no sentido de descrever o que seria uma transição rumo ao novo modelo. Carvalho (2018), Carneiro (2018), Mello e Rossi (2018), Singer (2015) definem alguns aspectos centrais da agenda do período. Para Mello & Rossi (2018), buscou-se solucionar os problemas estruturais herdados do governo anterior por meio de uma “agenda industrialista” com uma série de políticas voltadas para o lado da oferta de maneira a contornar os efeitos dos entraves estruturais que condicionam o desenvolvimento brasileiro. Carvalho (2018) confere, ao que ficou conhecido como “Nova Matriz Econômica”, a alcunha de “Agenda FIESP” dado o suporte oferecido pelas instituições patronais e sindicais ao conjunto de políticas no sentido de retomar um projeto industrializante. Singer (2015) e Carneiro (2018) conferem às políticas postas em prática pelo novo modelo o caráter de “ensaio desenvolvimentista” ao fazer referência ao conjunto de medidas aplicadas no referido período em razão do intento de desobstrução dos caminhos para retomada industrial e crença no papel do Estado no planejamento para superar o esgotamento do dinamismo do modelo anterior.

À princípio, o lançamento em agosto de 2011 pelo governo do *Plano Brasil Maior* concretizaria a aposta na reindustrialização. Muito mais do que suceder e manter as bases da anterior *Política de Desenvolvimento Produtivo PDP*, vigente de 2008 a 2011, seu objetivo era não somente buscar a manutenção de um crescimento econômico em um contexto econômico não tão favorável quanto o adensamento do parque industrial brasileiro num horizonte de metas fixadas a curto prazo agora numa nova tentativa de apoio a setores com maior inovação tecnológica. Ademais, seguindo as diretrizes da política industrial lançada, o uso intensivo do BNDES foi um dos pontos focais da estratégia implementada. A expansão da linha de crédito subsidiado para o investimento das empresas através de repasses recebidos do tesouro potencializou o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) lançado em junho de 2009 em resposta à crise. (DELGADO, 2016)

Não obstante, é por incorporar a herança da tradição política e intelectual do nacional-desenvolvimentismo que a atuação do BNDES ganha destaque nesta pesquisa. Dentro de tal tradição, uma atuação decisiva e constante do Estado seria primordial para promover a superação dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento e o alcance dos patamares de

produtividade, competitividade e integração territorial dos países centrais. Da mesma forma que ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores e os governos Lula e Dilma, em um olhar mais superficial, teria representado um ponto de inflexão da política de desenvolvimento, assim também teria se dado com o papel do BNDES. A instituição emerge, nesse período, como um dos principais agentes dos processos econômicos e institucionais a ponto de ser factível considera-lo um dos mais importantes centros em termos de execução, formulação e definição de programas de investimento, agindo de maneira decisiva na conformação das dimensões socioeconômicas da sociedade brasileira no começo deste século.

Sobretudo de 2003 em diante, o banco se reafirmou como importante instrumento de política econômica. Aumenta de maneira significativa sua função enquanto financiador do investimento de longo prazo, correspondendo, no final da década, a quase um terço no que tange ao financiamento das grandes corporações com atividades no país. Se consolida a partir desse período uma narrativa desenvolvimentista em torno da configuração de uma nova proposta de projeto nacional de desenvolvimento (GHIBAUDI e LALTUF, 2017). A partir de 2012, a ampliação do crédito passa a ganhar novos contornos, mantendo o ritmo acelerado de expansão que caracterizou o período pós-crise de 2008. Em relação às empresas, a trajetória de expansão é, em grande parte, justificada pela expansão de crédito do BNDES a juros subsidiados e possibilitada por meio dos aportes de recursos do tesouro. (CARVALHO, 2018)

Dada essas questões, o propósito primordial desta pesquisa é apresentar um olhar mais crítico sobre, tal como definido por Singer (2015), o “ensaio desenvolvimentista” posto em marcha, conferindo destaque às políticas industriais do governo, especialmente no que tange as políticas de financiamento do BNDES aos principais grupos econômicos brasileiros. Em outros termos, compreender o significado profundo da experiência desenvolvimentista e dos impactos das políticas do BNDES durante o período de maneira a questionar o caráter desenvolvimentista ou novo-desenvolvimentista atribuído às políticas econômicas colocadas em prática.

Se num primeiro momento a manutenção do poder com o Partido dos Trabalhadores sob a batuta da presidente Dilma Rousseff parecia inaugurar um avanço da trajetória desenvolvimentista, rompendo com os limites e obstáculos estruturais que o modelo anterior poderia vir a enfrentar no curto prazo, quando se coloca em perspectiva um dos aspectos centrais das políticas efetivamente implementadas – como vem a ser o caso da política de financiamento do BNDES – cabe o questionamento sobre o seu caráter neodesenvolvimentista. Sobretudo, no que tange a uma trajetória de reindustrialização do país, apesar de toda a narrativa desenvolvimentista estimulada, do suporte de instituições patronais e sindicais e da própria

intencionalidade de um projeto de desenvolvimento por meio de políticas industriais mais incisivas, como veio a ser o caso do “Plano Brasil Maior”.

Convém questionar se os principais grupos econômicos beneficiados pela política de financiamento não representam setores com baixa densidade tecnológica; ou seja, um padrão de financiamento em favor muito mais das commodities do que propriamente de um ativismo estatal com o propósito da busca pela reindustrialização. Para tanto, parte-se da hipótese de que o governo de Dilma I não representou, na prática, a retomada de uma estratégia desenvolvimentista dado que a política de financiamento do BNDES deu continuidade a hegemonia do grande capital nacional centrado no setor de commodities e produtos de baixa tecnologia

Argumenta-se na pesquisa o BNDES enquanto um dos mais importantes “centros de decisão” e de como essa fração de classe permaneceu enquanto o principal recipiente de um dos mais importantes constituintes da política industrial dos últimos anos. Entende-se, por conseguinte, a sua hegemonia e de como o próprio governo Dilma, efetivamente, não constituiu um ponto de inflexão rumo a uma trajetória de diversificação da estrutura produtiva ou de reindustrialização. Embora seja possível observar uma maior ação planejada do Estado não se alterou de maneira significativa um padrão de alinhamento aos grandes grupos econômicos que possuem seu *core-business* em commodities.

Optou-se pela via de tratar de um dos aspectos centrais da política industrial de forma a contribuir para um maior entendimento do funcionamento do Estado brasileiro e do sentido real nos tempos atuais de uma estratégia de desenvolvimento. O trabalho se organiza em três partes, introdução e considerações finais à parte. A primeira trabalha os aspectos mais importantes que fundamentam a perspectiva teórica tais quais o desenvolvimentismo e seus diferentes significados, a abordagem sobre o Estado no capitalismo. A segunda opera no sentido de analisar com mais detalhes a política industrial, a trajetória recente do BNDES assim como as disputas entre diferentes frações de classe sobre a instituição. Por fim, a terceira promove um estudo de caso da JBS como um ponto de observação ideal da direção concreta das políticas de financiamento do BNDES.

## 2 PERSPECTIVA TEÓRICA

### 2.1 Conceituando desenvolvimentismos: o Nacional-desenvolvimentismo

Enquanto contrapartida do subdesenvolvimento e solução a esse problema, o desenvolvimento ocupa, especialmente do início do pós-guerra em diante, uma posição central na agenda política e no pensamento econômico latino americano. A força que o debate em torno do desenvolvimento ganha tem seu contexto ligado a alguns condicionantes sociais, econômicos e políticos, principalmente em função das diversas perspectivas ligadas serem uma resposta e uma necessidade sociopolítica de estimular o crescimento e possibilitar o alcance dos países atrasados em relação aos desenvolvidos. Processos tais quais o padrão de intervenção e planejamento econômico da URSS, a descolonização da Ásia e da África, o aumento da distância em termos de crescimento intensivo da economia, assim como a própria crise do liberalismo ganharam um peso significativo e prepararam o terreno para diversas perspectivas teóricas, estratégias e políticas a serem implementadas em diferentes países e momentos. (MEDEIROS, 2013)

Previamente a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, para Chang (2010), é possível afirmar a existência de um consenso geral de que o desenvolvimento estava fortemente conectado a transformação da estrutura produtiva, das próprias capacidades que o apoiam e – enquanto resultado – a própria transformação da estrutura social. Isso envolve, na visão de Bastos e Oliveira (2016), um processo de acumulação de capital com mudanças estruturais no qual o segundo acompanha a trajetória do primeiro. Mesmo que não exclusivamente, o meio pelo qual se atingiria tal alteração das capacidades sociais e tecnológicas seria justamente a industrialização. Ainda assim, por mais antigo que o debate seja, convém destacar também o caráter multidisciplinar do campo à medida em que, ao longo do tempo, impulsionado por uma grande variedade de atores e pesquisadores, passou a abordar crescentemente outras questões tais quais temas vinculados ao desenvolvimento local, gestão pública, gestão social, justiça social, sustentabilidade ambiental, entre outros campos. É partir de um conceito amplo que Celso Furtado (apud CORDEIRO, 2014) vê o desenvolvimento como um projeto de autotransformação de uma sociedade; um conjunto de respostas com um sentido para além do simples aumento da oferta de bens ou da acumulação de capital.

É nesse sentido que Oliveira (2017), ao propor uma discussão sobre o próprio conceito de desenvolvimento, oferece uma perspectiva mais ampla, compreendendo-o como “uma

categoria histórica e social mobilizada em torno da economia política” (p. 4). O seu enfoque percebe a problemática do desenvolvimento a partir de uma mentalidade de governo e de um princípio para a organização social direcionada a produção de riqueza e bem-estar. Posto de outra maneira, reflete uma maneira moderna de compreensão do tempo histórico, no qual se impõe um movimento de modernização constante do qual o desenvolvimento econômico, ou seja, a livre produção de coisas e necessidades, possuindo a tecnologia como resultado mais notório, é para onde tenderia o processo civilizador. Um sinônimo de modernidade e progresso que, no entanto, constitui corporalidades, molda subjetividades e direciona a política, já que, no que tange a questão do desenvolvimento do próprio capitalismo, constitui também uma forma de organização social e racionalidade política que produz indivíduos e sociedades para além de incidir sobre as capacidades e alternativas das estratégias e modos de vida de cada pessoa ou população.

Levando em conta esse interlúdio sobre o desenvolvimento, convém posicionar o *desenvolvimentismo* e suas variações enquanto paradigma do progresso, reflexão teórica e sua importância e peso histórico para o campo das disputas políticas. Diferentes autores buscaram delimitá-lo ao longo da história. Para Bresser-Pereira (2012), o nacional-desenvolvimentismo, ou sua versão antiga, representa o período que vai dos anos 1930 a 1980 no qual estratégias nacionais de desenvolvimento foram implementadas nos países latino americanos. Influenciado pela economia clássica de Adam Smith e Karl Marx, da teoria macroeconômica de Keynes e Kalecki e as ideias da teoria do desenvolvimento – ideias as quais desembocariam no estruturalismo latino-americano<sup>1</sup> –, o nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia apoiada nessas ideias.

Rejeitava-se, assim, o pensamento neoclássico com base no pressuposto que os mercados apenas seriam eficazes na alocação de recursos caso trabalhassem paralelamente ao planejamento econômico. Economistas políticos como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares (apud PINHO, 2012) distinguem a ação estatal como imprescindível para concepção, formulação, planejamento e execução de políticas públicas para o desenvolvimento. Por assim dizer, é caracterizado por um ativo papel do Estado na promoção do crescimento econômico que se dá via industrialização, pela própria participação do Estado no estabelecimento empresas

---

<sup>1</sup> Bresser-Pereira (2012) destaca essa escola de pensamento como uma versão latino-americana da teoria econômica do desenvolvimento que propunha uma estratégia nacional-desenvolvimentista pautada na industrialização por substituição de importações. Entre seus elementos fundamentais estão a crítica da lei da vantagem comparativa, o fato de economias subdesenvolvidas possuírem oferta limitada de mão-de-obra, a função de produzir poupança forçada a ser executada pelo Estado, a existência de uma inflação estrutural e o investimento estatal direto em setores chaves.

públicas e da participação do empresariado privado e das empresas transnacionais que, em paralelo ao Estado, constituiriam um tripé.

Bielschowski (1996), com seu trabalho sobre o pensamento econômico brasileiro, também se debruçou sobre o tema. Confere mais enfoque às inquietações dos economistas no período de 1930 a 1964, que constituiriam, na sua visão, as origens, o amadurecimento, auge e crise do ciclo desenvolvimentista. Ele identifica um projeto de desenvolvimento perseguido por economistas e intelectuais no que tange a problemática brasileira. Define o desenvolvimentismo como um projeto de industrialização planejado e apoiado pelo Estado, o qual surgiu como solução histórica dado as questões de alcance nacional e os problemas de longo prazo a serem superados na trajetória econômica brasileira.

Além de um projeto, é a própria ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional a partir de em uma estratégia de acumulação na indústria com alguns elementos que conferem singularidade tais quais: a viabilidade de instauração de um sistema industrial integrado no país; a necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de tornar possível a acumulação de capital; a formação da ideia de que o Estado é o guardião dos interesses coletivos da nação e promotor da unificação nacional; nacionalismo econômico. A industrialização, convém ressaltar, somente perdura por meio de um apoio estatal com base em investimentos diretos, indo além do planejamento econômico e do controle sobre recursos naturais.

Medeiros (2013) é mais um autor que também enfatiza o desenvolvimentismo como uma estratégia de acumulação e uma ideologia predominante coordenada por Estados nacionais, favorecendo a formação de grandes empresas industriais e seus mercados. Tais estratégias nacionais de desenvolvimento buscaram compensar a superioridade tecnológica e de poder dos países avançados. Foram liderados e coordenados por Estados desenvolvimentistas, em outros termos, aqueles que construíram graus mais elevados de coesão de interesses e legitimidade política em torno de estratégias de acumulação industrial. É importante lembrar que essas mesmas estratégias não dependeram exclusivamente das capacidades estatais, mas evoluíram a partir de um determinado ponto de partida formado pelo seu grau relativo de desenvolvimento, pela base econômica material inicial, pelos interesses econômicos e regimes de propriedade associados a essa base e as oportunidades e restrições criadas pelos países centrais. A atuação deliberada do Estado, especialmente na conjuntura do pós-guerra, visando a afirmação de projetos nacionais de desenvolvimento, a promoção da grande empresa e mudança estrutural

para deslocar a especializações produtivas são marcas indelévels do desenvolvimentismo, nesse sentido.

Posto de outra maneira, para entender o desenvolvimentismo é preciso levar em conta sua ampla dimensão ideológica, estratégia e política na medida em que se configurou como uma forma de países fora do núcleo das nações mais avançadas econômica e tecnologicamente superarem o subdesenvolvimento. É fruto de um conjunto de diferentes influências teóricas e seu auge é resultado de um determinado contexto nacional e internacional. Para além disso, tem diversos condicionantes que tiveram um peso significativo sobre as diferentes experiências ao longo século XX. É imprescindível ter em mente, sobretudo, a relevância do papel do Estado para provocar mudanças sociais a partir da alteração da estrutura produtiva. Ao olhar para essa atitude ativa, ressalta-se não somente sua função enquanto planejador ou coordenador no sentido de estímulo a industrialização – a pedra angular do desenvolvimento - mas também fortemente presente em termos de investimento direto, controle sobre os recursos naturais e participação de empresas públicas.

