

O GRANDE CAPITAL BRASILEIRO NO “ENSAIO INDUSTRIALISTA” DO NEODESENVOLVIMENTISMO

Marco Antonio Rocha♦

RESUMO

O artigo busca discutir as modificações estruturais ocorridas nas formas de acumulação de capital do grande capital industrial brasileiro e sua relação com a conjuntura política envolvendo o empresariado industrial brasileiro. A hipótese é que as modificações no padrão de acumulação de capital e a conjuntura econômica no final dos anos 1990 ajudam a compreender a aproximação política com o Partido dos Trabalhadores, as políticas do Partido dos Trabalhadores envolvendo o grande capital industrial brasileiro e o posterior afastamento desse empresariado e sua adesão à agenda liberal.

ABSTRACT

The paper aims to discuss the structural transformation in capital accumulation patterns of Brazilian Big Industrial Groups and its relations with the political scenario involving Brazilian industrial bourgeoisie. The main hypothesis is that structural modifications in capital accumulation patterns and the economic outlook in the end of the 1990s explain the political approximation between the Worker's Party and the industrial bourgeoisie, the political outcomes, the subsequent refusal of Worker's Party politics by the industrial bourgeoisie, and its adherence to the Liberal Agenda.

Área Temática: 3. Economia e Conjuntura Brasileira

♦ Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE/Unicamp). E-mail institucional: mamrocha@unicamp.br

1. INTRODUÇÃO

Embora o título deste texto aponte para um período histórico específico – que abrange os governos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2016 – a periodização contida no título é posta em tom de polêmica. Primeiramente, porque, ainda que com nuances importantes, o que se presenciou desde a década de 1990 foi a contínua perda de importância relativa da indústria na composição do valor adicionado na economia brasileira – o oposto do que seria um “ensaio industrialista” em uma perspectiva Neodesenvolvimentista¹. A segunda polêmica, e que será o objeto de discussão do texto, é o fato de que a reestruturação do grande capital brasileiro no período em questão não pode ser compreendida sem se remeter às trajetórias adotadas pelos grupos econômicos nacionais durante a reorganização da economia brasileira nos anos 1990.

Nisso, a evolução do grande capital brasileiro durante a década de 2000 tem muito de continuidade com o processo de reestruturação das grandes empresas nacionais na década anterior, cujos principais condicionantes foram o processo de liberalização comercial e a mudança das relações entre setor público e economia nacional. Por um lado, a abertura comercial forçou a adequação à outra lógica competitiva, obrigando uma nova racionalização das áreas de negócios e o convívio, a partir daí, com a competição crescente das empresas asiáticas e com a produção mundial organizada através das grandes cadeias globais de valor.

Os anos 1990 também foram um marco na redefinição do papel do Estado na economia brasileira. Nesse sentido, as privatizações definem um momento fundamental nesse processo, mas que, porém, vai bem além da mera venda dos ativos estatais. A desarticulação do sistema de empresas estatais – o “Sistema Brás” – significou também o abandono de certos mecanismos de intervenção no mercado de insumos básicos, o fim de alguns instrumentos de fomento setorial e a desarticulação de parte da estrutura do sistema nacional de inovação, atrelados às *holdings* estatais.

A redefinição do papel do Estado nos anos 1990 foi realizada em um contexto amplo de difusão da hegemonia do pensamento Neoliberal, impulsionada aqui pela crise do Estado Desenvolvimentista, levando inclusive à diversificação das formas de representação política do empresariado para além do modelo corporativista tradicional (DINIZ; BOSCHI, 2004). Os anos 1990, nesse sentido, representaram um momento de mudança nas formas de organização política do empresariado industrial, com o surgimento e consolidação de novas entidades representativas e com a formação de uma nova agenda política, de matriz liberal, que entendia a política de liberalização comercial e as

¹ A ideia de “ensaio industrialista” se refere à interpretação do sentido da evolução da política econômica durante os governos do Partido dos Trabalhadores, refletindo cada vez mais os interesses do empresariado industrial (CARVALHO, 2018; MELLO; ROSSI, 2018). Sobre o conceito de Neodesenvolvimentismo, utilizaremos a definição sintética apresentada por Boito (2018) de expansão de um conjunto de políticas com inspiração no desenvolvimentismo e no trabalhismo dentro da tradição política brasileira, contidas no limite imposto por outro sistema de ideias, o Neoliberalismo.

reformas do Estado como processos necessários, mas com a defesa da ação governamental, ainda que pontual, para a minimização dos efeitos da abertura e para o fortalecimento da competitividade da indústria durante a transição para essa nova realidade (DINIZ, 2000; BIANCHI, 2010).

O posicionamento do empresariado industrial não representou, portanto, uma ruptura com aquilo que historicamente se constituiu como seu padrão de atuação, caracterizado pela dificuldade de formular projetos de maior amplitude e que se coloquem para além dos interesses da própria classe, revelando sua debilidade em se constituir como um ator político com visão de conjunto e capaz de incorporar compromissos amplos de longo prazo (DINIZ, 2000). A questão que se coloca é até que ponto a atuação do empresariado industrial durante o governo do Partido dos Trabalhadores não foi pautada por padrão semelhante e, por isso, definiu um conjunto de compromissos marcadamente estreitos em torno do bloco de apoio ao governo e que dificilmente significaria uma aliança duradoura, organicamente articulada em um projeto.

Boa parte da lógica empresarial dos anos 1990 se organizou a partir do reconhecimento da conjuntura econômica que também pautou sua atuação política: a irreversibilidade do processo de liberalização comercial e a necessidade da redução do grau de intervenção estatal, tendo como um dos efeitos a desestatização de setores da indústria e serviços controlados pelas empresas públicas. No caso das privatizações, a agenda é plenamente apoiada pelo conjunto do empresariado a partir dos anos 1980 e orienta parte considerável tanto da lógica de investimentos como da atuação política do grande capital brasileiro ao longo dos anos 1990 (ROCHA, 2013). Com a crise cambial de 1999 e seus efeitos sobre a trajetória dos grupos econômicos, vai se definindo também uma oposição dentro do empresariado industrial ao governo Fernando Henrique Cardoso e a percepção por parte desse empresariado da necessidade de uma maior atuação do poder público em defender os interesses do setor produtivo frente à conjuntura econômica (BOITO, 2018).

