



DISSERTAÇÃO

FELIPE FAYER MANSOLDO

ORIENTAÇÃO: Prof^ª DR^ª. MANOELA ROLAND

DISCUTINDO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

A atuação do BNDES sob a perspectiva poulantziana de Estado e seu reflexo nas violações aos Direitos Humanos por empresas



CENTRO DE
DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS

Autor:

Felipe Fayer Mansoldo

Orientação:

Manoela Carneiro Roland

INTRODUÇÃO	5
DECIFRANDO O PAPEL DO ESTADO FRENTE AO DESENVOLVIMENTO E AOS DIREITOS HUMANOS SEGUNDO A VISÃO TRADICIONAL E A ABORDAGEM DE NICOS POULANTZAS	11
<i>Um dos Polos da Tensão: o Conceito de Desenvolvimento.....</i>	<i>14</i>
<i>O Outro Polo: os Direitos Humanos.....</i>	<i>17</i>
<i>A possibilidade de conciliação entre os Princípios através do Estado de Direito: Visão Tradicional.....</i>	<i>21</i>
<i>A Insolubilidade da Tensão: Poulantzas e o Papel de Coesão do Estado Frente às Classes Dominantes.....</i>	<i>24</i>
<i>O Marco Teórico Escolhido e sua Relação com os DIREITOS HUMANOS.....</i>	<i>27</i>
BNDES: FORMAS DE ATUAÇÃO DO “DEMIURGO DO EMPRESARIADO NACIONAL” E SEUS IMPACTOS EM RELAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS.....	30
<i>O Processo Histórico de Construção e Desenvolvimento do BNDES.....</i>	<i>30</i>
<i>Os Agentes Híbridos: a Dificuldade em Estabelecer um Regime Jurídico Aplicável às Empresas “Semiestatais” em que o BNDES Detém Participação Minoritária.....</i>	<i>40</i>
<i>O Modelo de Participação Majoritária do Estado.....</i>	<i>42</i>
<i>O Modelo de Participação Minoritária do Estado: a Centralidade do BNDES para a sua Viabilidade no Brasil.....</i>	<i>45</i>
<i>Principais Dificuldades do BNDES em Assegurar o Cumprimento dos Direitos Humanos por Meio dos Mecanismos de Governança.....</i>	<i>52</i>
<i>Explorando Fragilidades Institucionais: como o Poder Corporativo se vale da Aproximação com o Poder Público.....</i>	<i>57</i>
LAÇOS APERTADOS: OS VÍNCULOS ENTRE BNDES E FIBRIA E O CASO DOS QUILOMBOLAS DE SAPÊ DO NORTE.....	61
<i>Um Breve Registro Histórico da Implantação do Empreendimento: o Incentivo Estatal.....</i>	<i>64</i>
<i>O Desenvolvimento das Atividades: a Intensa Participação do BNDES na Consolidação do Empreendimento.....</i>	<i>66</i>
<i>O Acordo de Acionistas Vigente: o BNDES como Controlador.....</i>	<i>73</i>
<i>Denúncias sobre Violações de Direitos Humanos pela Aracruz: a Ocupação de Territórios Tradicionais e o Caso dos Quilombolas de Sapê do Norte.....</i>	<i>75</i>
<i>A Ocupação de Territórios Indígenas.....</i>	<i>76</i>

A Ocupação de Territórios Quilombolas	78
<i>As Ações Cíveis Públicas Pendentes: Notícia sobre o Estado dos Feitos</i>	85
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

O presente estudo surgiu do processo investigativo desenvolvido a partir de 2015 no “HOMA – Centro de Direitos Humanos e Empresas”, da Universidade Federal de Juiz de Fora, reconhecido espaço acadêmico que procura produzir conhecimento qualificado sobre violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, com o objetivo de tornar mais eficientes as formas de responsabilização por tais atos.

Dentre as linhas de pesquisa existentes no HOMA encontra-se o “Financiamento Público e Grandes Empreendimentos”, onde se problematiza a relação entre empresas e o Estado, abrangendo temas como as políticas de financiamento do BNDES e outros bancos de desenvolvimento, assim como a responsabilidade de entidades financiadoras por violações de Direitos Humanos.

Essa pesquisa contou com a parceria do ECOPOL, grupo de pesquisa em Ciência Política da Unirio – RJ, coordenado pelo Professor João Roberto Silva Pinto, bem como da Professora de Direito Empresarial Sílvia Marina Pinheiro, da PUC-RJ, que participaram ativamente de seu desenvolvimento.

Neste trabalho nosso objetivo foi discutir o papel de um aparelho econômico do Estado brasileiro (o BNDES) de destacada importância na superacumulação de capital, integrada à lógica de desenvolvimento que se verifica em nosso país, que parece relegar ao segundo plano a proteção dos Direitos Humanos. Procura-se investigar, portanto, a problemática relação (ou tensão) entre desenvolvimento e Direitos Humanos, a partir das incongruências entre um discurso que procura conciliá-los e a prática, que revela um padrão comum de violações movido pela engrenagem dos interesses econômicos.

O BNDES foi escolhido como objeto de estudos por despontar como fundamental para o capitalismo nacional, razão pela qual já foi apontado como “*o grande demiurgo do empresariado nacional*” (MARTINS, 1991, p. 95). A proximidade das relações do banco com diversos atores privados nos faz pensar na hipótese de que a instituição opera de modo a reforçar essa tensão, considerada intrínseca ao modo de produção vigente, dada a sua centralidade no modelo de desenvolvimento existente no Brasil.

Para se ter uma ideia do volume de recursos atualmente movimentado pela instituição, o Relatório Oficial do banco indica que em 2015 os desembolsos “foram de R\$ 135,9 bilhões em 954.208 operações com 221.114 clientes” (BNDES, 2015). Mesmo que tal valor tenha se reduzido a R\$ 88,3 bilhões em 2016, conforme boletim de desempenho recentemente divulgado (BNDES..., 2017), trata-se de um montante bastante significativo.

Cumpra salientar que esses valores são significativamente menores do que exercícios anteriores, mas ainda de grande vulto, sobretudo se compararmos com o volume de recursos desembolsado pelo Grupo Banco Mundial em 2015 (US\$ 60 bilhões¹) em empréstimos, subsídios, investimentos de capital e garantias para seus membros e empresas privadas (BANCO MUNDIAL, 2015).

Dentre as principais atividades desenvolvidas pelo banco encontram-se o apoio financeiro a empreendimentos através de financiamento de longo prazo, bem como a estruturação de projetos de concessões públicas e de parcerias público-privadas. Atualmente estrutura-se através do Sistema BNDES, abrangendo as sete instalações do Banco em cinco capitais brasileiras (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Belém), além de Montevideu (Uruguai) e Joanesburgo (África do Sul), além das subsidiárias BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), *holding* atuante no mercado de capitais; FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), que incentiva a produção e comercialização de máquinas e equipamentos; e BNDES PLC, sediada em Londres (Reino Unido), que tem por objetivo apoiar empresas brasileiras que pretendam inserir-se no mercado internacional (BNDES, 2015).

A atuação da BNDESPAR nos interessa particularmente. O Relatório Oficial de 2015 é claro ao indicar que a participação acionária do BNDES em empreendimentos privados é de caráter “minoritário, transitório e com atuação não executiva” (BNDES, 2015, p. 8). Com isso, tais empresas permaneceriam vinculadas ao setor privado, não sendo caracterizadas como sociedades de economia mista, entes da Administração Indireta cuja maioria do capital acionário pertence ao Poder Público.

Todavia, referida participação confere uma série de poderes ao banco, especialmente no tocante à nomeação de cargos do Conselho de Administração das respectivas empresas e exercício do direito de veto em relação a matérias descritas costumeiramente por meio do instrumento legal denominado “acordo de acionistas”. A tensão entre a satisfação do interesse público e a finalidade lucrativa parece frequentemente se resolver em prejuízo dos objetivos pretendidos (e/ou declarados) pelo Estado.

¹ A comparação é prejudicada pela flutuação do câmbio, pois em 31 de dezembro de 2015 esse valor seria correspondente a R\$ 234,252 bilhões, o que é significativamente maior do que os desembolsos do BNDES no mesmo ano. Contudo, em 2 de janeiro de 2015 esse valor correspondia a R\$ 161,538 bilhões, portanto, apenas ligeiramente superior ao desembolsado pelo banco brasileiro. Em exercícios anteriores, o BNDES chegou a desembolsar valores maiores do que o Banco Mundial (LAZZARINI, 2011).

Em consequência dos vínculos construídos por esses arranjos, a BNDESPAR assume responsabilidades perante as Companhias que passa a integrar e os demais acionistas, vinculando o ente público ao interesse do grande capital monopolista. Verifica-se, nesse particular, uma interessante simbiose entre aparelhos econômicos de Estado e “frações monopolistas da burguesia” (POULANTZAS, 2000).

A hipótese se fortalece, tendo em vista que os aportes de capital destinados pela instituição às grandes empresas (aquelas que possuem receita operacional bruta anual acima de R\$ 300 milhões) foram de 66,6% em relação ao total dos investimentos no ano de 2015 (BNDES, 2015, p.19).

A legislação em curso no Brasil, notadamente a que define a noção de controle contribui para uma má compreensão da extensão de responsabilidade assumida pelo BNDES frente aos empreendimentos financiados, o que provoca reflexos principalmente diante de violações de Direitos Humanos. O art. 116 da lei da Sociedade por Ações (6.404/76) indica que o controlador não necessariamente é o proprietário da maioria das ações votantes de uma Companhia, o que permite que a BNDESPAR exerça – em alguns casos – esse papel (BRASIL, 1976).

A partir do vácuo legislativo no tocante à regulação da participação minoritária do ente público, abre-se um debate doutrinário sobre a identificação do responsável pela condução do empreendimento. Aposta-se na governança como o mecanismo mais eficaz para a proteção de direitos socioambientais, em última análise, relacionados aos Direitos Humanos. Teoricamente, a presença de uma entidade pública em arranjos societários poderia assegurar que a condução dos empreendimentos se daria em observância a tais direitos.

Entretanto, casos práticos surgidos a partir da atuação de empresas que contam com a participação do banco – que obedece às diretrizes de um dado programa governamental de desenvolvimento (BUGIATO, 2016) – sugerem que essa proteção é deficiente, o que nos leva a perquirir sobre as escolhas da instituição.

A aproximação entre empresas e Poder Público gera importantes consequências, que merecem atenção acadêmica. Primeiramente, o regime jurídico processual tende a se alterar, conferindo ao grupo formado certas prerrogativas que só o ente público possui, como o manejo da suspensão de segurança. Esse instrumento permite a suspensão de eficácia de decisões liminares ou definitivas contrárias ao grupo, proferidas em sede de mandado de segurança sob a justificativa de evitar “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas”, o que não raras vezes provoca violações à legislação ambiental ou ao direito de comunidades hipossuficientes.

Da mesma forma, a baixa clareza a respeito da responsabilidade do banco em relação às ações perpetradas pelas Companhias das quais participa se converte em uma fragilidade institucional, que pode dificultar a reparação das vítimas de um dano provocado por um empreendimento financiado pela instituição.

Ademais, há diversas falhas na efetivação da Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco, apontadas por organizações de defesa de Direitos Humanos como a *Rios Vivos* e a *Conectas*, demonstrando que a governança da instituição não tem sido capaz de evitar a participação da instituição em projetos polêmicos, em que se encontram toda sorte de violações de Direitos Humanos.

É imperioso ressaltar que a proximidade entre o Estado e os agentes privados é objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, obtendo especial destaque no campo das Ciências Econômicas e Sociais. Trata-se de um campo marcado pela disputa ideológica, quase sempre polarizadora da discussão sobre a conveniência da intervenção do ente público no domínio econômico e dos aspectos relacionados ao desequilíbrio de influências e oportunidades provocado por essa proximidade entre agentes.

Essa discussão quase sempre envereda para o tecnicismo dos modelos de gestão pública, na perspectiva da “eficiência”, sendo comum os editoriais jornalísticos se manifestarem ora sobre a necessidade de diminuir a “forte presença estatal na economia” ora a favor de iniciativas que transferem uma extensa gama de serviços públicos ao setor privado, seja através da privatização propriamente dita (planos de desestatização), seja por meio de concessões ou parcerias público-privadas.

Sob tal perspectiva, destacam-se os *laços* (LAZZARINI, 2011) antirrepublicanos que maculariam a atuação do Poder Público e abririam caminho para ganhos econômicos advindos desses contatos político-sociais. Embora frequentemente associados à prática de governos de nações subdesenvolvidas, considerados oligarquias ávidas pela conservação do poder, há que se reconhecer que os fatos podem ser analisados sob outro ponto de vista.

Trata-se de um tema que não se restringe ao campo nacional. O gigantismo de corporações que se articulam em complexas redes por meio de arranjos societários extremamente sofisticados demonstra a emergência de atores cada vez mais poderosos, capazes de influenciar a agenda global, com claros reflexos no âmbito interno dos Estados.

Dominados pelo imperativo expansionista do capital (MÉSZÁROS, 2011), essas corporações padronizam um dado modelo de desenvolvimento que se mostra incompatível com os Direitos Humanos. Na prática, sua atuação intensifica conflitos com as comunidades rurais, pesqueiras, indígenas e quilombolas, gerando consequências socioambientais, como

o deslocamento forçado de pessoas e a degradação de biomas dos quais as populações locais extraem seu sustento.

A categoria dos Direitos Humanos, por sua vez, é apropriada e adaptada ao interesse da acumulação de capital, se harmonizando com a atuação de tais gigantes apenas ao nível secundário do discurso de “responsabilidade social” que procuram defender. Esses agentes passam, na prática, a explorar fragilidades institucionais de cada Estado que permitam a obtenção de maior lucratividade, o que depende das contingências verificadas nos locais em que se dão suas atividades.

Diante de um cenário global desigual, em que o crescimento econômico é visto como um “quase-sinônimo” de desenvolvimento e, portanto, obrigatório à sobrevivência das sociedades políticas, alguns Estados optam por criar instituições financeiras públicas que permitam superar um panorama de escassez de recursos, fomentando práticas empresariais que serviriam para alavancar setores considerados “estratégicos”, sob a justificativa de geração de “riqueza” e “bem-estar social”.

A experiência, todavia, demonstra frequentemente ocorrer uma espécie de “captura” do ente público pelos interesses privados, o que pode se dar através de diversos mecanismos. Destaca-se como efeito prático a transferência de renda do erário para amplas frações monopolistas da burguesia.

De imediato, impõe-se destacar que a orientação teórico-metodológica deste trabalho parte da premissa de que, no campo das Ciências Sociais Aplicadas, não existe a plena neutralidade científica. Com efeito, teorias servem a um objetivo determinado, sendo indispensável que o pesquisador deixe claro à qual corrente ele se filia. Certamente essa postura choca-se com a visão tradicional que se tem sobre o Direito, cuja representação mítica desde a Antiguidade Clássica prega uma atuação equidistante e cega, contentando-se com um equilíbrio que só existe no plano ideal. No entanto, revela-se mais do que apropriada aos propósitos do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação de nossa UFJF, já que permite um olhar diversificado para a temática dos Direitos Humanos, apontando os principais entraves para sua efetivação.

Outrossim, pretendemos abordar as categorias do Estado e dos Direitos Humanos sob a perspectiva crítica, apostando na necessidade de reformulação de suas bases, situando-os como um fenômeno político, derivado das lutas sociais que se desenvolvem concretamente.

Essa forma de tratamento da aproximação entre entes públicos e setor privado é compatível à abordagem do Estado capitalista encontrada na obra derradeira de Nicos Poulantzas, intitulada *O Estado, o Poder, o Socialismo* (2000), que, relacionada com a vanguardista teoria crítica dos Direitos Humanos encontrada em Hélio Gallardo, Costas Douzinas e Boaventura de Sousa Santos, servirá de base teórica para a condução do estudo.

Contrário à possibilidade de uma “teoria geral do Estado” que ignorasse a relação de tal ente com o modo de produção que vige em uma determinada sociedade, Poulantzas procurou identificar os elementos comuns aos Estados capitalistas, que permitissem explicar suas diversas configurações. Em sua ótica, o Poder Público não se limita a ditar as regras da competição econômica, mas sim dela participa e contribui para reproduzir as relações de produção, bem como a divisão social capitalista do trabalho. É assim que o autor defende a existência de uma separação *relativa* entre as esferas pública e privada, que indica não ser o Estado um ente externo à economia.

A análise de Poulantzas sobre o Estado e o poder foi escolhida como marco teórico por destacar o papel ativo do ente na reprodução do capital, negando sua imagem abstrata como uma pura corporificação do interesse público e apresentando a instituição como um campo estratégico de embates que não raras vezes transcendem as formas jurídicas.

Acreditamos na utilidade dessa teoria para explicar as escolhas por um dado modelo de desenvolvimento padronizado, que privilegia o aspecto econômico em detrimento de suas outras propaladas características, como os aspectos social e cultural. Essas decisões implicam, frequentemente, em flagrantes violações aos Direitos Humanos.

Para o desenvolvimento dessa dissertação, estruturamos três capítulos. No primeiro pretende-se abordar, como pano de fundo teórico, a tensão existente entre desenvolvimento e Direitos Humanos. Intenciona-se empreender, neste momento, um contraponto entre a “teoria geral do Estado” tradicional com a “teoria marxista do Estado de Nicos Poulantzas”. Nesse ponto, destaca-se a importância dos aparelhos econômicos na reprodução do capital e o desenvolvimentismo como mecanismo ideológico que prepara o terreno para que questões relacionadas aos Direitos Humanos sejam relativizadas.

O segundo capítulo versa sobre o BNDES e sua centralidade histórica no desenvolvimento econômico brasileiro, bem como suas principais linhas de atuação na atualidade e a lacuna em sua política institucional em relação à proteção de Direitos Humanos. Discute ainda como uma de suas subsidiárias (a BNDESPAR) exerce papel fundamental no modelo de participação minoritária do Estado, tentando decifrar as consequências da formação de agentes híbridos que não estão vinculados à Administração Pública, mas ao mesmo tempo

sentem e se valem de sua influência, contando com significativos aportes financeiros do erário para exercer suas atividades. Nesse momento, discute-se o fenômeno da captura, pelo qual o poder corporativo acaba direcionando a atuação do Estado para as áreas de seu interesse.

O terceiro capítulo, anterior à conclusão, se vale do estudo de um caso concreto de violação de Direitos Humanos provocado a partir da atividade de um grande conglomerado empresarial, com o qual o BNDES sempre manteve proximidade, cujo projeto de implementação na região gerou efeitos devastadores para comunidades indígenas e quilombolas do Espírito Santo, que acabaram alijados das terras por eles tradicionalmente ocupadas. Vale ressaltar que enquanto os grupos indígenas tupiniquim e guarani mbyá obtiveram a posse definitiva das terras após quarenta anos de conflitos, os quilombolas de Sapê do Norte até hoje lutam por reaver seu território. O trabalho destaca a existência de duas ações civis públicas em trâmite na Seção Judiciária Federal daquele Estado versando sobre fraude na aquisição de terras públicas (ocupadas pelos quilombolas) por parte da empresa e busca discutir os principais aspectos relacionados a ambas.

Finalmente, são apresentadas as conclusões do estudo. Dessa forma, busca-se aproximar a discussão do campo do Direito, que deve lidar com suas contradições internas para uma efetiva proteção aos Direitos Humanos, não se contentando com a mera inscrição de fórmulas de *dever-ser* em declarações internacionais, sem se preocupar com a eficácia social de tais mandamentos.

DECIFRANDO O PAPEL DO ESTADO FRENTE AO DESENVOLVIMENTO E AOS DIREITOS HUMANOS SEGUNDO A VISÃO TRADICIONAL E A ABORDAGEM DE NICOS POULANTZAS

A teoria geral do Estado, como lecionada nos cursos de Direito, impõe uma visão em certa medida *idealista* do ente, considerado uma *sociedade política* dotada de uma finalidade geral, qual seja, a realização do *bem comum*² de um agrupamento de indivíduos situado

² Dallari se vale do conceito do Papa João XXIII, antigo líder mundial da Igreja Católica, que na Encíclica *Pacem in Terris*, datada de 1963 (período áureo da Guerra Fria) definiu a expressão “bem comum” como o “conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 2005, p. 108).

em determinado território (DALLARI, 2005, p. 108). Acrescenta-se, comumente, sua dimensão normativa, que lhe confere a prerrogativa de exercer o poder, mas o submete às leis destinadas a ordenar a própria sociedade (BASTOS, 2005, p. 56).