## **2.2 Conceituando desenvolvimentismos: o Neodesenvolvimentismo**

Se o período anterior relatado diz respeito ao auge das estratégias de desenvolvimento, a década de 1980, por outro lado, apresentou-se como um ponto de inflexão nessa trajetória. É um período também caracterizado pelo início do processo de desregulação financeira, abertura comercial e maior peso das finanças na economia internacional, da perda relativa de autonomia na gestão cambial por parte dos Estados, subordinação da macroeconomia a estabilidade da moeda, de consolidação das novas formas de organização do trabalho e das empresas (HARVEY, 2008). Compreender a explosão da finança global é também levar em conta as transformações do capitalismo global nos últimos 30 a 40 anos da quais alguns fatores se destacam. Dentre eles: a nova era das finanças, a reestruturação da produção industrial com a nova revolução industrial e ascensão das novas tecnologias, dispersão do setor de serviços corporativos junto a formação de uma nova estratégia de relações econômicas e o profundo enfraquecimento do mundo do trabalho. Mudanças que na visão de Leo Panitch:

“foram cruciais para a maneira que o capitalismo global foi ‘concebido’ nas décadas finais do século XX. Um verdadeiro sistema financeiro global baseado na internacionalização do sistema financeiro tornou-se nem mito ou muito menos uma tendência alarmante, porém a realidade. (PANITCH, p. 192, 2012 tradução nossa).



Acompanhado da derrota de forças nacionalistas e socialistas, da decadência dos regimes comunistas e da crise da dívida dos anos 1980, assim como ideologicamente celebrado pelo neoliberalismo, tal processo histórico levou maior parte dos Estados a adotarem estratégias compatíveis com sua integração ao capitalismo. Compreende-se tal dinâmica como parte das transformações do capitalismo global, na qual o mercado financeiro passou a assumir posição central na acumulação capitalista, em relação às dinâmicas produtivas (ROBINSON, 1998). Não por menos, o caso brasileiro conecta-se a um contexto global de transformação do modo de produção capitalista.

Os impactos dessa nova conjuntura fazem-se sentir no nosso contexto como um todo. Consolida-se a crise definitiva do modelo de substituição de importações, da própria ideologia desenvolvimentista e da base política que o sustentou. Diametralmente oposta à força da ascensão da ortodoxia convencional foi a capacidade de resistência do desenvolvimentismo, fator este que o enfraqueceu ainda mais e sua base política. As transformações da economia mundial se refletiram de forma bastante singular no Brasil, passando pela crise da dívida até sua adaptação dentro da globalização financeira. Na década de 1990, não somente a América Latina se inseriu externamente enquanto receptora de fluxos financeiros de curto prazo, mas também a combinação de abertura comercial e financeira com câmbio valorizado acabou por resultar na expansão acentuada das exportações de bens primários e deslocamento da indústria na direção das commodities (MEDEIROS, 1997).

O fracasso da agenda neoliberal em promover o desenvolvimento econômico na América Latina durante esse referido momento histórico, no entanto, trouxe uma nova conjuntura de revisão da ortodoxia convencional. A desregulação terminou por liberar capitais dos seus entraves, permitindo-os a buscar no setor financeiro as melhores formas de maximizar os lucros. Os investimentos especulativos tornaram-se assim muito mais atraentes dos que os produtivos, fator este que resultou em uma brutal transferência de renda de um setor para outro. Em contraposição, o projeto de liberalização das economias latino americanas, materializado na proposta do consenso de Washington, sofreu forte impacto com a ascensão de governos considerados de centro-esquerda. Esses, por sua vez, em maior ou menor grau, promoveram uma nova forma ativismo do Estado, que teria em seu núcleo o desenvolvimento capitalista nacional além da crítica aos impactos sofridos pela economia nos últimos anos, dos quais se pode destacar financeirização da economia (BAN, 2012).

É na esteira desses acontecimentos que se pode tratar da mudança na dinâmica de poder latino-americana, especialmente no começo deste século. Tal inflexão representou, à primeira

vista, uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente nas últimas décadas do século passado. Não obstante, se posicionou em um contexto regional mais amplo, marcado pelo surgimento de novas correlações de forças e, também, denominado como a Maré Rosa (NASCIMENTO JUNIOR, 2017; TOLEDO, 2016; SILVA, 2015). Muito embora possua diversas especificidades, se caracteriza pela busca de políticas de crescimento econômico e distribuição de renda. Tal mudança não somente está relacionada ao avanço de uma nova elite política, como também à representação prioritária dos interesses das classes populares, juntamente com as elites econômicas. Em suma, significaria uma aliança voltada ao desenvolvimento de capital-trabalho e a prevalência da justiça social sobre a rentabilidade dos investimentos.

Possuíram traços em comum não apenas pela retomada do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, mas também pela priorização dada as políticas sociais (SADER, 2013). Representaria, a priori, um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas, por meio das quais países de renda média poderiam retomar uma estratégia nacional de desenvolvimento propriamente dita, com objetivo de resgatar as preocupações do antigo desenvolvimento na mesma medida em que outras temáticas também se faziam presente em termos desenvolvimento humano, político, ambiental e tecnológico (CHANG, 2010). O fortalecimento dessa conjuntura se conecta a algumas circunstâncias mais específicas, que tornaram o ambiente propício para políticas com viés mais desenvolvimentistas, capazes o suficiente de promover um período singular de crescimento econômico com equilíbrio na balança de pagamentos; sobretudo, aspectos como o aumento do preço das commodities, o crescimento do comércio internacional, uma expansão contínua da produção de mercadorias industriais na Ásia e a própria integração China como uma das principais potenciais industriais. (NETO, 2016)

Leva-se esses aspectos em conta para conceituar o neodesenvolvimentismo, seja do ponto de vista teórico ou como conjunto de políticas econômicas estabelecida pelos governos progressistas latino-americanos nos últimos anos. Para além de ter suas origens vinculadas ao pensamento keynesiano e na vertente cepalina do neoestruturalismo, a ascensão dos referidos governos na última década contribuiu fortemente para sua imposição na agenda política em relação aos modelos de desenvolvimento enquanto um projeto, a priori, antineoliberal (OLIVEIRA, 2017; PINHO, 2012). Singer (2015), partindo das definições desenvolvimentistas, destaca alguns elementos que giram em torno do neodesenvolvimentismo como “a desobstrução de caminhos para a retomada industrial, os esforços pela industrialização

integral do país, a descrença nas forças espontâneas do mercado, a decisão por parte do Estado dos setores que devem se expandir e o papel estatal no financiamento destes” (SINGER, 2015, p. 41).

Bresser-Pereira (2012) e Mercadante (2010) trabalham o conceito de neodesenvolvimentismo enquanto uma nova estratégia em ascensão para a promoção do desenvolvimento, especialmente em países com indústrias já maduras. O primeiro enfatiza também algumas outras características tais quais a redefinição do papel do Estado com o objetivo associar justiça social com ênfase em uma política industrial nacional e produção de commodities com alto valor agregado; combate a “reprimarização” da economia; equilíbrio fiscal somado ao controle da inflação; manutenção de câmbio competitivo; e diminuição das desigualdades a partir de um programa distribuição de renda, valorização salarial e inclusão no mercado formal.

Paralelamente, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renault Michel (2007), dão ênfase a aspectos semelhantes vinculados tanto a um retorno de um crescimento econômico a taxas mais altas e melhora de indicadores sociais quanto, sobretudo, uma ação proativa do Estado. Entre os elementos do neodesenvolvimentismo seria possível ressaltar uma taxa de câmbio competitiva, o ponto fundamental a garantir menor vulnerabilidade externa e maior estabilidade macroeconômica; políticas sociais universais; fomento a uma classe empresária nacional forte a partir de investimentos públicos em infraestrutura; sustentação de um patamar mais elevado de crescimento econômico com o propósito de diminuir desigualdades. Autores como esses somados a outros a nível internacional – tais quais Amartya Sen e John Rawls – tendem a seguir uma linha a qual amplia a abrangência do tema para além da industrialização e busca-se maior consonância entre crescimento, distribuição de renda e inclusão social. Agrega-se também maior relevância a economia de serviços e até mesmo do setor financeiro, conferindo uma dimensão mais moderada ao neodesenvolvimentismo quando comparado com a sua versão original. (PINHO, 2012; OLIVEIRA, 2017)

Não é casual que, ao abordar o conceito, Boschi e Gaitán (apud OLIVEIRA, 2017) compreendem que a nova orientação à época se dava pela volta da política por meio de um projeto desenvolvimentista que vise regular as assimetrias de mercado e promover a inclusão social. A defesa da industrialização ocorre por ser este o caminho mais viável para proteção dos interesses nacionais e, por conseguinte, dos trabalhadores já que a própria dimensão do emprego é também defendida. Não obstante, com base na aceitação da disciplina macroeconômica em oposição a um keynesianismo “vulgar” fica exposta no

neodesenvolvimentismo uma espécie de ambiguidade notável dado as contradições entre por em prática um modelo com o objetivo de buscar uma coordenação das esferas pública e privada, no sentido de promover o aumento da renda nacional, e a melhora do bem-estar social.

Com essa contradição em vista, Bugiato (2014) enfatiza que o modelo neodesenvolvimentista busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro sem necessariamente romper os limites impostos pelo modelo neoliberal. O neodesenvolvimentismo, para o autor, possui algumas características tais quais apresentar um crescimento econômico superior àquele visto na década de 1990, importância menor dada ao mercado interno, peso inferior da política de desenvolvimento do parque industrial local, não enfrentamento dos constrangimentos colocados pela divisão internacional do trabalho, menor capacidade de distribuição de renda e, por consequência, uma reativação da função primário exportadora do capitalismo nacional. O neodesenvolvimentismo é, nesse sentido, menos ousado que sua versão original, pois se configura como a política de desenvolvimento viável na época do capitalismo neoliberal com prevalência das finanças globais.

Dessa maneira, a princípio, tanto o desenvolvimentismo quanto sua versão mais atual possuem semelhante influência da economia clássica, do pensamento keynesiano e da vertente cepalina do estruturalismo latino-americano, assim como a superação do subdesenvolvimento como norte político. No entanto, quando se trata de analisar o que diferencia o neodesenvolvimentismo de sua versão predecessora alguns elementos precisam ser levados em conta. Por se oporem, em diferentes graus, à ortodoxia liberal convencional ambos floresceram em momentos de contestação à essa perspectiva; contudo, se o desenvolvimentismo é marcado por um estímulo ao fortalecimento de economias capitalistas em um momento de guerra fria e processo de descolonização, o neodesenvolvimentismo surge como uma resposta adaptada a uma moldura do capitalismo globalizado financeiro. Mais do que propriamente subverter a trajetória de países subdesenvolvidos, o principal elemento é a retomada de patamares mais elevados de crescimento econômico já em países de renda média com industriais relativamente consolidadas.

O Estado retorna a um papel ativo não somente para retomar um processo de industrialização pautado em uma política industrial nacional e enfrentar a reprimarização e a financeirização da economia, mas também para atingir melhores patamares de indicadores sociais, especialmente no que tange a distribuição de renda. Cabe ao Estado menos um papel de intervenção, investimento e controle sobre recursos e empresas, mas sobretudo o de coordenador das esferas públicas e privadas para regular o mercado. Elementos do nacional-

desenvolvimentismo são combinados a maior preocupação com a disciplina macroeconômica e inflação, fazendo com que a ruptura com o neoliberalismo seja em si modesta. Dado as barreiras colocadas pela globalização financeira, outros elementos acabam ganhando destaque no sentido de atingir o norte político das mudanças estruturais na economia, tais quais a valorização salarial e inclusão no mercado formal, manutenção de um câmbio competitivo, e aumento do investimento público em infraestrutura.

### **2.3 Sobre o Estado no capitalismo**

De maneira a compreender o papel do Estado é necessário notar a sua função primordial na construção, rearticulação e manutenção do capitalismo. Para Leo Panitch (2012), esses são fundamentais para manter direitos de propriedade, supervisão de contratos, estabilização de moedas, reprodução das relações entre classes e contenção de crises enquanto aspectos centrais da operação do próprio sistema. Se, por um lado, o desenvolvimento do capitalismo possui relação estreita com o Estado, por outro, este também se torna progressivamente dependente da acumulação de capital, fazendo com que a ação estatal autônoma, em última instância, acabe por ser limitada pelo sucesso da acumulação de capital. Combina-se um conjunto de pressões internas e externas por meio da qual os Estados terminam por aceitar a responsabilidade de reproduzir o capitalismo em seus domínios. Nesse sentido, pode-se tratar de uma autonomia relativa dos Estados a qual deve ser enxergada como uma capacidade autônoma de agir em favor do sistema, e não como uma ausência de conexão com as classes capitalistas.

Tendo a ideia de autonomia relativa como ponto de partida para o marco teórico, faz necessário abordar alguns conceitos sobre o Estado capitalista. A pesquisa parte de uma literatura que busca explicar as aproximações entre a estrutura social, a economia capitalista e o Estado. A priori, convém destacar que, ao tratar das relações capitalistas de produção, Poulantzas (1977) observa a manifestação da existência de uma fragmentação da classe burguesa correlacionada à posição que cada fração do capital possui, tanto no processo acumulação, quanto de produção capitalista. Em outras palavras, tais frações de classe resultam das estruturas política e econômica do modo de produção capitalista, na medida em que se pode delimitar, no plano econômico, a presença de grandes proprietários de renda fundiária, assim como de uma burguesia industrial, financeira e comercial. Tal pressuposto é ímpar na sua análise, a despeito da maior complexidade ao se observar a realidade

O autor parte do princípio da existência de uma autonomia relativa em sua visão do Estado capitalista para formulação de seu pensamento. Tal expressão visa trabalhar distintos problemas que envolvem a relação entre a burocracia estatal e as classes e frações de classe dominantes, a separação característica entre o político – o Estado – e as relações de produção no capitalismo – o econômico – e a própria especificidade do político, isto é, da instância que compreende o Estado enquanto objeto de direito próprio. Nesse sentido, para que se possa compreender plenamente como se dá essa autonomia relativa do Estado é também necessário ter em mente a evolução do seu pensamento sobre o Estado capitalista. (DE FARIAS, 1998)

Seu pensamento transita de uma perspectiva estruturalista, na qual o Estado é definido por sua função, para uma na qual vê o Estado como um registro do momento corrente das lutas da sociedade em uma perspectiva mais relacional. A primeira abordagem leva em conta que o Estado é o fator de coesão dos níveis econômico, político e ideológico de uma sociedade, sendo o espaço aonde se condensa as contradições dos diversos níveis de uma formação social. Em outras palavras, o Estado cumpre sua função de mantenedor da unidade social correspondente aos interesses políticos da classe dominante. Não obstante, tal função global pode assumir tanto um caráter político, ou seja, a dominação de classe; caráter ideológico, como a garantia do sistema escolar; e um caráter econômico, o qual diz respeito a organização do processo do trabalho. (CODATO, 2008)

Não obstante, sua visão mais bem-acabada do Estado está presente em sua obra “*O Estado, o poder e socialismo*” (POULANTZAS, 2000) e registra o acréscimo de uma mudança no conceito do Estado. Este não teria poder político próprio, mas sim constitui um poder de classe que atua no e por meio do Estado. Um poder não redutível aos seus aparelhos e discursos, mas tanto constituído por ele quanto concentrado nele. O Estado capitalista não poderia ser visto, assim, como uma instituição separada e independente das relações de produção; muito menos pode ser reduzida a função de dominação política e uso de classe. Constitui um conjunto de aparelhos repressivos, econômicos e ideológicos sem perder de vista a dimensão relacional do poder. O Estado, dessa maneira, condensa uma relação de forças entre as classes e frações de classes de uma sociedade, é permeado por conflitos e contradições sociais dentro de seus aparelhos e consolida através de desses mesmos uma relação de forças entre as classes nas lutas econômicas. Possui crescente influência no processo de acumulação, aumentando o peso do seu papel econômico. (CODATO, 2008).

