

## O indispensável calvário brasileiro

Ricardo Seitenfus\*

### RESUMO

Este artigo busca fornecer uma aproximação à crise política no Brasil nos últimos três anos. Nesse sentido, descreve alguns dos elementos que contribuíram para esta crise, entre eles, o descontentamento popular; a variação nas maiorias parlamentares (maioria que é sempre fundamental para o Poder Executivo poder governar no Brasil); a crise econômica que se seguiu ao boom da primeira década do século; e a crise moral depois que os detalhes da operação de lavagem a jato foram ventilados. Finalmente, o impacto da esquerda latino-americana é analisado e as perspectivas que tem em outros países são levadas em consideração.

*Palavras-chave:* Lava Jato, corrupção, sistema político, política externa brasileira, BNDES, crise da esquerda.

### El indispensable calvario brasileño

#### RESUMEN

El presente artículo busca brindar una aproximación a la crisis política en Brasil de los últimos tres años. En ese sentido, se describen algunos de los elementos que contribuyeron a dicha crisis, entre ellos, el descontento popular; la variación en las mayorías parlamentarias (mayoría que siempre es fundamental para que el Ejecutivo pueda gobernar en el Brasil); la crisis económica que siguió al boom de la primera década del siglo; y la crisis moral después de que se ventilaran los detalles de la operación lava-jato. Finalmente se analiza el impacto de la izquierda latinoamericana y se hace un balance de las perspectivas que esta tiene en otros países.

*Palabras clave:* Lava Jato, corrupción, sistema político, política exterior brasileña, BNDES, crisis de la izquierda

---

\* Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra (Suíça), Professor aposentado da Universidade Federal de Santa Maria (RS). Foi Representante Especial da OEA no Haiti e na Nicarágua. Para consultar suas obras, ver: [www.seitenfus.com.br](http://www.seitenfus.com.br)



As crises política, econômica e moral constituem processos dramáticos e simultâneos, que se retro-alimentam constantemente, atingindo a espinha dorsal da secular estrutura do Poder no Brasil. Em menos de três anos, a *débâcle* corrói um sistema político sofisticado, conduz ladeira abaixo a oitava economia mundial, destrói reputações de centenas de atores políticos e desnuda infundáveis práticas de corrupção da elite empresarial dentro e fora do país. Se, por um lado, o calvário faz surgir um alto grau de imprevisibilidade e de riscos em um futuro próximo, por outro, indica uma saudável energia da sociedade brasileira e um possível freio à degenerescência de seu sistema político-partidário.

Há muitas leituras possíveis para a multifacetada crise brasileira. A primeira decorre de seu sistema político, ou seja, o decantado *presidencialismo de coalizão*<sup>1</sup>.

## 1. O eleitor traído

Apesar de não ser uma exclusividade brasileira<sup>2</sup>, o *presidencialismo de coalizão* surge da extraordinária fragmentação do poder parlamentar entre três dezenas de partidos políticos. Atualmente, 28 têm representação no Congresso Nacional e outra dezena aguarda legalização. Tal situação faz com que o sistema presidencialista brasileiro sofra um contrapeso legislativo obrigando o Executivo a agir como se estivesse em um sistema parlamentarista.

A priori, governos de coalizão não são necessariamente um mal em si e podem, como ocorre na maioria dos casos, significar estabilidade e eficiência. Contudo, na situação brasileira, o presidente buscará apoio legislativo sem levar em consideração afinidades ideológicas e programáticas. O único objetivo é formar, a qualquer custo, uma maioria congressional.

A decantada coalizão se transforma em simples cooptação e logo o voto do eleitor será traído. A administração pública é fracionada em feudos partidários, corporativos e pessoais. Para obter a maioria em cada votação importante o Executivo é obrigado a satisfazer a chantagem parlamentar através suas «emendas». Inclusive, como demonstraram os escândalos do Mensalão<sup>3</sup> e da Operação Lava-Jato, há desvio de recursos públicos para um fundo ilegal com o fim precípua de compra de votos.

---

<sup>1</sup> No Brasil, atribui-se ao cientista político Sérgio Abranches a criação do termo.

<sup>2</sup> Consultar Power e Zucco (2011). Fica demonstrado que os governos de coalizão existem em 78% dos países parlamentaristas e 66% dos presidencialistas.

<sup>3</sup> O Escândalo do Mensalão ocorreu no primeiro mandato do governo Lula fazendo tombar vários personagens importantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e demais partidos. Foi o primeiro resultado da práxis brasileira onde a coalizão se transforma em cooptação. Muitos dos envolvidos encontram-se no banco dos acusados, alguns já condenados, da atual Operação Lava Jato.