Essa visão, porém, parte de premissas que tem por base um ideal regulativo e admite como ponto de partida uma democracia representativa capaz de responder aos anseios de uma dada comunidade, sendo o Parlamento um órgão que expressaria a soberania popular e o Executivo o Poder responsável à consecução de medidas que possam “adimplir” suas obrigações, em clara alusão às teses liberais contratualistas.

Se num primeiro momento o Estado de Direito depositava suas esperanças na lei propriamente dita (ordinária), a Constituição adquiriu evidente protagonismo, deixando de ser considerada apenas uma proclamação retórica e assumindo o *status* de verdadeiro pacto social, capaz de orientar os mais diversos domínios das relações sociais (MENDES *et. al.*, 2008).

Especificamente no Brasil, o discurso constitucionalista adquiriu considerável força ao fim do governo militar, com o advento da assim denominada “Constituição Cidadã”, de 1988, responsável pela garantia de eleições diretas e incorporação de um catálogo considerável de direitos sociais anteriormente ignorados.

Haveria, portanto, no bojo da Constituição brasileira um compromisso não somente com o exercício efetivo dos direitos civis e políticos (associado ao enfoque minimalista de uma democracia³), mas “também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos” (MENDES *et. al.*, 2008, p. 149).

A *força normativa* do documento (HESSE, 1991), criado a partir da manifestação de uma Assembleia Constituinte finalmente democrática, seria capaz de guiar os responsáveis pela ordem constitucional, caso houvesse uma *vontade de Constituição*. Isso significava cumprir os objetivos fundamentais elencados pelos constituintes, ou seja, orientar governo e sociedade rumo ao “desenvolvimento nacional”, assim como erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem discriminação (BRASIL. Constituição, 1988, art. 3º).

³ Por “democracia minimalista” entendemos aquela que se limita a garantir aos cidadãos o direito de escolha dos representantes através do voto em eleições periódicas sem, no entanto, assegurar a participação efetiva da população nas deliberações públicas e tomadas de decisão. Nesse sentido, dentre outros, BURCHILL (2000).

Passados vinte e nove anos, apesar de pontuais avanços, resta muito pouco da crença social nesse arcabouço protetivo. Do ponto de vista normativo, o documento se apresenta bastante desfigurado por diversas emendas posteriores que demonstram uma tendência à desestatização, justificada por uma ideologia que rotula o Estado como perdulário e ineficiente em comparação com o setor privado, tido por dinâmico e inovador.

Com relação aos objetivos fundamentais de nossa República, a experiência parece demonstrar uma submissão dos objetivos sociais à lógica de mercado, dando vazão à elaboração de políticas públicas que se por um lado permitem inequívocos ganhos marginais à população carente, por outro, dependem da demonstração do potencial lucratividade ao setor privado para serem aplicadas, seja por incentivar o consumo das famílias, o que no dito popular significa “fazer a roda da Economia girar”, seja pelo interesse de amplos setores empresariais (como da construção civil) capazes de responder à respectiva demanda (como o sonho da casa própria, em nosso exemplo).

As promessas de um desenvolvimento nacional que servisse a todos, ajudando a construir a “*sociedade livre, justa e solidária*” imaginada pelo Constituinte parecem hoje distantes de se tornar realidade. Um retrato desolador indica que o Estado, não podendo cumprir os termos prometidos, estaria se desaparelhando, em capitulação. Seria o caso de atribuir o fracasso à ausência de *vontade de Constituição* por parte dos governantes? Ou seria o caso de repensar as lições tradicionalmente ensinadas a respeito do Estado, buscando uma explicação plausível a partir de um diálogo com o materialismo histórico-dialético?

Vale dizer, nesse ponto, que a relação entre Direitos Humanos e desenvolvimento sempre foi conturbada, tendo sido identificada como uma das tensões da pós-modernidade (SANTOS; CHAÚÍ, 2013, p. 85). Interessante é que se atribui ao mesmo ente (Estado) a responsabilidade de proteger os primeiros e, ao mesmo tempo, de guiar a sociedade rumo à prosperidade, fomentando o desenvolvimento, o que geralmente ocorre através de uma articulação direta ou indireta com o setor privado.

Se a tese voluntarista (a citada vontade de Constituição de Hesse) estivesse correta, essa centralidade em uma única figura poderia resolver as possíveis antinomias que surgissem no caminho, ajustando o padrão do desenvolvimento aos valores dos Direitos Humanos. Entretanto, uma aproximação à realidade nos faz deparar com uma relação que beira à incompatibilidade, manifesta em violentos conflitos nas localidades em que grandes projetos de “desenvolvimento” se instalam. No dizer de Boaventura Santos:

“De fato, este modelo de desenvolvimento é menos flexível do que se imagina na distribuição social e totalmente rígido na sua estrutura de acumulação. As locomotivas da mineração, do petróleo, do gás natural, da fronteira agrícola são cada vez mais potentes e tudo o que lhes surge no caminho e impede o trajeto tende a ser trucidado enquanto obstáculo ao desenvolvimento. (...) O boom dos recursos não dura sempre, e por isso, segundo os seus promotores, há que aproveitá-lo ao máximo no mais curto espaço de tempo. O brilho do curto prazo ofusca as sombras do longo prazo. Enquanto o boom configurar um jogo de soma positiva, quem se lhe interpõe no caminho, ou é ecologista infantil, ou camponês improdutivo ou indígena atrasado e, para mais, facilmente manipulável por ONGs sabe-se lá ao serviço de quem.” (SANTOS; CHAUI, 2013, pp. 93-94).

Impõe-se reconhecer, entretanto, a multiplicidade semântica do termo. Seus diferentes sentidos devem ser descritos e discutidos para um melhor entendimento de um dos polos da tensão.

UM DOS POLOS DA TENSÃO: O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Uma breve análise da Constituição brasileira revela que logo em seu Preâmbulo fez-se menção ao “desenvolvimento” como um dos valores supremos que o Estado Democrático de Direito brasileiro pretende assegurar. Entre os objetivos fundamentais de nossa República, se encontra a garantia do desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988). Todavia, a expressão comporta vários significados.

Há quem aponte como sua gênese histórica o discurso do presidente estadunidense Harry Truman, proferido logo após o final da Segunda Guerra Mundial, que repartiu o mundo entre áreas *desenvolvidas* e *subdesenvolvidas*, sendo o seu país modelo tecnológico e industrial que deveria servir de parâmetro mundial para o progresso de outros povos (ESTEVA, *apud* CDDH, 2010, p. 5).

Segundo BEAUD (1987, p. 305), o contexto geopolítico do Pós-Guerra revelava o surgimento de dois blocos de influência, um dominado pelos EUA e outro dominado pela URSS, além do nascimento de um terceiro mundo, a partir dos movimentos de descolonização ocorridos na África e Ásia. A devastação provocada pelo recente conflito armado impunha a reconstrução dos países capitalistas, que experimentaram um excepcional período de prosperidade, motivado pela expansão da produção industrial e do comércio mundial por aproximadamente trinta anos (BEAUD, 1987, p. 311).

Foi assim que o impreciso termo “desenvolvimento” ganhou contornos ligeiramente mais definidos e se difundiu através das Constituições de todo o mundo (CORRÊA,

2011), bem como obteve guarida em tratados internacionais. Entretanto, sua amplitude semântica e a possibilidade de ser utilizado em diferentes contextos indicam que a expressão não se reduz ao aspecto econômico, possibilitando discursos complementares, que relacionem o desenvolvimento ao campo social, científico, cultural, ambiental, entre outros⁴.

Na literatura especializada das Ciências Econômicas, é possível encontrar diversas teorias desenvolvimentistas. Dessa forma, CORRÊA (2011, p. 87) identifica quatro grandes linhas teóricas que abarcam diversas concepções sobre o desenvolvimento.

A primeira delas seria o *desenvolvimento como sinônimo de crescimento*, cujas raízes em Adam Smith relacionavam a prosperidade de uma nação à sua riqueza material (CORRÊA, 2011, p. 88-91). A segunda considera o *desenvolvimento como etapas de modernização* e tem William Rostow como seu principal expoente. Sua teoria se contrapunha ao comunismo e acreditava na superação de estágios econômicos como caminho para expansão dos sistemas de produção e consumo, independentemente das particularidades de cada sociedade (CORRÊA, 2011, p. 91-93).

Uma terceira corrente identifica o *desenvolvimento como liberdade*, isto é, refuta a sua equiparação ao mero crescimento econômico ou modernização tecnológica, compreendendo-o como um meio de expansão de liberdades (CORRÊA, 2011, p. 93-94). Amartya SEN, idealizador dessa concepção, considera que “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” são obstáculos que precisam ser removidos para que isso seja possível (SEN, 2010, p. 16-17). A expansão de liberdades serviria, a um só tempo, como razão avaliatória do progresso e condição de eficácia do desenvolvimento (SEN, 2010, p.17).

Por sua vez, a quarta corrente nos é particularmente familiar. Trata-se do *desenvolvimento Cepalino*, construído a partir de estudos desenvolvidos na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão vinculado às Nações Unidas criado em 1948 com

⁴ Tome-se como exemplo a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, que menciona a indivisibilidade dos aspectos econômico, social, cultural e político (art. 9º). Embora não ratificada pelo Brasil, foi aprovada por nosso país em votação na Assembleia Geral da ONU que culminou na Resolução nº 41/128. De todo modo, nossa Constituição versa sobre o desenvolvimento em “múltiplas adjetivações”, tais como “econômico e social” (art. 21, IX), “sócio-econômico” (art. 151, I; art. 219), “urbano” (art. 21, XX; art. 182); “regional” (art. 163, VII); “cultural” (art. 216, § 3º), “científico” (art. 218), dentre outros (CORRÊA, 2011, p. 83).

o objetivo de “diagnosticar, avaliar, monitorar e propor políticas direcionadas ao desenvolvimento de países da América Latina” (CORRÊA, 2011, p. 94). Não por acaso, as ideias da CEPAL ganharam forte aceitação em nosso país durante boa parte do século XX.

Em linhas gerais, o desenvolvimento cepalino tinha por base o método estruturalista latino-americano, que considerava fundamental a análise sócio-histórica que explicaria a dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos de nossa região. Essa corrente deixou como legado os conceitos de centro e periferia, desenvolvimento e subdesenvolvimento e sublinhou a importância do Estado como agente promotor do desenvolvimento (CORRÊA, 2011, p. 95).

Essas quatro correntes, entretanto, têm em comum a ideologia do progresso como elemento indispensável para a evolução das sociedades, um caminho inexorável a ser trilhado. As diferentes vertentes não são capazes de impedir que a prática global confira evidente protagonismo ao aspecto econômico do desenvolvimento. Pode-se relacionar essa ideia-chave da Modernidade com o pensamento de MÉSZAROS (2001, p. 100), que indica estar o sistema do capital baseado em um imperativo estrutural que o impele à expansão contínua.

Vale ressaltar que o discurso e a prática expansionistas, molas-mestras do modo de produção capitalista também tiveram ressonância nos chamados países de socialismo real⁵. Ao incentivar a expansão quantitativa, sustentando-se a partir de contradições internas⁶, o sistema baseado na competição entre as unidades reprodutivas econômicas gera antagonismos sociais que só podem ser contornados através do Estado, que surge como uma “estrutura totalizadora de comando político do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

Nosso país não foge à regra. Como indicam os mapeamentos de importantes organizações não governamentais que se dedicam ao desenvolvimento local, comunitário e as-

⁵ A propósito, ao comentar sobre as formações estatais pós-capitalistas de tipo soviético, MÉSZAROS (2001, p. 178-179) indica que a ideia-exigência de expansão levou Stálin a acreditar que a União Soviética deveria superar a produção de ferro-gusa norte-americana e que tal circunstância seria um critério indicador de se ter atingido um estágio mais elevado do comunismo.

⁶ A tríplice contradição para Mézáros seria a oposição entre: (1) produção e controle, sendo a estrutura jurídica estatal fundamental para a proteção legal à ordem estabelecida; (2) produção e consumo, que gera um excesso consumista concentrado em poucos locais, propiciando a negação de necessidades elementares básicas; (3) produção e circulação, que o sistema do capital tenta superar ao incentivar a circulação como empreendimento global, expandindo também a dominação e a subordinação às estruturas do sistema além das fronteiras nacionais.

sociativo, o “espaço social do desenvolvimento” no Brasil indica a preponderância do aspecto econômico, que o equipara ao mero “crescimento econômico”, verificando-se impactos que reproduzem a desigualdade sobre os territórios (FASE, 2015, p. 10).

Cumprе salientar que o Poder Público é pródigo em fornecer apoio técnico, logístico e financeiro para grandes conglomerados empresariais que se beneficiam dessa circunstância e maximizam seus ganhos, nem sempre existindo uma contrapartida que sirva às populações locais.

Essa opção por um tipo bem específico de desenvolvimento talvez possa ser explicada a partir de uma análise sobre a relação entre os aparelhos de Estado e a dominação, tal como empreendida por Nicos Poulantzas. No caso brasileiro, é interessante notar como o discurso desenvolvimentista cristalizado em nossa ordem constitucional funciona como instrumento ideológico capaz de manter a correlação de forças existente em nossa sociedade. Entretanto, como por si só não seria capaz de direcionar a consciência das massas, deve ser complementado pela ação concreta de outras instituições e aparelhos que possibilitem medidas materiais positivas para os populares.

Antes de discutir tais questões, porém, é necessário discorrer sucintamente sobre o outro polo da tensão, o que nos impõe enfrentar a temática dos Direitos Humanos.

O OUTRO POLO: OS DIREITOS HUMANOS

Diversos também são os discursos sobre Direitos Humanos, que oscilam de concepções que remontam ao *direito natural* a outras chamadas de *minimalistas* (HERRERA FLORES, 2009, p. 21), que os identificam com as célebres *declarações de direitos*, especialmente as elaboradas no contexto do Pós-Segunda Guerra Mundial⁷, no processo que ficou conhecido como *internacionalização dos Direitos Humanos*.

Na avaliação de Hélio GALLARDO, as primeiras indicam um conjunto de direitos inatos, próprios da espécie, justificando-os pela dignidade inerente à condição humana. As últimas, por sua vez, recaem em uma postura que tem o mérito de transferir a discussão do campo meramente filosófico para o político (BOBBIO *apud* GALLARDO, 2014, p. 18), mas tropeçam ao considerar que sua efetividade depende de um consenso internacional entre

⁷ Especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Estados, na medida em que estes entes constituíam, na verdade, “dispositivos de dominação e fragmentação” (GALLARDO, 2014, p. 20).

Adota-se nesse trabalho a perspectiva *crítica* acerca dos Direitos Humanos, que enxerga a necessidade de situar sua matriz ou fundamento na formação social moderna, e não em uma proposta ou discurso filosófico que condense, em seu nível, desdobramentos políticos (GALLARDO, 2014, p. 44). Admite-se que a expressão “*teoria crítica*” é ampla, congregando desde contribuições que se enquadram no rótulo do “pós-modernismo” até os novos teóricos marxistas propriamente ditos.

A partir dela se reconhece que, na prática, a maioria da população mundial não é sujeito de Direitos Humanos, mas sim *objeto de discursos de Direitos Humanos* (SANTOS; CHAÚÍ, 2013). Entretanto, como tais direitos devem ser considerados uma linguagem *hegemônica* dentre as que tratam da dignidade humana, estes não podem ser desconsiderados pelos grupos sociais oprimidos e pelas forças progressistas que almejam a emancipação social.

A concepção hegemônica nos leva costumeiramente a acreditar que os Direitos Humanos são um dado já consolidado, cuja consagração obedeceu a um “caminho linear de consagração dos direitos humanos como princípios reguladores de uma sociedade justa”, na feliz expressão de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS; CHAÚÍ, 2013, p. 45).

Segundo GALLARDO, é por isso que tantos discursos empregam a expressão como “bandeira abstrata, ou seja, um valor desligado de suas determinações sócio-históricas” (2014, p. 33). Isso permite que a lógica de acumulação de capital se arrogue como matriz de direitos humanos universais, considerando “inimigos do gênero humano” aqueles setores sociais e culturas que criem obstáculos a tal acumulação (GALLARDO, 2014, p. 33)⁸.

Costas Douzinas estabelece um interessante paralelo entre a disseminação da concepção ocidental de Direitos Humanos e o neoliberalismo, aduzindo que sempre foi interessante (e necessário) à manutenção do “livre” jogo das forças econômicas reivindicar um fundamento moral, imprimindo um “brilho de justiça” à competição desenfreada. A globalização da produção e do consumo econômicos depende de um corpo de regras morais e cívicas globais, que sustentam a economia capitalista mundial. Citando Robert Cooper, Douzinas

⁸ Esta lógica, como adverte o professor chileno, não poderia ser mais inadequada para exercer este papel. Gallardo destaca três motivos que apontam nesse sentido: *conter uma lógica discriminatória que separa os seres humanos em ganhadores e perdedores; reificar mercantilmente a experiência humana, reduzindo-a ao consumo ou à opulência e propor uma ordem absoluta que pode agredir a diversidade de culturas e povos* (GALLARDO, 2014, p.33).

indica a existência de um novo tipo de imperialismo, qual seja, o *imperialismo voluntário* operado por instituições financeiras (como o FMI e o Banco Mundial) que impõe condições de “boa governança” para que os Estados possam “beneficiar-se”. É uma forma de imperialismo compatível com os direitos humanos e os valores cosmopolitas (DOUZINAS, 2013, tradução nossa).

É assim que as instituições encarregadas de fomentar a lógica da acumulação (sejam elas as financeiras ou os grandes conglomerados econômicos) se apropriam do discurso de Direitos Humanos e passam a divulgar iniciativas e indicadores que atestariam a conformidade de sua conduta à proteção e concretização de tais direitos. Selos de boa governança obtidos através das boas práticas de gestão, bem como bons números no tocante à geração de emprego e renda ou, exemplificativamente, programas de reflorestamento de áreas degradadas no caso de empresas que se dedicam à produção de celulose são apresentados como certificados de responsabilidade socioambiental. Corporações se apresentam como parceiras das comunidades, cujo desenvolvimento, entretanto, deve obedecer à dinâmica do capital.

Não enquadrar-se na dinâmica do capital costuma significar invisibilização ou marginalização. Nesse sentido, territórios ocupados por populações que se orientam por outro modo de vida tendem a ser considerados vazios e improdutivos (CDDH, 2010). Essa tendência guarda origem histórica, já que as duas ideologias dos impérios e colonialismos que sustentaram a subjetividade ocidental se basearam ora em qualificar o outro como não-portador de humanidade, justificando atrocidades como parte de uma “missão civilizatória”, ora em indicar que a conquista, ocupação e conversão forçada serviria para o desenvolvimento espiritual ou material, um caminho para o progresso que integraria os “inocentes, ingênuos e subdesenvolvidos” ao mundo civilizado (DOUZINAS, 2013, tradução nossa). Douzinas desenvolve uma comparação de tais ideologias com o conhecido debate entre o filósofo Sepúlveda e o bispo Bartolomeu de las Casas acerca do procedimento a ser adotado pela Coroa espanhola em relação aos indígenas mexicanos. Enquanto o primeiro defendia o extermínio (repressão), o segundo defendia a conversão (ideologia). Por isso, Douzinas afirma que “a humanidade sempre exclui despreza e degrada algumas de suas partes” (DOUZINAS, 2009).