Não é por menos que a sua ideia de bloco no poder se refere a uma coexistência, no nível da dominação política, de várias classes e frações de classe dominante; outro importante

conceito que ganha sua utilidade para o presente trabalho. Parte-se da ideia de que o Estado, através das suas políticas, desempenha o papel de articular os interesses das várias classes e frações de classe dominante. Sua existência independeria do acordo político explícito, justamente por se tratar de uma comunidade de interesses cuja unidade é garantida pelo Estado. Em sua articulação, existe uma tendência à formação de um núcleo hegemônico, que em sua composição possui tanto uma fração ou frações da classe dominante. A hegemonia seria, assim, a capacidade de uma fração fazer prevalecer seus interesses no interior deste bloco, obtendo benefícios das políticas econômica e social do Estado (FERRARI, 2012).

A partir desse prisma cabe o questionamento acerca do como o conjunto de micropolíticas, aparentemente contraditórias, se traduz no que se pode compreender como políticas de Estado em favor da classe ou fração de classe hegemônica. As políticas de Estado são por si só consequência das relações de força na esfera do bloco no poder e da influência exercida pelas frações de classe sob os aparelhos e instituições do Estado capitalista. As transformações institucionais do Estado ocorrem como consequência que leva a presença de determinados centros de decisão, os quais possuem em relação a orientação da política pública local privilegiado da atuação das frações hegemônicas. Em tais centros operam os empenhos da fração hegemônica que age no sentido de implementar seus intentos e cristalizar seus interesses sobre outros setores ou aparelhos. (FERRARI, 2012; PINTO & MANSOLDO, 2018)

### **3 A DISPUTA POLÍTICA PELO BNDES**

Nesta parte do trabalho, começaremos a compreender de que forma o BNDES pode ser entendido como centro das disputas das frações de classe e como braço do governo federal para a implementação de políticas. Compreender sua trajetória, consolidação de diferentes projetos de desenvolvimento em conflito e os diferentes setores envolvidos na disputa pelo Estado, principalmente nos últimos anos, nos ajuda a jogar mais luz sobre o significado concreto das suas políticas públicas.

#### **3.1 A trajetória do BNDES**

Criado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal que pode ser considerado uma instituição emblemática para compreender a

trajetória de diferentes projetos políticos e econômicos da história brasileira. Enquanto uma das maiores agências de fomento do mundo e importante instrumento de política externa e interna, ao longo dos anos, a instituição vem operando enquanto órgão de planejamento e financiamento sob diferentes objetivos e contextos políticos, tornando-se um dos atores centrais no mecanismo de crédito direcionado. Desde sua fundação, à primeira vista, possui o propósito de oferecer suporte ao crescimento e o fortalecimento de setores e empresas nacionais como forma de gerar mais e melhores empregos, aumentar as exportações e elevar a capacidade de inovação do país. Encarnou em sua origem a materialização da utopia nacional-desenvolvimentista ao carregar consigo a herança de uma tradição intelectual e política que creditava a presente e consistente atuação do Estado a via para superação das barreiras estruturais do desenvolvimento, o alcance de melhores níveis de produtividade, competitividade da indústria e integração social.

O período dos anos 90 representou, na prática, um distanciamento desse caminho – bastante representativo de um cenário marcado pela ascensão e consolidação do neoliberalismo. Significou um momento de intensa reforma do Estado com privatizações, abertura comercial e financeira, sem que necessariamente germinasse um projeto de desenvolvimento nacional como nos moldes anteriores - substituído quase que prontamente pela retórica neoliberal. Houve uma consolidação de um bloco no poder com o ideário neoliberal, caracterizando uma hegemonia da fração bancária financeira com uma inserção subordinada das frações industriais nacionais. Paulatinamente, este bloco no poder se articulou nos órgãos estatais e influenciou os rumos do desenvolvimento nacional de forma a concretizar seus interesses sobre a retórica do pragmatismo, objetividade e tecnicismo. (HIRT, 2017)

Essa caminhada sofre nova alteração de rota a partir de 2003. Muito embora a condução da política fiscal e monetária tenha mantido significativa influência das vertentes econômicas ortodoxas, especialmente nos primeiros anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores, 2003-2011), nota-se uma alteração na ocupação de postos-chaves em órgãos encarregados de políticas setoriais, cujo impacto é também possível perceber no BNDES. Dirigentes e defensores da escola estrutural desenvolvimentista ganham maior capacidade de ingerência como consequência, adquirindo postos importantes em instituições responsáveis pela adoção de políticas setoriais, como a Caixa Econômica Federal e o próprio BNDES. A defesa de uma maior ação estatal na gestão de grandes grupos econômicos e na recuperação da infraestrutura econômica do país entrou na ordem do dia da cena política em



consonância com a consolidação de nova proposta de um projeto nacional de desenvolvimento. (GHIBAUDI e LALTUF, 2017)

Novas diretrizes sobre como tratar a questão desenvolvimento passaram a afetar a agenda dessas instituições, cujas ideias se destacavam por uma maior defesa da presença estatal na gestão dos mais importantes grupos econômicos, pela busca por restaurar a infraestrutura econômica do país e a relação do Brasil com o comércio internacional. Esse mesmo campo científico também questionava a aproximação anterior aos Estados Unidos e defendia o Brasil enquanto referência Regional e nas relações Sul-Sul. As novas diretrizes também tinham como apoiadores frações da grande burguesia beneficiadas por essas mudanças de política econômica e setores populares. Ao considerar os agentes envolvidos no processo – economistas do governo Lula e dirigentes do BNDES – os mesmos se declaravam a favor do desenvolvimento dos conglomerados industriais-financeiros nacionais com capacidade de competir a nível internacional; caberia ao BNDES a função de coordenar e estimular esse processo. (ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA & SCHNEIDER, 2014)

A reestruturação da função do BNDES foi fundamental para a política econômica adotada de 2003 em diante, a qual buscava o fortalecimento de grandes grupos nacionais. (ROMERO, 2009<sup>2</sup>) Imaginou-se as estatais e agências públicas vinculadas congenitamente a um projeto de “construção nacional”, tal qual o BNDES, como promotoras da “mudança estrutural” da economia brasileira (GARZON, 2017). Na prática esse processo passou pela participação acionária e programas especiais de créditos fornecidos pelo banco. O que aconteceu foi uma alteração fundamental no papel que o banco desempenhava na economia, que antes financiava as privatizações no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse deslocamento do papel do BNDES também atendeu a desígnios da política externa na medida em que conectou a expansão internacional à busca pelos interesses do grande capital nacional. Para Bugiato (2014), o neodesenvolvimentismo seria a epítome do “desenvolvimentismo possível” dentro dos marcos de uma formação social periférica.

“[...] a grande burguesia interna brasileira, que vinha fazendo críticas moderadas ao neoliberalismo na virada da década de 1990 para os anos 2000, encontrou um instrumento partidário organizador da frente política que sustentou o governo Lula, cuja política econômica (e externa) atende seus interesses. O BNDES é parte significativa desse processo. O banco passou a ser, no governo Lula, um centro de poder com dotação orçamentária muito superior à que dispunha na década anterior e

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/784301/coutinho-sugere-consolidacao-do-setor-siderurgico>>

resgatou aspectos do desenvolvimentismo com a finalidade de colocar em marcha o desenvolvimento do capitalismo brasileiro (também) alicerçado em um reduzido número de empresas nacionais, receptoras de vantajosos programas do banco.”(BUGIATO, 2014, p. 92)

A primeira fase desse processo estava no contexto da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2007)<sup>3</sup>, que advogava pelo suporte a setores de inovação e maior valor agregado, previa ações no sentido de uma maior modernização industrial, maior inserção externa e a expansão da escala e capacidade de produção das empresas brasileiras. Convém destacar uma participação mais abrangente por parte do BNDES por meio de linhas de financiamento e do próprio empresariado Nacional por meio dos Fóruns de competitividade via Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

No entanto, a grande expansão da atuação do BNDES ocorreu a partir de 2008 no contexto da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010) que buscou contemplar toda a indústria ao invés de setores prioritários a partir de programas mobilizadores em áreas estratégicas, programas para fortalecer competitividade e para consolidar expandir a liderança. Muito embora seja possível ressaltar contradições entre objetivo e sua ação efetiva, o PDP se empenhou em reforçar atividades econômicas que considerava que o Brasil poderia possuir vantagens comparativas e que poderia trazer ao país um resultado imediato positivo para sua balança comercial, como setores extrativistas (mineração hidroeletricidade, petróleo e gás) e setores de maior valor agregado porém ainda intensivos em recursos naturais (como siderurgia, petroquímica, papel e celulose e agroindústria) em um momento de crise internacional. Ao fim e ao cabo, acabou por privilegiar concretamente setores de baixa densidade tecnológica e atendendo mais evidentemente o setor das commodities dado que aprofundou um padrão de financiamento em favor do mesmo.

Outra articulação importante do BNDES foi o programa de aceleração do crescimento (PAC), considerado uma prioridade pelo Governo Federal desde o seu estabelecimento em 2007

---

<sup>3</sup> O anúncio dessa política em 2004 incorporou o retoma a importância da política industrial à cena política. Delimitava ações horizontais para a inovação e o desenvolvimento tecnológico; elevação da inserção externa; a modernização industrial; a ampliação da capacidade e da escala de produção das empresas brasileiras, assim como ações estratégicas associada à indústria de bens de capital, fármacos e medicamentos, softwares e semicondutores, assim como biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e outras fontes de energia renovável. Embora tenha sido bem recebido por empresários, não entrou consonância com a política macroeconômica do período. (DELGADO, 2016)

como parte do reforço de recursos técnicos e financeiros a projetos de infraestrutura. O banco se tornou gestor do programa de investimentos enquanto uma das reações da política econômica à crise internacional de 2008

“As novas articulações do BNDES com associações públicas privadas se expressam de forma significativa no já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa foi considerado prioritário pelo governo federal desde sua implantação em 2007 e aparece como coerente com a *conglomerção* impulsionada pelo Banco. [...] Se a ação do BNDES foi fundamental para o PAC, como seu gestor responsável, os recursos do PAC também o são na trajetória do Banco entre 2007 e 2014. Os projetos do Programa para a geração de energia e de infraestrutura – tanto logística quanto urbana – ascendiam a mais de R\$ 300 bilhões, com mais de 50% de participação do BNDES, segundo dados do relatório do Banco para o ano de 2011. Nesse ano, ainda, o Banco emprestou efetivamente mais de R\$ 20 bilhões para projetos incluídos no PAC” (GHIBAUDI e LALTUF, 2017, pg. 50.)

Também lançou o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) em junho de 2009 cujo objetivo era inserir uma quantidade mais ampla de recursos com um nível mais alto de subsídios de maneira a assegurar o crescimento pela manutenção da formação de capital na economia. Não obstante o aumento do volume de empréstimos, ocorreram transferências diretas do Tesouro Nacional, com uma intensificação depois de 2008, o que fez com que a origem dos recursos do BNDES passasse por uma mudança significativa. Outra importante alteração em relação ao setor privado foi o financiamento expressivo a projetos de grande magnitude efetuados por Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) no qual se associaram importantes grupos privados nacionais e empresas públicas. Surgiu, portanto, uma nova modalidade de investimento na qual o banco teve a principal atuação em sua expansão o que permitiu que o governo pudesse aumentar o investimento público ao mesmo tempo em que mantivesse o marco regulatório neoliberal datado dos anos 1990. (GHIBAUDI e LALTUF, 2017)

Coube ao BNDES, sobretudo, a função de fomentar, liderar e completar o processo de formação de conglomerados industriais financeiros de origem nacional, tornando assim o Estado um elo indispensável para o estímulo ao desenvolvimento. Tal visão acabou por se efetivar no que ficou conhecido como “a política das campeãs nacionais”, sobretudo a partir de 2007 e que prosseguiu a partir de 2011; esta política visava promover a competitividade a nível internacional de grandes empresas brasileiras em diferentes setores, além de fomentar os

processos de fusão e aquisição de empresas nacionais e recuperação econômica de grandes companhias com problemas financeiros. Para tanto, grandes grupos econômicos brasileiros se tornaram receptores de um alto volume de recursos, não somente por meio de empréstimos com juros subsidiados, mas também via compra de debêntures conversíveis em ações e aquisições pela BNDES Participações (BNDESpar)<sup>4</sup> de parte de suas ações (SCHLESINGER, FASE<sup>5</sup> ; GARCIA, 2011)

“A partir de 2003, sobretudo no período 2008-2014, o BNDES sustentou uma política de incentivo à formação de conglomerados, sendo os recursos estatais consagrados ao fortalecimento de empresas de capital privado e de origem nacional. Nesta proposta, a internacionalização dos conglomerados nacionais viria fortalecer a competitividade e inserção mais autônoma do Brasil na economia mundial, conferindo ao Estado nacional maior capacidade de negociação nos acordos e fóruns globais, apoiado em alguns global players. Tal iniciativa envolveu a operacionalização de normativas do Banco para financiar projetos de investimento no exterior. Também significou a ampliação das linhas já existentes de recursos para exportação de empresas” (GHIBAUDI. 2017, p. 59)

Muitas vezes a estrutura de capital das empresas ou seu plano de investimentos não permitem a realização dessas operações de crédito. Por isso, o banco criou a partir de 1964 subsidiárias para os investimentos em renda variável. Em 1982, as subsidiárias foram agregadas na BNDES Participações. O objetivo é então capitalizar empresas nacionais e fortalecer o mercado de capitais no Brasil conforme as políticas públicas do governo federal. Por meio da subsidiária BNDESpar, o BNDES tem uma atuação na renda variável de 4 formas: a) Subscrição de Valores Mobiliários; b) Participação em Fundos de Investimento; c) Aquisição de Ações em Pregão na Bolsa de Valores; e d) Aquisição de Certificados de Investimento (MARQUES, 2014).

Da perspectiva da própria instituição, objetivo da BNDSPar é fortalecer o mercado de capitais no Brasil, ampliar a liquidez de mercado de valores mobiliários, incentivar a formação de investidores de menor porte por meio disso e fortalecer a estrutura de capital das empresas. Por conta da exigência contratual imposta pela BNDES, o mesmo acaba por incentivar as boas

---

<sup>4</sup> “Esses exemplos de concentração em certos setores e grupos econômicos não se dão somente via empréstimos, mas também por meio de participação acionária direta do banco com a atuação de sua holding de BNDESpar, que realiza operações visando a capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados” (GARCIA, 2011, pg. 11)

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/03/brazil-case-study-PT.pdf>>

práticas de governança corporativa. São exigências para o atendimento do banco as empresas estarem alinhadas com os objetivos abaixo que também são objetivos do banco: a) modernização e Expansão: desenvolvimento de empreendimentos que visem aumentar e/ou modernizar a capacidade instalada da empresa apoiada. b) Consolidação: movimentos de aquisição e fusão que visem consolidar a posição competitiva de empresas brasileiras. c) Internacionalização: apoio à inserção e ao fortalecimento de empresas no mercado internacional. d) Reestruturação Empresarial: melhoria da estrutura de capital das empresas apoiadas. e) Inovação: apoio ao desenvolvimento de empreendimentos que envolvam risco tecnológico (MARQUES, 2014)

O apoio às empresas por parte do BNDES, posto dessa maneira, é realizado não somente através de operações de crédito, chegando também à grande parte das empresas nacionais via participação acionária. Segundo levantamento interno do BNDES entre 2007 e 2012, o banco apoiou 91 das 100 maiores empresas nacionais, 406 entre as 500 maiores e 783 entre as 1000 maiores. no período de 2007 a 2014 a BNDESpap contribuiu com 18,7 milhões de reais de caixa líquido (MARQUES, 2014; Miterhof, Ferraz e Marques, 2015, p. 477 apud MARQUES, 2014).