Este dilema institucional faz do presidente refém do Congresso, incentiva à corrupção e o clientelismo, o troca-troca partidário, a lentidão nas decisões e a distorção dos resultados das urnas. Assim funciona um sistema e uma democracia de baixíssima qualidade no Brasil, sua marca registrada política-partidária e institucional pós-ditatorial.

Quando este presidencialismo de cooptação se desagrega, o presidente se enfraquece, sua maioria parlamentar desaparece e ele pode sofrer um processo de destituição. Desde a redemocratização (1985), dois presidentes foram expulsos do Palácio do Planalto pela via parlamentar: Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff.

## 2. A vingança do eleitor?

Ambas destituições apresentam algumas características comuns. Entre todas, a mais importante é a perda da maioria parlamentar. Sem esta, impossível governar o Brasil e manter-se à frente do Executivo

O processo de impeachment de Rousseff obedeceu a dois parâmetros incontornáveis. Por um lado, ele seguiu rigorosamente o que está previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 e nas Leis atinentes. Segundo o artigo 14 da Lei nº 1079/1950 a acusação parte de um cidadão ou de um grupo de cidadãos brasileiros contra o presidente da República. Após um juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, que autoriza o início do processo por 2/3 dos seus membros, ocorre o julgamento propriamente dito pelo Senado Federal, presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Para que o presidente seja condenado também será necessária uma votação por 2/3 dos senadores (artigo 86 da CF).

Por outro lado, é necessário que o Congresso considere que houve cometimento de crime de responsabilidade. Segundo o artigo 85 da CF, são crimes de responsabilidade do presidente da República os que atentam contra a CF, especialmente os seguintes: I – contra a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais dos Estados da União; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do país; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Foram duas as acusações que pesaram contra a presidente Dilma Rousseff e levaram ao seu impedimento. A primeira, vincula-se à abertura de créditos orçamentários, em desacordo com a lei orçamentária anual e ausente autorização congressional. O artigo 167, inciso V da CF veda *a abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*. É o Poder Executivo

usurpando competência do Poder Legislativo e violando o princípio federativo de tripartição dos Poderes.

A segunda acusação consiste no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/00). Esta Lei «estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do Título VI da CF», dispondo que «a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar».

O artigo 36 da LRF proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação controlador, na qualidade de beneficiário do empréstimo. O inciso II do artigo 37 equipara as operações de crédito e veda o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

As denominadas «pedaladas fiscais» consistiram em permitir que bancos públicos federais pagassem benefícios sociais de responsabilidade do governo federal, ausente reembolso deste. Tal procedimento ocorreu nos anos de 2013, 2014 e 2015. Quando, finalmente, o governo os quitou, o fez com juros, cujo pagamento não estava previsto no orçamento da União.

A Lei 4595/64 dispõe que ao Banco do Brasil compete, como agente do Tesouro Nacional, «(a) receber tributos ou rendas federais» e (b) «realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento (...) de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Ministério da Fazenda, as quais não poderão exceder o montante global dos recursos a que se refere a letra anterior, vedada a concessão, pelo Banco, de créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional» (artigo 19).

Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são instituições financeiras públicas controladas pela União que custodiam recursos federais em contas correntes, configurando empréstimo bancário eventual saldo devedor, especialmente quando volumoso e delongado.

O que pode parecer para o leigo uma chicana jurídica e contábil foi reconhecido, pela maioria de 2/3 do Congresso, como um crime ensejando a responsabilidade presidencial. Com efeito, compete privativamente ao presidente da República exercer,

com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração federal (CF, artigo 84, II). Se essas autoridades adotam, referendam ou aceitam uma série de atos ilegais, consubstanciando uma política pública ou um *modus operandi* ilegal da administração, então o presidente assume a responsabilidade política respectiva (artigo 85, II a VII, da CF), pois é de sua competência privativa dirigir (orientar, supervisionar e controlar) toda a gestão do governo.

Para coibir a prática, a Lei 10.028 de outubro de 2000, inseriu no artigo 10 da Lei 1079/50 (Lei do Impeachment) a alínea 7 que considera como crime de responsabilidade *deixar de promover ou de ordenar o cancelamento ou amortização de operação de crédito realizada com inobservância do estabelecido em lei*. A alteração da Lei do Impeachment veio tornar efetiva a proibição de empréstimos entre governo e bancos prevista na LRF. A opção do Congresso foi, portanto, a de responsabilizar o presidente da República, governadores e prefeitos e não seus assessores ou ordenadores de despesa.