Na análise de Hélio Gallardo, para assegurar que esses simulacros de direitos sejam defendidos enquanto universais e integrais algumas instituições devem se colocar “acima de qualquer suspeita”, como garantidoras de tal estado de coisas. Em seu dizer:

“A sociedade moderna, que exige cooperações assimétricas em economia e proclama o domínio de uma libido super-repressiva, patriarcal, adulto-centrada e possessiva, bloqueada com relação à generosidade e à ternura gesta também imagens de instituições “acima de qualquer suspeita”, mas que constituem fatores a partir dos quais são sustentados, enquanto universais e integrais, falsos direitos humanos e, por isso mesmo, violados desde a sua raiz. Citemos quatro, entre as quais há duas referidas por Berman: o *Estado*, que garante a generalidade e a eficácia do Direito; o *mercado*, dispositivo autorregulador das cooperações assimétricas, fragmentárias e anárquicas; o *sexismo* genitalmente obsessivo, tendência autodestrutiva porque não repousa nem no acompanhamento humano e porque esboça a felicidade (gratificação) com a fórmula do “use-o, descarte-o”, isto é, como frustração, desengano e culpa, a gratificação instintiva como exaustiva carreira individual sem fim nem finalidade, como signo de uma generalizada *ausência humana de sentido*. Finalmente, o *indivíduo* estanque não solidário e também autodestrutivo, cuja liberdade e direitos cidadãos terminam, segundo a imagem mais do que conhecida, onde começam os direitos dos outros. Esse indivíduo, como assinalamos antes, é resultado de ações empíricas *pontuais e exteriorizadas*, que configuram o cárcere de uma interioridade empobrecida e solitária; esta permite apreciar nos outros somente indivíduos abstratos, massas ou indivíduos utilizáveis ou descartáveis, a quem se tem despojado de humanidade.” (GALLARDO, 2014, p. 69).

Neste trabalho centramos nossa atenção mais detidamente em relação a duas dessas instituições (Estado e mercado) e, conseqüentemente, acabamos discutindo as relações entre ambas. Quanto à primeira, é importante ressaltar que a partir do movimento de internacionalização dos Direitos Humanos, diversos países realizaram um processo de incorporação desses direitos em suas Constituições, sob a forma de “direitos fundamentais”⁹, o que não foi diferente no caso brasileiro.

Vale também ressaltar que a fruição de Direitos Humanos acaba por depender de uma instituição como o Estado, que permite a aquisição do diferenciado *status* de “cidadão” de um determinado território. A esse respeito, Costas Douzinas indica que no mundo globalizado ser um refugiado ou apátrida é o pior destino, já que a nacionalidade permite o exercício dos direitos políticos de cidadania e o acesso, em maior ou menor medida, à qualidade de “portador da humanidade universal” (DOUZINAS, 2013). Entretanto, mesmo entre aqueles que preenchem os requisitos de cidadania, há gradações que nos levam a discutir porque uns parecem ser considerados “mais cidadãos” do que outros.

A afirmação histórica dos Direitos Humanos provocou profundas transformações no Estado Democrático de Direito, que tem como seu preceito maior a concretização da dig-

⁹ Sempre é válido ressaltar que internacionalistas não diferenciam as expressões “Direitos Humanos” e “direitos fundamentais”. Os constitucionalistas, por sua vez, têm por hábito considerar que os primeiros representam aspirações de base filosófica e os últimos seriam aqueles positivados pela ordem constitucional (CANOTILHO, 2003).

nidade do ser humano (FARIA JUNIOR, ROLAND, 2012). Entretanto, garanti-la em sua plenitude é um grande desafio, ainda mais quando a sociedade civil, situada em seus limites territoriais, congrega uma grande variedade de grupos e divisões, com modos de vida completamente distintos.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o Estado opera através de uma lógica paradoxal: ao mesmo tempo em que discursa em favor da pluralidade étnica, força a incorporação de tais grupos ao mundo tradicional (MASO, 2012, p. 17), submetido invariavelmente aos ditames do capital. Mais do que isso: ao mesmo tempo em que discursa a partir de uma linguagem favorável aos Direitos Humanos, atua contribuindo para a violação deles.

Analisar a instituição estatal requer abordar o confronto entre a tradicional abordagem da Teoria Geral do Estado e a abordagem realizada por Nicos Poulantzas. Essa contraposição é, a nosso sentir, chave para compreensão dessa tensão entre desenvolvimento e Direitos Humanos que nos serve de elemento central.

A POSSIBILIDADE DE CONCILIAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS ATRAVÉS DO ESTADO DE DIREITO: VISÃO TRADICIONAL

São bem conhecidos os fundamentos do Estado de Direito. Para fins de exposição, pode-se adotar a sistematização de José Joaquim Gomes Canotilho. Segundo o constitucionalista português, o princípio do Estado de Direito dependeria de três pressupostos materiais, quais sejam, *juridicidade*, *constitucionalidade* e *direitos fundamentais* (CANOTILHO, 2003, p. 243).

A juridicidade é o elemento que garantiria a eliminação do arbítrio, permitindo a ordenação de uma comunidade através de regras e procedimentos claros, submetendo “as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a *medida do direito*” que, segundo o autor, não obstante a amplitude do termo, aponta para a ideia de *justiça* – incluindo a social (CANOTILHO, 2003, p. 243).

Por sua vez, a constitucionalidade permitiria o estabelecimento de uma supremacia normativa que submeteria o legislador e todos os demais poderes àquela ordem fundamental, reservando certas matérias às normas constitucionais (CANOTILHO, 2003, pp. 245-247).

O sistema de direitos fundamentais, modernamente inserido nas Constituições, completaria o quadro. Baseado em uma perspectiva antropológica, Canotilho afirma que a

raiz de tais direitos considera o ser humano “como *pessoa*, como *cidadão*, como *trabalhador* e como *administrado*” (CANOTILHO, 2003, p. 248).

Dos três pressupostos materiais, Canotilho faz derivar duas “ideias ordenadoras”. Uma – *subjetiva* – nasce da construção de direitos fundamentais, entendida nesta perspectiva como a base antropológica estruturante do Estado de Direito, que é sintetizada pela conhecida expressão “dignidade da pessoa humana”. Outra – *objetiva* – deriva da constitucionalidade e acolhe o princípio da divisão – ou separação – de poderes, como forma de controle (dimensão negativa) e eficácia (dimensão positiva) das decisões estatais (CANOTILHO, 2003, p. 250).

A constitucionalização de direitos fundamentais fez nascer uma série de métodos hermenêuticos que procuravam harmonizar as normas jurídicas, possibilitando que fossem compatibilizadas as tensões entre tais mandamentos. O cenário pós-positivista apontava para a incorporação de valores à fria normatividade, que serviriam de barreira contra-majoritária impedindo retrocessos.

Esse quadro teórico harmônico, destinado a manter a coerência, contrasta, porém, com uma dura realidade de violações. Caso se mantenha enredado na abstração das formas, o jurista desenvolve a tendência a se distanciar progressivamente das questões concretas, justificando suas decisões sob o signo do saber “técnico”, frequentemente identificado como livre de ideologias¹⁰.

Nesse sentido, Poulantzas contribui com uma indispensável observação:

¹⁰ Recente decisão monocrática da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar, via Mandado de Segurança (MS 34448 MC/DF), a constitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 241 que se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados bem exemplifica o que foi dito. Na ementa se diz claramente: “A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e **não tem ideologia**. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm.” (grifo nosso).

“Esta relação saber-poder não é mais que ideologia e não representa apenas a simples função de legitimação do Estado se bem que a assegure, notadamente no terreno do pensamento político oficial. (...) Isto ultrapassa, aliás, o simples discurso oficial e estende-se a essas *formas primeiras de ideologia* produzidas pelo Estado, que garantem as relações internas ao aparelho (autolegitimação interna) e a legitimação de suas práticas para o exterior: legitimação das práticas do Estado e de seus agentes como portadores de um saber particular, de uma racionalidade intrínseca. Tudo isto, aliás, não faz mais que reforçar-se atualmente, sob as formas particulares da relação ideologia-saber-ciência que implica a transformação da ideologia jurídico-política em ideologia tecnocrática.” (POULANTZAS, 2000, p. 54-55).

A concepção tradicional ainda se ancora na soberania de um ente que parece ser capaz de se manter superior e alheio ao que se passa no âmbito das relações econômicas. Para justificar o descompasso das ideias com a realidade, recorre-se à conhecida fórmula do *dever-ser*.

A explicação oferecida por Poulantzas choca-se inequivocamente com a imagem de um Estado conciliador perante todos os seus cidadãos, capaz de se manter distante dos conflitos de classe. Entretanto, assinala que o ente não é um simples joguete nas mãos das forças econômicas hegemônicas, já que estas também possuem interesses fragmentados e, frequentemente, contraditórios.

Essa estranha e complexa configuração indica que o Estado é dotado de *autonomia relativa*, ou seja, recebe a influência das relações sociais que se desenvolvem sob sua jurisdição, mas também é influenciado pela estrutura na qual se insere, um sistema que produz consensos sociais alinhados com os grupos hegemônicos (FARIA JUNIOR, 2015, p. 49).

Se os Estados representam “dispositivos de dominação e fragmentação” (GALLARDO, 2014), os três pressupostos materiais (juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais) encontrariam na própria estrutura do ente obstáculos para sua concretização. A teoria marxista do Estado, que tem Poulantzas como um de seus expoentes (HARVEY, 2005, p. 77) permite um diálogo com a teoria crítica dos Direitos Humanos, o que pretendemos empreender a seguir no afã de melhor investigar tais empecilhos.

A INSOLUBILIDADE DA TENSÃO: POULANTZAS E O PAPEL DE COESÃO DO ESTADO FRENTE ÀS CLASSES DOMINANTES

Poulantzas reconhece que somente no Estado capitalista a lei apresentou-se como limite ao arbítrio estatal, dando origem à ilusão do binômio “Lei-Terror”. As formas pré-capitalistas de Estado também se fundamentavam no direito e na lei, “desde o direito babilônico e assírio ao direito grego e romano até as formas jurídicas medievais” (POULANTZAS, 2000, p. 74). O monopólio da violência, ou seja, o *monopólio da guerra* é concentrado nesta instituição.

Entretanto, referida forma de Estado se apoia na construção de outras dualidades ilusórias. A compreensão do ente como um espaço de entendimento (ou embate) político, desvinculado do “mercado”, espaço em que imperam as relações econômicas, pode ser vista como um exemplo.

Poulantzas destaca o papel ativo do Estado na reprodução do capital, recusando assim a imagem de exterioridade frequentemente posta, como se o ente fosse alheio às relações econômicas que opõem burguesia e proletariado. Por outras palavras, como já foi discutido na *Introdução*, não se limitaria o Poder Público a ditar as regras da competição econômica, mas sim tal ente dela participaria, ajudando a reproduzir as relações de produção, bem como a divisão social capitalista do trabalho. Nota-se um rompimento do autor com o marxismo ortodoxo, que indicava uma reprodução do capital alheia ao Estado, concentrando a luta de classes na esfera política.

Por essa perspectiva, a separação entre esferas pública e privada é, na verdade, relativa, variando conforme os estágios e fases do capitalismo, sendo descabida a imagem de exterioridade do ente público em relação à economia, que aponta uma “intervenção” maior ou menor do Estado naquele domínio. (POULANTZAS, 2000, p. 167).

Dessa forma, não existiria a possibilidade de uma “teoria geral do Estado” desvinculada do modo de produção que lhe confere a existência. Seguindo essa esteira, Poulantzas tenta identificar os elementos comuns aos Estados capitalistas, que permitissem explicar formações tão diferentes como a democracia representativa, as ditaduras militares, o fascismo e o bonapartismo.

Essa linha de raciocínio nos conduz a um amplo espectro de possibilidades. Conforme as fases e estágios do capitalismo considera o autor que o Estado se revestiu da forma liberal no modelo mercantilista, foi intervencionista durante o capitalismo monopolista-imperialista e, na época em que sua obra foi escrita, tentava conformar-se à fase do capitalismo

monopolista (POULANTZAS, 2000, p. 163) que, com certas adaptações, ainda parece persistir em nossos dias.

Ao considerar o Estado ao mesmo tempo como ente que constitui as relações de produção, mas também – e sobretudo – como uma “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”, Poulantzas (2000, p. 130) procurou encontrar uma forma de superar a discussão “estéril” sobre a natureza do ente como “*Coisa*” (instrumento manipulado por uma classe, sem qualquer autonomia) e como “*Sujeito*” (dotado de autonomia absoluta, que poderiam realizar e unificar os propósitos de diversos indivíduos componentes da sociedade civil).

Vale ressaltar, a título exemplificativo, que Konrad HESSE (1991) poderia ser agrupado entre os partidários da segunda corrente (*Estado-sujeito*), considerada insuficiente por menosprezar as contradições internas do Estado, que se manifestariam de forma externa às classes sociais. Logo, a teoria de Hesse está de certo modo ligada aos que acreditam na possibilidade de um capitalismo “organizado”, capaz de superar suas contradições na perspectiva do Estado, concepção idealista que remonta a Hegel e foi retomada por Weber, inaugurando assim a corrente institucionalista-funcionalista (POULANTZAS, 2000, p. 131).

Por sua vez, os partidários da primeira corrente (*Estado-coisa*) pecariam por não inserir a luta de classes no seio do Estado, acreditando que uma simples ruptura na estrutura social que provocasse uma alteração na dominação política de uma classe pela outra seria suficiente para garantir que a máquina (seu conjunto de instituições e aparelhos) fosse mecanicamente orientada a servir à classe anteriormente dominada que passa a exercer o poder.

POULANTZAS tenta corrigir os defeitos de ambas as correntes a partir da tese do *Estado-relação*, de inspiração foucaultiana (MOTTA, 2010), que procura demonstrar que a realização dos interesses de uma classe por meio dos aparelhos de Estado não se dá de modo mecânico, mas sim a partir da luta política que se encontra em constante desenvolvimento.

A influência althusseriana em Poulantzas, destacada por Luiz Eduardo Motta (MOTTA, 2010, p.9), se faz presente na linguagem. Mesmo em sua obra derradeira, não abandonou por completo expressões como *aparelhos ideológicos e repressivos do Estado*. Entretanto, Poulantzas considera que a sistematização de Althusser é insuficiente, por dar ênfase somente às regras negativas, isto é, supor que a eficácia do Estado esteja no que “proíbe, exclui, impede de fazer, ou então no que engana, mente, oculta ou faz crer”. Assim, tal visão

desconsideraria que o ente também age de maneira positiva, sendo capaz de “*criar, transformar, realizar*” (POULANTZAS, 2000, p. 29).

Portanto, o Estado não se reduziria à relação de forças entre classes sociais, apresentando uma *opacidade e resistência próprias*, de modo que a modificação nessa relação sempre produziria efeitos no Estado, *mas não de maneira direta e imediata* (POULANTZAS, 2000, p. 132-133). A luta de classes estaria *inserida no Estado*, não sendo de modo algum alheia a tal estrutura.

O Estado se apresentaria como uma entidade representativa do interesse geral, por responder ao equilíbrio global do sistema. A função exercida por essa estrutura seria, dessa forma, servir de *fator de coesão social* (OLIVEIRA, p. 43). Essa finalidade estaria presente em todas as formações sociais, mas seria um traço específico do capitalismo dotar o Estado de uma *autonomia relativa* perante os interesses particulares das classes.

Essa autonomia relativa é indispensável para que ele possa desempenhar a função de organização e unificação do bloco no poder¹¹, a fim de assegurar o interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações, “ainda que o atual processo de monopolização venha restringindo essa autonomia com relação às parcelas do capital monopolista e do campo de compromissos deste com as outras frações da burguesia” (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Dessa forma, o Estado-relação é um verdadeiro campo estratégico, que proporciona o diálogo e o conflito entre seus diversos setores e aparelhos. Ao final do processo, tem-se a política de Estado, que nada mais é do que expressão dessas contradições interestatais (POULANTZAS, 2000, p. 139). Cada um de seus aparelhos pode representar o *locus* privilegiado de uma ou outra fração do capital que não terá sempre as mesmas contradições com as classes populares (POULANTZAS, 2000, p. 146). Isso explicaria as frequentes alianças entre segmentos de interesses tão diversos e mesmo, em algumas ocasiões, aproximações entre as massas e alguns setores da burguesia.

A tal respeito, pode ser lembrada a lapidar síntese de Caio Martins Bugiato:

¹¹ Por *bloco no poder* POULANTZAS (2000, p. 129) define a coalizão entre várias frações de classe burguesas que eventualmente dividem espaço com classes dominantes provenientes de outros modos de produção – já que não existiria, na realidade, um modo “puro” – disputando dentro e fora dos aparelhos estatais a hegemonia entre si.

“O Estado é concomitantemente arena e ator, e não um instrumento manipulável à vontade da classe dominante: é uma arena de luta entre as frações da burguesia, na qual uma (ou um conjunto) delas assume a condição de hegemônica; dessa forma, em suas relações exteriores, o Estado é um ator na política internacional e na reprodução universal do capital, que representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica do seu bloco no poder.” (BUGIATO, 2016, p. 204).

O MARCO TEÓRICO ESCOLHIDO E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS

Embora Poulantzas discuta os aspectos gerais da legislação, há que se reconhecer que sua obra não trata de forma direta e específica sobre a temática dos Direitos Humanos. Dessa forma, pode causar estranhamento nossa opção por tal marco teórico. Ousamos, no entanto, inovar e estabelecer um paralelo entre as valiosas reflexões do autor sobre o Estado com as atuais vertentes da teoria crítica que procuram reconstruir tal categoria, superando concepções que as equiparam às disposições contidas nas célebres declarações de direitos e convenções internacionais.

Não se trata, de modo algum, de uma distorção teórica. Poulantzas reconhece que a nova configuração social – ao tempo em que escreve¹² – revela desigualdades que não se circunscrevem somente à classe operária. Dessa forma, em seu dizer, “como origem e efeito de novas tomadas de consciência pelas massas populares”, lutas que no passado eram deixadas em segundo plano, como a emancipação feminina, o movimento estudantil e o “movimento ecológico” assumem importância crucial (POULANTZAS, 2000, p. 217). Em outra passagem, vislumbra a ampliação do campo objetivo de alianças populares, devido à degradação das condições de vida que abalam a crença no “relativo consenso social fundamentado no desenvolvimento e no bem-estar” (POULANTZAS, 2000, p. 216).

Poulantzas sinaliza, portanto, de forma pioneira, uma ampliação do espectro das lutas populares que supere a concepção das classes dominadas equiparada exclusivamente ao operariado, o que significa um rompimento com o *marxismo ortodoxo*. Nas suas palavras, “ninguém pode proceder como um guardião de dogmas e textos sagrados” (POULANTZAS,

¹² É importante ressaltar que sua obra foi desenvolvida entre os anos 60 e 70, momento de eclosão dos grandes movimentos sociais que conhecemos hoje.

2000, p. 8), o que significaria estar preso ao século XIX, desconiderando as sucessivas metamorfoses do modo de produção capitalista e os efeitos provocados ao longo da História.

Segundo Poulantzas, as lutas populares estão inseridas na materialidade institucional do Estado e detêm potencial para influenciar a prática de seus aparelhos (MOTTA, 2010). O direito delimita o exercício do poder de Estado (MOTTA, 2010), mas este ente não pode ser considerado um bloco monolítico, e sim permeado de fissuras que o transformam em um grande campo estratégico de embates.

As lutas populares teriam por objetivo a construção de um socialismo democrático. Esta realização passaria não somente por uma luta interna aos aparelhos de Estado, mas também pelo “desenvolvimento de movimentos” e “proliferação de dispositivos de democracia direta na base e de centros autogestores” (POULANTZAS, 2000, p. 260).

Referidas lutas continuam a ter por meta a emancipação de todas as formas de dominação. Nesse ponto, vale dizer que a lei estatal exerce um papel central na coação estatal que tende a conservar o modo de produção capitalista. Trata-se da expressão da soberania política do Estado e, sob a forma de organização capitalista, guarda características peculiares como a universalidade, a formalidade e a abstração (POULANTZAS, 2000, p. 84).

Dessa forma, Poulantzas afirma que *“as relações de poder não englobam completamente as relações de classe e podem ultrapassar as próprias relações de classes”* (POULANTZAS, 2000, p. 41). Nota-se a influência foucaultiana na derradeira fase de seu pensamento, mas há importantes diferenças que ainda o deixam vinculado ao marxismo.