Não é casual que a aquisição crescente de importância da instituição e de sua política de “escolha de vencedores” seja um elemento marcante não somente do aumento da intervenção econômica do Estado mas também o mais notório instrumento da política industrial do período e, por conseguinte, de um suposto “ensaio desenvolvimentista” (CURADO, 2017; CARNEIRO, 2018). Foi consequência da convergência da visão de economistas heterodoxos ocupando posições chaves – cuja visão pregava a necessidade de grandes grupos de com peso e relevância setorial – e o interesse do empresariado em obter capital estatal. (LAZZARINI & MUSACCHIO, 2018). A seguir com detalhes, uma próxima fase desse processo, que merece uma atenção especial neste trabalho é o Plano Brasil Maior, o qual pode ser compreendido, como o marco de uma guinada na agenda política do início da década de 2010.

### **3.2 Plano Brasil Maior e o peso da política industrial**

O Plano Brasil Maior (PBM), anunciado em agosto de 2011, foi a política industrial no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) cujo objetivo fazia parte dos esforços de superar os obstáculos estruturais à sustentação do crescimento, visando um “adensamento produtivo do parque industrial brasileiro” enquanto uma tentativa de alteração de rota da política econômica como um todo. (BRASIL, 2011b).

O plano faz parte de contexto maior da aplicação de um conjunto de medidas adotadas no sentido de beneficiar o setor industrial no que se convencionou frequentemente a chamar de Nova Matriz Econômica (NME), uma política anticíclica que é caracterizada por ser composta por ações com viés desenvolvimentista. Entendido como um “ensaio desenvolvimentista” por Singer (2015), “experimento desenvolvimentista” por Carneiro (2018) e “agenda industrialista” por Melo & Rossi (2018), em uma análise geral, é necessário posicionar a NME enquanto tentativa de resposta às demandas do próprio setor industrial e à necessidade de superar entraves estruturais a manutenção do crescimento visto no período anterior, estimulando a competitividade das empresas nacionais em relação a concorrência estrangeira, sobretudo no que tange a uma busca pela reindustrialização. (CARVALHO, 2018)

Conforme afirmado anteriormente, o PBM é resultado da continuidade da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2007) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010) - as duas políticas industriais predecessoras. Um legado que envolve a implementação e formulação de políticas sistêmicas e setoriais enquanto reação às consequências negativas a crise de 2008.

Embora tenha mantido diretrizes dos planos predecessores, o Plano Brasil Maior tinha o propósito de representar uma nova fase, sendo uma reação ao desafio de dar continuidade ao crescimento econômico. Seu objetivo era incentivar a produção nacional e agregação de valor, aumentar a competitividade da indústria nacional – tanto no mercado interno como externo por meio da inovação tecnológica. Teve a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e com a participação dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, planejamento, orçamento e gestão, fazenda e Casa Civil. O lema era “Inovar para competir, competir para crescer”.

O PBM foi mais amplo que o PDP, porque foi formado por uma série de medidas para além das desonerações tributárias, como estímulo a inovação e ao investimento; fortalecimento de médias, pequenas e micro empresas inovadoras; defesa ao mercado interno e a indústria; aplicação de recursos em setores de alta e média tecnologia; desoneração de investimentos; criação de programas para a qualificação de mão de obra; preferência para produtos e serviços nacionais nas compras governamentais; garantias e financiamentos para exportações e financiamento de projetos capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

“Com este plano de política industrial, o governo associa políticas horizontais (através de programas aqui denominados de Dimensões Sistêmicas, com Temas transversais) e políticas verticais (por meio de medidas aqui denominadas de Dimensões

Estruturantes, com Diretrizes Setoriais). Dentre as medidas estruturantes, o Plano Brasil Maior prevê a construção de projetos e programas, em parceria entre o governo e o setor privado, com base em cinco diretrizes: 1 – Fortalecimento das cadeias produtivas; 2 – Ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; 3 – Desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias; 4 – Diversificação das exportações e Internacionalização corporativa; e, 5 – Consolidação de competências na Economia do Conhecimento Natural. Quanto à Dimensão Sistêmica, esta política destina-se a orientar medidas com os seguintes objetivos: reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade e promover bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais; e consolidar o sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas (BRASIL, 2011a apud SOARES, FILHO & CORONEL, 2013, p. 8)”

Tal plano procurou reunir e coordenar os esforços do governo federal em torno de uma nova política industrial no período de 2011 a 2014 com vistas ao objetivo de estimular a competitividade da indústria brasileira. É aqui tratado não somente pelo simbolismo, mas também por ser a arquitetura do conjunto de intenções que tinha o propósito guiar condução da política econômica no período. Por conseguinte, as próprias instituições do Estado brasileiro e suas ações no sentido de consolidar um rumo desenvolvimentista na economia e recuperar de vez o protagonismo e centralidade da política industrial.

### **3.3 Frações de classe e disputa pelo BNDES**

A discussão nos permite notar a singularidade de uma instituição como o BNDES por ter a capacidade de tanto refletir quanto impulsionar diferentes projetos de desenvolvimento ao longo do tempo; e como não poderia deixar de ser, as lutas políticas derivadas desse processo. No que tange as disputas entre frações de classe dominante e a atualização do embate entre desenvolvimentistas e setores liberais sobre o BNDES, é possível identificar duas frações de classe principais em oposição: o capital majoritariamente nacional, que apoiou o projeto social desenvolvimentista – e as ações do BNDES em específico – no período do começo da primeira década até meados dos anos 2010 e outra fração contrária chamada de liberal-conservadora. (BOITO, 2012)

Para Ghibaudi e LaLuf (2017), o primeiro grupo é também entendido como social-desenvolvimentista e partiria da ideia de que, na existência de falhas de mercado, o Estado deveria assegurar a competitividade e o desenvolvimento do capitalismo nacional por meio de

uma política de planejamento. Tal política seria essencial para suprir estas falhas, próprias de países periféricos. O BNDES deveria ser, portanto, um banco de fomento ao investimento de longo prazo, porque este último seria insuficiente se só se considerassem os bancos de investimentos privados. Esse mesmo grupo apoiava a transparência nos empréstimos do BNDES, sua fiscalização por parte do Banco Central e dos órgãos de auditoria, como o legislativo, e a consolidação de grupos nacionais no Mercado Global. Era formado por grandes conglomerados ligados à indústria como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação de indústrias de São Paulo, a FIESP. Além destas, também teve o apoio de organizações patronais da construção e do setor de bens de capital que também tiveram importantes concessões de crédito por parte do banco.

O autor ressalta, no que diz respeito ao segundo grupo, que tal seria representado por frações de classes nacionais conectadas a conglomerados estrangeiros, principalmente no setor financeiro. Essa fração de classe via o BNDES como um agente que, sendo financiado em última instância pelo setor privado através de impostos, retiraria seus recursos e redistribuiria os mesmos considerando critérios discricionários e voluntaristas indiferentes aos sinais do mercado. Nesse sentido, a corrente Liberal-conservadora tem como fundamento ideológico principal a defesa da autorregulação no mercado. Tal pensamento é fruto de *think thanks* como o Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), e é defendido por empresas líderes no setor financeiro e por organizações de classes com maior ligação com o capital estrangeiro, como a Associação Nacional de Bancos de Investimento (ANBID) e o Banco Itaú BBA. Seu argumento é que o BNDES atuaria de forma “clientelista” a apoiar grupos empresariais ligados ao governo por meio do uso de dinheiro público. Essa parcela mais internacionalizada da burguesia e com maior capacidade de deslocamento de capitais advoga em torno de um papel admissível do BNDES e apresenta um diagnóstico que busca enquadrar o BNDES:

“como banco acessório, “não competidor” e “viabilizador da competição”. O BNDES, para tais segmentos, só deve ser ativado circunstancialmente para viabilizar novas privatizações nos setores de transportes e energia e para fomentar (da forma mais ativa possível nesse caso) a criação de um mercado de capitais de longo prazo no Brasil. Num caso ou noutro, ficaria comprometido o Banco nos moldes em que foi constituído, pois fundos e agências de fomento



especializadas bastariam para cumprir essas tarefas.” (GARZON, 2017, pg. 153)

O banco não somente era um sujeito, mas também um objeto de disputa para acumulação de capital do Brasil. Foi fonte de recursos e concentrou a acumulação em setores de investimentos associados e “commodities industriais” (MEDEIROS, 2015)., sobretudo ao buscar ativamente a expansão internacional de grupos econômicos de origem nacional. Tomando como base os 40 principais contratos de operações diretas e indiretas não automáticas assinadas no período de 2002 a 2014 o padrão de financiamento do BNDES pende fortemente para os grandes conglomerados privados (GHIBAUDI e LALTUF, 2017). Das 20 maiores empresas brasileiras de acordo com seu patrimônio líquido e receita bruta no ano de 2011, destacam-se aquelas que têm sua principal atividade econômica centrada em commodities agrícolas e minerais – a excetuar os bancos, a maioria significativa conta com participações via empréstimos ou acionária. (BUGIATO, 2014; ROCHA, 2013)

Para os grupos privados que tinham apoio estatal na década de 1990 a ação do BNDES levou a ampliação da presença do Estado tanto pelo aumento das participações do BNDESpar no patrimônio das empresas quanto por meio do aumento de empréstimos. Parte significativa dos grupos econômicos apoiados pelo BNDES são aqueles beneficiados pelo processo de privatizações e abertura externa do Brasil nos anos 90 ou atividades intensivas em recursos naturais. (PINTO e MANSOLDO, 2018; GHIBAUDI e LALTUF, 2017) Posto de outra maneira, quando se considera o padrão de atividades econômicas dos setores empresariais que foram assistidos no período, a alteração na trajetória aconteceu mais termos de intensidade – na medida em que se leva em conta o volume dos recursos concedidos em forma de empréstimos e participações acionárias.

É possível notar, então, que os principais receptores dos recursos do BNDES neste período foram empresas estatais federais, grupos de capital nacional privado organismos da administração pública e as várias associações entre eles. O capital privado no setor financeiro foi, nesse sentido, o único segmento de grupos econômicos dominantes não favorecido diretamente pelo banco mantendo-se como intermediário dos recursos do BNDES. Os destinos da política econômica adotada por meio da expansão do BNDES foram o grande capital predominantemente nacional do produtor de produtos de baixa ou média intensidade tecnológica – dos quais se destacam grupo empresas ligadas a produção de commodities

agrícolas e minerais e de intensivos em recursos naturais. (BUGIATO, 2014; GHIBAUDI e LALTUF, 2017)

### **3.4 BNDES: Estado e Capital**

Em consonância com a visão do Estado capitalista previamente explicitada, olhar para o papel assumido pelo BNDES nessa conjuntura e as políticas públicas postas em marcha é, por conseguinte, perceber a concretização dos interesses das frações de classe do grande capital nacional. O BNDES também patrocinou processos de fusão e aquisição no contexto após a crise financeira de 2008, além de ser fundamental para o financiamento da internacionalização de empresas brasileiras e de sua própria internacionalização como instituição financeira. Crédito subsidiado, participações societárias, acordos de acionistas, presença em conselhos de administração, migração entre ocupantes de órgãos públicos com o setor privado e vice-versa se tornaram grandes marcas do aporte aos grandes conglomerados privados no Brasil e jogam luz sob os vínculos e conexões institucionais entre Capital-Estado (PINTO & MANSOLDO, 2018)

A contribuição de Garzon (2017) agrega ainda mais a essa observação, já que para o autor não podemos entender as formas e funções do Estado e, por consequência do BNDES, como um simples reflexo da dinâmica da acumulação capitalista, mas sim como paralelas a essa dinâmica. “Na via inversa, é necessário afirmar que o Estado não cria unilateralmente um “canal de influência no mercado”, antes materializa e institucionaliza um campo de influências recíprocas entre os setores e grupos econômicos com maior poder financeiro e de mercado.” (GARZON, 2017 p. 154) O real sentido disso é que o próprio processo decisório de tais instituições não é nem singular e muito menos completamente autônomo. Mais do que identificar os tomadores de decisão e seus procedimentos, o ideal para ele entender a origem e a quem as decisões estão sendo endereçadas. Não obstante então, é preciso ganhar mais perspectiva acerca do processo formal e interno e os espaços que ele chama de “semi-informais forjados” no BNDES por capitais e blocos de capital.

“No caso brasileiro, consideramos o BNDES um posto de observação privilegiado para caracterizar como os capitais brasileiros e estrangeiros foram se reposicionando e se expandindo nos ramos extrativos, manufatureiros básicos e de infraestrutura. O BNDES constituiu-se, no período estudado, em uma plataforma para renovadas “fugas para a frente” e para “dentro”, mediante avanços das fronteiras de acumulação

no plano fundiário e territorial, e na capitalização de setores tidos antes como públicos.” (GARZON, 2017, p. 132,)

Na medida em que o BNDES favoreceu um processo de internacionalização de capitais via políticas estatais que visavam estimular setores empresariais ligados à produção pautada em recursos naturais. Fica evidente a organização do Estado cuja órbita se dá em torno da hegemonia da fração de classe referenciada.

Com acesso a área de pesquisa econômica do banco e às gerências setoriais do BNDES, Garzon (2017) buscou encontrar o processo de instrução e fundamentação das decisões dentro do banco. Observou a dinâmica do processo de negociação dos grupos econômicos que foram favorecidos enquanto clientes preferenciais com o objetivo alcançar afinidade entre seus projetos e planos de negócio e os padrões de financiamento oferecidos pelo BNDES. Observa o autor que o processo decisório do banco se cruza com a da política econômica e setorial do Estado brasileiro, o qual é também perpassado por pautadas dos grandes grupos econômicos que negocia transferências e parcerias com a esfera estatal. Dessa forma, fica visível a maneira utilizada de organização do Estado em face as classes sociais; posto de outra maneira, de que jeito o mesmo recebe e por quais canais legitima institucionaliza a relação entre o setor público e o setor privado.

“O sistema do banco é composto por “(1) BNDES, (2) FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), voltada para máquinas e equipamentos e (3) BNDESPar (Participações). Tanto o BNDES como o FINAME lidam com empréstimos e contam com a mesma Diretoria, sendo os Conselhos de Administração separados. O BNDESPar conta com Conselho de Administração próprio, integrado por cinco membros designados pelo BNDES, sendo um deles mediante indicação do MPOG e os demais por indicação do MDIC. O Conselho de Administração do BNDES é formado por dez membros nomeados pelo Presidente da República: o presidente do Conselho, o presidente do BNDES, que exerce a vice-presidência do Conselho, quatro indicados, respectivamente, pelo MPOG, MTE, MF, e MRE, três indicados pelo MDIC e um representante da AFBNDES.” (GARZON, 2017, p. 134)

De acordo com o autor, o banco criou um mecanismo específico chamado de metodologia de avaliação de empresas MAE, para análise de aspectos intangíveis em seus preferenciais clientes, os grandes grupos econômicos brasileiros ou estrangeiros com filial no Brasil. Com o objetivo de evitar a utilização de outros mecanismos de avaliação mais dispersos

a ideia do MAE é sistematizar uma avaliação qualitativa de ativos intangíveis de uma empresa, estes seriam a trajetória potencial da empresa, sua cultura organizacional e rede de relações.

O BNDES passou por um momento de maior disputa política por seu direcionamento e por momentos de maior disciplinamento e autonomia. Nas palavras do autor:

“[...] pesquisa permitiu identificar um relativo e paulatino esvaziamento do papel de formulação por parte do Banco, compensado, em troca, por maior capacidade de execução e articulação na ponta final da cadeia de comando. Na passagem da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2011) para o Plano Brasil Maior (2011-2014), o BNDES demonstrou como sua autonomia se relativiza no direcionamento da sua capacidade institucional e financeira para a consolidação dos principais grupos de insumos básicos e de serviços de infraestrutura, em geral entrelaçados” (GARZON, 2017, p. 141.)