A atuação do poder público e o estabelecimento de novas formas de entrelaçamento entre o capital privado e Estado durante os anos 2000 são orientados para consolidar as trajetórias de reestruturação dos grandes grupos econômicos brasileiros estabelecidas nos anos 1990 e parcialmente interrompidas pela mudança da conjuntura econômica após a crise cambial de 1999. Dessa forma, grande parte da atuação do Estado no “ensaio industrialista” se direcionou em resolver as contradições criadas pelas estratégias empresariais dos anos 1990, ainda que tenham existido iniciativas de políticas de desenvolvimento produtivo que foram organizadas para além dessa lógica.

Este texto se insere no debate sobre empresariado industrial brasileiro, porém partindo de uma perspectiva metodológica um tanto distinta. A opção foi por avaliar os efeitos concretos da atuação do poder público na conformação de uma nova estrutura do grande capital brasileiro, o sentido dessa

mudança e seus resultados. Dessa forma, procura-se demonstrar como a atuação da política Neodesenvolvimentista foi definida pelas condições criadas pelas próprias estratégias do grande capital brasileiro no período posterior à abertura comercial.

2. O GRANDE CAPITAL INDUSTRIAL BRASILEIRO NA CRISE DOS ANOS 1990

Para grande parte do grande capital nacional – sobretudo aquele ligado à atividade industrial – a década de 1990 é condicionada pela participação no processo de privatização e seus efeitos posteriores. A abertura comercial, ao redefinir a exposição da indústria brasileira à concorrência internacional, motivou mudanças nas estratégias de negócios, com o abandono de atividades de maior complexidade tecnológica pelas grandes empresas e um maior foco em atividades com maior capacidade de resistir à concorrência internacional (RUIZ, 1994). Nesse sentido, o processo de privatização apresentou afinidade com as estratégias dos grandes grupos econômicos, que em sua maioria privilegiaram as atividades intensivas em escala, recursos naturais e de tecnologias maduras, em geral voltadas para o atendimento do mercado interno, o que na prática significava o foco em setores onde a participação estatal justamente se concentrava.

No contexto da década de 1990, com a abertura comercial, o dismantelamento das políticas industrial e de ciência e tecnologia e a ascensão do paradigma da microeletrônica, era esperado que a racionalidade das estratégias empresariais se direcionasse, em uma gestão macroeconômica hostil ao setor produtivo, para a busca de vantagens competitivas que fossem mais difíceis de serem contestadas pela concorrência estrangeira (CASTRO, 2001). Essa conjuntura impulsionou os grupos econômicos a buscarem participação ativa nas privatizações, contando com o financiamento público e uma situação de relativo conforto financeiro pela alta lucratividade do final dos anos 1980 (ROCHA, 2013).

Vale destacar que os processos setoriais de privatização, em geral, não se adequaram aos anseios das associações da classe empresarial, ou de outras propostas vindas de órgãos representativos do empresariado, sendo definidos com alto grau de insulamento burocrático pelo alto escalão do governo. Essa decisão, assim como a de aceitar as chamadas “moedas da privatização”², resultaram em processos de privatização fragmentados, envolvendo participantes com pouco interesse de longo prazo nos ativos e sem preocupações com a estrutura de governança de alguns setores e os efeitos de

² As “moedas da privatização” são títulos emitidos anteriormente ao Programa Nacional de Desestatização ou criados para serem trocados durante o processo de privatização. Até 1996, esse meio de pagamento foi o mais utilizado durante o processo. Esse instrumento foi criado para incentivar a participação do setor privado no processo de privatização, principalmente, em decorrência do elevado deságio que esses papéis possuíam no mercado secundário. As principais “moedas da privatização” eram: Cruzados Novos, Certificados de Privatização (CP), Debêntures da Siderbrás (SIBR), Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND), Títulos da Dívida Agrária (TDA), entre outros. Essa decisão promoveu também uma importante forma de saneamento do setor financeiro privado através da troca dos *junk bonds* por ativos reais, em geral, subprecificados no momento dos leilões (CARVALHO, 2001).

sua desestruturação. O padrão de organização das privatizações resultou posteriormente em um intenso processo de reestruturação acionária, concentração das participações acionárias e fusões e aquisições entre empresas envolvidas nos leilões, concentrando os esforços dos grupos econômicos envolvidos em consolidar suas posições estratégicas nos setores privatizados (ROCHA; SILVEIRA, 2015).

Outro desdobramento importante do processo de privatização a partir da segunda metade da década de 1990 foi o crescente interesse das empresas fechadas de previdência complementar – os “fundos de pensão” – na aquisição de participação sobre os ativos privatizados. As modificações das estratégias sindicais ao longo dos anos 1990 responderam tanto ao crescimento de outra central sindical de alcance nacional, e caracterizada pelo alinhamento com a posição governista – a “Força Sindical” – como também à reorganização do trabalho e ao enfraquecimento dos sindicatos (BOITO, 1998). A Força Sindical ao se mover para a participação ativa na composição dos consórcios – a partir dos leilões do setor siderúrgico – introduz a lógica de participação acionária das centrais sindicais nos setores privatizados (OLIVEIRA, 2003).

A aproximação dos sindicatos do processo de privatização através dos fundos de pensão é inserida no contexto das transformações econômicas dos anos 1990, justificada como forma de ampliar a participação dos trabalhadores sindicalizados, principalmente aqueles das empresas estatais, nos rumos das empresas privatizadas. Dentro da lógica adotada de ação sindical, os fundos de pensão são, por um lado, um mecanismo de proteção ao trabalhador e, por outro, uma forma de inserção dos sindicatos nos centros decisórios da economia. A partir do final dos anos 1990, a CUT começou a construir um discurso próprio centrado na ideia de que, por meio dos fundos de pensão, os sindicatos seriam capazes de exercer regulação sobre os mercados, em particular, que os fundos poderiam ser um instrumento para contrabalancear o “processo de financeirização”³ (JARDIM, 2011).