Enquanto em Foucault o poder teria por base uma relação desigual de forças e estaria disseminado na sociedade sem um fundamento preciso, Poulantzas considera que a dominação, mesmo heterogênea às lutas de classe propriamente ditas¹³, sempre estará determinada pela *exploração* – a extração da mais-valia no capitalismo – e, mesmo que não diga respeito exclusivamente ao conjunto de aparelhos e dispositivos do Estado, este não fica insensível ao que se passa fora de seu próprio espaço (POULANTAS, 2000, pp. 151-154). Logo, é a existência de uma sociedade dividida em classes que possibilita ao Estado utilizar todo poder como dispositivo de poder de classe, de modo que as outras formas de dominação se materializam na atuação do ente.

De acordo com Poulantzas, a especificidade do sistema jurídico capitalista deve ser buscada na divisão do trabalho e nas relações de produção (POULANTZAS, 2000, p. 126). O

¹³ Consideradas, segundo o marxismo, aquelas estritamente relacionadas à disputa entre trabalho e capital.

autor é contrário, nesse particular, ao que denomina de teses “circulacionistas”¹⁴, que limitariam a análise do sistema jurídico à esfera da circulação do capital e das trocas mercantis. Essas teses adversárias padeceriam de *economicismo*, não sendo capazes de compreender a persistência de traços capitalistas nos Estados dos países do socialismo real, perdendo de vista que nesses países os trabalhadores não possuiriam nem o controle nem o domínio dos processos de trabalho, nem o poder econômico real sobre os meios de trabalho (OLIVEIRA, 2010, p. 159).

Logo, se as lutas populares estão inscritas na materialidade do Estado não teria cabimento considerar a existência de exterioridade das relações econômicas, que se passam no interior de seus aparelhos. Os ditos *aparelhos econômicos* do Estado responderiam ao estágio contemporâneo do capitalismo monopolista. Se numa primeira fase deste modo de produção (capitalismo concorrencial) as funções econômicas do Estado eram subordinadas às suas funções repressiva e ideológica, atualmente ocupariam *o lugar dominante* no seio do Estado (POULANTZAS, 2000, pp. 169-170).

Nessa vertente, acreditamos ser possível estabelecer um paralelo entre o discurso desenvolvimentista (que ganhou corpo nos países capitalistas dominados ou periféricos) e o discurso do *Welfare State* (praticado nos países capitalistas dominantes ou centrais), pois se originam da mesma matriz (CDDH, 2010, p.10), servindo à unificação ideológica das sociedades que teriam sua razão de ser justificada pela construção de um projeto evolutivo comum capaz de ser empreendido sob o modo de produção vigente. É sob tal influência que nossa Constituição prevê o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República (BRASIL. Constituição, 1988, art. 3º).

Claramente tal visão beneficia as classes dominantes e só pode ser sustentada com êxito se uma superestrutura jurídico-política, pressuposto necessário das relações de produção, se apresentar como um conjunto de instituições e aparelhos superior e equidistante, que enquadre e iluda os agentes e as classes sociais em suas práticas (OLIVEIRA, 2010, p. 39). Para tanto, são necessárias certas concessões, indispensáveis à manutenção da lógica existente na *infra-estrutura*, base econômica que sustenta o “edifício social” (ALTHUSSER, 1999, p. 79).

¹⁴ Poulantzas critica, nesse particular, a obra máxima de Pachukanis (Teoria Geral do Direito e Marxismo) em que o jurista soviético empreende um estudo do Direito a partir das trocas mercantis, fazendo decorrer os princípios jurídicos das relações econômicas (OLIVEIRA, 2010, p. 99). Talvez essa observação não seja tão justa, mas permite-se avançar nessa discussão em outra ocasião.

BNDES: FORMAS DE ATUAÇÃO DO “DEMIURGO DO EMPRESARIADO NACIONAL” E SEUS IMPACTOS EM RELAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO BNDES

É consenso entre os autores da literatura econômica que o BNDE (hoje BNDES)¹⁵ exerceu papel de destaque no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Estudá-lo é imprescindível para compreender a relação de proximidade existente entre o Poder Público e o setor privado, característica marcante em nosso país. O surgimento dessa instituição, porém, contém antecedentes históricos que remontam à política econômica do Estado Novo (TAVARES *et. al.*, 2010, p. 13) e conta com ingredientes bastante heterogêneos, como o nacionalismo varguista e, simultaneamente, o projeto de liderança norte-americana na região.

Foi a partir da década de 40 que o Estado brasileiro tornou-se mais ativo no campo econômico, visando efetivar a industrialização. À época o ente estatal lançava-se à exploração direta dos empreendimentos produtivos, através da constituição de companhias abertas com capital público e dotadas de missão específica (PINTO JR., 2009, p. 26).

O discurso do presidente Vargas era afinado aos interesses da burguesia industrial nascente, que defendia medidas protecionistas contra o capital externo. Todavia, se a industrialização era vista como um processo de modernização contra a agricultura retrógrada, de base semi-colonial, não se ignorava que mesmo após a Revolução de 1930 a cafeicultura preservou seu *status* de setor fundamental, sendo responsável pela acumulação primitiva que possibilitou a conversão do capital agrícola em industrial (IANNI, 2004 p. 126).

Entretanto, o cenário internacional revelava uma crise do imperialismo. A América Latina não ficou imune ao contexto geopolítico da Segunda Guerra Mundial e, durante o conflito, o Brasil tirou proveito da cisão entre as potências através da “*chantagem do subdesenvolvimento*”, na expressão de Octávio Ianni¹⁶ (IANNI, 2004, p. 62).

¹⁵ Criado como BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952, o banco teve o “S” de “social” acrescido em sua sigla somente trinta anos depois.

¹⁶ Decidimos manter a expressão pelo poder de síntese e carga semântica, mas reconhecemos que o termo “subdesenvolvimento” só surgiu mais tarde, após o discurso de Truman em 1949, citado em 2.1.

Dessa maneira foi possível obter apoio e financiamento norte-americano para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que possibilitou o desenvolvimento de nosso parque industrial. A aproximação de Washington provocou reação das tropas do Eixo e, após o bombardeio de navios mercantes nacionais, o Brasil se aproxima definitivamente dos Aliados, participando de forma ativa da guerra.

Os escombros do conflito impuseram esforços de cooperação entre os países que integravam o grupo dos vencedores. A nascente ordem mundial revelava uma bipolaridade entre duas grandes potências (EUA e URSS) que repartiram o globo em duas zonas de influência. O pacto não impedia, porém, o projeto expansionista de ambas.

Em nosso país, a deposição de Getúlio marcou o fim do Estado Novo, em 1945. Todavia, não impediu que fosse eleito um aliado de Vargas, o General Eurico Gaspar Dutra, que intensificou a aproximação com os Estados Unidos e, entre outras iniciativas, colocou o PCB novamente na clandestinidade, em 1947, demarcando a posição brasileira na Guerra Fria. De caráter desenvolvimentista, o governo Dutra previa investimentos em saúde, alimentação, transporte e energia, através do Plano SALTE¹⁷.

Enquanto isso, o presidente estadunidense Harry Truman tratou de auxiliar os países da Europa Ocidental mediante significativos aportes financeiros destinados à reconstrução da região, devastada pela guerra¹⁸. Entre nós, o Plano SALTE não obteve o mesmo êxito, devido à ausência de recursos próprios e forte resistência política daqueles que defendiam “menor intervenção estatal”.

Paralelamente, temendo que a expansão soviética pudesse alcançar os países pobres, Truman sinalizou a formulação de um programa de cooperação conhecido como o Ponto IV (TAVARES, *et. al.*, 2010, p. 16). Assim, obteve aprovação no Congresso dos Estados Unidos do *Act for International Development*, que previa a formação de comissões e ajuda técnica e econômica para os países interessados¹⁹.

¹⁷ Sigla formada pelas iniciais das áreas que deveriam receber os investimentos.

¹⁸ O Plano Marshall (nome popular do Plano de Reconstrução Europeia, que o associava ao então Secretário de Estado estadunidense, George Marshall) propiciou a reconstrução dos países europeus, mediante empréstimos a juros baixos. Embora os historiadores diverjam quanto à soma total das transferências efetuadas, Roy Gardner indica que US\$ 12,6 bilhões, em valores do dólar no final da década de 1940, o que representava 0,5% da economia dos Estados Unidos entre 1948 e 1951, período de vigência do plano (SIMON, 2011). A iniciativa foi recebida com repulsa por Stálin, que nela enxergou uma consolidação do projeto norte-americano de poder na região e impediu que os países submetidos à influência soviética (“Cortina de Ferro”) aderissem ao plano. De fato, a reconstrução europeia possibilitou que os Estados Unidos mantivessem sua economia aquecida e solidificou sua aliança com os países da Europa Ocidental.

¹⁹ Segundo TAVARES (2010, p. 17), o Congresso americano só aprovou US\$ 34,5 milhões de verbas orçamentárias para o referido programa.

O Brasil manifestou seu interesse em participar do programa e, em 1º de julho de 1951, se instalou em nosso país a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), um grupo de trabalho que procurava identificar os principais entraves à modernização da economia brasileira e indicar as diretrizes a seguir para alcançar o famigerado “desenvolvimento”. Vale dizer que, nesse momento, as eleições nacionais já haviam sido realizadas e asseguraram um novo mandato para Getúlio Vargas, desta vez mediante o voto popular.

No âmbito dessa Comissão se concluiu que havia a necessidade de se realizar um amplo programa de investimentos de infraestrutura (MARTINS, 1991, p. 85). A opção por criar um organismo novo, que pudesse gerir os recursos exigidos para o financiamento internacional²⁰, caiu nas graças dos integrantes do grupo de trabalho, agradando também ao Chefe do Poder Executivo. Dessa forma, em 1952, foi instituído o BNDE, com a natureza de autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.

Entretanto, os interesses de membros da comissão (brasileiros e estrangeiros) colidiram com os interesses da chefia do Executivo. Os primeiros, representados por Horácio Lafer e Roberto Campos, tinham por objetivo a construção de um órgão representante da tecnocracia, livre de ingerências políticas internas, afinado aos interesses internacionais. Getúlio Vargas, porém, nomeou um aliado político para a Superintendência do Banco (Maciel Filho), com mandato de cinco anos. Neste período, consequentemente, a instituição viu os recursos externos minguarem e teve que operar precariamente, com o adicional de Imposto de Renda, que criava o Fundo de Aparelhamento Econômico (MARTINS, 1991, p. 86).

Um acordo de cooperação com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), firmado em 1953, aproxima os técnicos do banco dos teóricos que procuravam desenvolver estudos para o desenvolvimento regional latino-americano. Entre outras conclusões relativas à economia brasileira, os cepalinos²¹ diagnosticaram forte dependência dos países desenvolvidos no tocante à necessária importação de insumos indispensáveis ao crescimento do setor industrial. Argumentavam no sentido de um modelo de substituição de importações, que permitisse tornar nosso país menos dependente da tecnologia estrangeira, incrementando a indústria nacional.

²⁰ Segundo MARTINS (2010, p. 85), o Banco Mundial e o Eximbank exigiam o comprometimento de recursos em moeda nacional (cruzeiros) como contrapartida do financiamento que fosse negociado junto ao governo norte-americano.

²¹ O convênio celebrado com a agência intergovernamental deu origem ao grupo misto de trabalho Cepal-BNDE e possibilitou que Celso Furtado pudesse se juntar aos especialistas do banco, trazendo a metodologia da Cepal para a instituição (TAVARES, 2010, p. 25).

Luciano Martins, em obra de 1985, destaca três fases distintas na evolução do Banco (MARTINS, 1991, p. 94). A primeira compreende o período de 1952 a 1956 e é caracterizada por investimentos em serviços públicos (especialmente em transporte e energia) e aquisição de experiência, já que os poucos recursos à disposição impunham que a atividade do banco se concentrasse em desenvolver técnicas de análise de projetos, na impossibilidade de executá-los.

A segunda fase se estende de 1957 a 1963, período de desenvolvimento das indústrias de base e geração de energia elétrica e marca o começo do apoio direto ao setor privado. Esses objetivos foram alavancados pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, que beneficiou principalmente os setores de energia, transportes e indústrias de base (TAVARES *et. al.*, p. 47). O BNDE foi protagonista nas fases de planejamento e execução desse programa.

Finalmente, a terceira fase teria se iniciado em 1965 e se notabiliza pela expansão da instituição a “praticamente todos os setores industriais” (MARTINS, 1991, p. 94). Verificase um vertiginoso crescimento de recursos à disposição do banco que, ao adquirir centralidade no sistema financeiro nacional, intensifica o apoio ao setor privado. Trata-se do período em que se constitui o “Sistema BNDE” que, com alterações, persiste até os dias atuais.

O crescimento do BNDE impõe sua reorganização e criação de subsidiárias, como a EMBRAMEC, a FIBASE e a IBRASA, surgidas em 1974 a partir de uma transformação de antigos fundos públicos administrados pelo banco (MARTINS, 1991, p. 102). Em 1982 as três são fundidas e transformadas na BNDESPAR, subsidiária que passa a gerir a carteira de ações da instituição.

É nesse período também que o banco deixa de ser autarquia, ganhando *status* de empresa pública através da Lei 5.662/71, o que significou um incremento de sua capacidade de autogestão. É dessa forma que a instituição se mantém até o presente, como prevê o Decreto nº 4.418/2002, que estabelece seu Estatuto Social.

Essa mudança não foi meramente simbólica, já que por definição a empresa pública é dotada de maior flexibilidade e considerada *pessoa jurídica de direito privado*, podendo exercer atividades gerais de caráter econômico ou efetuar a prestação de serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2008, p. 438). Por sua vez, a autarquia é *pessoa jurídica de direito público*, sendo capaz de titularizar interesses públicos (MELLO, 2008, p. 160).

Isso significa que a forma jurídica se adaptou às transformações econômicas do banco vivenciadas no período, já que progressivamente a instituição redireciona suas injeções de capital ao setor privado, chegando ao modelo de empréstimo direto às empresas brasileiras²².

A importância do banco na fase pós-industrialização do capitalismo brasileiro torna-se tamanha que Luciano Martins o qualifica como o grande “demiurgo do empresariado nacional” (MARTINS, 1991, p. 95), ou seja, o artífice do capitalismo brasileiro desenvolvido a partir de então, baseado em forte interação dos empreendimentos privados com a instituição pública.

A partir de então o banco consolida sua posição como verdadeira *entidade governamental autônoma* (MARTINS, 1991), isto é, cada vez mais independente dos demais órgãos da burocracia estatal, que obedecem à organização hierárquica tradicional com vértice na Chefia do Executivo. Utilizando a nomenclatura encontrada na obra de Poulantzas, o órgão pode ser qualificado como um *aparelho econômico* estatal de destaque, que se adaptou ao estágio do capitalismo monopolista²³ e deu às relações econômicas travadas no seio do Estado uma nova configuração.

Durante o regime militar foram elaborados diversos planos de desenvolvimento (Paeg, Plano Decenal, Programa Estratégico, Metas e Bases, I-PND, II- PND e III-PND) e o BNDE foi peça-chave na execução de tais iniciativas. O fortalecimento das empresas privadas que ocorre no período responde os anseios da burguesia industrial, mas também se dá em associação com o capital estrangeiro (casos das grandes empresas do setor automobilístico, que consolidam seu parque industrial de montadoras no Brasil), num processo que intensifica a concentração de renda. Paralelamente, a burguesia agrária readquire força e se associa à industrial, beneficiando-se de inovações tecnológicas que proporcionam maior produtividade (IANNI, 2004). É possível apontar, neste momento, os primórdios da “agroindústria”, que logo se faz sentir no plano político, como uma aliança entre as respectivas frações do capital.

²² Segundo quadro esquemático apresentado por Luciano MARTINS (2010, p. 106), o volume de recursos totais em colaborações aprovadas em moeda nacional e em prestações de aval aumentou em ambos os setores (público e privado), mas entre 1963 e 1975 verifica-se uma significativa alteração em relação ao destino das aplicações do banco. O percentual de colaborações destinadas ao setor privado passa de míseros 9,05% em 1963 para 77,33% em 1975 e o de prestações de aval passa de 18,6% para 42,05% no mesmo período.

²³ Poulantzas defende que o *capitalismo monopolista* de Estado sucede a fase concorrencial de tal modo de produção, marcando também uma mudança decisiva na materialidade institucional do ente público. Se antes os aparelhos ideológicos e repressivos tinham evidente protagonismo, atualmente os aparelhos econômicos de Estado tornam-se *locus* privilegiado de poder e assumem importância decisiva na consolidação do sistema.

Essa terceira fase nos interessa particularmente, pois é a partir dela que são criadas as condições para a implantação de uma grande empresa do setor de celulose no território de Sapê do Norte/ES, caso exemplificativo de integração entre Poder Público e setor privado, que será analisado no último capítulo dessa dissertação. Afinado com o projeto desenvolvimentista do governo federal da época, o Estado do Espírito Santo, através do banco estadual de desenvolvimento, definiu como uma de suas prioridades a expansão do complexo paraquímico, que envolvia “investimentos em infraestrutura, indústria e plantios de eucalipto da ARCEL” (CDDH, p.24).

Nosso país se valia, à época, de uma agressiva estratégia de crescimento econômico que tinha por base a instalação de grandes projetos orientados para a produção voltada à exportação. Os comentários sobre a cronologia do caso serão feitos no momento apropriado, bem como a análise das recentes ações judiciais que se originaram do apossamento de terrenos públicos ocorrido na região.

Não é exagero afirmar que essa “terceira fase” opera uma modificação no padrão de investimentos do banco, que futuramente irá contribuir para o modelo de participação minoritária da instituição em grandes empreendimentos privados. O Estado brasileiro não abandona o hábito de criação de empresas estatais para o desenvolvimento industrial, mas o BNDE passa a investir diretamente no capital próprio de empresas brasileiras (MUSACCHIO *et. al.*, 2015, p. 108).

Ao dissertar sobre o período em comento, Mário Engler Pinto Jr. indica que:

“A partir de 1964, quando o BNDES buscou inserir-se de forma mais incisiva no setor produtivo estatal, com o propósito de coordenar ações isoladas e servir de instrumento de política econômica, houve forte oposição à ideia. O sentimento de autonomia das grandes estatais já estava definitivamente consolidado, até porque haviam desenvolvido a capacidade de autofinanciamento pela via da diversificação das atividades, tornando-se menos dependentes de outras fontes de recursos. O BNDES passou, então, a apoiar o setor privado nacional por meio da participação direta no capital social e o consequente compartilhamento dos riscos do empreendimento. O papel do BNDES acabou desvirtuado ao socorrer empresas privadas em dificuldades financeiras, assumindo inclusive o controle acionário de algumas delas. Tais operações tinham característica de estatização anômala, pois implicavam apenas na socialização de prejuízos, enquanto eventuais lucros eram objeto de apropriação exclusivamente privada.” (PINTO JR., 2009, p. 217).

Voltando ao processo descritivo do histórico da instituição objeto de estudo, temos que o período de prosperidade econômica vivenciado pelo Brasil durante os anos 70 sofre um grande baque, especialmente a partir do Segundo Choque de Petróleo, ocorrido em

1979 (MUSACCHIO *et. al.*, 2015, p. 115). A redemocratização de nosso país ocorre num contexto de dificuldade econômica que assola toda a América Latina (a *Década Perdida*, de 1980)²⁴. O banco, que havia adquirido participações acionárias em grandes conglomerados nacionais, se vê forçado a abrir mão de boa parte de seus ativos.

As quedas de arrecadação de tributos, uma de suas principais fontes de recursos, impuseram ao banco de desenvolvimento uma política “defensiva”, que tinha por objetivo a preservação do parque industrial brasileiro, já que não havia a possibilidade de expansão naquele momento.