O PBM significou uma nova articulação de poder que alterava o BNDES para uma função mais executora, seguindo os acordos empresariais que eram politicamente auferidos. Tais acordos tinham um lastro não na agenda política do ministério de desenvolvimento Indústria e Comércio, mas numa agenda política estabelecida e concentrada no âmbito privado que ilustrava não somente as metas e objetivos governamentais gerais, mas também coalizões políticas e empresariais que apoiavam o governo, agregando importantes conglomerados e associações setoriais e empresariais cujo núcleo era a CNI.

“O “Grupo de Coordenação Privada do Plano Brasil Maior” tornou-se o principal centro de formulação e condução do próprio Plano. Essa esfera decisória, “não exatamente informal”, alcançava formalidade quando suas definições e recomendações se tornam decisões políticas do MDIC e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)” (GARZON, 2017, p. 141-142).

Convém destacar uma instância específica que concentrou a decisão do sistema MDIC<sup>6</sup>, incluindo o BNDES, a partir de três setores importantes: A Confederação Nacional da Indústria (CNI), Conselho Nacional de desenvolvimento industrial (CNDI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Isso significa que o sistema MDIC se transformou em um

---

<sup>6</sup> Para Garzon (2017) o espaço por excelência das relações entre o público e o privado assim como das agendas e decisões concebidas de forma concomitante por conselhos e comissões empresariais. A maneira como se efetivou em seu desenho institucional envolve uma interação entre o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio exterior, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o Plano Brasil Maior e o seu Grupo de Coordenação Privada (isto é, CNDI, CNI e FIESP conselhos setoriais) A

ponto central da dinâmica entre os setores público e privado e das decisões e agendas estabelecidas por conselhos e comissões empresariais e informais em conjunto.

“No desenho do PBM, os espaços e os atores comparecem paritários e publicizantes, mas os agentes de fato não comparecem da mesma forma e pela mesma razão. Associações do grande empresariado com atuação no Brasil trataram de construir na sombra dos colegiados do PBM uma fórmula sintetizadora em que o lócus de intermediação de interesses é simultaneamente lugar de formulação de medidas políticas.” (GARZON, 2017, p. 141-143).

Associações do grande empresariado brasileiras ou estrangeiras com filiais no Brasil criaram mecanismos paralelos aos colegiados que eles conseguiram negociar a formulação de medidas políticas. Há, então, uma “paraestatalidade” onde a sociedade civil burguesa e o Estado alternam e trocam forma e conteúdo. A ideia seria produzir políticas privadas com a ideia de importância geral o que significa em projeções entre essas polaridades extensões do Estado ao mercado e do mercado ao estado.

Ressalta ainda Garzon (2017) que BNDES ampliou o direcionamento de crédito a empresas de grande porte e que o mesmo atingiu o ápice no ano de 2009, quando direcionou 80% dos empréstimos a um grupo de até 50 empresas. A partir de 2011, houve um processo inevitável de acomodação de interesses entre grupos capitalistas e frações de distintas extrações e foi fornecido benefícios para que esses grupos passassem pela crise com vantagem e o apoio previsível e calculado do banco. Interlocutores do banco, ao serem mencionados, consideram e afirmam que o posicionamento do Brasil nas cadeias globais de valor não necessariamente deveria ser dependente dos setores econômicos relacionadas a recursos naturais. Ainda assim, os mesmos destacam como esse setor foi tratado como uma porta de entrada que não deveria ser desconsiderada, justificando assim o que se convencionou chamar de política de campeãs nacionais executada pelo banco a partir de 2007

O procedimento para o estímulo formação de grandes conglomerados nacionais<sup>7</sup> por parte do banco não foi demonstrada de forma oficial, porém demonstra ter sido executada de 2013 em diante, tanto por operações indiretas, diretas ou por meio do BNDESpar. Análise que

---

<sup>7</sup> Nas palavras do próprio presidente do banco à época, Luciano Coutinho, “se o BNDES não apoiar as empresas nacionais, quem o fará?” (COUTINHO *apud* GARCIA, 2012, p. 126). O apoio público à concentração de capital foi tratado enquanto parte integrante da própria da estratégia nacional de desenvolvimento com o objetivo de fortalecer empresas nacionais para competir globalmente.

o autor faz dos interlocutores representantes do banco demonstra que “os interesses privados dos conglomerados especializados em recursos naturais foram transmutados em virtudes inatas da nação” (GARZON, 2017, p. 147). Quando ele fala sobre a BNDESPar ele comenta que a mesma foi utilizada como um braço de participação acionária em operações de renda variável do BNDES e tinha uma autonomia operacional importante, visando a priorização do fortalecimento financeiro das empresas e setores que eram consideradas preferenciais.

“A especificidade da atividade de renda variável e a liberalização crescente do mercado financeiro ajudam a explicar esse descolamento relativo. O ingresso no capital próprio (equity) da empresa contemplada lastreia tanto sua operação como sua expansão. Em contrapartida, o Banco torna-se sócio do empreendimento compondo Diretoria, Conselho de Administração e Conselho Fiscal. O Estado primeiro induziria, depois internalizaria ganhos adicionais de setores em processo de decolagem. A concentração em operações de alto retorno e a criação dessa interface muito fluida entre o planejamento empresarial e o planejamento do Banco fez do BNDESPAR espaço propício para o exercício da “influência” ao revés, em que o braço acionário indica ritmo e coreografia do corpo do BNDES enquanto um todo.” (GARZON, 2017, p. 148.)

No momento em que a participação em determinada empresa do BNDES torna-se igual superior a 20% tal empresa por convenção é tida como coligada. mesmo se a empresa fica fora desse indicador ela consegue disponibilizar garantias e compartilhar espaços de administração e gestão com o BNDES e exercer sua influência. Se em 2008 a participação da JBS compunha 6% da carteira acionária da BNDESPar, o que representa 13% da participação acionária da empresa. De 2011 em diante, a JBS passa a ser coligada, momento esse no qual passou a deter 31,41% das suas ações, mantendo semelhante patamar no período referido na pesquisa (GARZON, 2017, p. 150)

**Tabela 1 – Porcentagem de desembolsos da carteira BNDESPar**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>JBS</b>	6%	12%	4%	8%	6%	8%
<b>Marfrig</b>	-	3%	NI	NI	NI	NI
<b>LBR</b>	-	-	-	1%	-	-
<b>Fibria</b>	-	8%	5%	5%	6%	6%
<b>Petrobras</b>	4%	3%	41%	36%	33%	32%

<b>Vale/ValePar</b>	17%	19%	25%	21%	24%	22%
<b>Outros</b>	30%	26%	14%	15%	19%	20%
<b>Total da carteira em R\$ milhões</b>	25.165	33.816	102.890	89.694	78.215	72.549

Fonte: GARZON, 2017

Assim como Bugiato (2014), Pinto & Mansoldo (2018), Boito (2012), Garzon (2017) é mais um que sustentar a ideia de que o desempenho desse desenvolvimentismo não apareceu nas atividades de maior capacidade tecnológica, mas em setores com a utilização intensiva de recursos naturais.

“as participações do Banco se concentram nos setores de Petróleo e Gás, Mineração, Energia Elétrica, Papel e Celulose, e Alimentos e Bebidas, que ficaram 82,6% da carteira, com destaque para a liderança do setor de Papel e Celulose, que sozinho ficou com 22,5%. Segundo consta do próprio Relatório Administrativo do BNDESPAR, em 31 de dezembro de 2015, o BNDESPAR possuía representantes em 12 (doze) Conselhos Fiscais e 45 (quarenta e cinco) Conselhos de Administração no universo de 116 empresas em que mantinha participação acionária” (PINTO & MANSOLDO, 2018, p.63)

O BNDES, portanto, passou a induzir transbordamentos nas empresas líderes dos ramos de papel e celulose mineração e siderurgia básica frigorífico e petróleo e gás. A ideia de favorecer essas empresas para conter a crise de 2008 acabou por aprofundar as dinâmicas do padrão de acumulação que já existiam no país. “A meta cepalina (da primeira geração) de máxima diversificação econômica para proporcionar autonomia e soberania nacionais, logo foi substituída pela meta de ocupação de “nichos tecnológicos” reestruturadores.” (GARZON, 2017 p. 157)

#### **4 JBS: ESTUDO DE CASO**

Observar de forma mais detalhada a trajetória da JBS através de um estudo de caso é uma abordagem inicial utilizada nesta dissertação a ser melhor aprofundada em trabalhos futuros. A empresa se encontra numa posição adequada enquanto ponto de observação das contradições entre a política industrial e sua implementação concreta, a hegemonia da fração

do grande capital nacional centrado em commodities e setores de baixa tecnologia e a interpenetração do poder público e o privado.

Se entre 2002 e 2011 o crescimento médio da receita bruta dos 200 maiores grupos empresariais brasileiros foi de aproximadamente 150%, o crescimento da JBS nesta última década a coloca entre os 20 maiores grupos econômicos brasileiros, tornando-a assim um exemplar ponto de observação da estratégia da BNDES de criar grandes players globais. (ROCHA, 2013; ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA & SCHNEIDER, 2014). Nesse contexto, a JBS apresentou taxas de crescimento consideráveis em comparação a seus pares, tanto em evolução de receita bruta, como em patrimônio líquido<sup>8</sup>.

Como vimos, a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior, a PITCE, que já tinha como alvo o incremento da eficiência econômica e o aumento da competição do mercado internacional. Com o surgimento da PDP, o setor de carnes teve importância aumentada. O objetivo era expandir e consolidar a liderança brasileira no comércio global para esse setor. Sendo assim, a atuação do BNDES estava vinculada a essa política. Para além desse contexto, a base para as operações no BNDES em conjunto com a JBS nos anos de 2007 e 2008 estava ligada à oportunidade que surge para uma empresa brasileira nacional de expandir a sua internacionalização podendo trazer retornos à BNDESPar (WILKINSON, 2014).

Cabe-nos, neste momento, compreender de que forma as políticas do BNDES descritas na parte 2 se conecta a própria curso traçado pela empresa. Para tal, este capítulo se divide em 3: primeiramente, faremos uma breve exposição da trajetória da empresa até o ano de 2003, quando ocorre um grande impulso em torno da internacionalização da empresa (segunda parte). Por fim, será exposto os resultados da empresa e o início de maturação dos investimentos realizados em conjunto com o BNDES nos anos anteriores.

#### **4.1 Trajetória até 2005**

O setor econômico de carne bovina teve seu modelo de negócios, calcado na gestão da inflação, eliminado por conta da estabilização da moeda em 1994. Esse processo favoreceu a consolidação de grandes empresas nacionais e transnacionais no varejo, o que pressionou para uma profissionalização dos distintos elos da cadeia e pela adoção de estratégias atualizadas de qualidade e gestão. Esse novo passo a ser dado pelos grupos econômicos no setor passava por

---

<sup>8</sup> Ver ROCHA, 2013. No estudo deste autor, o mesmo observa a evolução do patrimônio líquido de empresas entre 2002 e 2011. A JBS surge como a empresa que teve seu maior crescimento para a amostra analisada.



um maior controle de qualidade e de custos, o que estimulou a necessidade de uma modernização dos frigoríficos. Entre 1993 e 1996, os estudos do BNDES monitoraram essas mudanças, e o banco aumentou seus aportes para os frigoríficos (Faveret Filho & Paula, 1997, Siffert & Faveret Filho, 2004 apud WILKINSON, 2014).

Dentre as dificuldades para essas melhorias e para a internacionalização do setor, é possível citar as seguintes: alta quantidade relativa de abate clandestino que era calculada em mais de 50% no período (Mathias, 2008, Furquim Azevedo & Bankuti, 2009 apud WILKINSON, 2014); o setor ainda contava com exportações modestas (dos 351 frigoríficos com inspeção federal apenas 67 geridos por 17 grupos tinham habilitação para exportar); dificuldades no combate à febre aftosa, o que demonstrou também a necessidade do estabelecimento de uma diversificação geográfica por meio da aquisição de frigoríficos em outras regiões do país além da Centro-Oeste.

Nesse contexto, antes dos apoios da BNDES para a Friboi, nascida em Anápolis (GO) na década de 1950, a empresa tinha o seu crescimento apoiado na criação e consolidação do mercado de Brasília durante as décadas de 1970 e 1980. Nos anos 90, a Friboi, em conjunto com a Bertin criou a empresa BRF Alimentos. Essa empresa comprou o frigorífico Anglo do grupo Vestey, e na época, já possuía uma estratégia de se tornar uma plataforma de exportação. A BF detinha as marcas Anglo, Bordon, Hereford, Swift e Sola. Em 2002, a empresa já possuía uma capacidade de abate de 5.8 mil cabeças/dia (WILKINSON, 2014).

Como veremos, o processo de internacionalização da empresa começou por meio da compra de empresas produtoras de unidades de abate e de carne industrializada. E tal processo teve o apoio fundamental do BNDES, em especial da BNDESPar.

#### **4.2 Apoio mais visível do BNDES - 2007-2011**

O ano de 2007 foi marcado por duas ações importantes por parte da empresa com o apoio do BNDES. O primeiro foi o lançamento de um IPO na BOVESPA, gerando de R\$ 1,6 bilhões, com a visão de fortalecer a sua posição em carne bovina na América do Sul, em março de 2007. Em julho do mesmo ano, o BNDES apoiou a tentativa de internacionalização da Friboi com a compra da Swift Argentina, seguida pela aquisição de mais duas plantas na Argentina.

A aquisição da Swift Argentina foi realizada por meio de crédito fornecido pelo do BNDES no valor de US\$80 milhões. Em contrapartida, o BNDES exigia benefícios no Brasil, provenientes desse investimento, no valor de 150% do empréstimo pela agregação da

tecnologia e por um incremento da competitividade de embutidos no Brasil (Brito, 06/09/2005 apud WILKINSON, 2014). No final de 2006, a capacidade de abate diário da JBS tinha passado para 22.6 mil cabeças, em 5 plantas na Argentina e 21 plantas no Brasil (WILKINSON, 2014).

O BNDES afirmou avaliar favoravelmente os resultados da aquisição da Swift Argentina e identificou fatores positivos na gestão operacional, com mudanças no mix de produtos, controle mais rigoroso de custos fixos e o aumento do controle de qualidade. Durante os primeiros seis anos do século XXI, JBS apresentou um ótimo desempenho agregando o rápido crescimento de abates a um aumento considerável das margens EBITDA e receita líquida. No final do período de 2004-2006 a receita das exportações extrapola aquela do mercado doméstico (WILKINSON, 2014).

Surgiu no mesmo ano a oportunidade de compra da Swift nos Estados Unidos. No entanto, o processo de capitalização realizado em março de 2007 não gerou o montante necessário para concretizar a compra. Assim, a JBS entrou com pedido a BNDESPar, que adquiriu 12,95% do capital da JBS, o equivalente a 1,1 bilhão de reais (WILKINSON, 2014). O incremento foi o suficiente para JBS realizar a aquisição da Swift US em conjunto com a Swift Australia, adentrando de forma mais incisiva no mercado de suínos.

Nesse processo, novas mudanças na gestão do modelo de negócios ocorreram, tendo como espelho a sua atuação em relação aos feitos com a Swift Argentina. Foi realizada a eliminação de cinco níveis de gerenciamento, uma recomposição da equipe ligada aos suínos, um novo sistema de incentivos aos colaboradores, um programa detalhado de controle de custos e mudanças no frigorífico para o trabalho em dois turnos. Como consequência, um ano após aquisição, houve um aumento na capacidade de abate de 14.000 para 19500 cabeças por dia e uma redução de custos de US\$212 para US\$164 por cabeça (WILKINSON, 2014).