Ao longo dos anos 1990, com o prosseguimento dos leilões de privatização, os resultados confirmaram as tendências de aumento do envolvimento dos fundos de pensão, da venda das participações acionárias das instituições financeiras participantes e da definição dos grupos econômicos nacionais envolvidos nas disputas pelos ativos estatais. O grupo Gerdau já havia adquirido um conjunto significativo de ativos estatais em metalurgia; os grupos Odebrecht, Ipiranga e Suzano já se apresentavam como os principais controladores da petroquímica brasileira; os fundos de pensão já haviam começado a aumentar sua participação no setor elétrico e adquirido controle

³ O Livro de 2002 organizado por Adacir Reis, *Fundos de Pensão em Debate*, ilustra bem esse processo. Além de sistematizar o debate sobre o assunto da previdência complementar e a estratégia sindical, o livro contém artigos de quadros sindicais que vieram a participar de posições importantes dentro do governo ou nos próprios fundos, como Luíz Gushiken, Sérgio Rosa (presidente da Previ de 2003/2010), além do coordenador do livro Adacir Reis, posteriormente secretário de previdência complementar de 2003 a 2006 (JARDIM, 2011).

considerável sobre o setor de mineração; e os grupos Vicunha, Votorantim e Camargo Correa já estavam entre os principais controladores das antigas siderúrgicas estatais no fim da década de 1990 (ROCHA, 2013).

A pressão sobre os lucros por conta da abertura comercial somada ao comprometimento com investimentos para a aquisição de ativos relativos ao processo de privatização e para a modernização e adequação das plantas produtivas ao novo padrão de competição internacional resultaram no aumento do endividamento das grandes empresas privadas. O grau de endividamento das 500 maiores empresas privadas que havia diminuído ao longo da década de 1980 para patamares historicamente baixos no início da década de 1990, cresceu de forma quase contínua até o final da década, acompanhando, de forma inversa, a queda da rentabilidade do grande capital brasileiro (PEREIRA, 2000).

A liberalização financeira e as altas taxas de juros praticadas na segunda metade da década de 1990 resultaram também na piora dos indicadores do passivo das grandes empresas com maior utilização de empréstimos de curto prazo em moeda estrangeira (PEREIRA, 2000). Essa mudança no padrão de financiamento das grandes empresas nacionais, com maiores exigências de capital para o financiamento de suas estratégias ao longo da década de 1990, explica a exposição financeira das empresas brasileiras à crise cambial de 1999 e seu impacto sobre o setor industrial.

A crise cambial também marca o início de certo dissenso do empresariado industrial em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso. A deterioração dos indicadores financeiros das grandes empresas brasileiras, que se segue à crise cambial, marca o momento de mudança no posicionamento político do empresariado industrial, adotando um tom mais crítico à condução da política macroeconômica e a defesa a ampliação dos instrumentos de defesa do capital nacional. Ainda que tenha se construído o apoio em bloco à segunda candidatura de Fernando Henrique Cardoso, na sequência da entrega do emblemático documento “Custo Brasil”, em 1996, que vai se tornar símbolo de certo consenso empresarial nas décadas seguintes, o segundo mandato presidencial foi marcado por um tom mais crítico em relação à agenda inicial do governo.

Alguns acontecimentos são ilustrativos desse processo, como o discurso de Horácio Lafer Piva, em 1998, que ao tomar posse como presidente da FIESP, defendeu uma posição de maior pressão da entidade sobre o governo e maior participação política do empresariado industrial; o lançamento do documento do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*, defendendo um debate mais crítico sobre a ausência de política industrial; e o documento *Compete Brasil*, também de 1998, assinado por associações empresariais ligadas à indústria pesada pedindo maior proteção à industrial local (DINIZ; BOSCHI,

2007). Em comum, todos esses pronunciamentos apresentavam críticas ao baixo crescimento provocado pela política econômica, defendiam maior envolvimento da classe empresarial e adotavam certo criticismo em relação aos resultados da abertura econômica e das reformas.

O fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso é marcado pelo alinhamento de três das principais entidades representativas do empresariado industrial – CNI, FIESP e IEDI – em relação a um posicionamento mais crítico sobre os efeitos da política econômica pós Plano Real. As instituições apontavam a necessidade de corrigir os efeitos de uma abertura indiscriminada, de adotar mecanismos de estímulo à exportação e de expandir os esforços na produção de ciência e tecnologia. Ainda que represente algum dissenso em relação à agenda liberal do governo, as reivindicações se movem no interior do consenso empresarial consolidado na década de 1990, representado pela agenda do “Custo Brasil”, porém com a adoção de medidas de estímulos pontuais à competitividade do setor produtivo, dentro dos marcos do regime macroeconômico.

No contexto desse dissenso, a *Carta ao Povo Brasileiro* expressou a aceitação dos limites impostos pelo regime macroeconômico, assumindo também a necessidade de se avançar nas políticas sociais e de desenvolvimento produtivo. Em parte, o começo do governo Lula expressou igualmente o comprometimento com esse limite, tendo figuras ligadas ao empresariado industrial na vice-presidência e no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e nomeando a cargos estratégicos figuras de perfil “desenvolvimentista”, como Carlos Lessa na presidência do BNDES. No caso da demissão de Carlos Lessa, frente à polêmica com o então presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, ficou evidente as tensões desse arranjo.

3. ATUAÇÃO DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO DOS GRUPOS ECONÔMICOS NACIONAIS NOS ANOS 2000

Ao começo dos anos 2000, a situação da indústria brasileira era em grande parte definida pela evolução da reorganização interrompida de suas estratégias de negócios durante a década anterior. A crise cambial em 1999 havia iniciado um período de aumento do custo de capital, alto endividamento e baixo crescimento econômico. A política econômica do período de estabilização, somado aos esforços de investimentos realizados nos anos 1990 e a concorrência internacional, criaram um quadro de fragilização das empresas nacionais, com problemas estruturais em relação aos requisitos de competitividade global para uma economia aberta.

O diagnóstico sobre a estrutura empresarial brasileira ao fim dos anos 1990 poderia ser resumido da seguinte forma: (i) fragilidade competitiva generalizada, exceto em setores intensivos em recursos naturais e de baixo valor agregado; (ii) reduzido tamanho dos grupos econômicos nacionais, em termos de escala operacional, diversificação e bases de financiamento; e (iii) baixa concentração

industrial em setores que haviam alcançado elevado grau de oligopolização internacional durante a década de 1990 (COUTINHO, 1997). O diagnóstico chama atenção pelo grau de proximidade em que se moveu a atuação estratégica dos bancos públicos e outras instituições financeiras durante os anos 2000, na tentativa de superação de tais problemas e, de certa forma, na consolidação das estratégias iniciadas na década anterior.