Nesse sentido, nos valendo do registro histórico encontrado na obra contemporânea de MUSACCHIO e LAZZARINI (2015) ousamos acrescentar duas fases de evolução do banco à anterior sistematização de Luciano Martins. A primeira fase adicional (ou quarta fase) compreende o período de privatizações de empresas estatais ocorrido no Brasil entre 1981 e 2002. A segunda fase adicional (ou quinta fase) abrange o período pós-privatização, a partir de 2003, em que o banco consolida o modelo de participação minoritária e, diante de um cenário externo favorável às empresas brasileiras, passa a incentivar a expansão de grandes empreendimentos no exterior através de maciços investimentos em diversos setores, apostando na formação de “campeãs nacionais”.

Se a “quarta fase” se inicia a partir de 1981 com a privatização de algumas empresas estatais consideradas “deficitárias” ainda no governo militar de João Figueiredo, é a partir da década de 1990 que o Brasil segue o modelo defendido pelo *Consenso de Washington*²⁵,

²⁴ Nesse contexto, o BNDE acrescenta o “S” de “Social” como forma de “satisfação à opinião pública” (TAVARES *et. al.*, 2010). Vale ressaltar, entretanto, que autores como MUSACCHIO e LAZZARINI (2015, pp. 116-117) destacam que do ponto de vista político a Década de 80 não foi “tão perdida” assim, já que marca o fim do período ditatorial motivado por grandes protestos populares (Diretas Já), bem como os trabalhos da Assembleia Constituinte, que possibilitou a elaboração e aprovação de nossa Constituição ainda vigente. Todavia, ambos indicam que as “garantias sociais” trazidas pelo documento agravaram as “pressões fiscais sobre o governo brasileiro” e dificultavam a posição do governo federal que passou a ser obrigado a efetuar transferências consideráveis de receitas para a órbita estadual e municipal.

²⁵ Diretrizes definidas em 1989 por economistas ligados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, bem como ao Departamento de Tesouro dos Estados Unidos, que se converteram em condições para a obtenção de empréstimos junto ao FMI por parte de países em desenvolvimento. As medidas foram inspiradas nas ideias de John Williamson e combinavam a busca pela estabilização monetária (que seria obtida a partir de uma forte disciplina fiscal e redução de gastos públicos), além do incentivo à desregulamentação dos mercados, financeiro e do trabalho, seguido de abertura econômica aos investidores estrangeiros e privatização de empresas estatais. Na avaliação de FIORI (2007, pp. 79-80), a “aplicação uniforme das mesmas políticas e das mesmas reformas liberais” desregulamentou os mercados de Estados latino-americanos que se tornaram ainda mais fragilizados pelo processo de globalização financeira e perderam, em consequência, a capacidade definir os próprios objetivos nacionais.

implementando uma política de redução dos gastos públicos, o que implica uma diminuição do tamanho do Estado.

O BNDES – enquanto aparelho econômico de Estado – exerceu papel de destaque na consolidação dessa política, atuando como organizador de leilões, financiador dos adquirentes e investidor efetivo no âmbito das privatizações ocorridas no período (LAZZARINI, 2011, p. 30). O Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado durante o breve Governo Collor (1989-1992) e desenvolvido por Itamar Franco (1992-1994) após o impeachment do ex-presidente alagoano, foi executado a partir de um estudo elaborado por um consórcio de duas empresas de consultoria selecionadas a partir de licitação pública realizada pelo banco, escolhido como gestor do programa (MUSACCHIO *et. al.*, 2015, p. 120).

Referido estudo indicou as estatais a serem leiloadas. Grandes siderúrgicas como a Usiminas, a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) e a Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista), bem como empresas do setor petroquímico e de fertilizantes abriram caminho para que posteriormente, já no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, empresas do setor elétrico – como a Escelsa e a Light – fossem privatizadas (VELASCO JR., 2010, p. 350).

A transferência de empresas estatais para a iniciativa privada se intensifica durante os governos de FHC (1995-2002), contando com a decisiva participação do BNDES. Durante o período, a privatização concentrou-se em serviços públicos, como eletricidade, comunicações e financeiras, além de portos e rodovias. A Vale do Rio Doce, gigante do setor de mineração, bem como as holdings estatais de empresas de eletricidade Eletrobras e a Telebras passam ao controle privado (MUSACCHIO *et. al.*, 2015, p. 121).

Manteve-se um formato de alienação do controle das companhias (venda de controle em bloco) que favoreceu a formação de consórcios mistos, que envolviam grupos domésticos, capital estrangeiro e atores ligados ao governo, como fundos de pensão e BNDES (LAZZARINI, 2011, p. 32). Como consequência, o banco passou, por meio de seus representantes, a ocupar os assentos do Conselho de Administração de diversas companhias de grande porte.

Às vésperas do fim do Governo de FHC, foi editado o Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, que criou novo Estatuto Social para o banco e se mantém, com algumas alterações pontuais, vigente até hoje. Referido diploma define a instituição como “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal” e fixa como seu objetivo primordial o apoio a programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2002, art. 3º). Estabelece também normas de procedimento, como a que obriga submeter à prévia anuência do Ministério

da Fazenda a assinatura de acordos de acionistas ou renúncia de direitos nele previstos (BRASIL, 2002, art. 30).

Durante os Governos de Lula (2003-2010), os conglomerados econômicos privados resultantes são mantidos e financiados pelos fundos públicos no contexto pós-privatização (TAUTZ *et. al.*, 2010). A agroindústria, que nas décadas anteriores houvera se desenvolvido, recebe considerável estímulo governamental devido à valorização do preço das *commodities* ocorrida no mercado externo. Há uma massiva transferência de recursos públicos, em favor da acumulação e concentração privada.

Essa nova configuração enuncia a quinta fase evolutiva do banco. Deve-se frisar, no entanto, que não existe uma ruptura em relação à fase anterior, mas sim uma verdadeira continuidade, que representa o “aprofundamento de um padrão do capitalismo brasileiro” (TAUTZ *et. al.*, 2010). Os traços distintivos desta nova fase estariam na “suposta defesa de grupos nacionais” e “escolha de vencedores”, as chamadas “campeãs nacionais”, em setores considerados estratégicos como mineração, siderurgia, etanol, papel e celulose, petróleo e gás, hidroelétrico e da agropecuária. É assim que este aparelho de Estado intensifica sua função econômica no período, mas sua atuação se dá “com baixa autonomia, como linha auxiliar de grandes grupos econômicos” (TAUTZ *et. al.*, 2010).

Na avaliação de TAUTZ *et. al.* (2010) essa participação estatal não se reflete em um maior controle público que permitisse a promoção de um desenvolvimento que garantisse a um só tempo a diversificação das exportações (reduzindo a dependência econômica em relação à oscilação de preços e crises de especulação que caracterizam o setor das *commodities*) e a promoção de justiça social (já que as empresas dos setores que recebem a maior parte dos investimentos possuem baixos índices de geração de empregos e dependem de grandes intervenções físicas para a realização dos empreendimentos, ocasionando intensos deslocamentos populacionais).

O volume de recursos desembolsados pela instituição praticamente quintuplica entre os anos de 2003 e 2010²⁶. Em sua tese de doutoramento, Caio Bugiato destaca o aumento no período dos repasses do Tesouro, que passa a ser a principal fonte de recursos do BNDES, assegurando a oferta de financiamentos de longo prazo (BUGIATO, 2016, p. 173).

²⁶ Segundo dados oficiais extraídos do site institucional do BNDES, em 2003 os desembolsos do banco chegaram a R\$ 33,5 bilhões ao passo que em 2010 atingiram a impressionante marca de R\$ 168,4 bilhões. Descontando-se uma significativa operação de capitalização da Petrobras ocorrida no período, os desembolsos de 2010 ficaram em R\$ 143,7 bilhões (BNDES, 2011). Os dados não incluem as operações de mercado secundário, aquelas em que há mera transferência de recursos entre acionistas no mercado de ações.

Nesse contexto de expansão, o BNDES patrocina grandes fusões e aquisições de empresas e dispensa etapas de análise para projetos de clientes preferenciais em seus procedimentos de habilitação de crédito, adotando modelos de financiamento em que a garantia oferecida à instituição protege o patrimônio da empresa tomadora de empréstimos e passa a depender dos resultados do projeto (TAUTZ *et. al.*, 2010, p. 4).

Paralelamente, durante o Governo Lula, é criado o BNDES Microcrédito, que aumenta os recursos destinados aos microempreendedores²⁷. Entretanto, dados oficiais da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, vinculada à Presidência da República, demonstram que somente em outubro de 2016 o volume de desembolsos ao microcrédito produtivo atingiu R\$ 1 bilhão, considerando o período decorrido desde a criação do programa, em 2005 (BNDES..., 2016).

O Governo Dilma deu continuidade ao modelo de desenvolvimento vigente nos anos anteriores, baseado em grandes obras de infraestrutura, contidas no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e no Plano Brasil Maior, iniciativas governamentais que contaram com o decisivo suporte do BNDES (PAIVA, 2012). Entretanto, a política de formação de campeãs nacionais acaba por ser oficialmente abandonada pela instituição em 2013 (CONNECTAS, 2014, p. 40).

O banco passa a receber críticas mais contundentes por parte de movimentos da sociedade civil e pesquisadores apontam a necessidade de maior transparência nas operações da instituição (CONNECTAS, 2014), bem como da adoção de parâmetros mais rígidos de responsabilidade socioambiental na análise para concessão de empréstimos e contratos de financiamento (PINTO, 2012).

Atualmente o BNDES mantém o status de empresa pública e conta com sete instalações, sendo cinco em capitais brasileiras (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Belém) e duas no exterior (Montevideu e Joanesburgo). O Sistema BNDES estrutura-se a partir da empresa principal e de três subsidiárias: BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), holding atuante no mercado de capitais; FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), que incentiva a produção e comercialização de máquinas e equipamentos; e BNDES PLC, sediada

²⁷ O programa de microcrédito do banco funciona através da concessão de empréstimos de pequeno valor a microempreendedores formais e informais (pessoas físicas e jurídicas que obtenham até R\$ 360 mil em cada ano-calendário). O apoio é concedido de forma indireta, através de instituições de microcrédito, que se determinam o valor do financiamento e a taxa de juros (BNDES, 2016).

em Londres, cujo principal objetivo é apoiar empresas brasileiras que pretendam inserir-se no mercado internacional (BNDES, 2015).

Embora o volume total de desembolsos tenha sofrido uma retração, reflexo do de-saquecimento econômico vivido pelo país em 2015 e 2016, ainda há aportes significativos a grandes conglomerados econômicos. Cite-se como exemplo a operação que aprovou financiamento de R\$ 2,3 bilhões para a construção de uma nova unidade de produção da FIBRIA no município de Três Lagoas/MS, sob a justificativa de geração de 800 novos postos de trabalho e “ampliação da capacidade produtiva da maior produtora mundial de celulose branqueada de eucalipto” (BNDES..., 2016).

Isso parece indicar ainda persistirem os traços característicos do que designamos por “quinta fase evolutiva” da história do banco, especialmente no tocante à política de formação de campeãs nacionais, um clube de eleitas que domina os seus respectivos setores. Nota-se ainda que a instituição detém participação acionária em um grande número de empresas, mas o porte delas impressiona mais do que a quantidade das ações de propriedade do banco. Isso se revela ao analisarmos dados estatísticos:

“O Banco também atua comprando ações no mercado de capitais por meio de sua subsidiária, o BNDES-Par, cujo volume de participações societárias em 2010 somava R\$ 103 bilhões. Com participações no capital dos principais grupos econômicos privados do país, o Banco participava, em 2009, no capital de 22 das 30 maiores multinacionais brasileiras.” (ALMEIDA, apud PINTO, 2012, p. 13).

OS AGENTES HÍBRIDOS: A DIFICULDADE EM ESTABELEECER UM REGIME JURÍDICO APLICÁVEL ÀS EMPRESAS “SEMIESTATAIS” EM QUE O BNDES DETÉM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA

Se antes o Estado brasileiro se lançava diretamente à atividade econômica através de grandes empresas estatais, em que o capital público exclusivo ou predominante não deixava dúvidas sobre a natureza do ente, atualmente existe um grande número de figuras que contam com participação minoritária do Estado, mas não prescindem, portanto, do financiamento público para a realização de seus negócios mais vultosos.

A antiga realidade permitia que os publicistas do Direito Administrativo cuidassem exclusivamente dos assuntos pertinentes ao funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta e os privatistas do Direito Empresarial lidassem com as

questões inerentes ao controle das sociedades por parte dos agentes privados, especialmente no que diz respeito à tormentosa relação dos acionistas entre si ou o clássico problema de agência, que os opõe aos administradores (PINTO JR., 2009). A cisão era aceita no plano doutrinário, sendo pouco comuns as abordagens comparativas entre as sociedades de economia mista e as formações em que o Poder Público não detinha a predominância do capital social.

Nesse ponto, é necessário esclarecer que há dois modelos principais no que diz respeito às grandes companhias. Entre os países anglo-saxões há uma predominância do capital pulverizado, em que há grande importância do mercado de capitais e, portanto, grande dispersão de acionistas. Isso favorece a ocorrência dos chamados *problemas de agência*, em que os administradores tendem a trabalhar em seu próprio interesse, se aproveitando da maior quantidade de informações sobre o negócio de que dispõem, não agindo em benefício dos acionistas.

Por sua vez, nos países da Europa Continental (e o Brasil segue esse segundo modelo), a tendência é uma maior concentração acionária, que minimiza a possibilidade de conflito entre os acionistas dominantes e administradores – que podem até serem os mesmos – mas favorece os *problemas de expropriação*, que significam a apropriação de recursos da companhia por parte dos majoritários em detrimento dos demais acionistas (PINTO JR., 2009, p. 82). Por isso há quem entenda que, no caso das empresas estatais, conjugam-se as disfuncionalidades do típico problema de agência com o conflito entre acionistas, em razão do duplo objetivo societário (satisfação do interesse público e finalidade lucrativa), cf. (PINTO JR., 2009, p. 87).

A questão se torna especialmente interessante porque os entes públicos possuem objetivos institucionais declaradamente mais amplos do que a mera finalidade lucrativa. Dessa forma, além dos problemas internos às companhias, deve-se atentar para as consequências de tal modelo quando empreendimentos formados a partir dessa “composição de interesses” entre o ente público e o setor privado afetam a sociedade.

As chamadas empresas *semiestatais*²⁸ são aquelas em que o Estado detém participação societária relevante, não obstante serem controladas pela iniciativa privada

²⁸ Como destacado por Murillo Giordan Santos, a terminologia para designar esse fenômeno empresarial é múltipla. Além do termo “empresas semiestatais”, utilizado pelo autor e seguido neste trabalho, encontram-se as expressões sinônimas: “empresas público-privadas”, “empresas controladas pelo Poder Público” ou simplesmente “empresas em que o Estado detém participação minoritária no capital social” (SANTOS, 2015, p. 62).

(SUNDFELD *et. al.*, *apud* SANTOS, 2015, p. 62). A construção desses agentes híbridos representou a superação de um modelo rígido, em que a atuação empresarial do Estado se dava através de suas próprias entidades, para um modelo flexível, cunhado a partir de duas vertentes complementares.

Segundo ARAGÃO (2009), a primeira delas indicava a aposta em diferentes instrumentos negociais – como acordos de programas, convênios com o Terceiro Setor, bem como o regime de concessões e permissões tradicionais – que permitiam a prestação dos serviços públicos pela iniciativa privada.

A segunda vertente, por sua vez, relacionava-se com a reforma do Estado, manifesta nos diversos programas de desestatização embalados pelo contexto histórico do Consenso de Washington, que proporcionaram a alienação do capital social de diversas empresas estatais para a iniciativa privada. Remaneceram, porém, algumas sociedades que se mantiveram vinculadas à Administração Indireta.

Como se verá, são elas que – por expressa autorização legislativa – possibilitam o investimento estatal em empresas privadas que confere a participação minoritária. Daí a necessidade de analisarmos ambos os modelos, que podem ser interpretados como uma transição ou como simples continuidade de um processo histórico de captura.

O MODELO DE PARTICIPAÇÃO MAJORITÁRIA DO ESTADO

Primeiramente, descreveremos o modelo de participação majoritária. Há que se reconhecer, nesse ponto, que as sociedades de economia mista estão sujeitas à totalidade das disposições da lei das sociedades anônimas, o que implica dizer que ao escolher tal modalidade o Estado deve compatibilizar a finalidade lucrativa de tal tipo de sociedade com o interesse público.

O critério para definir a existência de uma sociedade de economia mista é objetivo, qual seja, que o ente público detenha em uma determinada companhia a maioria do capital com direito a voto²⁹. Essa característica é suficiente para que a entidade seja considerada parte da Administração Indireta. Seguindo tal critério, todas as companhias que não se enquadrassem em tal definição seriam consideradas pertencentes ao “setor privado”.

²⁹ É importante frisar que a Lei 13.303/2016 expressamente obriga que a sociedade de economia mista seja constituída sob a forma de sociedade anônima (art. 5º). Já era assim anteriormente, conforme art. 5º, III, do Decreto-Lei 200/1967, não tendo a recente Lei das Estatais inovado nesse aspecto.

Todavia, a definição do controle, segundo a lei das sociedades anônimas, é mais ampla e complexa. Pode ser que um determinado acionista detenha a maioria do capital votante, mas não seja efetivamente o controlador da companhia.

Para efeito de classificação, são reconhecidas quatro formas de controle societário: majoritário (controlador detém a maioria do capital votante), compartilhado (acionistas se unem para obter a maioria através de um acordo, formando um bloco de controle), minoritário (acionista controlador detém a minoria, mas as outras ações encontram-se dispersas no mercado de tal modo que nenhum outro grupo organizado é capaz de lhe tirar o poder de controle) e pulverizado ou gerencial – quando os administradores da companhia assumem seu controle e permanecem em seus cargos, em virtude de grande dispersão acionária (BORBA, 2015, *apud* PINHEIRO; FORTES, 2016).

Deve-se notar que, além de tais formas de controle interno, há também situações em que um agente externo à sociedade exerce sobre ela uma influência dominante³⁰. Trata-se do que Fábio Konder Comparato identificou como “controle externo”, que pode ocorrer por diversas razões. Destaca-se como exemplo o endividamento social ou situações de fato em que há um único comprador ou contratante para os produtos ou serviços fornecidos por uma empresa (COMPARATO; FILHO, 2014, pp. 78-84). Em certos casos, são celebrados contratos de empréstimo às sociedades que garantem ao mutuante a caução das ações do chamado bloco de controle (COMPARATO; FILHO, 2014, p. 79).

Essa indispensável observação demonstra ser essencial ir além do quadro societário para se identificar o controlador de fato. Isso não significa, no entanto, que devemos desprezar as formas de controle interno, pois as relações que se estabelecem no âmbito de cada sociedade provocam importantes consequências jurídicas. Há que se prosseguir, dessa forma, na análise sobre as quatro formas supracitadas.

Como o modelo brasileiro se notabiliza por uma grande concentração acionária (LAZZARINI, 2011), as duas primeiras formas de controle interno são mais comuns em nosso país. No caso da sociedade de economia mista, não há flexibilidade para um acordo que implique em modificação do controle acionário.

³⁰ Agradeço ao Professor Sérgio Marcos de Carvalho Negri por ter ressaltado este aspecto fundamental durante a defesa desta dissertação e indicado literatura específica a respeito da temática.

Isso porque a autorização legal é requisito indispensável para que tal sociedade possa ser constituída³¹. O respectivo Poder Legislativo confere anuência à criação de uma empresa que passa a estar vinculada à órbita de controle de um determinado ente federativo. Dessa maneira, caso se trate de uma sociedade de economia mista estadual, é da respectiva Assembleia Legislativa a competência para autorizar a criação da companhia.

Caso seja celebrado um futuro acordo de acionistas³² que estabeleça um novo controlador para a companhia, haverá nulidade de pleno direito. A transferência do controle de uma sociedade de economia mista implica em sua extinção, o que só pode ocorrer mediante lei específica.

Eros Roberto Grau, ao se deparar com tal questionamento, sintetizou expressamente a relação necessária entre controle e realização de objetivos institucionais de uma companhia dessa natureza:

“A participação majoritária do Estado no capital votante da sociedade de economia mista instrumenta sua supremacia [dele, Estado] na gestão da empresa, gestão empreendida não por razões meramente empresariais, como vimos, mas para dar atendimento aos interesses coerentes com as causas que justificaram sua criação e organização.