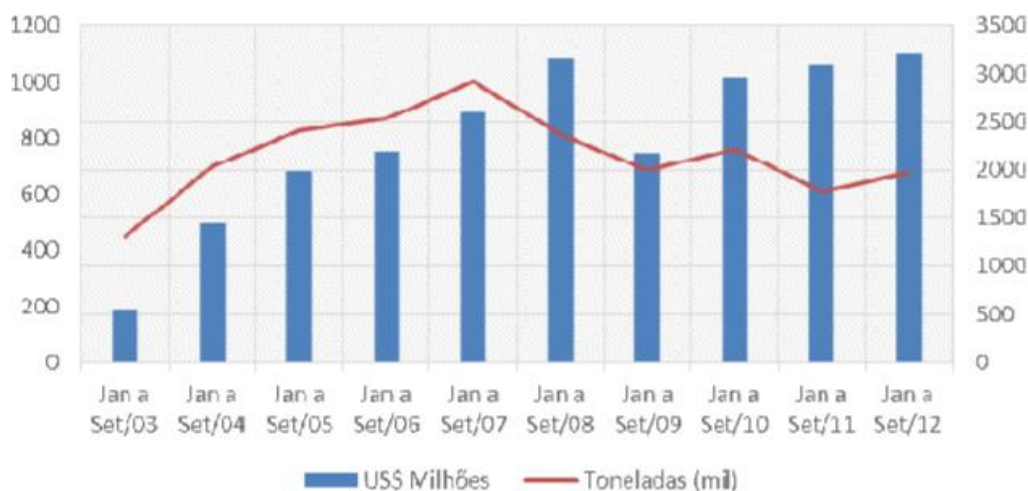
Ao completar essa aquisição, bem como a joint-venture com a Cremoni na empresa italiana Inalca, a JBS se tornou a maior empresa do mundo em termos de abate bovino, a maior empresa no Brasil e na Argentina (países com os menores custos), a primeira empresa também na Austrália com acesso privilegiado aos mercados asiáticos, e a terceira maior empresa nos EUA. O BNDES identificou as seguintes vantagens competitivas como resultado dessas aquisições: Acesso a dois blocos comerciais distintos (Atlântico e do Pacífico); Operações em regiões com forte mercado consumidor interno (Brasil, EUA e Argentina); Unificação da marca Swift no mundo (Brasil, EUA e Argentina); Acesso a recursos (capital) a taxas mais baixas; Intercâmbio de melhores práticas entre as operações (Brasil, EUA e Austrália); Diversificação do risco em relação a barreiras fitossanitárias; e Diversificação de risco

com a entrada de mais uma proteína, a suína, no ‘mix’ de vendas” (WILKINSON, 2014, p. 31)

No mesmo ano, nos EUA, a empresa também adquiriu a SB Holdings e fechou uma *joint venture* com Beef Jerky. Outras compras também foram realizadas na Argentina (Berazategui e Colonia Coroya). No início de 2008 ocorreu ainda a incorporação da empresa nos EUA Smithfield Beef Group os seus *feedlots* Five Rivers, além da Tasman Group Ltd, na Austrália (WILKINSON, 2014). Essas aquisições também tiveram o apoio da BNDES Pae que aumentou sua participação na época para 17%.

A crise do subprime em 2008 marcou um novo período de obstáculos para o setor, atingindo-o neste momento de plena expansão. As exportações, que vinham crescentes desde 2004, começaram a sofrer um forte declínio e já em 2009, grande parte das empresas entraram em recuperação judicial inclusive a Independência, uma das cinco maiores (WILKINSON, 2014).

**Figura 1- Evolução das Exportações do Setor de Carnes**



Fonte e elaboração: WILKINSON, 2014.

O ano de 2008 foi também momento em que o mercado argentino passou a aumentar a restrição nas exportações de carne, o que eliminou as vantagens da Argentina no mercado mundial. Isso levou à suspensão da produção no local por parte da JBS, para depois o fechamento e venda de três de suas unidades argentinas no fim de 2010. No entanto, as aquisições da Swift US por parte da JBS e a valorização do dólar acabaram por amenizar os prejuízos causados pelos problemas na Argentina somados aos efeitos da crise de 2008 (WILKINSON, 2014).

Entre 2008 e 2009, a JBS absorveu a Bertin Brasil, que já vinha sofrendo um grande impacto por conta da crise de 2008.

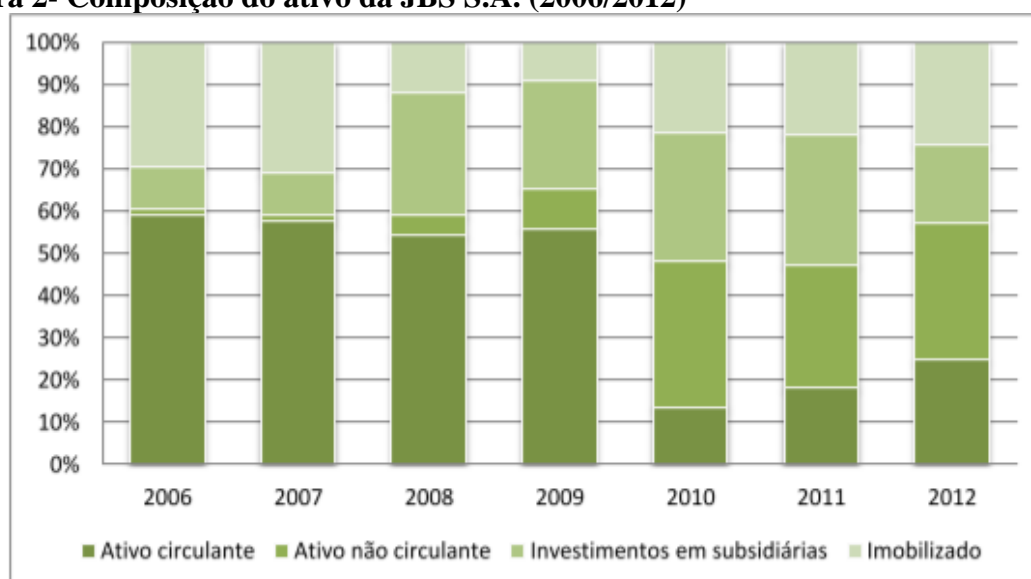
A JBS S.A. incorporou os ativos da Bertin S.A., controladora dos ativos de agronegócios e processamento de alimentos do grupo Bertin. Após assumir parte das áreas de negócio do grupo Bertin, a JBS ampliou sua diversificação e fundiu a estratégia já iniciada de internacionalização da Bertin S.A com a sua própria. (ROCHA, 2013, p. 120)

A ligação com a Bertin fez com que JBS conseguisse se tornar a maior exportadora mundial de carnes detendo quase 50% das exportações brasileiras. O fato garantiu à JBS a entrada no setor de lácteos por meio das marcas Leco e Vigor (MARQUES, 2014) e levou a JBS se transformar no primeiro produtor mundial em Couros (WILKINSON, 2014).

“Além de assumir integralmente a Bertin S.A., o controle do grupo Bertin como um todo passou por uma reestruturação societária, sendo dividido em blocos iguais de ações e controlados por seis holdings, com participações igualitárias no bloco de controle. A holding controladora do grupo JBS, JBF Participações, assumiu um dos blocos acionários, passando então a também fazer parte dos controladores do grupo. O grupo Bertin, além de possuir os ativos relacionados a produção e beneficiamento de alimentos, possui uma série de coligadas concentradas nos setores de construção civil, administração imobiliária, concessões públicas, agronegócio e energia.” (ROCHA, 2013, p 121-122)

Sendo assim, A JBS conseguiu grande diversificação com essa integração que foram agrupados na JBS Novos Negócios, incluindo produtos de higiene e limpeza, colágeno, embalagens metálicas, envoltórios, biodiesel, gestão de resíduos e uma transportadora (WILKINSON, 2014). Essa aquisição gerou uma alteração no perfil de composição dos ativos, conforme observado na figura abaixo. O grupo Bertin, no momento em que foi incorporado, já passava por um processo de internacionalização com abertura de unidades de processamento e abate nos Estados Unidos (ROCHA, 2013).

**Figura 2- Composição do ativo da JBS S.A. (2006/2012)**



Fonte: JBS-Friboi; Elaboração: ROCHA, 2013

A empresa adquiriu, ainda, a Pilgrim's nos Estados Unidos, por meio de uma terceira operação de compra de ações da BNDSPar. Foi realizada a subscrição e integralização de até 2 milhões de debêntures para sustentar a aquisição deste grande player no setor de frango nos Estados Unidos. Para o BNDES, a principal razão que levou a esse aporte foi a possibilidade de diversificação em proteínas para aves, um setor que possui tradicionalmente margens mais significativas que no setor de carne bovina. A Pilgrim's, na época, exportava para 80 países e possuía plantas também no México e em Porto Rico. As ações da Pilgrim's dobraram dentro de um ano com a retomada sob o controle da JBS (WILKINSON, 2014). A aquisição da Pilgrim's Pride levou à consolidação do grupo JBS como o grupo líder em abate de carne bovina no mundo (ROCHA, 2013).

**Figura 3- Aportes da BNDESPar 2007-2011**

Operação	Data	Operação Total	Apoio BNDES	Forma	Participação BPAR no Total da operação	Preço de Subscrição	Part. no Capital de JBS (direto e indireto)
Swift Co. (EUA e Austrália)	Jul/07	R\$ 1,85 bi	R\$ 1,1 bi	Ações	0,61	8,15	0,13
Smithfield Beef e Five Rivers (EUA)	Abr/08	US\$ 1,5 bi	R\$ 335 MM	Ações Fundo Prot	0,13	7,07	0,17
			R\$ 662 MM		0,4496		
Bertin (antes da fusão com JBS)	2008	R\$ 2,5 bi	R\$ 2,5 bi	Ações	Aquisição de 27,5% do capital da Bertin	N/A	-
Pilgrim's + Bertin	Dez/09	PPC: US\$ 2,8 bi Bertin: R\$ 10 bi	R\$ 3,5 bi	Deb. Mand. Conv.	0,9996	N/A	0,226
Capitalização das Debêntures	Jul/11	R\$ 3,4 bilhões	Capitalização	Ações	Capitalização Integral das Debêntures	7,04	0,334
Total Investido			R\$ 8,1 bi				

Fonte: BNDES; Elaboração: WILKINSON, 2014

Mesmo com todas essas conquistas, a empresa ainda despertava a desconfiança de investidores por conta de especificidade do setor, de resultados modestos na margem EBITDA e o nível de endividamento, sobretudo a partir de 2009 (ROCHA, 2013; WILKINSON, 2014). Em 2010 e 2011, a relação dívida líquida/EBITDA assumiu o valor de 4,3 e 4 e 4,0, um valor alto em comparação com suas concorrentes (WILKINSON, 2014).

A coordenação da cadeia bovina possui ciclos longos e conforto independência da pecuária. Esses resultados podem ser atribuídos à natureza da atividade. A diversificação e agregação de valor pode ser um caminho para driblar essas dificuldades, apesar da JBS já estar se encaminhando para este processo (WILKINSON, 2014).

**Figura 4 - JBS Capacidade Operacional - 2011**

Abate/Dia	Animal	Posição
81,4 mil	Gado	1º mundial
18,3 mil	Ovino	1º mundial
7,2 milhões	Aves	2º mundial
50,1 mil	Suínos	3º nos EUA

Fonte: JBS Relatório, 2011; Elaboração: WILKINSON, 2014

Convém destacar também que de 2009 em diante, é celebrado um acordo de acionistas entre o BNDES e os acionistas controladores da JBS a partir de uma nova operação envolvendo a conversão de debentures, a qual alavancou a participação da BNDESPar para 33,4%. A acordo previa aquisição de direitos adicionais tais como: a indicação de um membro do conselho de administração cujo aumento para mais um estaria vinculado ao momento em que a BNDESPar obtivesse 20% do capital social da empresa; a possibilidade de a qualquer momento solicitar a criação de um comitê financeiro e gestão de riscos, assim como um comitê de sustentabilidade com direito a um membro em cada; a obrigatoriedade por parte da BNDES de possuir um conselho fiscal, cabendo a BNDESPar poder indicar um membro; direito a manifestação previa para quinze tipos de ações, entre essas a própria contratação de novas dívidas acima de determinado valor, alienação ou aquisição de ativos, fusões, cisões, incorporações e aprovação de orçamento anual.

Nesse sentido, desse momento para frente, a BNDESPar passa a ter participação efetiva na gestão da JBS através da sua atuação no Conselho de Administração. Nos anos que vieram a seguir, em consonância com o acordo de acionistas, a companhia criou os comitês e os conselhos indicados, configurando um ponto de virada importante no que diz respeito ao fortalecimento das conexões entre Estado e Capital.

No final de 2011, a JBS já possuía operações no Brasil, Austrália, México, Itália Paraguai, Uruguai, Argentina e Estados Unidos, se tornando a segunda maior multinacional brasileira e a líder mundial em carnes. Além disso tinha também escritórios comerciais e centro de distribuição na África Ásia e Europa (WILKINSON, 2014).

### 4.3 JBS 2012-2014

Uma nova iniciativa de diversificação levou à reversão do prejuízo de 2011 e garantiu um lucro líquido de 718,9 milhões de reais. Quando a BNDESPar havia encerrado os seus aportes em 2012, a JBS manteve sua estratégia de internacionalização e diversificação. A empresa entrou no setor de frangos e aumentou o volume de carne comercializada no Brasil. Com base no contrato de locação de ativos adquiriu as plantas da Doux FrangoSul no Brasil. No final do ano, assumiu a gestão da XL Foods no Canadá com sua aquisição completada no início de 2013 (WILKINSON, 2014). Houve, ainda, um aumento de 40% no EBITDA em relação ao 2011. No mesmo ano a empresa também criou uma nova Diretoria de Sustentabilidade e publicou pela primeira vez um Inventário Global de Emissões (WILKINSON, 2014).

Em 2013, foi realizada a aquisição da Seara, buscando trazer maior valor agregado por meio da transformação da JBS em uma indústria de alimentos. Nesse processo a JBS assumiu a dívida da Seara, que tinha o valor de 5,85 milhões de reais (WILKINSON, 2014). Esta decisão já não contou com a participação da BNDESPar, que era na época acionista em 19,9% da Marfrig, que controla Seara, e em 23% da JBS. O banco avaliou positivamente a compra e, sobretudo, não alterou a sua participação nas duas empresas. Dentro dessa estratégia de incremento do valor agregado, foi realizada, em 2014, a aquisição da empresa de massas frescas e pratos prontos Massa Leve por R\$ 260 milhões (WILKINSON, 2014). A JBS Foods e a JBS USA foram também envolvidas na aquisição das operações da Tyson no Brasil e no México. Essa última empresa havia adquirido a dona de marcas consagradas nos EUA, Hillshire Brands.