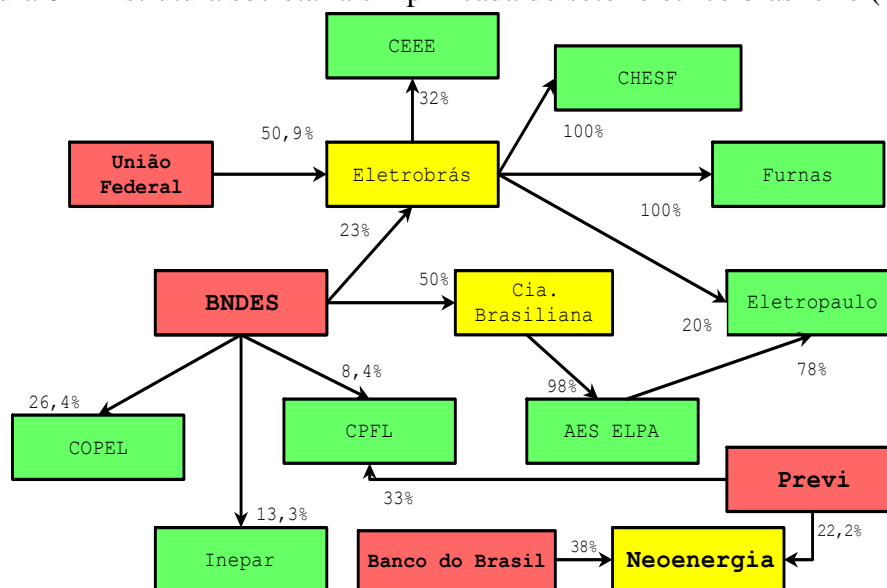
Nesse sentido, a atuação das instituições estatais, seja por meio das empresas ou dos bancos públicos, ou da capacidade de influência sobre os fundos de pensão⁴, moveu-se na direção da consolidação da concentração dos setores privatizados e outros setores em que as grandes empresas brasileiras tinham direcionados seus investimentos na década de 1990. A atuação do Estado fomentou um intenso processo de fusões e aquisições durante a década de 2000, sobretudo nos setores privatizados. Ao começo da década seguinte, a concentração dos ativos demonstrava certo padrão de consolidação, com uma estrutura acionária caracterizada pela forte presença das instituições estatais, fundos de pensão e grandes grupos econômicos nacionais, disseminada em diversos setores em que a presença do capital nacional se concentrava.

Uma breve descrição das estruturas acionárias após 2010 dos principais setores privatizados na década de 1990 demonstra o padrão descrito. A aparente consolidação da reestruturação setorial no começo dos anos 2010 demonstrava como, durante os anos anteriores, os bancos e empresas públicas, assim como os fundos de pensão, haviam desempenhado um papel fundamental na reestruturação das atividades dos grandes grupos econômicos nacionais, de tal modo que se havia disseminado um padrão de composição de capital em setores intensivos em escala, ou em grandes projetos de infraestrutura, caracterizado pela forte presença estatal e dos fundos de pensão.

A figura 01 apresenta a estrutura acionária simplificada do setor elétrico brasileiro no ano de 2012. Os boxes amarelos indicam as principais *holdings* do setor de energia elétrica no período: Eletrobrás, Companhia Brasileira de Energia e Neoenergia; os boxes vermelhos representam os principais controladores das *holdings* setoriais, majoritariamente fundos públicos. Os boxes verdes representam as principais coligadas e as principais empresas estaduais de geração e distribuição. Embora os sócios minoritários não estejam representados, em sua maioria eram empresas transnacionais – destacando-se como mais importantes no período a espanhola Iberdrola e a americana AES – alguns fundos públicos, empresas fechadas de previdência complementar e os governos estaduais.

⁴ No caso das empresas fechadas de previdência complementar patrocinadas por empresas públicas, em geral, o conselho na época era definido através de nomeações decididas pelo sindicato da categoria e pela presidência da empresa pública. Ainda que indiretamente, esse arranjo permite alguma capacidade de arbitragem das empresas públicas sobre seus fundos de pensão.

Figura 01 - Estrutura societária simplificada do setor elétrico brasileiro (2012)



Fonte: Rocha (2013).

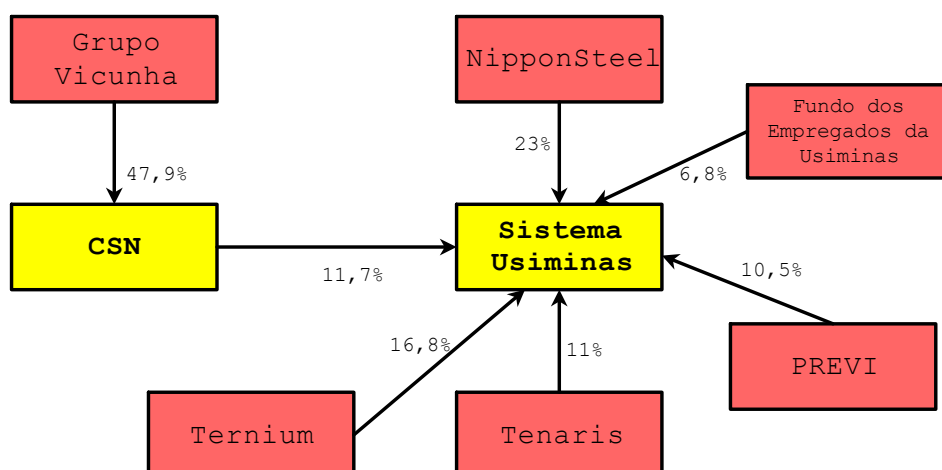
Fora a presença estatal, a participação das empresas estrangeiras no setor também é relevante, mesmo tendo entre 2000 e 2010 perdido espaço. Pela figura 01, pode-se observar como a reestruturação posterior à privatização estabeleceu formas de cooperação entre o Estado, grupos econômicos locais, empresas estrangeiras e fundos de pensão. Em 2012, a União Federal detinha duas participações diretas relevantes no setor⁵, 50,9% das ações ordinárias da Eletrobrás (e outra participação por meio do BNDES) e cerca de 20% das ações ordinárias da Eletropaulo Metropolitana. Diretamente ou via a sua empresa de participações (BNDESPar), o BNDES, além da Eletrobrás, possuía participações relevantes na Companhia Brasileira de Energia (50% da participação), Copel (26,4%) e CPFL (8,44%).