A utilização obrigatória da sociedade por ações com maioria do capital votante detido pelo Estado permite que a associação de capitais públicos e privados se faça sempre sob o predomínio do ente público acionista, situado num plano distinto dos demais acionistas. O modelo da sociedade de economia mista permite não se dispa, o Estado, de suas prerrogativas e, sobretudo, do *dever poder* de assegurar o funcionamento da companhia em condições adequadas à realização de seus objetivos e a sua sujeição ao disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição do Brasil. Eis, pois, porque somente a pessoa de direito público que cria a sociedade de economia mista pode ser seu acionista controlador.” (GRAU, 2000, p. 351).

Portanto, ao se vincular à Administração Indireta a sociedade de economia mista submete-se ao regime mais rígido do direito público³³. Não há a possibilidade de modificar

³¹ Nos termos do art. 37, XIX, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda nº 19/1998: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”. (BRASIL, 1988).

³² De forma simples, pode-se definir o acordo como um tipo de aliança jurídica prevista na Lei de Sociedades por Ações (6.404/76)³² que permite estabelecer o papel dos controladores das companhias, evitando que os conflitos entre os sócios emperrem o empreendimento.

³³ Exige-se também “a prestação de contas aos órgãos de controle, a realização de licitação e de concurso público para admissão de pessoal” (SANTOS, 2015, p. 64).

o controle da companhia mediante a celebração de um simples instrumento entre os acionistas, havendo a supremacia do ente público que detém a maioria do capital votante³⁴, tendo a legislação brasileira o intuito de garantir que o destino da entidade seja definido pelo Estado ou por suas “criaturas auxiliares” (MELLO, 2008, p. 194).

Não foi outra a conclusão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao decidir sobre a nulidade de acordo de acionistas que havia conferido à Southern Eletric Brasil Participações S.A. a condição de acionista controladora da Companhia Energética de Minas Gerais S. A. (CEMIG), em conjunto com o Estado de Minas Gerais.

“ADMINISTRATIVO - AÇÕES DE ECONOMIA MISTA - ALIENAÇÃO - NULIDADE DE ACORDO DE ACIONISTAS. O acordo celebrado entre as partes, com violação à Lei Estadual n.º 11.069/95 e à Constituição do Estado de Minas Gerais, deve ser anulado por configurar perda do controle acionário. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.00.199781-6/000, Relator(a): Des.(a) Garcia Leão, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/08/2001, publicação da súmula em 07/09/2001)” (BRASIL, 2001)

Entretanto, o formato de participação minoritária do Estado confere maior flexibilidade nesse aspecto. Não era difícil supor que esse modelo passaria a constituir uma tendência entre os países emergentes e, por isso, impõe-se a sua análise.

O MODELO DE PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO: A CENTRALIDADE DO BNDES PARA A SUA VIABILIDADE NO BRASIL

Os pesquisadores Aldo Musacchio e Sérgio Lazzarini denominam tal modelo de “*Leviatã minoritário*” e o descrevem como aquele em que “o governo ou uma de suas holdings detém participações minoritárias em várias empresas” (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015, p. 66). O recurso a tal figura mitológica parece indicar certa apreensão quanto ao exercício de atividade econômica por parte do Estado, que estaria se agigantando novamente, adentrando e influenciando um espaço que pertenceria aos particulares, em prejuízo à eficiência econômica³⁵. Todavia, parece ser possível interpretar essa aproximação entre as esferas pública e privada de outra maneira.

³⁴ Isso significa que um acordo de acionistas até poderá ser celebrado no âmbito de uma sociedade de economia mista, mas este deve disciplinar outras questões, não podendo implicar em modificação do controle da companhia.

³⁵ Os pesquisadores admitem que, em alguns casos, a intervenção do Estado pode ser benéfica, especialmente se transitória e pautada em critérios de boa governança. Porém, essa visão do ente público como “monstro”, contrastado aos indivíduos, transparece em entrevista concedida por Sérgio Lazzarini à revista *Veja* de São Paulo, em 16 de outubro de 2013 (A VOLTA..., 2013, pp. 15-19).

Como visto, o novo formato de “intervenção” estatal é, paradoxalmente, produto das privatizações ocorridas a partir da década de 80. Alegava-se que as empresas controladas pelo Estado eram deficitárias e padeciam de disfuncionalidades, como o corporativismo, que propiciava uma generosa política de pessoal, e a burocratização, que inibia a capacidade gerencial dos empreendimentos (PINTO JR., 2009, p. 63).

Havia um consenso entre os organismos multilaterais³⁶, construído a reboque de uma tendência liberalizante mundial, capitaneada pelos Governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, de que o setor privado proporcionava maior eficiência e capacidade de inovação.

Seja por necessidade de superação dos problemas macroeconômicos que atingiram o Brasil durante a “Década Perdida” (PINTO JR., 2009) e o tornavam dependentes de tais organismos, seja por uma opção ideológica que ganhou terreno, o fato é que grande parte das empresas estatais brasileiras passou à iniciativa privada.

Todavia, em virtude do modelo escolhido para a privatização (venda de controle em bloco) remanesceu a participação dos fundos públicos e a concentração de mercado por grandes oligopólios, característica que proporcionou um hibridismo de difícil compreensão por parte dos juristas.

Ocorre que só recentemente a doutrina despertou sua atenção para essas configurações peculiares em que o Estado participa minoritariamente dos empreendimentos privados, ainda não existindo uma forma de evitar que a missão pública do ente que participa da composição do arranjo societário se perca nos laços construídos com um parceiro privado, cuja finalidade lucrativa é inerente.

Esse sistema de “parceria” público-privada acaba por revelar situações em que um ente de natureza pública se une, em razão de sua participação ser minoritária, a uma empresa (ou grupo privado) para adquirir o controle de determinada companhia. Fazendo isso, acaba se vinculando ao acordo celebrado com o parceiro.

No Brasil, a BNDESPAR funciona como uma estrutura indispensável para a gerência desse novo modelo, justificado oficialmente como uma forma de estímulo econômico ao de-

³⁶ O ideário do Consenso de Washington, conforme supra, foi adotado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, IFC (International Finance Corporation) e OCDE (PINTO JR., p. 54), sendo o Brasil um grande tomador de empréstimos de tais instituições. Nesse cenário, pode-se argumentar não haver margem de ação ou “alternativa”, ao gosto dos thatcheristas.

envolvimento. Vale-se a subsidiária da autorização constante de seu Estatuto para “subcrever e integralizar valores mobiliários e, em se tratando de ações, preferencialmente em proporções minoritárias” (BRASIL, 2002).

É importante que se diga que o BNDES, por intermédio de sua subsidiária, não é a única empresa estatal autorizada a participar de empresas privadas. Como ressalta Murillo Santos:

“No âmbito federal³⁷, podem ser citadas as seguintes empresas estatais que possuem leis autorizativas de participação estatal em empresas privadas: Banco do Brasil S.A. – BB; Caixa Econômica Federal – CEF³⁸; Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás³⁹; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT⁴⁰; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.” (SANTOS, 2015, p. 64)

O BNDES destaca-se pela sua abrangência, não estando limitado a participar de empresas que possuam objetos sociais vinculados a determinados ramos de atividades econômicas. Sua atuação não se restringe ao setor financeiro, o que se deve à amplitude de seus fins estatutários, que permitem o apoio a “programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país”⁴¹.

Destarte, é possível vislumbrar, em certa medida, uma complementaridade entre os modelos de participação estatal majoritária e minoritária, pois a existência do segundo formato depende da consolidação das estruturas (sociedades de economia mista e empresas públicas) que faziam parte do primeiro, mas acabam por transfigurar a forma de atuação das mesmas.

A transformação do modelo de “intervenção” estatal é analisada por CHAVES e DALCASTEL (2014), em artigo no qual analisam dados relativos à participação societária do

³⁷ Deve-se ter em conta que há a possibilidade de empresas públicas de um estado-membro da Federação ou municipais participarem de empresas privadas, desde que autorizadas pelo respectivo Poder Legislativo. Rafael Schwind, em sua tese de doutoramento, cita exemplificativamente a Lei Complementar estadual paulista nº 1.025/2007, que autoriza a SABESP e suas subsidiárias a participar de tais arranjos (SCHWIND, 2014, p. 9).

³⁸ O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão autorizados, conforme a lei 11.908/2009, a adquirir participações em empresas privadas, cujo ramo de atividades se relacione ao setor financeiro, securitário, previdenciário e de capitalização. Também podem adquirir participações em empresas que pratiquem atividades complementares ao setor privado (SANTOS, 2015, p. 65).

³⁹ A Petrobrás também está autorizada a se associar a outras empresas para o exercício de atividades ligadas aos seus fins estatutários, conforme lei 9.478/97 (SANTOS, 2015, p. 65).

⁴⁰ Os Correios ganharam essa possibilidade a partir da lei 12.490/2011, que alterou o Decreto-Lei nº 509/69. O intuito é “agregar valor à marca e proporcionar maior eficiência de sua infraestrutura, especialmente de sua rede de atendimento” (SANTOS, 2015, p. 65).

⁴¹ Vide art. 3º de seu Estatuto Social (Decreto 4.418/2002).

BNDES, através da BNDESPAR, em sociedades coligadas⁴² e não-coligadas⁴³ com base em demonstrações financeiras do exercício de 2013. Os pesquisadores destacavam que o banco alcançava a posição de acionista direto num total de 34 companhias, sendo a maior parte delas privadas. Segundo eles:

“Os dados indicam transformações na forma de intervenção na economia. Do modelo tradicional de intervenção via empresas estatais, passa-se a um modelo híbrido. Este é assim definido em face de o Estado brasileiro apresentar uma nova posição tanto em empresas públicas e sociedades de economia mista que não foram objeto de desestatização, quanto nas que foram objeto de privatização, além de assumir uma posição de acionista também em companhias privadas puras. Com isso o estado continua a intervir, ainda que por via transversa, o que não o exime da observância dos limites constitucionais a ele impostos” (CHAVES; DALCASTEL, 2014, p. 171).

Na esteira de MUSACCHIO e LAZZARINI, Vinícius Chaves e Márcia Dalcastel manifestam preocupação com o fato de o Estado estar tomando posição determinante na tomada de decisões e levantam a possibilidade de uma inconstitucionalidade normativa, já que por via transversa estaríamos diante de uma “reestatização”, medida que contrariaria dispositivo constitucional que prevê a atuação estatal meramente subsidiária no tocante ao exercício de atividade econômica⁴⁴. Ressaltam, contudo, a possibilidade de outra linha argumentativa, que se manifesta pela constitucionalidade valorativa do modelo híbrido, vez que assegura os meios financeiros necessários para atuação dos agentes econômicos, atendendo ao valor constitucional do desenvolvimento.

Neste último caso, as participações societárias estariam levando em consideração a existência da norma excludente de subsidiariedade, já que ocorreriam pela existência de relevante interesse coletivo. Para que a atuação do BNDESPAR fosse considerada legítima, os investimentos deveriam se concentrar “em empresas privadas com boa governança e dificuldades de financiar os seus investimentos através do mercado de capitais” (CHAVES; DALCASTEL, 2014, pp. 177-178).

⁴² Aquelas em que a BNDESPAR exerce influência significativa.

⁴³ Aquelas em que não existe essa influência.

⁴⁴ O art. 173 da Constituição Federal prevê que: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” (BRASIL, 1988). Alguns intérpretes entendem, com base nesse dispositivo, que nossa Constituição consagrou implicitamente o princípio da subsidiariedade, impondo ao Estado o dever de se abster de intervir nas atividades econômicas que possam ser exercidas pelos particulares (GUEDES, 2015). Referido posicionamento, contudo, sofre críticas por parte daqueles que indicam ser tal princípio uma diretriz política liberal-econômica que não encontra guarida em nossa “Constituição compromissória”, que congrega elementos de livre iniciativa e princípios e objetivos de caráter social (por todos, Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça, *apud* GUEDES, 2015).

Reconhecemos que essa aproximação entre os “parceiros” públicos e privados é desafiadora, já que não é pontual e insere-se num quadro mais amplo. Todavia, ousamos discuti-la sob outro enfoque, apontando a existência de uma histórica relação orgânica, que demonstra haver um domínio do privado sobre a estrutura estatal. O inevitável fenômeno da captura é expressão mais evidente de tal dominação.

Sarah Marinho aduz, a partir de minuciosa coleta de dados, que as ferramentas jurídicas societárias utilizadas para proteger os interesses da BNDESPAR coincidem com as tipicamente utilizadas por investidores privados (MARINHO, 2015, p. 98). Dessa forma, a entidade passa a operar segundo as necessidades da política financeira interessante ao mercado de capitais.

Para além de uma influência ou “intervenção” propriamente dita do Estado no domínio econômico, como um dirigente dotado de plena autonomia para traçar as diretrizes de um projeto nacional (como ocorria nas economias planificadas), tem-se atualmente uma atuação de fomento ao empresariado através do ingresso no capital social por meio de uma aquisição de ações que se destina à posterior alienação. Mário Engler Pinto Júnior destaca tal entendimento e ressalta que:

“Esse tipo de participação societária não se destina a influenciar a gestão social para cumprir objetivos de interesse público, mas busca apenas estimular a eficiência empresarial à semelhança de qualquer sócio estratégico minoritário. É nesse sentido que devem ser entendidos os poderes especiais eventualmente atribuídos por via estatutária ao parceiro estatal titular de ações preferenciais, nos termos no artigo 18 da Lei nº 6.404/76⁴⁵.” (PINTO JR., 2009, p. 218).

O modelo parece sugerir, portanto, não uma “intervenção” autêntica do Estado na economia, mas sim uma conformação institucional do ente público, que não teria espaço para exercer uma “liderança” ou “direção” do ambiente econômico. SCHAPIRO (2009) cita, em sua tese de doutorado, análise contemporânea feita por Bob JESSOP (2005), sociólogo britânico e grande intérprete de Poulantzas, que aponta as características dessa “nova” instituição estatal.

⁴⁵ Art. 18. O estatuto pode assegurar a uma ou mais classes de ações preferenciais o direito de eleger, em votação em separado, um ou mais membros dos órgãos de administração. Parágrafo único – O estatuto pode subordinar as alterações estatutárias que especificar à aprovação, em assembleia especial, dos titulares de uma ou mais classes de ações preferenciais.

De acordo com JESSOP, o Estado passa a operar a partir de medidas regulatórias, fiscais e financeiras, abrindo mão de entregar resultados econômicos definidos e passando a orientar sua atuação no sentido de criar maior segurança para os empreendedores, inclusive fornecendo incentivos materiais (na forma de subsídios) para que esse objetivo seja alcançado. É Mário Schapiro quem apresenta tal panorama:

“A atuação do Estado, portanto, não é propriamente diretiva do ambiente econômico, nem tampouco exerce estas atribuições por meio de um planejamento macroeconômico. Respondendo às necessidades de impulso da economia do conhecimento, mas refletindo o contexto institucional pós-keynesiano, a intervenção estatal volta-se, isto sim, à coordenação ou à governança dos atores privados. Atua nesta medida, sob uma lógica de parceria, balizando a ação privada, mas sem com isso exercer o controle das relações de economia mista.” (SCHAPIRO, 2009, p. 295).

No caso brasileiro não há uma regulação específica pela lei interna acerca da participação do Estado no capital votante de companhias privadas, havendo apenas uma definição expressa sobre a sociedade de economia mista (em que a maioria das ações com direito a voto pertence a um ente público), no Decreto-Lei 200/67 (PINHEIRO; FORTES, 2016, p. 183).

Nossa legislação é, portanto, flexível quanto à forma de atuação do banco público que participa de uma empresa semiestatal. Há apenas a exigência constitucional de autorização legislativa para que a entidade estatal adquira tais participações⁴⁶, mas não são impostas maiores condicionantes. Uma vez obtida tal autorização, deixa-se a cargo das entidades a decisão a respeito do investimento. Embora exista uma recomendação de que tal participação tenha caráter transitório, não há prazo prefixado para que o banco deixe de subsidiar a companhia investida.

A princípio, isso poderia indicar que o legislador conferiu uma margem de ação ampla, balizada pelos princípios constitucionais que norteiam (ou devem nortear) a atuação do Estado. O caminho para dirimir as controvérsias entre os associados, dessa forma, passa a ser recorrer à praxe do acordo de acionistas, celebrado diretamente com o parceiro privado. Por meio desses sofisticados instrumentos são estabelecidos acordos de voto através de

⁴⁶ Nos termos do art. 37, XX, da Constituição Federal: “depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada”. (BRASIL, 1988).

bloqueios temporários, direito de preferência e poderes de veto de acionistas (PINHEIRO; FORTES, 2016, p. 184).

Vale ressaltar que o referido acordo de acionistas nos apresenta tão-somente uma fração visível do todo, uma vez que nada impede que – exemplificativamente – subsidiárias integrais possam fazer parte de tal composição, subsistindo a possibilidade de ingerência de seu controlador integral. A relação entre BNDES e BNDESPAR é exemplificativa nesse aspecto, já que o primeiro é único acionista da segunda, interferindo diretamente nas deliberações internas da subsidiária, embora esteja assegurada a formal autonomia jurídica entre as figuras.

Como um dos acionistas controladores, nos termos do respectivo instrumento, o banco público passa a ter a capacidade de nomear membros para o Conselho de Administração das companhias em que detém tal *status*. A atuação de tais membros, porém, é limitada e não pode contrariar o interesse dos acionistas minoritários. Seja no Conselho, seja na Assembleia Geral, não há espaço para “questionamento e ponderação de interesses que não os de maximização dos lucros, uma vez que os princípios da Lei das S/A são estritamente observados” (PINHEIRO; FORTES, 2016, p. 187).

Cumprido salientar que, a partir da lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, o ordenamento passou a prever a obrigação das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias adotarem práticas de governança e controle “proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes”, quando participarem de sociedade empresarial, mas não detenham o controle acionário⁴⁷ (BRASIL, 2016).

O dispositivo não possui abrangência suficiente, porém, para estabelecer um regime jurídico que discipline o fenômeno das empresas privadas com participação estatal, silenciando acerca de assuntos que lhe seriam pertinentes, como a escolha do sócio privado, a celebração de acordos de acionistas ou outros mecanismos de compartilhamento de controle das companhias (SCHWIND, 2016). Visou responder às reiteradas críticas por transpa-

⁴⁷ Dispõe o § 7º do art. 1º da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016): “Na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, considerando, para esse fim: I – documentos e informações produzidos por força de acordo de acionistas e de Lei considerados essenciais para a defesa de seus interesses na sociedade empresarial investida; (...)” (BRASIL, 2016). Note-se o reconhecimento expresso do acordo de acionistas como parte integrante desse modelo de parceria. O parágrafo traz mais nove incisos, destacando-se aspectos relacionados aos negócios celebrados pela sociedade, bem como relatórios relativos ao cumprimento de condicionantes ambientais.

rência no tocante às decisões que proporcionam a associação das estatais aos empreendimentos e à relação propriamente dita entre elas e seus sócios privados, mas não teve o condão de estabelecer regras mais rígidas.

O novo tratamento confere às próprias entidades a autonomia para definir as práticas de governança e controle que deverão ser adotadas, em uma clara opção por um modelo de *compliance*, apostando o legislador na capacidade de autogestão de tais figuras. Procura-se, assim, afastar a ingerência política direta da respectiva cúpula do Executivo de mesma órbita das entidades⁴⁸.

Dessa forma, a afirmação de Bob Jessop de que vivenciamos uma travessia do “governo” para a “governança” (*apud* SCHAPIRO, 2009, p. 294) parece se mostrar plenamente aplicável ao caso brasileiro. Conforme Schapiro, esse novo estilo de atuação do Estado no domínio econômico propicia menor hierarquia e mais propensão “a estipular arranjos de governança entre as esferas pública e privada” (SCHAPIRO, 2009, pp. 293-294).

No caso brasileiro os bancos públicos (especialmente o BNDES) são fundamentais para a construção desse modelo, já que historicamente cumprem o papel de financiar os grandes empreendimentos nacionais. Para atingir o objetivo deste trabalho surge, portanto, a necessidade de avaliar se esta horizontalidade tem sido capaz de proporcionar uma atuação mais eficaz na proteção aos Direitos Humanos.