Todavia, a rígida aplicação da legislação sobre as «pedaladas fiscais» não deve se ater a tecnicidades e argumentos jurídico-formais. É indispensável compreender que a prática atinge de morte um dos pilares da estabilidade econômica do país, penosamente conquistada nas últimas décadas. Contudo, muito além da Política e do Direito, há um terrível pano de fundos de natureza econômica e moral, que incentiva e torna incontornável o *impeachment* de Roussef.

### 3. Muito além da política: a catástrofe econômica e o abismo moral

#### 3.1. A catástrofe econômica

A economia brasileira transitou, em escassos anos, do paraíso ao inferno. Saiu de um boom econômico para uma profunda recessão. Assim, em 2010 houve um crescimento de 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e em 2016 a economia encolheu em 3,6%. Durante este curto período, a economia brasileira sofreu uma redução de 9,1% do PIB provocando um empobrecimento da população.

Mais dramático ainda foi a progressão do desemprego. Assim, o Brasil fechou 2014 com a menor taxa de desemprego já registrada. Na média do ano, ficaram sem trabalho 4,8% dos brasileiros pesquisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seis regiões metropolitanas do país (Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Porto Alegre).

Essa é a menor taxa desde 2003, quando o instituto adotou a metodologia atual de análise. Em 2013, o desemprego tinha sido de 5,4%. Portanto, em 2014 o estoque de vagas disponíveis indicava o pleno emprego.

Há uma brusca reversão a partir de 2015. Assim, a taxa média de desemprego medida pela PNAD Contínua cresceu para 8,5% em 2015 e alcançou 11,5% em 2016. A tendência se confirmou em 2017 quando a taxa de desocupação ficou em 13,7% no trimestre encerrado em março de 2017, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) divulgados pelo IBGE. O país alcança atualmente o número inédito de mais de 14 milhões de desempregados.

Ausentes as reformas necessárias, haverá continuidade e até piora no quadro de recessão e o conseqüente aumento da extrema pobreza no país. Contudo, o mais chocante decorre da via-crúcis imposta ao povo brasileiro pelas contínuas e inacreditáveis revelações da Operação Lava-Jato. A generalização, a profundidade e as cifras envolvidas causam espanto, decepção e furor. O ódio introduziu-se no até então suposto cordato coração brasileiro.

### 3.2. O abismo moral desvendado pela Operação Lava-Jato

Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o nome do caso Lava-Jato decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Abre-se a Caixa de Pandora da corrupção brasileira e se consagra o nome inicial.

A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados somente dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, alcance 42 bilhões de reais.

No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o MPF recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras.

Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.

Uma linha da investigação teve início em março de 2015, quando o procurador-geral da República (PGR) apresentou ao STF 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 são titulares de foro por prerrogativa de função («foro privilegiado»). São pessoas que integram



nas delações dos 78 executivos e ex-executivos da Odebrecht. Também um ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), três governadores e 24 outros políticos envolvidos nos fatos.

Com 5 denúncias em investigação, Aécio Neves (PSDB) e Romero Jucá lideram a lista dos políticos com maior número de inquéritos abertos. Renan Calheiros conta com 4. O Governo Temer sofreu fortes abalos, visto que quase 10 ministros estão sendo investigados: Eliseu Padilha (PMDB), da Casa Civil, Moreira Franco (PMDB), da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Kassab (PSD), da Ciência e Tecnologia, Helder Barbalho (PMDB), da Integração Nacional, Aloysio Nunes (PSDB), das Relações Exteriores, Blairo Maggi (PP), da Agricultura, Bruno Araújo (PSDB), das Cidades, Roberto Freire (PPS), da Cultura, e Marcos Pereira (PRB), da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

O depoimento e relatos de Marcelo Odebrecht serão levados em conta e serão usados em 7 inquéritos levados ao STF. De acordo com os delatores, os crimes que mais se repetem são os de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e formação de cartel e fraude a licitações.