No caso do setor petroquímico, as particularidades do setor no Brasil foram extremamente relevantes no sentido de preservar o setor para o capital nacional durante sua reestruturação (ROCHA; SILVEIRA, 2015), sobretudo pelo fato do mercado interno do principal insumo petroquímico ser controlado por uma grande empresa estatal. Após a venda dos ativos dos grupos Suzano e Ipiranga e algumas tentativas da Petrobrás de reunir os grupos econômicos nacionais restantes no setor em torno de uma única empresa – a Quattor Petroquímica – a reestruturação setorial acabou resultando em uma grande empresa controladora dos polos petroquímicos, criada pela associação da Odebrecht com a Petrobrás. A formação da Braskem resultou na maior empresa petroquímica da América Latina com posição quase monopolística em alguns insumos para o mercado interno.

⁵ Não foi levada em consideração, a participação que a Petrobrás detinha no momento no setor, através da participação nas termoeletricas.

A privatização da indústria siderúrgica no Brasil foi típica dos casos de sincronia entre o processo de privatização de um setor no Brasil e seu processo de privatização em nível global, fato que provavelmente respondeu pela presença tímida das empresas estrangeiras na privatização brasileira e na reestruturação posterior. A partir do final dos anos 1990, houve um esforço por parte dos grupos econômicos em centralizar o comando sobre os ativos em *holdings* setoriais e verticalizar suas atividades em direção à mineração e ao transporte de cargas. Além do aumento da participação do grupo Gerdau desde o início da privatização, em 2012, o setor apresentava mais dois sistemas integrados e diversificados de empresas a partir das grandes usinas – CSN e Usiminas, representadas pelos boxes amarelos na figura 02. Até o final da década de 2000, participavam como acionistas do sistema Usiminas dois importantes grupos nacionais, Camargo Correa e Votorantim, vendendo posteriormente suas participações acionárias. A Previ, ao fim da década, reduziu sua participação no setor, pulverizando o controle da Usiminas para um grupo de acionistas.

Figura 02 - Estrutura societária simplificada do setor siderúrgico brasileiro (2012)



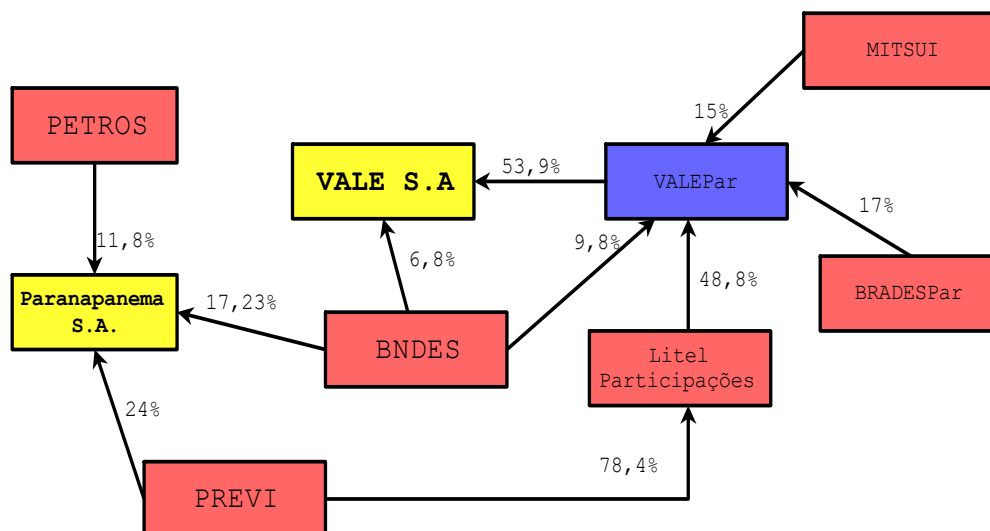
Fonte: Rocha (2013).

No caso da CSN, o grupo Vicunha, aumentou ao longo da década de 2000 sua participação na companhia chegando a 47,9% do controle da empresa. A CSN passou também a ser uma importante acionista da Usiminas, com 11,7% do capital votante. Como muitas empresas da indústria siderúrgica e de mineração verticalizaram suas atividades ao longo da década de 2000, a composição societária desses setores, juntamente com logística de transporte e fertilizantes, tiveram suas dinâmicas fortemente atreladas, sendo condicionadas pela expansão das atividades dos grupos econômicos para essas áreas.

Após a privatização, iniciou-se na indústria de mineração um processo de reestruturação societária semelhante aos tratados anteriormente, tendo no início da década de 2010 cinco grandes *holdings* no setor: Paranapanema S.A., Vale, Votorantim Metais, Sistema Anglo American/MMX e Companhia Siderúrgica Nacional. As duas maiores *holdings* formadas, a Vale S.A. e a Paranapanema S.A. –

representadas na figura 03 pelos boxes amarelos – possuem capital relativamente pulverizado e ambas possuem participações dos fundos públicos e sindicais em seu grupo controlador – como o BNDESPar, Previ e Petros, representados pelos boxes vermelhos.

Figura 03 - Estrutura societária simplificada do setor de mineração brasileiro (2012)



Fonte: Rocha (2013).

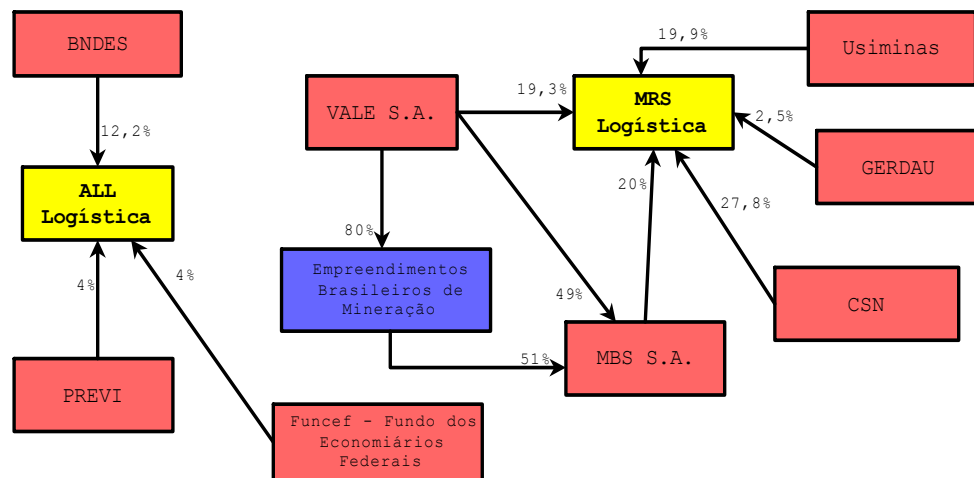
A Vale, após a privatização, passou a ser majoritariamente controlada pela *holding* financeira Valepar, controlada pela Litel Participações S.A., fundo de investimento controlado pela Previ. Entre os controladores da Vale, também figuram o grupo japonês Mitsui e o Bradesco, que após a privatização passou a exercer o poder de nomear a presidência através de um acordo de acionistas. Em 2009, após pressão exercida pelo governo Lula e pela Previ para exercer maior controle sobre a Vale, houve o rompimento do acordo entre acionista e a renúncia do então presidente da empresa.