PRINCIPAIS DIFICULDADES DO BNDES EM ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS POR MEIO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

Os novos arranjos societários, cada vez mais complexos, demonstram uma organização empresarial estruturada em redes produtivas multilocais, cujo modelo permite a autonomia jurídica de algumas unidades e é interligado através de arranjos jurídicos ou alianças estratégicas (NEGRI, *et. al.*, 2015, p. 5). Como se tem destacado, as alianças não envolvem somente agentes privados, havendo indispensável participação estatal, especialmente em países periféricos do Sul Global.

⁴⁸ A nova lei previu de forma expressa a possibilidade de ação de reparação de danos contra o acionista controlador da sociedade de economia mista ou empresa pública, numa tentativa de proteção do sistema contra uma possível intervenção do governo. Note-se a opção por torná-las cada vez mais autônomas à Administração central.

No caso brasileiro, ao tomar parte nestes arranjos, o BNDES (via BNDESPAR) se compromete a maximizar o valor dos ativos aos demais acionistas. Para tanto, passa a direcionar suas atividades nesse sentido. Ocorre que não raras vezes o objetivo de acumulação entra em choque com outras garantias, que também devem ser asseguradas pelo Estado.

Em uma avaliação crítica do modelo vigente, Mário Engler Pinto Júnior destaca que, devido à resistência de forças financeiras, políticas e corporativistas, nem sempre o Estado detém condições adequadas para assegurar o interesse público através da condução dos negócios sociais, mesmo que esteja na condição de acionista controlador. Com relação ao modelo de participação estatal minoritária, indica que:

“A participação estatal minoritária no capital de empresas privadas é útil como instrumento de fomento e política industrial, porém, possui alcance limitado para impor comportamentos mais incisivos em prol do interesse público.” (PINTO JR., 2009, p. 226).

Disso resulta um grande paradoxo. O Estado se lança à parceria com os empreendimentos privados, compartilhando os riscos inerentes dessa escolha, mas não tem a garantia de que essa associação servirá para assegurar um comportamento que prime pela sustentabilidade ou pelo respeito aos Direitos Humanos. Não se verifica um incremento do controle público que insira barreiras efetivas às violações,

Com relação à governança, no caso do BNDES, embora exista rigor metodológico pautado em prévios critérios de avaliação estabelecidos nos procedimentos de concessão de financiamentos, que priorizam as decisões colegiadas tomadas por diversos Comitês (BNDES, 2015, p. 22) bem como uma Política Institucional de Responsabilidade Socioambiental, são reiteradas as críticas acerca das violações encontradas em projetos apoiados pelo banco.

Submetidos aos principais órgãos da estrutura hierárquica do BNDES (Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria e Diretoria Executiva) estão seis Comitês específicos, que avaliam diferentes aspectos na condução das atividades do banco. São eles: Comitê de Gestão de Riscos, Comitê de Orçamento, Comitê de Planejamento, Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais, Comitê de Assuntos Financeiros e Comitê Gerencial (BNDES, 2015, p. 22). Cada um deles conta com subcomitês para auxiliar na tomada de decisões.

Analisando o organograma, chama atenção o fato de a Sustentabilidade Socioambiental constituir apenas um subcomitê, vinculado ao Comitê Gerencial. Não obstante esse

aspecto institucional, o Relatório Oficial de 2015 afirma que o cumprimento dos direitos sociais por parte dos clientes “tem a mesma relevância das exigências financeiras e econômicas” (BNDES, 2015, p. 41). O documento, em suas sessenta e quatro páginas, apesar de fazer referência aos “direitos sociais”, hesita em se valer da expressão “Direitos Humanos”.

O banco peca por não inserir explicitamente em seus contratos condições de salvaguarda contra impactos negativos em relação aos Direitos Humanos gerados por projetos financiados pela instituição. Um recente Relatório do Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Corporações Transnacionais indicou tal necessidade (ONU, 2016, p. 21). O documento foi elaborado após visita técnica de membros do grupo de trabalho ao nosso país, por convite do governo brasileiro, durante o mês de dezembro de 2015 e apresentou empreendimentos de diversos setores (indústria extrativa, agronegócio e construção civil) que afetaram severamente as comunidades locais.

A avaliação das Nações Unidas teve por base os Princípios Orientadores (Guiding Principles) sobre Empresas e Direitos Humanos⁴⁹. Dentre os megaempreendimentos citados no documento, em que se verificaram violações aos Direitos Humanos, estão: o projeto de instalação da mineradora Belo Sun, na Volta Grande do Xingu, região em que se localiza a usina hidrelétrica de Belo Monte; projetos de desenvolvimento na Baía de Sepetiba, no estado do Rio de Janeiro; o Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco; o Complexo Hidrelétrico de Tapajós, no Pará; o Projeto de Expansão da Estrada de Ferro Carajás, entre os estados do Pará e do Maranhão; e o Porto do Açú, no município de São João da Barra, no estado do Rio de Janeiro (ONU, 2016, p. 7, tradução nossa)⁵⁰.

Com exceção do primeiro⁵¹, que ainda não está em funcionamento, em todos os demais houve participação direta (o banco integrava os empreendimentos como acionista)

⁴⁹ Não é objeto dessa dissertação o debate sobre a insuficiência dos princípios orientadores, mas ressaltamos a necessidade de uma proteção mais efetiva aos Direitos Humanos. Esta poderia ocorrer por meio de um tratado internacional vinculante, que está sendo construído no âmbito das Nações Unidas. Para uma avaliação desse processo, consulte-se FARIA JUNIOR (2015).

⁵⁰ Também houve menção ao caso da construção de Belo Monte, às obras realizadas para sediar as Olimpíadas de 2016 próximas à comunidade Vila Autódromo, no Rio de Janeiro e ao crime ambiental de Mariana, cujo rompimento da barragem de Fundão ocasionou a morte de dezoito pessoas e destruição do distrito de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, afetando 3,2 milhões de pessoas que vivem às margens do Rio Doce.

⁵¹ Embora não tenha havido participação do BNDES até o momento, não se descarta essa possibilidade. A empresa já acenou que pretende captar recursos através do banco, mas os financiamentos ainda não foram autorizados. Todavia, há como relacionar a construção de Belo Monte (que contou com generosos aportes financeiros do BNDES) e de outras hidrelétricas em rios amazônicos com o interesse dos setores de construção e minero-metalurgia, já que a instalação dos novos projetos passa a ser viável. A esse respeito, vide o trabalho do INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA (2015), intitulado “Quem são os proprietários das hidrelétricas da Amazônia?”.

ou indireta (através de financiamentos) do BNDES⁵². A resposta do Estado brasileiro foi considerada decepcionante por diversas entidades da sociedade civil, já que se limitou a negar a insustentabilidade dos projetos, tendo se mostrado reativo às falhas apontadas no documento, não as reconhecendo e insistindo que o ente público tem incluído tais preocupações em seus projetos (INESC..., 2016).

Movimentos sociais denunciam a existência de violações em diversos projetos financiados pelo banco, salientando a deficiência dos mecanismos de avaliação de riscos e monitoramento dos projetos financiados (GARZON *et. al.*, 2015) e a prevalência de exigências meramente formais no ato de concessão dos financiamentos.

Vale ressaltar que nos contratos de infraestrutura celebrados pela instituição há uma disposição padronizada, que exige da beneficiária a apresentação de uma declaração de inexistência de decisões administrativas finais sancionadoras ou sentença transitada em julgado contra a referida empresa ou seus dirigentes que verse sobre “discriminação de raça ou gênero, trabalho infantil e trabalho escravo”, bem como atos que “caracterizem assédio moral ou sexual, ou que importem em crime contra o meio ambiente” (GARZON *et. al.*, 2015, p. 132).

Entretanto, a exigência se revela insuficiente e ineficaz, já que não abarca as subcontratações que podem ser efetuadas pela beneficiária e não alcança as Sociedades de Propósito Específico (SPE), que são empresas criadas para execução de um determinado projeto e dissolvidas logo após sua conclusão. Ou seja, não possuiriam qualquer passivo trabalhista ou criminal anterior, embora sua atuação possa revelar graves violações aos Direitos Humanos. Em projetos hidrelétricos, por exemplo, essas empresas representam a maioria das concessionárias ou executoras das obras (GARZON *et. al.*, 2015, p. 133).

Biviany Garzon, Brent Millikan, Leonardo Amorim e Silvia Zanatta (GARZON *et. al.*, 2015, p. 134) apontam falhas no sistema de monitoramento do banco em relação às operações aprovadas. Destacam que o BNDES tem realizado algumas auditorias socioambientais

⁵² Longe de representar uma situação isolada, as comunidades afetadas são atingidas por um padrão de desenvolvimento que envolve diversos setores e conta com o decisivo financiamento público. Exemplificativamente, podem ser citados vários megaempreendimentos, todos apoiados financeiramente pelo BNDES. Valem ser lembrados: no setor celulósico da Veracel Celulose S.A. no extremo sul da Bahia e da CMPC Celulose Riograndense em Guaíba-RS; no setor energético, as usinas hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, em Rondônia, e Belo Monte, na bacia do Rio Xingu, no Pará; no setor da construção civil, o ProCopa, em Fortaleza-CE, e outras grandes obras urbanas nas doze cidades brasileiras que sediaram a Copa do Mundo; e o conglomerado industrial-siderúrgico-portuário da Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) na Baía de Sepetiba, todos relatados pela *Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais* (MARACCI, 2012, p. 19).

independentes, mas na maioria das vezes recebe informações dos próprios empreendedores. Isso significa que uma vez autorizadas, o banco perde o controle sobre os impactos gerados pelos empreendimentos.

Ademais, os autores indicam que o banco desconhece as características dos territórios que recebem os empreendimentos que financia, não possuindo um canal desenvolvido de interlocução com populações atingidas pelos mesmos (GARZON *et. al.*, 2015, p. 124). Esse painel se agrava tendo em vista o recente posicionamento exposto pelo governo brasileiro nas Nações Unidas, segundo o qual não haveria a necessidade de obtenção do consentimento livre, prévio e informado das comunidades afetadas pelos projetos, direito assegurado pela Convenção 169 da OIT (INESC..., 2016). Logo, não se vislumbra uma perspectiva de melhoria no horizonte a curto prazo.

Estudos destacam o déficit de transparência na instituição (CONNECTAS, 2014; HOMA, 2016), já que mesmo após a Lei de Acesso à Informação (12.257/2011) não havia uma divulgação ampla de suas operações, especialmente em relação aos aspectos socioambientais. O banco costuma negar requisições de informação geralmente sob a justificativa da proteção ao sigilo bancário ou necessidade de sistematização adicional (BORGES, 2015, p. 40), o que contraria o princípio constitucional da publicidade que deve nortear a atuação dos órgãos da Administração Pública brasileira⁵³. Com isso, compromete-se a atuação da sociedade civil, já que as associações que estariam legitimadas por lei à defesa dos direitos difusos e coletivos não conseguem os elementos suficientes para tal finalidade, sendo obrigadas previamente a judicializar o caso para a obtenção de informações, nem sempre obtendo êxito em sua pretensão.

Nesse ponto, vale lembrar que uma recente alteração legislativa chegou a ser aprovada no Congresso Nacional, obrigando o banco e suas subsidiárias a divulgarem irrestritamente suas operações de apoio financeiro. Todavia, o art. 6º da lei 13.126/2015 foi vetado pela Presidência da República, sob a justificativa de prejuízo à competitividade de empresas brasileiras no mercado global e de possíveis violações aos sigilos bancário e empresarial (HOMA, 2016, p. 284).

Dado esse panorama, pode-se dizer que há baixa efetividade dos mecanismos de controle do BNDES no tocante às violações de Direitos Humanos. O modelo de *compliance*, escolhido

⁵³ Segundo o texto constitucional: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (BRASIL, 1988).

pela nova Lei das Estatais como mais adequado àquelas entidades, parece não ter assegurado um protagonismo dessas questões para o direcionamento das atividades do banco. A criação de um Comitê de Sustentabilidade Socioambiental, em julho de 2014, não foi capaz de impedir a continuidade dos recorrentes casos de violência, degradação ambiental (que afeta as comunidades tradicionais) e intimidação aos movimentos que se insurgem contra os empreendimentos nas áreas de projetos financiados pela instituição.

EXPLORANDO FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS: COMO O PODER CORPORATIVO SE VALE DA APROXIMAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Como primeira consequência da associação entre os setores público e privado, os agentes híbridos passam a ter a possibilidade de acesso a prerrogativas jurídicas conferidas a partir da natureza pública de um ente, que é imediatamente identificado como o legítimo representante do *interesse público*. Dentre tais instrumentos destaca-se a suspensão de segurança, que permite solicitar ao respectivo tribunal que seja sobrestado o cumprimento de uma liminar ou ordem desfavorável concedida por um juiz de primeira instância por implicar em “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas”⁵⁴ (BRASIL. Lei 12.016. 2009).

Embora pela literalidade do dispositivo tal medida seja permitida somente às “pessoas jurídicas de direito público”, há um elastecimento do conceito para garantir legitimidade ativa a concessionárias ou permissionárias de serviço público, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado. Trata-se de uma interpretação endossada pela doutrina e jurisprudência que entende ser possível a defesa do interesse público diretamente por meio dessas entidades (CUNHA, 2011, p. 578).

Foi assim, por exemplo, que a justiça brasileira (através de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região) permitiu a continuidade das obras de duplicação da Estrada de Ferro Carajás, considerando que a Vale S.A., enquanto concessionária de serviço público detinha legitimidade para requerer a suspensão de decisão de primeira instância que havia de-

⁵⁴ Art. 15. Quando, a requerimento de *pessoa jurídica de direito público* interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição (BRASIL, 2009).

terminado a paralisação do empreendimento por supostas irregularidades nas licenças ambientais concedidas pelo IBAMA. Pesou o fato do projeto de expansão estar inserido em programa federal de estímulo ao crescimento econômico.

“SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL. ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. HIPOSSUFICIÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. VALE S/A. LEGITIMIDADE ATIVA. ESTRADA DE FERRO CARAJÁS. EXPANSÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SUSPENSÃO. PARALISAÇÃO DAS OBRAS. ORDEM E ECONOMIA PÚBLICA. GRAVE LESÃO. 1. As Agravantes não demonstraram a hipossuficiência financeira, que as impeçam de arcar com os custos do processo. É certo que as pessoas jurídicas podem beneficiar-se da assistência prevista na Lei 1.060/50, no entanto, incumbe-lhes demonstrar que não podem arcar com os encargos processuais, o que, na hipótese, não ocorreu (Súmula 481 do Superior Tribunal de Justiça). 2. A Vale S.A. tem legitimidade para requerer a suspensão da tutela antecipada, uma vez que é assente na jurisprudência dos tribunais pátrios o entendimento de que os concessionários e permissionários de serviço público têm legitimidade para requerer suspensão de liminar nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992 e do art. 15 da Lei 12.016/2009, quando estejam investidas na defesa do interesse público, em face da natureza dos serviços públicos sob concessão. (STJ - SLS 1401, Rel. Ministro Ari Pargendler (decisão monocrática), DJ 16/06/2011; STF - SL 476, Relator (a): Min. Presidente, decisão proferida pelo(a) Ministro(a) Cezar Peluzo, julgado em 23/02/2011, publicado em Processo Eletrônico DJe-043, Divulg. 03/03/2011, Publ. 04/03/2011). 3. No caso concreto, a Vale, para quem foi concedida a exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas e passageiros prestados pela EFC, defende o exercício de função delegada do Poder Público em que está investida e a preservação do interesse público, visto que o projeto da Ferrovia Norte-Sul, além de estar inserido no plano de interligação logística do território brasileiro, também faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento 2 e do Programa de Investimentos em Logística do Governo Federal. Legítima, portanto, a Vale S/A para o requerimento da suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.437/1992. 4. Não cabe ao Judiciário dizer qual o modelo de estudo de impacto ambiental deve ser elaborado para a obtenção de licenças ambientais, nem quais medidas mitigadoras e compensatórias devem ser observadas. Essas decisões fazem parte do juízo de conveniência e oportunidade dos atos do órgão ambiental competente que, pautado na discricionariedade técnica, opta por aquela que, dentro das possíveis prevista em lei, melhor se ajusta às suas finalidades, em conformidade com a tipologia, localidade e características do empreendimento a ser licenciado, de modo a compatibilizar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico-social. 5. Ao Poder Judiciário cabe apenas o controle jurisdicional quanto aos aspectos da legalidade do ato administrativo. Não há evidências concretas, na hipótese, de nenhuma ilegalidade ou ilegitimidade procedimental do órgão ambiental, a demandar o afastamento da legalidade das licenças concedidas. 6. Sem elementos concretos que justifiquem a paralisação das obras de duplicação da Estrada de Ferro Carajás, a tutela antecipada se mostra extremamente prejudicial à ordem e à economia pública, posto que fulmina a atividade do Administrador Público, voltado ao licenciamento de implementação de obra de infraestrutura estratégica para o País, que visa interligar os pátios de estacionamento preexistentes, a fim de suprir a crescente demanda associada ao transporte de insumos, materiais e pessoas. *Agravo Regimental na Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela – Processo 0056226-40.2012.4.01.0000 – MA. Relator Desembargador Federal Mário César Ribeiro.*” (BRASIL, 2013)

Segundo a organização Terra de Direitos, um dos argumentos utilizados pela empresa que postulava a suspensão de segurança foi a aprovação, por parte do BNDES, do crédito de R\$ 3,9 bilhões para a referida obra (TERRA DE DIREITOS, 2015, p. 16). A atuação em linha com os órgãos públicos favoreceu o entendimento de que, naquele caso específico, estaríamos diante de um interesse público, afastando o óbice à possível ilegitimidade ativa da empresa.

O caso em tela demonstra uma consequência da aproximação entre Estado e empresas privadas e revela o cotidiano conflito entre o padrão de desenvolvimento existente em nosso país e questões relacionadas aos Direitos Humanos e ao meio ambiente, frequentemente submetidas à apreciação do Judiciário. A esse respeito, afirma Eduardo Baker, advogado da Justiça Global:

“Quando se trata de megaprojetos de desenvolvimento que estão diretamente ligados à política estatal de crescimento econômico, o sistema judicial brasileiro tem sido utilizado de maneira a não garantir, ou mesmo desconsiderar, os direitos das populações afetadas.” (ESTADO..., Instituto Socioambiental, 2014).

A segunda consequência, mais intuitiva, tem a ver com o fenômeno da captura. As corporações se valem do espaço adquirido através das conexões com o Poder Público e exercem pressão para que os investimentos públicos sejam direcionados a áreas específicas, de seu interesse (INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA, 2015, p.7).

Se essa hipótese estiver correta, sob uma perspectiva poulantziana, pode-se indicar que os vínculos institucionais entre determinados aparelhos de Estado e parcelas monopolistas do capital se intensificaram de tal forma que a margem de autonomia relativa conferida ao ente público se reduziu ao longo do tempo. Os megaprojetos financiados pelo erário, via BNDES, estão ligados invariavelmente aos mesmos grupos econômicos, detentores de grande poder de ingerência sobre as instituições públicas (PINTO, 2012, p. 94).

O reforço do papel do Estado não é capaz de gerar um maior controle público sobre a atuação das empresas, favorecendo apenas a consolidação de um modelo econômico que depende e se alimenta de transferências massivas de recursos públicos a grandes conglomerados empresariais (TAUTZ *et. al.*, 2010).

O modelo de participação minoritária é a configuração mais adequada para que o ente público possa atuar como fomentador de investimentos aos grandes grupos empresariais da iniciativa privada, estimulando o crescimento em períodos de bonança ou evitando que os negócios naufraguem em momentos de crise. Para existir, deve ser complementar à

estrutura de participação majoritária, proporcionando instituições estatais capazes de exercer essa função.