Michel Temer também é citado como um dos nomes para entrar em dois dos inquéritos, entretanto, sua imunidade temporária de presidente da República não o inclui na lista dos investigados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Coincidentemente hoje, 10 de maio de 2017, quando concluo a redação deste artigo, pela primeira vez o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva será interrogado pelo juiz Sérgio Moro, responsável pela Operação Lava Jato. A peça acusatória do MPF contra o ex-presidente encontra-se aqui: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/denuncias-do-mpf/documentos/DENUNCIALULA.pdf>

A lista provisória dos políticos alvos da investigação da Operação Lava Jato é a seguinte: senador da República Romero Jucá Filho (PMDB-RR); senador Aécio Neves da Cunha (PSDB-MG); senador da República Renan Calheiros (PMDB-AL); ministro da Casa Civil Eliseu Lemos Padilha (PMDB-RS); ministro da Ciência e Tecnologia Gilberto Kassab (PSD); senador da República Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE); deputado federal Paulinho da Força (SD-SP); deputado federal Marco Maia (PT-RS); deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP); deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RM), presidente da Câmara; Deputado federal João Carlos Bacelar (PR-BA); Deputado federal Milton Monti (PR-SP); governador do Estado de Alagoas Renan Filho (PMDB); ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República Wellington Moreira Franco (PMDB); ministro da Cultura Roberto Freire (PPS); ministro das Cidades Bruno Cavalcanti de Araújo (PSDB-PE); ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira (PSDB); ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços Marcos Antônio Pereira (PRB); ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Blairo Borges Maggi (PP); ministro de Estado da Integração Nacional, Helder Barbalho (PMDB); senador da República Paulo Rocha (PT-PA); senador Humberto Sérgio Costa Lima (PT-PE); senador da República Edison Lobão (PMDB-PA); senador da República Cássio Cunha Lima (PSDB-PB); senador da República Jorge Viana (PT-AC); senadora da República Lidice da Mata (PSB-BA); senador da República José Agripino Maia (DEM-RN); senadora da República Marta Suplicy (PMDB-SP); senador da República Ciro Nogueira (PP-PI); senador da República Dalírio José Beber (PSDB-SC); senador da República Ivo Cassol; senador Lindbergh Farias (PT-RJ); senadora da República Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM); senadora da República Kátia Regina de Abreu (PMDB-TO); senador da República Fernando Afonso Collor de Mello (PTC-AL); senador da República José Serra (PSDB-SP); senador da República Eduardo Braga (PMDB-AM); senador Omar Aziz (PSD-AM); senador da República Valdir Raupp; senador Eunício Oliveira (PMDB-CE); senador da República Eduardo Amorim (PSDB-

Em que pese o constrangimento que a divulgação dos pedidos de investigação de autoridades, baseados nas delações da Odebrecht, causaram no Legislativo e no Executivo, a tendência é de que o processo que envolve os 108 nomes de políticos, em 76 inquéritos, seja deixado para as *calendas gregas*. Assim, por exemplo, o processo do Mensalão demorou sete anos para ser concluído.

Além da procrastinação, outro risco espreita a Operação Lava Jato. Trata-se do sempre possível arranjo entre os envolvidos e as instituições judiciárias considerando que se trata unicamente de recursos financeiros não contabilizados, ou seja, simples prática de Caixa 2. Tal absurdo, constantemente aventado, deve deixar em alerta a opinião pública brasileira – única capaz de impedi-lo.

Um dos aspectos mais importantes das revelações da Operação Lava Jato, decorre de suas ramificações externas. Seja através das grandes empresas envolvidas – notadamente a Odebrecht – seja através do financiamento do BNDES concedidos