A reestruturação do setor ferroviário após a privatização foi caracterizada pela verticalização das empresas siderúrgicas e mineradoras para a área de logística ferroviária. A falta de um marco regulatório claro sobre a concessão de serviços ferroviários nos primeiros anos e a excessiva concentração da pauta de produtos transportados pelas ferrovias podem ter contribuído também para o processo de verticalização no transporte ferroviário. A exceção foi a ALL Logística, empresa especializada em logística multimodal, que foi a única empresa especializada em logística a atuar diretamente na reestruturação do setor durante os anos 2000.

Apesar de formada a partir de um consórcio de fundos estrangeiros, a controladora ALL Logística S.A., em 2012, tinha o BNDESPar como principal acionista no Brasil, após a aquisição dos blocos acionários da Previ e da Funcef. Com essa operação, a ALL unificou o comando sobre as malhas Sul, Oeste e a malha Paulista, através da Ferrovias Bandeirantes S.A. (Ferroban), ligando a região Centro-Oeste ao Porto de Santos. Os demais grupos controladores – representados pelos boxes vermelhos na

figura 04 – possuíam participações no setor ferroviário através da participação em empresas da indústria siderúrgica e mineradora.

Figura 1 - Estrutura societária resumida do setor ferroviário



Fonte: Rocha (2013).

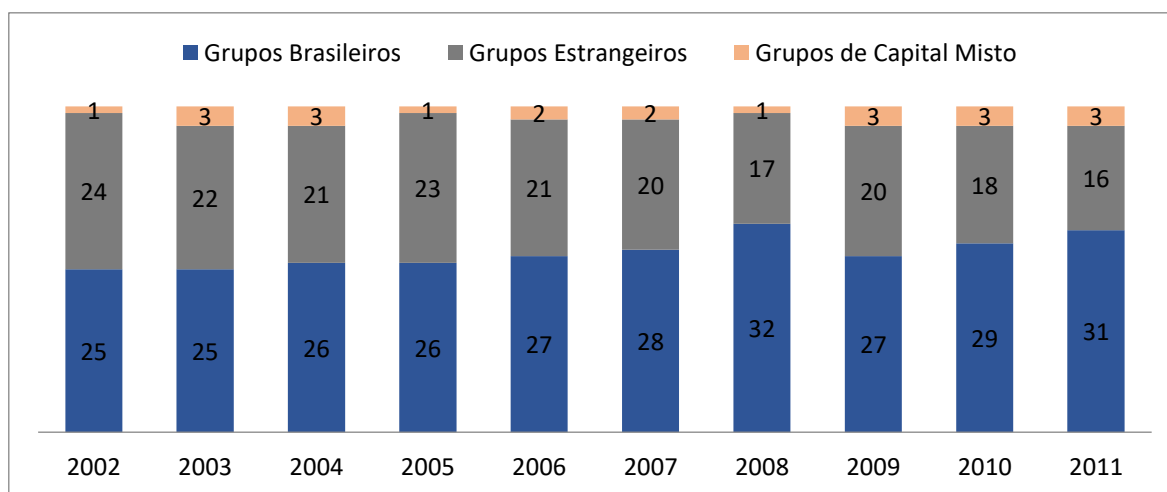
Apesar da perda quase completa da participação nacional no setor de telecomunicações, a reestruturação posterior à privatização é ilustrativa das debilidades dos grupos econômicos nacionais durante o processo. A introdução da telefonia móvel e a convergência entre os serviços de internet banda larga e televisão a cabo constituiu uma barreira considerável às possibilidades de comprometimento financeiro dos grandes grupos econômicos. O resultado foi a progressiva saída de grupos econômicos brasileiros do setor, como no caso das Organizações Globo após a crise cambial. Durante o governo Lula, o BNDESPar e a Previ, em uma operação com a Andrade Gutierrez e o grupo Jereissati, assumiram o controle da Oi S.A., indicando o interesse do governo em expandir a participação nacional no setor, em um padrão de composição acionária semelhante aos descritos nos demais setores.

Visto como continuidade, o processo que se inicia na década de 1990, com as privatizações, e segue ao longo dos anos 2000, com a concentração e reestruturação societária sobre os ativos privatizados, significou um momento de reorganização das atividades do grande capital brasileiro e de suas relações com o Estado. A atuação das instituições públicas e dos fundos de pensão possibilitou o aporte financeiro necessário para consolidar o processo de reorganização, superando o grau de fragmentação setorial resultante dos processos de privatização.

A limitação dos ganhos com a privatização a um conjunto pequeno de grupos econômicos foi uma das principais características da reestruturação do grande capital nacional. A atuação do Estado foi decisiva, nesse sentido, para o fortalecimento do grande capital nacional na década de 2000, sendo que o padrão de composição de capital discutido no caso das privatizações se disseminou em outros

setores, como alimentos e papel e celulose, assim como nos casos de alguns grandes projetos de infraestrutura, como as usinas de Belo Monte e Jirau.