O desempenho da JBS Foods nos primeiros dois trimestres de 2014 confirmou a rápida consolidação dessa aquisição. A receita líquida aumentou de R\$2.8 para R\$3.1 bilhões nos dois trimestres, a EBITDA aumentou de R\$380 para R\$440 milhões e a margem EBITDA subiu de 13,7% para 14,3%. Esses resultados operacionais positivos foram ofuscados no primeiro trimestre de 2014 por um lucro líquido de apenas R\$70 milhões, causado por perdas no mercado de derivativos. No segundo trimestre, porém, o lucro líquido subiu para R\$254,3 milhões. (WILKINSON, 2014, p. 40-41)

Após todas essas iniciativas de diversificação, a JBS se transforma no maior produtor mundial de aves, buscando se posicionar para competir com a BRF em neste setor além de suínos e alimentos processados. Todo esse processo também gerou uma avaliação mais positiva

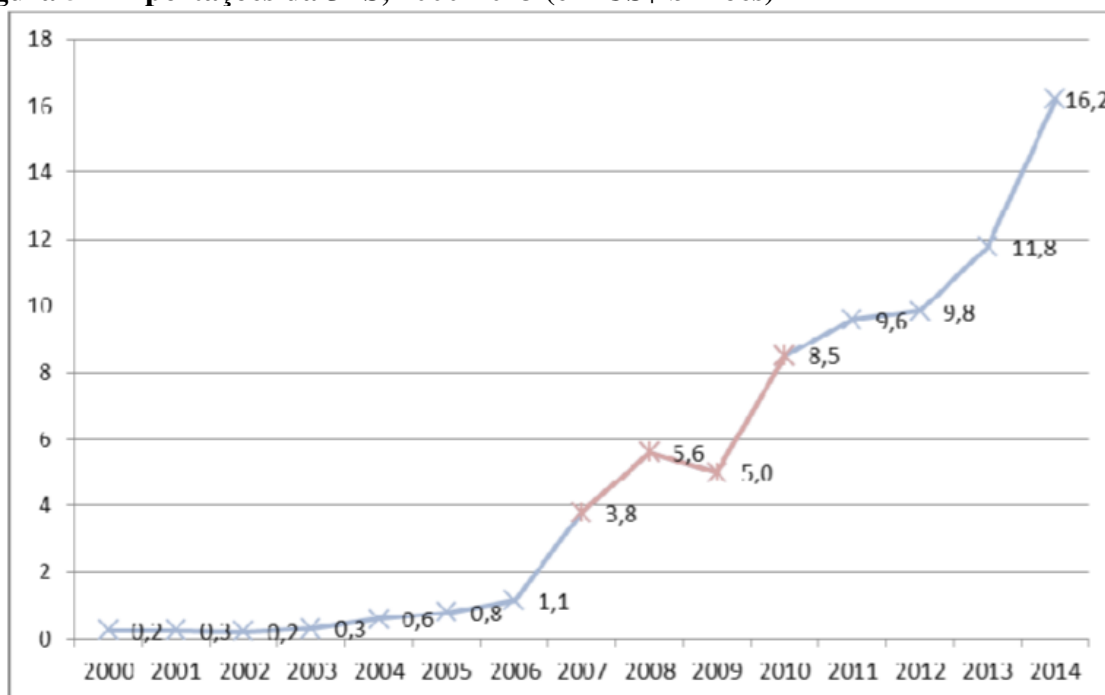


no mercado com alteração do rating da JBS pela Fich de BB- menos BB. “Nesse período a JBS demonstra a sua capacidade de continuar numa estratégia de crescimento e de transição para mercados de maior valor agregado desde 2012 tanto no mercado brasileiro como internacionalmente sem receber mais aportes da BNDESPar.” (WILKINSON, 2014, p. 41)

#### 4.4 Influência do BNDES: Participação acionária e gestão.

A JBS multiplicou por oito seu faturamento saindo de R\$14 bilhões em 2007 para R\$ 120 bilhões em 2014. Isso fez com que a empresa adquirisse o status da maior empresa privada nacional em faturamento e a segunda empresa global em alimentos, ficando somente atrás da Nestlé (MARQUES, 2014). Para além de aumentar significativamente o volume das suas exportações, tal qual demonstrado na figura 5, segundo o ranking da fundação Dom Cabral de 2014, em 2013 a JBS era a empresa brasileira mais internacionalizada possuindo 76% de suas receitas provenientes do exterior. (MARQUES, 2014).

**Figura 5 - Exportações da JBS, 2000-2013 (em US\$ bilhões)**



Fonte: Relatórios anuais da empresa; Elaboração: MARQUES, 2014.

Os maiores benefícios que esse desenvolvimento por parte do BNDESPar levaram para JBS foi a consolidação da sua estratégia de diversificação em um aumento da participação dessa

empresa na produção de produtos processados e de maior valor agregado isso levou a um reflexo benéfico para as margens de lucro da empresa. (MARQUES, 2014).

Não obstante, convém ressaltar que o impacto das exigências de gestão e plano de negócios colocadas pelo BNDES no momento de sua atuação pela BNDESPar podem ter contribuído para resultados tão expressivos. Na primeira operação de aprovação de investimento em 2007, a JBS era uma empresa de capital aberto na Bovespa e o BNDESPar detinha 12,9% do capital social da empresa (WILKINSON, 2014) e subscreveu um total de aproximadamente 1,8 bilhões de reais em ações, o que resultou no aumento de cerca de 230% no capital social do grupo (ROCHA, 2013).

Na segunda operação em 2008, o BNDESPar elevou sua participação para 19,4% e envolvia o fundo de investimento FIP-Prot (WILKINSON, 2014). subscreveu mais um montante de debêntures relativas ao financiamento de 3,5 bilhões de reais para a compra da Pilgrim's Pride. Nesse momento, sustentou a celebração de um acordo entre os acionistas da JBS e da FIP-Prot.

Esse acordo conferiu os seguintes direitos adicionais aos acionistas minoritários: o direito de indicar um membro do Conselho de Administração quando tiver mais de 10% do capital social; a proibição de alteração do Estatuto Social por parte dos acionistas controladores em artigos específicos que retirem poder de fiscalização dos acionistas minoritários; o conselheiro indicado pelo FIP-Prot teria voto decisivo em ações que impliquem um nível de endividamento acima de 5.5% da margem EBITDA e na aquisição de ativos acima de R\$20 milhões. (WILKINSON, 2014, p. 44)

Na próxima operação em 2009, como as debêntures não foram resgatadas no prazo, o BNDES converteu seus direitos em ações, passando então a dispor de 33,4% do capital votante da JBS S.A. Portanto, verificou que era necessário um novo acordo entre os acionistas controladores da JBS e o Banco.

Nesse acordo o BNDES passou a ter os seguintes direitos adicionais: a indicação de um membro do conselho de administração que seria aumentado para mais um quando a BNDESPar tivesse mais de 20% do capital social da JBS; poder de solicitar a qualquer momento a criação de um comitê financeiro e gestão de riscos bem como um comitê de sustentabilidade com direito a um membro em cada; a JBS deve obrigatoriamente ter um Conselho Fiscal e a BNDESPar poderia indicar um membro; direito a manifestação prévia para quinze tipos de ações incluindo contratação de

novas dívidas acima de um certo valor, alienação ou aquisição de ativos, fusões, cisões, incorporações e aprovação do orçamento anual.” (WILKINSON, 2014, p. 44)

A partir de 2009, a BNDESPar passou a ter uma atuante participação no Conselho de Administração. Os Comitês e o Conselho indicados nesse acordo de acionistas foi criado nos próximos anos pela JBS. Outro ponto de atenção que ocorreu muito em função das pressões do BNDES, de setores da burocracia Estatal e da sociedade civil, foi a questão ambiental. (WILKINSON, 2014). Nesse sentido, desse momento para frente, a BNDESPar passa a ter participação efetiva na gestão da JBS através da sua atuação no Conselho de Administração. Nos anos que vieram a seguir, em consonância com o acordo de acionistas, a companhia criou os comitês e os conselhos indicados, configurando um ponto de virada importante no que diz respeito ao fortalecimento das conexões entre Estado e Capital.

Foi realizado um acordo a entre JBS e o Greenpeace em 2009 que levou à empresa a elaborar o Relatório de Diligência Ambiental e um plano de investimento para incrementar as condições e o desempenho ambiental nos frigoríficos. O acordo foi um compromisso público sobre as medidas para fiscalizar a cadeia de fornecedores e foi contemporâneo a uma publicação da Resolução 1.854/2009 do BNDES que colocava critérios socioambientais e diretrizes para que frigoríficos recebessem o apoio do banco (WILKINSON, 2014). Em 2014, o Greenpeace reconheceu que houve mais de 99% de conformidade dos três frigoríficos – JBS, Marfrig e Minerva (MARQUES, 2014).

A JBS, a partir de 2010, fundou um sistema de rastreabilidade que exclui de forma automática fornecedores que estão nos cadastros do Ibama ou da Procuradoria Pública, em conjunto com a análise das questões de desmatamento na Amazônia. A empresa ainda estabeleceu melhorias socioambientais em suas unidades com apoio de recursos do BNDES. Desde 2012, a JBS criou uma Diretoria Corporativa de Sustentabilidade que responde diretamente ao Comitê de Sustentabilidade do Conselho de Administração. A JBS faz também parte do Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB) e do Grupo de Trabalho para Pecuária Sustentável (GTPS). Relatórios anuais e de sustentabilidade da empresa são formulados seguindo os critérios e diretrizes do Global Reporting Initiative (GRI).

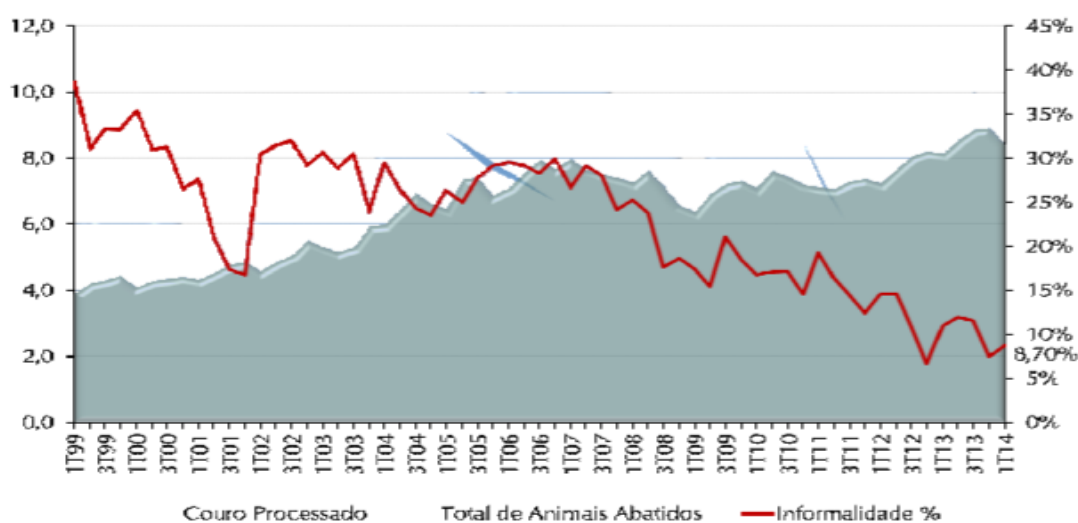
O impacto da gestão proposta pela BNDESPar também foi bastante considerável na incorporação pela JBS de uma estratégia de diversificação e de aumento de valor agregado que passa a ser central para empresa no mesmo período. Como vimos, o apoio da BNDES para a JBS está no contexto de uma política visando aumentar a competitividade do setor de carnes,

porém o crescimento da JBS nas relações entre o setor frigorífico e os pecuaristas pode gerar um efeito relacionado à concentração e aumento de poder econômico.

Associações de pecuaristas (Acrissul, Famasul) demonstraram preocupação de que esse processo aumente a concentração no setor. O CADE, no início de 2012, aprovou 13 atos de concentração da JBS compreendendo que a participação da JBS devesse estar abaixo de 20% no mercado nacional (MARQUES, 2014). Um estudo realizado pela Scot Consultoria afirmou que a JBS Detinha apenas 17% do Mercado Nacional o que não configuraria monopólio ou oligopólio no Brasil (WILKINSON, 2014). Análises de 2013 podem indicar que a JBS pode contar com 40% do mercado nacional. Com base em queixas crescentes o CADE, no mesmo período, decidiu por verificar o conjunto das aquisições feitas pela JBS nos últimos anos e demandou que os novos pedidos de aquisição fossem informados (WILKINSON, 2014).

Uma consequência interessante do processo de internacionalização somado à concentração a qual a trajetória da JBS confirma, é uma queda considerável nos abates clandestinos, como demonstrado na figura 6 (MARQUES, 2014). A orientação para exportação da Carne In Natura para mercados exigentes combinado à concentração promovida pela JBS e demais empresas líderes de mercado, contribuiu para uma redução da evolução do abate informal de gado bovino no período de 1999 a 2014 conforme a figura abaixo (WILKINSON, 2014). É possível afirmar, portanto, que a JBS é líder no processo de transformação da cadeia de carnes por meio de ajustes na qualidade e eficiência mesmo que isso tenha sido um fruto colhido a partir de uma maior concentração econômica e de um maior poder econômico exercido pela JBS.

**Figura 6- Evolução do abate informal de Gado Bovino, 1999-2014**



Fonte: IBGE; Elaboração BNDES/MARQUES, 2014.

Para além da influência no modelo de governança corporativa da empresa, o suporte financeiro da BNDESpar permitiu que a JBS não somente adotasse o processo de internacionalização e diversificação da empresa como também a auxiliaram categoricamente na transformação em uma empresa líder mundial de carnes; sobretudo, em meio a um contexto de crise, o que era visto como muito arriscado pelo mercado por conta do montante de recursos e o prazo de maturidade dos investimentos. (MARQUES, 2014; WILKINSON, 2014).

O seu fortalecimento considerável em razão da atuação significativa do Estado e do BNDES além das conexões estabelecidas por meio da participação acionária – a qual ainda a permite ser coligada até o período desta pesquisa – acordos de acionistas e atuação em conselhos gestores torna a empresa um caso notável. A análise deste caso na presente pesquisa, nesse sentido, nos permite refletir sobre contradições de um suposto desenvolvimentismo que nunca foi e de uma política industrial pouco efetiva em (re)industrializar a economia. Muito mais eficaz, isto sim, em sustentar a hegemonia dos grandes grupos econômicos brasileiros e ampliar o seu poder econômico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve o propósito de oferecer uma visão mais crítica à noção de uma investida desenvolvimentista na condução das políticas públicas do primeiro mandato da presidente da República Dilma Rousseff (2011-2014). O enfoque se debruçou sobre a política industrial, seus elementos mais fundamentais, assim como a instituição mais chave no processo de condução de uma retomada industrialista como forma de superar limites estruturais e manter o crescimento econômico visto no período anterior, o BNDES. A pesquisa parte da percepção de um conjunto de acadêmicos sobre o caráter de um experimento, ensaio, agenda desenvolvimentista ou industrialista. Os mecanismos de financiamento do BNDES foram um elemento crucial dessa empreitada cujo objetivo era impulsionar a industrial nacional, restaurando as antigas preocupações do nacional-desenvolvimentismo sob embalagem de um neodesenvolvimentismo.

A priori, a pesquisa debateu as aproximações e distanciamentos entre as diferentes versões dos desenvolvimentismos assim como o contexto nos qual afloraram e seus elementos notórios. Se a primeira versão é pautada pelo contexto da guerra fria, descolonização e tentativa dos países periféricos de superar o desenvolvimento via industrialização, a versão neodesenvolvimentista por sua vez é marcada pela prevalência do capitalismo financeiro global e a tentativa de evitar a reprimarização da economia, reestabelecendo assim o caminho da industrialização. Seja de forma mais ativa ou mais modesta, atuando como coordenador ou de fato Estado investidor/empresário, mais preocupado ou não com a disciplina macroeconômica, mais limitado ou não pela ascensão das finanças globais que emergiram no decorrer do século XX, nenhuma das versões deixa de ter em vista o aspecto fundamental de provocar mudanças estruturais na economia. Industrializar (ou reindustrializar) e diversificar a estrutura produtiva é o fundamento mais elementar da estratégia de (neo)desenvolvimentista.