---

SE); senadora Maria do Carmo Alves (DEM-SE); senador da República Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN); senador da República Ricardo Ferraço (PSDB-ES); deputado federal José Carlos Aleluia (DEM-BA); deputado federal Daniel Almeida (PCdoB-BA); deputado federal Mário Negromonte Jr. (PP-BA); deputado federal Nelson Pellegrino (PT-BA); deputado federal Jutahy Júnior (PSDB-BA); Deputada Federal Maria do Rosário (PT-RS); deputado federal Felipe Maia (DEM-RN); deputado federal Ônix Lorenzoni (DEM-RS); deputado federal Jarbas de Andrade Vasconcelos (PMDB-PE); deputado federal Vicente «Vicentinho» Paulo da Silva (PT-SP); deputado federal Arthur Oliveira Maia (PPS-BA); deputada federal Yeda Crusius (PSDB-RS); deputado federal Paulo Henrique Lustosa (PP-CE); deputado federal José Reinaldo (PSB-MA), por fatos de quando era governador do Maranhão; deputado federal João Paulo Papa (PSDB-SP); deputado federal Vander Loubet (PT-MS); deputado federal Rodrigo Garcia (DEM-SP); deputado federal Cacá Leão (PP-BA); deputado federal Celso Russomano (PRB-SP); deputado federal Dimas Fabiano Toledo (PP-MG); deputado federal Pedro Paulo (PMDB-RJ); Deputado federal Lúcio Vieira Lima (PDMB-BA); deputado federal Paes Landim (PTB-PI); deputado federal Daniel Vilela (PMDB-GO); deputado federal Alfredo Nascimento (PR-AM); deputado federal Zeca Dirceu (PT-SP); deputado federal Betinho Gomes (PSDB-PE); deputado federal Zeca do PT (PT-MS); deputado federal Vicente Cândido (PT-SP); deputado federal Júlio Lopes (PP-RJ); deputado federal Fábio Faria (PSD-RN); deputado federal Heráclito Fortes (PSB-PI); deputado federal Beto Mansur (PRB-SP); deputado federal Antônio Brito (PSD-BA); deputado federal Décio Lima (PT-SC); deputado federal Arlindo Chinaglia (PT-SP); ministro do Tribunal de Contas da União Vital do Rêgo Filho; governador do Estado do Rio Grande do Norte Robinson Faria (PSD); governador do Estado do Acre Tião Viana (PT); Prefeita Municipal de Mossoró/RN Rosalba Ciarlini (PP), ex-governadora do Estado; Valdemar da Costa Neto (PR); Luís Alberto Maguito Vilela, ex-senador da República e prefeito municipal de Aparecida de Goiânia entre os anos de 2012 e 2014; Edvaldo Pereira de Brito, então candidato ao cargo de senador pela Bahia nas eleições 2010; Oswaldo Borges da Costa, ex-presidente da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais/Codemig; senador Antônio Anastasia (PSDB-MG); Cândido Vaccarezza (ex-deputado federal PT); Guido Mantega (ex-ministro); César Maia (DEM), vereador e ex-prefeito do Rio de Janeiro e ex-deputado federal; Paulo Bernardo da Silva, então ministro de Estado; Eduardo Paes (PMDB), ex-prefeito do Rio de Janeiro; José Dirceu; deputada estadual em Santa Catarina Ana Paula Lima (PT-SC); Márcio Toledo, arrecadador das campanhas da senadora Marta Suplicy; Napoleão Bernardes, Prefeito Municipal de Blumenau/SC; João Carlos Gonçalves Ribeiro, que então era secretário de Planejamento do Estado de Rondônia; Ulisses César Martins de Sousa, à época procurador-geral do Estado do Maranhão; Rodrigo de Holanda Menezes Jucá, então candidato a vice-governador de Roraima, filho de Romero Jucá; Paulo Vasconcelos, marqueteiro de Aécio; Eron Bezerra, marido da senadora Graziotin; Moisés Pinto Gomes, marido da senadora Kátia Abreu, em nome de quem teria recebido os recursos – a38; Humberto Kasper; Marco Arildo Prates da Cunha; Vado da Famácia, ex-prefeito do Cabo de Santo Agostinho; José Feliciano.

para obras públicas em um certo número de países africanos, sul-americanos e caribenhos.

Para apreender adequadamente o diálogo entre estas práticas e a política externa brasileira a partir de 2003, é indispensável traçar as grandes linhas da diplomacia de Luis Inácio Lula da Silva.

#### **4. A nova política internacional brasileira**

A atuação internacional brasileira a partir de 2003 apresenta uma releitura dos fundamentos de nossa inserção internacional (1) bem como instrumentos de ação concreta, especialmente os financiamentos do BNDES (2).

##### **4.1. Fundamentos**

O governo Lula demonstrou possuir uma política internacional e não somente uma política externa. Enquanto esta é consequência da própria existência do Estado, que o obriga a manter relações exteriores, aquela decorre da aliança entre a capacidade de agir e a vontade política de o fazer. A política internacional tenta inferir, modificar e atuar sobre o sistema internacional.

Um dos aspectos mais reveladores do equilíbrio encontrado pela diplomacia brasileira consiste na análise do destino das viagens de Estado feitas pelo presidente Lula se comparadas às realizadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Estes deslocamentos são significativos de suas visões de mundo e do interesse nacional a ser defendido.

Ao longo dos seus oito anos de mandato Fernando Henrique Cardoso (FHC) fez 96 viagens ao exterior. Dessas, 56% foram para os países desenvolvidos, para a Europa Ocidental, para o Japão e para os Estados Unidos. E tão somente 10% para os países em desenvolvimento.

Com a diplomacia de Lula há tripartição perfeita: 40% para América do Sul, 30% para os países industrializados e 30% em direção aos países em desenvolvimento.

Em seu discurso de posse, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva acenava qual seria o caminho a ser adotado, em seu governo. Assim, o recém-eleito presidente declara:

(...) a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo um projeto político. Mas esse projeto

repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (...) Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos.