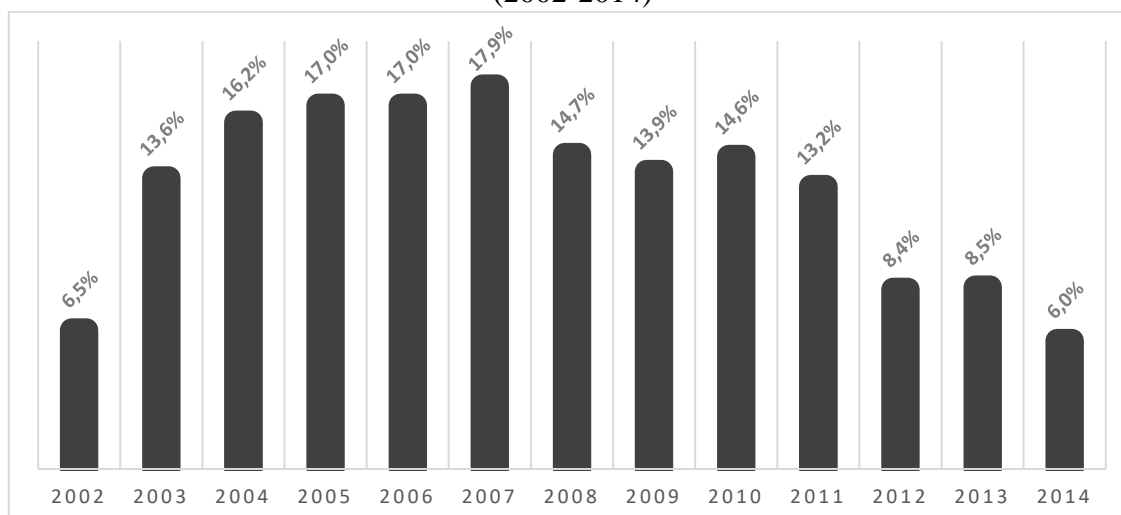
Gráfico 01 – Participação nacional e estrangeira nos 50 maiores grupos econômicos no Brasil (2002-2011)



Fonte: Valor Grandes Grupos. Elaboração própria.

A despeito do processo de desindustrialização ter prosseguido no período, houve forte atuação do Estado na promoção da consolidação setorial nas atividades industriais em que os grandes grupos econômicos nacionais direcionaram suas estratégias nos anos 1990. Entre os 20 maiores grupos econômicos brasileiros (em termos de patrimônio líquido), o crescimento foi pelo menos superior a 100% durante a década, com muitos superando 500% de crescimento do patrimônio líquido nos anos 2000 (ROCHA, 2013). O ciclo de preço das *commodities* facilitou a consolidação do processo, garantindo um período de alta rentabilidade para o grande capital brasileiro, que começa a apresentar sinais de reversão após a crise internacional no final de 2008.

Gráfico 02 – Rentabilidade do patrimônio líquido – 200 maiores grupos econômicos nacionais (2002-2014)

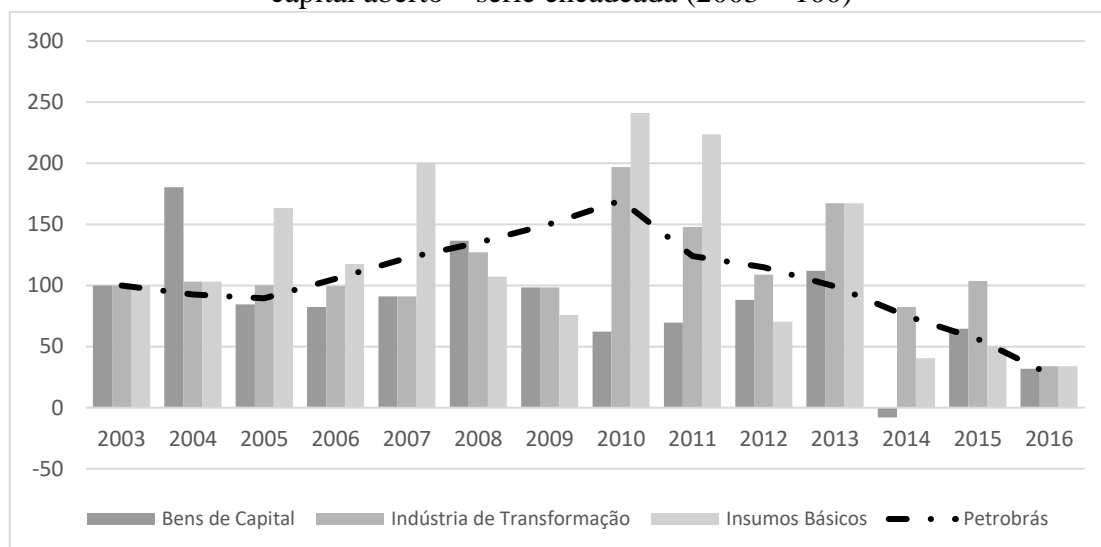


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário Valor Grandes Grupos.

A expansão da carteira de crédito do BNDES, as capitalizações recorrentes por meio das instituições públicas e a contribuição dos fundos de pensão nas reestruturações acionárias, permitiram que muitos desses grupos econômicos, sobretudo aqueles ligados aos setores extrativos, aproveitassem o cenário internacional favorável, para expandir suas atividades internacionalmente, sobretudo na América Latina e África (ROCHA; HIRATUKA, 2019). Levando em consideração o atrelamento entre empresas públicas e grande capital durante os anos 2000 conforme descrito, pode-se compreender melhor o impacto da “Operação Lava Jato” na paralisação dos investimentos.

Após a crise de 2008, o investimento da Petrobrás passa a responder crescentemente pela política anticíclica de investimentos do governo Dilma, enquanto os investimentos em capital fixo das grandes empresas já apresentavam sinais de retração. No ano de 2010, o investimento da Petrobrás representava cerca de 18% do total da contribuição das empresas não financeiras para a formação bruta de capital fixo. No ano de 2014, ano de início da Operação Lava a Jato, a Petrobrás sozinha respondia por aproximadamente 14% do total da formação bruta de capital fixo realizado pelas empresas não financeiras (ROCHA; NOVAIS, 2020).

Gráfico 03 – Dispendios em Capital Fixo (Capex) sobre Depreciação – Empresas não financeiras de capital aberto – série encadeada (2003 = 100)



Fonte: Rocha e Novais (2020).

Após 2010, o endividamento das grandes empresas cresce de forma considerável, acompanhando a queda da lucratividade (ALMEIDA ET AL., 2016). A reversão do quadro de crescimento e alta lucratividade se torna mais crítico ainda com a paralisação dos investimentos da Petrobrás a partir de 2014. A redução do ritmo de investimentos da Petrobrás, com seus efeitos diretos e indiretos sobre a indústria de transformação, acompanhada da queda generalizada da lucratividade das empresas não financeiras marcou o acirramento do dissenso do empresariado em relação ao Governo do Partido dos Trabalhadores.