Os governos latino-americanos, dos quais a ascensão do Partido dos trabalhadores ao poder em 2003 com o presidente Luis Inácio Lula da Silva é exemplar, demonstrou-se, a princípio, se colocou uma virada na conformação das políticas do Estado brasileiro à arquitetura do capitalismo neoliberal. A trajetória da primeira década do século XXI, demonstrada nessa pesquisa na seção 2, traduz-se também na reorientação de instituições do Estado e, com efeito, nas políticas públicas implementadas. O BNDES não havia de ser diferente e adquiriu gradativamente centralidade à medida que o governo afirmava um caminho de afastamento relativo do neoliberalismo – no entanto, sem jamais desafiar-lo definitivamente. A referenciada

política das campeãs nacionais, em um primeiro olhar consonante com alteração de rota do BNDES, tornou-se gradativamente um expoente da mudança dos ventos políticos.

A política industrial ganhou mais uma vez centralidade na cena política com a execução do Pitce e do PDP, subsequentemente; uma trajetória que desemboca no seu auge com o Plano Brasil Maior. A opção por colocar a lupa sobre o primeiro mandato de Dilma Rousseff é justificado pelo PBM consolidar e ser um dos elementos mais significativos da percepção compartilhada pelo próprio governo, por setores acadêmicos e instituições patronais – a qual se alinhou parte do grande capital nacional produtor de commodities – da necessidade de mudanças estruturais na economia brasileira, concretizando intenções de diversificação da estrutura produtiva e retomada do caminho desenvolvimentista.

A pergunta formulada pela pesquisa surgiu do questionamento acerca do real sentido das políticas públicas desse momento e se tais teriam sido a representação de uma verdadeira retomada do caminho desenvolvimentista como veio a ser preconizado por muitos. A argumentação fornecida pelo trabalho seguiu, então, um caminho alternativo ao entender que as políticas de financiamento do BNDES em suas variadas formas, sobretudo, correram na direção da continuidade da hegemonia do grande capital nacional mais centrado no setor de commodities e produtos de baixa tecnologia, mantendo-se dessa maneira distante desde o princípio de qualquer processo de reindustrialização ou mudança estrutural na economia brasileira.

Parte-se de uma visão na qual o Estado no capitalismo possui a capacidade de agir de forma relativamente autônoma em conexão com as classes capitalistas. Os conceitos colocados na seção 2 foram essenciais no sentido de perceber os conflitos que atravessam o Estado, seus aparelhos e instituições na medida em que este condensa uma relação de forças entre classes e frações de classes; questão essa que é perceptível pelas diferentes visões e formas de atuar do BNDES ao longo de diferentes contextos políticos. Ademais, se o conceito de bloco no poder nos ajuda a compreender a nível da dominação política a coexistência de classes e frações de classe, o conceito de hegemonia, por sua vez, demonstra a capacidade de uma fração em específico ter prevalência no que diz respeito aos seus interesses e, por conseguinte, obter vantagens das políticas econômicas e sociais.

Ainda assim, esses conceitos não deixam de trazer novos questionamentos também a serem respondidos cuja raiz se encontra em notar como o conjunto de políticas – nem sempre coerentes, a priori – se traduz justamente nas políticas de Estado que acabam por favorecer determinados setores em detrimento de outros. Em consonância com os conceitos trabalhados,

o caminho seguido pela pesquisa foi de perceber como as mesmas políticas resultam da influência de frações de classe sobre os aparelhos e instituições do Estado. A conformação de espaços privilegiados de atuação dessas frações, denominado por Poulantzas (2000) como centros de decisão, é justamente a consequência natural. O BNDES acaba por ser um espelho de todo esse processo que possui forte relação com a orientação da política pública e concretiza os interesses dessas frações.

Uma ressalva importante para trabalhos futuros e com o objetivo de analisar de forma mais aprofundada os meios de interpenetração do público com o privado e os mecanismos de influência das empresas privadas é a utilização da Análise de Redes Sociais. Dado que é capaz de exercer um importante papel para a observação da conexão entre o Estado e grupos externos, essa é uma metodologia dotada de recursos essenciais para a avaliação de políticas públicas. Partindo das contribuições de Eduardo Marques (2006), o seu enfoque central está justamente nas relações sociais e pode nos oferecer um meio interessante de avaliar as formas e mecanismos de influência das empresas privadas sobre o Estado e a interpenetração entre o público e o privado. Compreender as políticas do Estado nesta perspectiva requer ter em vista os meios concretos pelos quais ocorre a permeabilidade entre o público e o privado; além disso, conferir mais destaque para os capitais como atores centrais na medida em que o Estado está ligado a grupos e interesses presentes na sociedade.

A ARS explica a dinâmica política a partir dos padrões de relação internos ao Estado e entre esses e seu entorno político imediato. O processo de produção de políticas é, de certa maneira, envolvido por esses padrões, configurando a existência de um grande potencial de influência sobre as políticas em si, ainda que isso seja mediado tanto pelas dinâmicas políticas quanto pelos formatos institucionais e decisões do governo. Para entender o funcionamento do Estado brasileiro e os seus detalhes, uma possível solução é recorrer a análises acerca dos processos que estruturam internamente as organizações estatais e utilizar recursos da análise de redes pode aprofundar nossa compreensão em relação a esse processo.

Minella (2013) aponta que a análise de redes pode oferecer os recursos necessários para retratar as particularidades das relações entre Estado, grupos de interesse e o modo de produção em si. Desvendar essas relações é também uma forma de compreender a influência das frações de classe hegemônica sob aparelhos do Estado capitalista e, por conseguinte, como determinadas políticas públicas se traduzem em políticas de Estado em favor da classe hegemônica. As relações de classe não se realizam num sistema lógico abstrato, mas sim num conjunto amplo de relações formalizadas e institucionalizadas ou não. A análise de redes é,



assim, um instrumento metodológico que enfatiza as redes concretas de relações sociais que permeiam o processo de produção e implementação de políticas públicas.

Feito esse breve parênteses, convém dizer que ainda que seja possível utilizar de tal método de maneira plena em pesquisas futuras, a atual pesquisa se permitiu abordar alguns elementos que se aproximam tais quais as dinâmicas políticas, processos que estruturam internamente organizações estatais, a gestão das mesmas, grupos de afinidade e apoio e sua associação com o poder constituído, os detentores do poder institucional, a ocupação de cargos institucionais, enquanto fatores a serem considerados para análise de políticas públicas com o propósito de observar as singularidades das relações entre Estado, setores da sociedade e o modo de produção, por assim dizer. Um caminho empírico promissor para analisar como a política industrial do período, na prática, suportou a hegemonia dos principais grupos econômicos do país se encontra justamente na análise de redes sociais.

Elementos como o crédito subsidiado, as participações acionárias, acordos de acionistas, presença em conselhos de administração e própria condução da gestão das instituições são elementos importantes analisar os vínculos e conexões institucionais do Estado com o capital, trazendo sentido ao aporte visto no período aos grandes conglomerados privados. Nem mesmo o processo decisório se mostra plenamente autônomo ou particular, nesse sentido. O BNDES reflete a própria dinâmica da acumulação do período e torna concreta a influência mútua com os maiores grupos econômicos do país, dos quais os grandes vencedores se concentram nos setores mencionados. Assim, o desempenho real de uma intencionalidade desenvolvimentista manifestada na política industrial não se materializou em setores de maior capacidade tecnológica enquanto forma de conter a reprimarização da economia

Levando em conta esses apontamentos, não é casual que a JBS se mostrou um interessante caso a ser estudado com mais detalhes. Entre os fatores que contribuíram para a escolha está primeiramente o fato de não somente ser um dos principais grupos econômicos brasileiros, mas como também ser uma companhia com os negócios fortemente concentrados no setor do agronegócio. Seu crescimento coincide fortemente com a virada da atuação do BNDES no sentido de fortalecer empresas nacionais para atuar globalmente. Não obstante ter sido um dos principais receptáculos das políticas do BNDES, estreitou fortemente seus laços com o poder público via aumento significativo da participação acionária do BNDESPar, acordos de acionistas e participação em conselhos de administrativos. Um status quo que se manteve sem significativas alterações no período do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2010-2014)

Observamos nessa pesquisa, então, conforme expressado através da hipótese formulada, que um retorno do desenvolvimentismo necessita ser encarado de maneira crítica por aqueles que quiserem aprofundar sua compreensão sobre o significado da trajetória histórica do governo Dilma Rousseff. A promessa de uma mudança de curso da condução da economia brasileira com vistas a retomada de um caminho perdido, seja mais próxima da sua versão clássica ou atualizada, fica mais no campo das intenções do que no plano material da sua execução. Tentar até mesmo contextualizar a derrocada da trajetória de um governo com viés progressista ou de esquerda com base somente em erros da política econômica ou experiências mal sucedidas soa incompleto e não direciona o olhar para as incoerências essenciais. Avaliar com outras lentes traz consigo a possibilidade de entender o período histórico de maneira distinta e com olhar mais profundo sobre o Estado brasileiro, observando o sentido de suas instituições e políticas públicas e qual o nível de influência exercida pelo poder econômico.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES E Petrobras. In: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Ipea, 2014

BAN, Cornel. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?. *Review of International Political Economy* 2012, iFirst: 1–34

BASTOS, Carlos Pinkusfeld e OLIVEIRA, Bruno Rodas. Revisitando o Debate Nurkse-Furtado na década de 1950. *Texto para discussão*. Instituto de Economia, UFRJ, 2016.

BOITO, A. “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”. In: BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.) *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012

BOSCHI, Renato. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-inustrialização: desafios para o Brasil. 9º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Ed. Contraponto. Rio de Janeiro, 1996

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos avançados*, v. 26, n. 75, p. 7-28, 2012.

BUGIATO, C. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, n. 14, jan.-jun 2014b. Rio de Janeiro, p. 83-103.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: *Para além da política econômica*. Ricardo Carneiro, Paulo Baltar, Fernando Sarti (org.). São Paulo, Ed. Unesp Digital, 2018.

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

CHANG, Ha-Joon. Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse. In: *Towards New developmentalism: Market as Means Rather than Master*. Routledge, Abingdon, 2010.

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Crítica Marxista*, n.27, p.65-85, 2008.

CORDEIRO, Rui Mesquita. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 2 (135), pp. 230-248, abril-junho/2014

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 1 (146), pp. 130-146, janeiro-março/2017.

DE FARIAS, Francisco Pereira da Silva. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. In: Costa, P. *Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec, 1998

DELGADO, Ignacio Godinho. Dilemas de coordenação do Estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. In: *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Eds.). Ipea, 2016

GARCIA, Ana S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*, 2012. Tese (doutorado) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

GARCIA, Ana S. "BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil.", 2011. Disponível em: [https://www.auditoriacidada.org.br/wp\\_content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf](https://www.auditoriacidada.org.br/wp_content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf)

GARZON, Luiz F. N. BNDES: processo decisório por subtração. In: *BNDES: grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*. Carlos Vainer e Flavia Braga Vieira (Eds.). Rio de Janeiro, 2017.

GHIBAUDI, Javier e LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014: Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação. In: *BNDES: grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*. Carlos Vainer e Flavia Braga Vieira (Eds.). Rio de Janeiro, 2017.

FERRARI, Vinícius Eduardo. Poulantzas, o Estado e o Conceito de Hegemonia. *Revista de Estudos Sociais*, v. 14, n. 28, p. 53-74, 2012.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 17ª São Paulo: Edições Loyola, 2008, p. 115-184
- HIRT, Carla. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990. In: BNDES: grupos Econômicos, setor público e sociedade civil. Carlos Vainer e Flavia Braga Vieira (Eds.). Rio de Janeiro, 2017.
- MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Ed. Revan/FAPESP, 2000
- MARQUES, Felipe Silveira. Uma visão conjunta dos três casos. In: O crescimento de grandes empresas nacionais e a contribuição do BNDES via renda variável: Os casos da JBS, TOTVS e Tupy. Realizado por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), celebrado em 10 de abril de 2014
- MARQUES, Eduardo C. *Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*. RBCS Vol. 21 nº. 60 fevereiro/2006
- MEDEIROS, Carlos. A. *Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina*. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. *Poder e dinheiro*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- MEDEIROS, Carlos A. *Estratégias nacionais de desenvolvimento*. in: *Padrões de desenvolvimento na América Latina, Ásia e Rússia (1950-2008)*, Ricardo Bielschowsky (coord.). Cap. 2, Pp. 79-113. Brasília, 2013.
- MEDEIROS, Carlos. A. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA, 2015.
- MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. *Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma*. In: *Para além da política econômica*. Ricardo Carneiro, Paulo Baltar, Fernando Sarti (orgs.). São Paulo, Ed. Unesp Digital, 2018.
- MERCADANTE, Aloizio. *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: os anos do governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado, Orientador: Mariano Francisco Laplane. Unicamp. Campinas, SP, 2010.

- MINELLA, Ary C. “Análise de redes sociais, classes sociais e marxismo“. In: RBCS. São Paulo : ANPOCS, Vol. 28 n° 83, p. 185-242, outubro/2013
- MUSACCHIO, A & LAZZARINI, S. Reinventando o Capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015
- NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. A amplitude da maré rosa: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai. Dissertação de mestrado em Integração da América Latina. Foz do Iguaçu: UNILA, 2017.
- NETO, Iderley Colombini. Auge e declínio do “neodesarrollismo” argentino. Economia e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 2 (57), p. 401-428, ago. 2016.
- PANITCH, Leo. The Making of Global Capitalism. Ed. Verso, New York, 2012
- PINHO, C. E. S. O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. Achegas.net , v. 45, p. 1-30, 2012
- PINTO, João L e MANSOLDO, Felipe F.. “A Fibria, o BNDES e o ‘novo’ papel do Estado no capitalismo brasileiro: do ‘Estado-empresário’ ao ‘Estado-empresa’”. In: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas. Juiz de Fora: Homa/UFJF, ano II, n. 2, 2018
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1977.
- OLIVEIRA, Tatiana. A cultura do desenvolviment(ism)o no Brasil: crise das esquerdas, razão do capitalismo e os sentidos do progresso. In: 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.
- ROBINSON, W. I. Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State. In: Transatlantic Conference on Historical Materialism and Globalization, 1998, Warwick. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/actualidad/a7879.html>>. Acesso em 22 Nov. 2017.
- ROCHA, Marco A. M. da. “Grupos Econômicos e Capital Financeiro: uma História Recente do Grande Capital Brasileiro“. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, Tese de Doutorado, 2013
- ROMERO, C. Coutinho sugere consolidação do setor siderúrgico. In: *Valor Econômico*. São Paulo, 22 de setembro de 2009.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia pós-neoliberal. In: Lula e Dilma, Emir Sader (org.). Boitempo Editorial, São Paulo, 1ª Ed. 2013.

SCHLESINGER, Sergio. Poucos campeões, muitos perdedores concentração e internacionalização da indústria brasileira de carnes. Relatório FASE, Global Forest Coalition. Disponível em: < <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/03/brazil-case-study-PT.pdf>>

SILVA, Mayra. O refluxo da Maré Rosa e o impasse do chavismo na Venezuela. Breviário de Filosofia Pública. Nº 138, 10/2015 [81-87]. Rio de Janeiro: UFF, 2015.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos Cebrap, nº 102, jul. 2015.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; RENALT, Michel. Por que novo-desenvolvimentismo?. Rev. Econ. Polit. vol.27 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2007

SOARES, FILHO & CORONEL. A recente política industrial brasileira: da “ Política de Desenvolvimento Produtivo ao Plano Brasil Maior”. Revista Perspectivas Contemporâneas, v. 8, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2013.

TOLEDO, Sara B. de; BRAGA, Valquíria K. Dinâmicas internas e externas na conjuntura do fim da hegemonia petista no Brasil, in: *AYERBE, Luis F. (org.)*. Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: abordagens e processos. São Paulo: Editora UNESP, 2016

WILKINSON, Jonh. JBS: crescimento via diversificação produtiva e geográfica In: O crescimento de grandes empresas nacionais e a contribuição do BNDES via renda variável: Os casos da JBS, TOTVS e Tupy. Realizado por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), celebrado em 10 de abril de 2014