Qual é o balanço que pode ser feito da política externa dos governos a partir da assunção de Lula em 2003? Concordemos com ela ou não, houve uma política externa brasileira, distinta da política externa dos governos anteriores, particularmente da administração FHC.

Podemos definir a política externa de Lula como uma «ruptura dentro da continuidade», ocorrendo rupturas no secundário e continuidade no essencial. Sobre a continuidade os exemplos são numerosos e uma vez conquistado o poder Lula normalizou as relações com o FMI e com o sistema financeiro internacional.

Há também continuidade com a manutenção em patamares elevados de nossas relações com os países centrais que dominam a economia internacional: Japão, Estados Unidos e países da Europa Ocidental. Prossegue um relacionamento comercial intenso e os principais investimentos que foram feitos no Brasil vieram dessas regiões. O governo do presidente Lula deixou claro que o Brasil é um país que pertence culturalmente, ideologicamente, economicamente e politicamente ao Ocidente. Ou seja, não somos um país oriental ou do Terceiro Mundo. Há nesses elementos um sinal de continuidade da política externa brasileira. No entanto, mais do que praticar uma política externa, ele praticou uma política *internacional*. O que seria uma política internacional? Aquela que tenta inferir, modificar e atuar sobre o sistema internacional. E pela primeira vez na sua história republicana, o Brasil deu demonstrações de insatisfação com tal sistema.

O apoio que vamos obter com os países hispano-americanos tem um preço, e se o Mercosul não vai adiante —e esse é um dos pontos essenciais—, é porque o Brasil ainda não está convencido se deve pagar o preço. A política externa brasileira, nessa segunda dimensão internacional de interferência sobre o sistema, tenta modificá-lo ou moldá-lo segundo interesses do país.

Traçamos políticas e tivemos ações que fizeram com que a política externa brasileira não se caracterizasse como uma política externa terceiro-mundista, mas universalista e reformista. Ela acredita que o sistema internacional é um sistema que pode ser reformulado. Por isso essa aspiração à cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O desafio do Governo Lula em operacionalizar a liderança pretendida pelo Brasil no entorno sul-americano, caribenho e em alguns países da África, foi resolvido pela atuação do BNDES sublinhada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso

Amorim, em seu discurso na XIII reunião do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 2004.

O Brasil está comprometido em contribuir para a crescente integração entre nossos países. O Presidente Lula atribui a mais alta prioridade à integração regional. (...) Destaco, especialmente, o apoio que vem sendo dado a esses projetos pelo nosso banco de desenvolvimento, BNDES, cada vez mais integrado como instrumento de promoção do nosso desenvolvimento regional (BNDES, 2004).

#### 4.2. A diplomacia dos investimentos: a ação do BNDES

O BNDES emprestou pelo menos 120 bilhões de reais para obras ou empresas investigadas na Lava Jato. Destes, somente os empréstimos para as obras no exterior, somam 38 bilhões de reais com financiamentos de obras no exterior realizadas pelas empreiteiras Andrade Gutierrez e Odebrecht em países como Angola, Moçambique, Gana, Argentina, Peru, Venezuela, República Dominicana e Cuba – todas sob investigação do MPF.

No período 2005-2013 o volume de créditos do BNDES aumentou 400% e supera o fornecido pelo Banco Mundial. Em 2010 o BNDES concedeu US\$ 96,32 bilhões (3,3 vezes mais que os US\$ 18,6 bilhões concedidos pelo Banco Mundial). No mesmo ano de 2010 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concedeu US\$ 11,4 bilhões e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) US\$ 4,6 bilhões.

Na última década o BNDES liberou US\$ 8,6 bilhões para empréstimos no exterior. Dados divulgados pela instituição mostram que os desembolsos para obras de infraestrutura na África e na América Latina subiram de US\$ 228 milhões em 2004 para US\$ 1,3 bilhão em 2013.

De 2002 a 2009 o valor liberado pelo BNDES para investimentos na América Latina e Caribe aumentaram em 3.000%.

As suspeitas que rondam a caixa-forte do BNDES são tão antigas quanto a própria Lava Jato. Menções aos negócios do banco apareceram pela primeira vez em 2014, quando do depoimento do doleiro Alberto Youssef à Justiça. Na ocasião, ele declarou que um empréstimo de 1 bilhão de reais concedido pelo banco estatal a Furnas, alimentando propina para o Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, o PT nacional e diretamente para o senador Aécio Neves, do PSDB de Minas Gerais – que hoje é alvo de cinco inquéritos autorizados pelo ministro do Supremo Luiz Edson Fachin.