A disputa eleitoral de 2014 foi marcada pela crescente polarização e pelo debate sobre o esgotamento do ensaio Industrialista do Neodesenvolvimentismo. O descontentamento crescente do empresariado durante o governo Dilma encarna também a mudança concreta do cenário econômico para o grande capital, com a queda da lucratividade e o aumento do endividamento, sendo a mudança do cenário cada vez mais atribuída à condução da política econômica pelo governo Dilma. A crise política acaba, nessas condições, fortalecendo o consenso do empresariado em torno da retomada da agenda de reformas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O EMPRESARIADO BRASILEIRO NO OCASO DO NEODESENVOLVIMENTISMO

Uma parte considerável das críticas que se dirigem à política de desenvolvimento produtivo durante o Partido dos Trabalhadores, em geral, relaciona-se ao foco estratégico em setores de baixa complexidade tecnológica e intensivos em recursos naturais. O conteúdo dessas críticas, entretanto, aponta para outra questão: como a orientação das políticas foram condicionadas e definidas pela lógica de reestruturação do grande capital brasileiro a partir das transformações na economia global

nos anos 1990. A atuação do Estado nos anos 2000 se organizou dentro dos limites do consenso empresarial dos anos 1990 e em relação aos efeitos da crise econômica sobre a reorganização das atividades do grande capital.

Com a reversão do ciclo de crescimento da segunda metade da década de 2000 e tendo o grande capital nacional, por meio dos instrumentos do Estado, superado os entraves em seu processo de reestruturação, o empresariado se rearticulou em torno do consenso construído na década de 1990. A crise política acabou contribuindo para o reagrupamento do empresariado em torno da agenda de reformas liberalizantes, construída como um conjunto de propostas voltadas ao aumento da competitividade industrial centrada na redução dos custos relativos ao trabalho e à carga tributária.

A articulação dentro do Poder Legislativo nos anos anteriores ao afastamento da presidente Dilma foi marcada pelo empenho do PMDB na aprovação de um conjunto de medidas referentes a essa agenda de reformas, que desde o “Custo Brasil” já constituíam consenso entre o empresariado industrial. Essa sinalização conseguiu consolidar o apoio empresarial ao afastamento da presidente e apoio inicial ao governo Temer. Entre 2015 e 2016, a articulação do PMDB no Legislativo aprovou a terceirização para atividades-fim, rejeitou a proposta de volta da CPMF e apresentou a “Agenda Brasil”⁶, em todos esses casos contando com o endosso público das duas maiores federações de indústrias, FIESP e FIRJAN (SINGER, 2018).

O industrialismo do Neodesenvolvimentismo, concretamente, se moveu no sentido da consolidação das trajetórias definidas pelo grande capital na década de 1990, não constituindo um projeto para além dos problemas colocados na adequação do grande capital à crise do modelo desenvolvimentista e às transformações do capitalismo global. Por outro lado, o grande capital nacional revelou ao longo dos anos 2000 uma capacidade considerável de instrumentalizar parte do Estado para viabilizar suas próprias estratégias. Com a consolidação da reestruturação iniciada nos anos 1990 e sem outro horizonte de articulação constituído, o empresariado industrial parece retornar à segunda parte da agenda dos anos 1990, iniciada com o debate sobre o “Custo Brasil”.

O endosso posterior do empresariado industrial à candidatura Bolsonaro representou a consolidação do consenso empresarial em torno da agenda liberal de reformas e ao princípio da austeridade fiscal como norteador da política econômica, demonstrando a ausência de um projeto de desenvolvimento produtivo amplo por parte do empresariado brasileiro. Qualquer avanço em relação à construção de uma política industrial demandará superar também o obstáculo posto pela ausência de um

⁶ A Agenda Brasil foi um conjunto de 29 propostas visando a retomada do crescimento através da melhoria do ambiente de negócios, atração de investimentos para infraestrutura e equilíbrio fiscal. As propostas incluíam modificações na previdência social, na legislação ambiental, venda de ativos públicos e alterações na legislação trabalhista (SINGER, 2018).

protagonismo da classe empresarial brasileira para a execução de uma agenda de desenvolvimento econômico que seja realmente inclusiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. S.; NOVAIS, L. F. & ROCHA, M. A. **A fragilização financeira das empresas não-financeiras no Brasil pós-crise**. Texto para Discussão nº281, IE/Unicamp, 2016, 46 p.

BIANCHI, A. **Um ministério dos industriais: a federação das Indústrias de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990**. Campinas: Unicamp, 2010.

BOITO, A. **Neoliberal hegemony and unionism in Brazil**. Latin America Perspectives, 25(1), 1998, pp.71-93.

BOITO, A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Unicamp, 2018.

CARVALHO, M. A. **Privatização, dívida e déficit público no Brasil**. Textos para Discussão nº847, IPEA, 2001, 133p.

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

CASTRO, A. B. **A reestruturação industrial brasileira nos Anos 1990. Uma interpretação**. Revista de Economia Política, 3(83), 2001, pp. 3-26.

COUTINHO, L. **A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização**. In: VELLOSO, J. P. (coord.) (1997). Brasil: desafios de um país em transformação. São Paulo: José Olympio, 1997.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2004.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda Pós-Neoliberal**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

JARDIM, M. **Presença de centrais e sindicatos no mercado financeiro: criação e gestão dos fundos de pensão**. Estudos de Sociologia, 16(31), 2011, pp.321-339.

MELLO, G.; ROSSI, P. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.). Para além da política econômica. São Paulo: Unesp, 2018.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, T. **Formação de preços e financiamento empresarial entre os anos 80 e 90 na economia brasileira**. Economia e Sociedade, 14, 2000, pp.89-126.

ROCHA, M. A. **Grupos Econômicos e Capital Financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro**. Tese de doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2013, 204 p.

ROCHA, M. A.; HIRATUKA, C. **Restructuring and economic performance of large industrial national Brazilian groups in the post-privatization period, 01/2019**, In: GRIVOYANNIS, E. (Ed.). *International integration of the Brazilian economy*, Nova Iorque: Palgrave-MacMillan, 2019, pp.77-118.

ROCHA; M. A.; NOVAIS, L. F. **Indústria e grandes empresas no governo do partido dos trabalhadores**. Texto para Discussão nº281, IE/Unicamp, 2020, 16 p.

ROCHA, M. A. & SILVEIRA, J. M. **Propriedade e controle dos setores privatizados no Brasil: uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização**. *Revista de Economia Contemporânea*, 19(1), 2015, pp.49-73.

RUIZ, R. **Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados**. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade Estadual de Campinas, 1994, 197 p.

SINGER, A. **O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.