Outro que se beneficiou de recursos da instituição foi o empresário José Carlos Bumlai, amigo do ex-presidente Lula. De sua propriedade, a usina de açúcar e

álcool São Fernando, no Mato Grosso do Sul, recebeu cerca de 400 milhões em empréstimos. Entre 2004 e 2012, a Transpetro, subsidiária da Petrobras responsável pela construção de navios para a petroleira, fechou contratos de 8,8 bilhões com 27 empresas, hoje suspeitas de formar um cartel. A empresa foi comandada durante anos por Sérgio Machado, do PMDB do Ceará – responsável pelo grampo que revelou a conversa com o senador Romero Jucá, do PMDB de Roraima, na qual ele fala em pacto para deter o avanço da Lava Jato.

Os fundos do BNDES são públicos, do Tesouro Nacional, de impostos e contribuições públicas, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além destes, o Banco também obtém recursos no mercado externo, bancos estrangeiros, agências de fomento de outros países e fontes multilaterais tais como o BID e o Banco Mundial.

As duas principais fontes de financiamento do banco são o FAT e o Tesouro Nacional. O FAT possui um valor fixo (40% do fundo). No entanto, o valor depositado pelo Tesouro varia indo de R\$ 43 bilhões em 2008 para a impressionante marca de R\$ 376 bilhões em 2012.

Alegando compromisso de confidencialidade, o BNDES não informa valores e condições dos empréstimos. O valor individual de operações é protegido por sigilo nos termos do art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012, a partir do quadro de desembolsos por países.

Em sua página eletrônica oficial, o BNDES tenta esclarecer que, «na condição de empresa pública, o BNDES adota o princípio da ampla transparência como um dos pilares de seu relacionamento com os atores externos». Além disso o BNDES informa que, «a fim de manter aberto seu canal de comunicação com a sociedade, o Banco fornece à mídia, regularmente, notícias a respeito de suas atividades, por meio da divulgação de *press-releases* sobre operações de financiamento, política e prática de crédito», argumento classificado pelos críticos como simples «retórica da comunicação».

É urgente haver uma agenda positiva de elaboração de um marco de governança para os investimentos do BNDES, particularmente no que se refere à Transparência e Acesso à Informação.

Uma instituição político e financeira que ao longo das duas últimas décadas foi deixando a condição de Banco Nacional de Desenvolvimento (BND), para assumir um lugar entre os grandes bancos de desenvolvimento com atuação internacional (BDI), não pode prescindir de meios que permitam à sociedade – cidadania, OSC, jornalistas, investigadores, e qualquer outro agente interessado – conhecer e acompanhar as decisões que toma e os impactos que ocasionam seus empréstimos

e financiamentos; não somente os econômicos, mas também os de natureza sócio-ambiental.

O alegado argumento de técnicos do Banco segundo o qual sua atuação fora do Brasil seja supostamente promotora da integração regional não condiz com a realidade, pois as grandes obras de infra-estrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) têm, de acordo com essa perspectiva mais crítica, o objetivo de facilitar o escoamento dos recursos naturais da região através da exportação de matérias de valor não agregado e atender as demandas do mercado internacional, principalmente, dos países do Norte.

Portanto, em vez de estimular a solidariedade e a complementaridade entre os países sul-americanos, as iniciativas do BNDES são no sentido de garantir a forte presença do Brasil no mercado internacional – já que se tratam de empresas, produtos e serviços brasileiros.

As condições desses empréstimos e financiamentos, contudo, não são necessariamente positivas para as contas públicas brasileiras e, do mesmo modo, os eixos de interligação das obras de infra-estrutura removem a facilitação do escoamento da produção majoritariamente de matérias-primas.

Assim sendo, em vez de estimular a diversificação e a integração produtiva entre os países sul-americanos o BNDES faz exatamente o contrário, ao investir em modelos causadores de desigualdades.

A política de desenvolvimento brasileira passou por uma grande transformação nessa última década, tendo o BNDES como o grande símbolo desse processo. Em 2004 os desembolsos do banco não passavam os R\$ 40 bilhões, enquanto já em 2010 totalizaram mais de R\$ 168 bilhões provocando a internacionalização das empresas brasileiras na inserção econômica mundial do Brasil neste início de século.

## **5. Em guisa de conclusão provisória: o impacto na esquerda latino-americana**

O maior escândalo de corrupção da História brasileira todavia não revelou a totalidade de seus inacreditáveis segredos. Não há como não cogitar que as demais grandes corporações brasileiras de trabalhos de infra-estrutura não tenham agido de forma semelhante à da Odebrecht.

O BNDES continua mantendo inviolável o segredo de suas operações. Quando em um futuro não muito longínquo a indispensável transparência alcançá-lo teremos condições de avaliar a profundidade do fenômeno.

Os países que foram vítimas da teia tramada pela corrupção deverão fazer com que suas instituições de controle e de repressão ao crime sejam acionadas. Os Estados Unidos foram os primeiros. Argentina, Peru, Colômbia, Panamá, Equador estão seguindo seus passos. É indispensável que Venezuela, República Dominicana e Angola, entre outros, o sigam. Somente assim haverá uma possibilidade de colocar um termo a infame situação.

Contudo, desde logo, a aura que encobriu a ação externa de Lula sofre um pesado baque. Cantado em prosa em verso de como a suposta esquerda brasileira deveria servir de exemplo à administração dos povos do Terceiro Mundo, especialmente os da América Latina, a realidade crua de uma corrupção generalizada, desenfreada e sistemática atinge o coração de seus movimentos progressistas.

As derrotas eleitorais na Argentina e no Brasil são o prelúdio de uma onda maior que levará ao cadafalso a esperança que se transformou em pesadelo da esquerda latino-americana.

## Referências

- BNDES (2004). *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira*. Informe N° 187. Página Eletrônica Oficial. Recuperado de [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf\\_bndes/inf\\_1104.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf_bndes/inf_1104.pdf)
- MPF-Ministério Público Federal (2016). [Denuncia Lavajato]. Recuperado de <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/denuncias-do-mpf/documentos/DENUNCIALULA.pdf>
- Power, T. y Zucco C. (2011). O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: O Congresso por ele mesmo. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Silva, L. (2003). *Discurso de Posse*. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>

## Leituras recomendadas

- Alem, A.C. y Cavalcanti C.E. (2005). O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, 12 (24), 43-76. Recuperado de <http://www.maxitradeconsultoria.com/2011/Downloads/BNDES-apoio-internacionalizacao-empresas-brasileiras.pdf>
- Campielo, S.R. Pasavento F. *A política externa brasileira e o BNDES: uma análise da atuação internacional do BNDES durante o governo Lula (2003–2010)*. Recuperado de [http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/renata\\_de\\_siqueira\\_campielo\\_-\\_sul\\_-\\_ii\\_semic\\_2013\\_0.pdf](http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/renata_de_siqueira_campielo_-_sul_-_ii_semic_2013_0.pdf)

- Forero, J. (2014, 17 de dezembro). *A bank that may be too big for Brazil*. Washington Post. Recuperado de [http://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/a-bank-that-may-be-too-big-for-brazil/2013/12/14/5fa136d8-5c4f-11e3-8d24-31c016b976b2\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/a-bank-that-may-be-too-big-for-brazil/2013/12/14/5fa136d8-5c4f-11e3-8d24-31c016b976b2_story.html)
- Hirt, C. (2013). O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. *Espaço e Economia*, II (3). Recuperado de <http://espacoeconomia.revues.org/423> <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.423>
- IBASE (2014, 27 de Janeiro). *Transparência em falta no BNDES*. Recuperado de <http://www.canalibase.org.br/transparencia-em-falta-no-bndes/>
- InfoMoney (2016). *Especial: Resumão completo sobre a Operação «Lava Jato» e o «Petrolão»*. Recuperado de <http://www.infomoney.com.br/blogs/economia-e-politica/economia-e-politica-direto-ao-ponto/post/4677218/especial-resumao-completo-sobre-operacao-lava-jato-petrolao>
- Ministério das Relações Exteriores (2002, 28 de outubro). *Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva - Compromisso com a Mudança*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/78242278503-Discurso-do-Presidente-Eleito-Luiz-Inacio-Lula-da>
- Polezi, C. *O papel do BNDES na integração sul americana: Os financiamentos para obras de integração física da América do Sul*. Recuperado de [http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Carolina-Polezi.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Carolina-Polezi.pdf)
- Seitenfus, R. (2006). *O Brasil e suas relações internacionais*. Recuperado de <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/RIB%20julho%202006.pdf>
- Silva, Luiz Inácio Lula da (2002). *Discurso na Cerimônia de Formatura da Turma «Celso Furtado» do Instituto Rio Branco*. Recuperado de [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos).
- Silva, L. (2005a). *Discurso na abertura do Colóquio «Brasil: Ator Global» em Paris, França*. Recuperado de [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos).
- Silva, L. (2005b). *Discurso na Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas (Metas do Milênio)*. Recuperado de [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos).

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2017

Fecha de aprobación: 5 de junio de 2017