Permite também que o banco atue como peça-chave na acumulação de capital, se envolvendo diretamente em aquisições e fusões de grandes conglomerados econômicos, a exemplo das ocorridas entre Perdigão e Sadia, na operação que deu origem à empresa Brasil Foods S.A., e entre Votorantim e Aracruz, na operação que deu origem à empresa FIBRIA, na qual o banco figura como acionista.

Dessa forma, o funcionamento do BNDES, enquanto aparelho econômico possibilitaria a criação de mais oportunidades à fração do capital monopolista. As transformações históricas do cenário político-econômico impulsionaram a reversão dos investimentos do banco, de forma decisiva durante o regime militar (NAJBERG, 2002, p. 353). Essas características ainda persistiriam na ordem pós-Constituição democrática.

Por essa razão, há quem vislumbre no entrelaçamento entre os agentes públicos e privados uma similaridade de propósitos entre o banco e as grandes corporações de determinados setores, notadamente os intensivos em natureza e de infraestrutura, no sentido de flexibilizar as garantias legais relativas aos direitos socioambientais (PINTO, 2012, p. 102).

A aproximação histórica entre o BNDES e as empresas que recebem seus financiamentos será mais bem compreendida através de um Estudo de Caso, que se propõe a avaliar as conexões entre o banco e a FIBRIA, grande empresa do setor de celulose, da qual ele figura como acionista.

LAÇOS APERTADOS: OS VÍNCULOS ENTRE BNDES E FIBRIA E O CASO DOS QUILOMBOLAS DE SAPÊ DO NORTE

A FIBRIA, grande empresa exportadora do setor de celulose, mantém histórica relação com o BNDES, figurando atualmente como uma das sociedades coligadas ao banco. Embora sua criação tenha sido recente, no ano de 2009, resultante da incorporação da Aracruz pelo Grupo Votorantim, a entidade sempre manteve fortes laços com a empresa antecessora, constituída na década de 1960. A Aracruz detinha liderança na produção mundial de polpa de celulose, “extraíndo vantagem competitiva das terras abundantes e dos baixos custos de produção” (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015, p. 249).

Hodiernamente o BNDES figura como um dos acionistas controladores da FIBRIA, persistindo essa proximidade. Basta dizer que, na recente incorporação mencionada, foi o

banco público que possibilitou o aumento de capital social da VCP, através da emissão de ações pela BNDESPAR, tornando-se ao fim do processo acionista controlador (PINHEIRO; FORTES, *et. al.*, 2016, p. 189).

A presença de uma instituição pública deveria assegurar, em tese, padrões mais elevados de responsabilidade socioambiental, bem como uma atuação consentânea ao respeito, proteção e promoção dos Direitos Humanos. Todavia, o histórico de atuação do projeto industrial revela a ocupação de vastas extensões de terras⁵⁵ ocasionando a concentração fundiária, degradação dos rios da região – comprometendo a pesca e a qualidade da água potável – e expropriação de indígenas e remanescentes quilombolas, impactos alimentados pelo discurso desenvolvimentista empresarial com a conivência e participação do Estado (MARACCI, 2006).

A organização do território obedeceu às necessidades empresariais, notadamente ancorados no tripé “floresta-fábrica-porto”, tendo o grupo econômico se valido dos laços com o Estado para desenvolver suas atividades. No dizer da geógrafa Marilda Maracci:

“A parceria do Estado com o Projeto Aracruz é decisiva desde os momentos de articulação pró-indústria no Espírito Santo e se manifesta através de esforços estatais expressos em incentivos fiscais, reconhecimentos oficiais de apropriações indevidas de terras, de licenciamentos e EIA-Rimas ilegítimos, créditos, condições de mercado e outros.” (MARACCI, 2006, p. 8476).

O BNDES esteve presente durante todo o período, integrando o quadro de acionistas da empresa⁵⁶ ou fornecendo apoio financeiro para o desenvolvimento de suas atividades. Não se afastou nem mesmo quando a CPI da Aracruz, instaurada em 2002 pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, revelou – a partir de depoimentos de ex-funcionários – graves irregularidades no processo de aquisição de terras pela empresa no Estado capixaba.

Parte das terras adquiridas era devoluta, mas ocupadas por comunidades tradicionais, como indígenas e remanescentes de quilombolas. No caso dos indígenas, um Termo de Ajustamento de Conduta, assinado entre a Aracruz e lideranças das tribos tupiniquim e gua-

⁵⁵ Segundo Marilda Maracci, as plantações de eucalipto pertencentes à empresa se estendem por municípios litorâneos do Norte do Estado (2006). O relatório do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra indica que a maior parte das florestas plantadas no estado do Espírito Santo se localiza nos municípios de Aracruz, São Mateus e Conceição da Barra (CDDH, 2010, p. 44).

⁵⁶ No breve período em que o banco vendeu suas ações, saindo do quadro acionário da Aracruz Celulose S.A. (1986-1990), não deixou de conceder apoio financeiro ao grupo, vide a liberação de US\$ 1.040.280.000 para a construção da Fábrica B do complexo (CDDH, 2010, p. 47).

rany-mbyá, representados pela Funai, garantiu a posse definitiva da terra àquelas comunidades, mas também garantiu à empresa o direito de extrair a madeira das florestas plantadas (BRASIL, 2007).

Por sua vez, os remanescentes quilombolas continuam a lutar pelo reconhecimento da posse coletiva das terras. O Ministério Público Federal⁵⁷ ajuizou duas ações civis públicas a respeito, que se encontram em tramitação. Em ambas o BNDES é corréu, tendo o órgão ministerial solicitado à justiça a suspensão dos financiamentos do banco público à empresa nos municípios de Conceição da Barra e São Mateus, até que o caso venha a ser solucionado definitivamente.

Os sucessivos conflitos com comunidades tradicionais e inúmeras denúncias de violações de Direitos Humanos ocorridas nos territórios ocupados pela empresa não foram suficientes para que o banco abandonasse sua participação no empreendimento.

A relação entre empresa e banco se mantém estável, já que o potencial de lucratividade do empreendimento é considerável. A FIBRIA mantém o posto de líder mundial na produção de celulose branqueada de eucalipto, com capacidade produtiva de 5,3 milhões de toneladas anuais, segundo dados de seu sítio institucional (FIBRIA, 2016).

Acreditamos que o caso versado é paradigmático por expor de forma inequívoca a tensão existente entre o desenvolvimento e os Direitos Humanos, bem como ilustrar o comportamento de um aparelho econômico de Estado, segundo a terminologia de Poulantzas, diante desse conflito. Por se tratar de um relacionamento que se inicia em um período autoritário de nossa História e persiste após o País adotar o regime democrático, nota-se que um traço foi mantido na “ossatura material” (POULANTZAS, 2000) de que se reveste a instituição estatal brasileira. No caso específico do BNDES, trata-se também do primeiro apoio concedido na forma de capital acionário (JUVENAL; MATTOS, 2002), inaugurando uma nova técnica de atuação que, com algumas peculiaridades, se mantém. Faz-se imprescindível, destarte, que a academia lance seu olhar sobre essas relações.

⁵⁷ O Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) também ocupa o polo ativo da ação, em coautoria.

UM BREVE REGISTRO HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DO EMPREEN- DIMENTO: O INCENTIVO ESTATAL

A implementação da monocultura de eucalipto no norte do Espírito Santo obedeceu à lógica desenvolvimentista definida durante o regime militar, sob a influência da concepção que equiparava desenvolvimento à industrialização. O governo federal apoiou fortemente a expansão de empresas na implantação e consolidação de projetos orientados para a exportação (CDDH, 2010, p. 24). Através da Lei nº 5.106/66 (BRASIL, 1966) foi concedida a isenção parcial do Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas que atuassem no reflorestamento, no limite de até 50% do tributo devido, o que favoreceu a expansão do plantio de espécies exóticas, como o *pinus* e o eucalipto, que melhor se adaptaram ao clima de diversas regiões brasileiras e favoreceram a expansão das florestas plantadas.

Justificava-se oficialmente o incentivo fiscal como uma medida hábil a evitar a evolução do desmatamento de biomas brasileiros, como a Mata Atlântica. O antigo Código Florestal de 1965 fazia, em sua Exposição de Motivos (nº 29-65), menção às “medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais que ameaçam transformar vastas áreas do Território Nacional em verdadeiros desertos” (BRASIL, 1965). O plantio das florestas serviria para suprir a demanda de madeira, impedindo o agravamento da dilapidação dos recursos naturais.

Ainda hoje o Serviço Florestal Brasileiro, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, mantém essa versão em seu sítio institucional, citando publicação da Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa) que endossa esse entendimento (SFB, 2016). Seja como for, a política da época serviu para estimular o setor de celulose e papel, que contou com o decisivo apoio do banco de desenvolvimento nacional.

Corroborando o que se acaba de dizer, tem-se um dado estatístico de grande relevância. Embora constante do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek como um dos setores pertencentes à indústria de base que receberia investimentos do BNDE, a instituição aprovou tão-somente dez operações relativas à indústria de celulose desde sua criação, em 1952, até o ano de 1965, na maioria operações de aval (JUVENAL; MATTOS, 2002).

O cenário se alterou a partir de então. Um estudo realizado pelo banco que fora proposto pela Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) diagnosticou que a qualidade dos produtos e a produtividade das unidades fabris eram baixas por se destinar ao mercado interno, podendo sofrer um incremento caso fosse incentivada a exportação, de modo a aproveitar as economias de escala relacionadas ao processo de produção de celulose e papel. Foi assim que o BNDE fixou, em 1968, níveis mínimos de escala de

produção para projetos do setor que desejassem requerer apoio financeiro (JUVENAL; MATTOS, 2002), o que na prática tornava o apoio financeiro acessível somente aos empreendimentos maiores, com potencial exportador.

Esse movimento favoreceu a concentração do setor de celulose e papel, bem como o aumento da produtividade dos maiores fabricantes. Uma comparação entre os anos de 1967 e 1973 demonstra que no período analisado os fabricantes brasileiros de papel com capacidade de produção maior do que vinte toneladas por dia passam de 28% para 52% e que os fabricantes com capacidade de produção maior do que cem toneladas por dia passam de apenas quatro empresas para catorze (JUVENAL; MATTOS, 2002).

Isso se reflete nos dias de hoje, já que pesquisadores apontam um alto grau de concentração do setor de celulose e papel, havendo quem aponte características de um oligopólio concentrado. As cinco maiores empresas do setor de papel respondem por 61% da produção nacional, segundo estudo de Gustavo Lopes PITON (2015), pesquisador da Unicamp. No caso da celulose, o mesmo estudo demonstra que atualmente o setor também apresenta alto grau de concentração, visto que apenas cinco empresas detêm 80% da produção nacional.

No período da ditadura, o discurso veiculado pelo Estado para o incentivo à iniciativa privada invocava razões de soberania nacional, mas acabou abrindo espaço para o capital estrangeiro. A própria Aracruz nasce a partir da iniciativa do empresário norueguês Ervin Lorentzen, que vende sua participação na empresa Supergasbrás para constituir a empresa de celulose. A Aracruz Florestal, antecessora ao empreendimento, contava também com a Bralanda (Brasil Holanda Indústria S.A.) e o banco de investimentos Brascan (ligado ao fundo de investimentos canadense Brookfield) entre seus acionistas originais (DALCOMUNI, 1990, *apud* CDDH, 2010, 31). É recorrente a afirmação de que o desenvolvimento brasileiro estaria a partir de então vinculado ao tripé “estatais, multinacionais (representativas do capital internacional) e capital privado nacional”, sendo que o BNDE se tornou um articulador fundamental para a sustentação dessa aliança (JUVENAL; MATTOS, 2002).

A partir dos anos 1970, o governo federal intensificou a estratégia de incentivar os megaprojetos voltados ao mercado externo através de grandes planos nacionais de desenvolvimento. O II-PND, elaborado durante o governo Geisel, tinha como uma de suas principais metas aumentar o volume de exportações (CDDH, 2010, p. 33).

A estratégia passava pela descentralização do setor industrial, concentrado no eixo Rio-São Paulo e favoreceu a constituição de polos regionais de desenvolvimento, em estados como o Espírito Santo. A localização geográfica capixaba (próxima ao Nordeste, o que

permitia reduzir o fluxo migratório para São Paulo, e de boa extensão litorânea, ideal para a construção de um complexo portuário que servisse como polo exportador) permitiu que tal unidade federativa fosse integrada ao projeto desenvolvimentista nacional, satisfazendo um desejo da elite local (CDDH, 2010, p. 24).

Dentre os empreendimentos beneficiados se destacava a construção de uma fábrica de celulose, que concentraria os insumos necessários à produção em um espaço de vasta extensão territorial, que se considerava pouco urbanizado e não era tão conhecido no restante do país. A localidade detinha condições climáticas favoráveis para o plantio de eucalipto, permitindo que as florestas plantadas pudessem se desenvolver plenamente, além de não contar com outras atividades econômicas expressivas à época (DALCOMUNI, 1990, *apud* CDDH, 2010, p. 32). Trata-se da Aracruz, que posteriormente construiu outras unidades fabris na região, sempre com o apoio do BNDE.

Neste contexto, a Aracruz recebeu aportes financeiros de instituições públicas, interessadas na consolidação do empreendimento. Foi beneficiada não somente pelo BNDE, mas também através de financiamentos do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (CDDH, 2010, p. 25). Entretanto, manteve com o primeiro uma relação de proximidade mais duradoura, que se estende até os dias atuais, como se verá.

O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES: A INTENSA PARTICIPAÇÃO DO BNDES NA CONSOLIDAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

A empresa formalizou seu ingresso naquele estado através da criação da Aracruz Florestal S.A. (ARFLO), em 1967, adquirindo terras no município de Aracruz de quem designou como pequenos proprietários, bem como da Companhia Ferro e Aço de Vitória (CDDH, 2010, p. 30). Ao longo do tempo, a atividade da empresa concentrou-se principalmente na microrregião denominada “Baixada Espírito-Santense”, que abrange os municípios de Aracruz, São Mateus, Conceição da Barra, Linhares e Pinheiro (LOUREIRO, 2006, p. 30).

Iniciou, a partir de então, os plantios de eucalipto e foi autorizada a acessar os benefícios fiscais disponíveis através da Lei 5.106/66 (CDDH, 2010, p. 30-32), sendo considerada sua atividade econômica como um empreendimento florestal para os fins legais.

O BNDE não figurava em sua composição acionária original, embora fosse acionista da Paranapanema S.A., empresa de mineração e indústria de construção que detinha uma pequena participação acionária de 5,03% na ARFLO (CDDH, 2010, p. 31).

Em 1972, cinco anos depois da criação da ARFLO, é constituída a Aracruz Celulose S.A. (ARCEL)⁵⁸, que nasce com uma composição acionária diversa da primeira empresa, transformada em sua subsidiária. O empresário norueguês Erling Lorentzen vende sua participação na Supergasbrás e investe na nascente companhia, bem como o grupo Moreira Salles, que também passa a ser um de seus principais acionistas (CDDH, 2010, p. 33).

O BNDE passa a participar de forma ativa do empreendimento a partir de 1975, quando vem a integrar o quadro societário da ARCEL. A empresa recebeu o financiamento do banco para a implantação de sua fábrica de celulose de fibra curta branqueada, arcando a instituição pública com mais da metade dos investimentos. Entre financiamentos, compra de ações e avais, o banco público assegurou o total de US\$ 337 milhões em valores da época (CDDH, 2010, p. 34).

Ainda não havia sido criada a BNDESPAR, de sorte que o banco passou a ser diretamente proprietário de 25,9% da ARCEL. A Fibase, antiga subsidiária do banco, detinha participação relevante, de 14,72% das ações, embora estas fossem sem direito a voto (DALCOMUNI, 1990; GOMES, 2008, *apud* CDDH, 2010, p. 35). Os dados acerca da participação acionária do BNDE a partir de então são um pouco imprecisos, já que variaram conforme as fases de implantação do projeto. Segundo Thaís Juvenal e René Mattos, em publicação oficial da instituição:

“O projeto da Aracruz previa a instalação de uma fábrica com capacidade de produção acima de mil toneladas/dia, em Aracruz (ES), próximo a Vitória. O Banco teve participação inicial de 55,2% no investimento, entre o financiamento do Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE), a concessão de aval e o financiamento da Finame para aquisição de equipamentos nacionais. Durante as diversas fases de implantação do projeto, o BNDES concedeu novas colaborações financeiras, em várias modalidades, tendo adquirido 40,89% do capital votante e 33,32% do capital total.” (JUVENAL; MATTOS, 2002)

Os laços desenvolvidos com o banco foram tão estreitos que a literatura se divide ao caracterizar a empresa como “estatizada” (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, *apud* COSTA, 2016, p. 43) ou simplesmente como “não controlada com grande envolvimento com o Sistema BNDES” (VELASCO JR., 2010, p. 318). De uma forma ou de outra, deve-se ressaltar

⁵⁸ O site da empresa FIBRIA indica que a Aracruz Celulose foi, na verdade, fundada em 1968. Vide <<http://www.fibria.com.br/institucional/historico/>>. Devido à divergência entre os dados, optamos pela data indicada pelo *Estudo e Relatório de Impacto de Direitos Humanos* (2010), já mencionado, pois se encontra em outras publicações como SILVESTRE; RODRIGUEZ (2007).

a existência de um acordo de acionistas que estabelecia o controle compartilhado da empresa, do qual o banco público figurava como um dos participantes. Essa situação perdurou até o final da década de 1980, já no Governo Sarney.

Em entrevista concedida à FASE, o ex-dirigente sindical e ex-funcionário da Aracruz Beto Loureiro indicou que o grupo empresarial chegou a operar no município de Aracruz por intermédio de quatro empresas: Aracruz Florestal, Aracruz Celulose, Santa Cruz Urbanizadora e Portocel (FASE, 2015)⁵⁹. Este último é um terminal portuário especializado no embarque da celulose localizado em Barra do Riacho, que segundo sítio institucional da empresa, foi inaugurado em 1985.

O processo de construção da fábrica provocou um intenso deslocamento da força de trabalho, proporcionando o crescimento urbano do município sede (Aracruz) e de Barra do Riacho, “bairro predominantemente de pescadores localizado a 1 km do complexo industrial” (CDDH, 2010, p. 35). A inauguração do empreendimento ocorreu em 1978 e contou com a presença do então Presidente Ernesto Geisel (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007, p. 9).

Durante os anos de sua construção, a fábrica gerou um considerável número de empregos. Posteriormente, já em operação, este número foi menor. Para operar o empreendimento, foi necessária a contratação de mão-de-obra qualificada não encontrada na região. A empresa chegou a construir um bairro (Coqueiral) exclusivo para seu uso, visando a atender os funcionários admitidos. Através da Santa Cruz Urbanizadora S.A. (SANTUR), a Aracruz assumiu todas as obras de infraestrutura e serviços básicos desse bairro, tornando-o seu cartão de visitas (CDDH, 2010, p. 35). Há quem relate a existência de um verdadeiro ambiente familiar até começarem as demissões em massa, no início dos anos 1990. A empresa alienou posteriormente os imóveis a baixo custo, conforme Beto Loureiro (FASE, 2015, p. 43-48). Isso ajuda a explicar o apoio de parte da população local à empresa, mesmo quando as pri-

⁵⁹ Segundo o relato de Beto Loureiro: “Eram três empresas, na verdade, quatro. Era a Aracruz Florestal, que foi a primeira a ser constituída, que tomou a terra, destruiu a mata e começou a plantar. Em seguida foi constituída a Aracruz Celulose. Na construção do Bairro do Coqueiral foi constituída a Santur, Santa Cruz Urbanizadora, que pertencia também à Aracruz. E logo em seguida, o Portocel.” (FASE, 2015, p. 48). Vale ressaltar que o sítio institucional da FIBRIA indica que o Portocel, terminal portuário especializado no embarque da celulose localizado em Barra do Riacho, foi inaugurado em 1985. Beto Loureiro indica ainda, na própria entrevista, que a Santur foi extinta após a construção do bairro e venda dos imóveis e que, no final dos anos 1990, a Aracruz Celulose se fundiu com a Florestal (FASE, 2015). Na verdade, DALCOMUNI registra que a Aracruz Florestal passou a ser uma subsidiária da Aracruz Celulose responsável pela aquisição de terras e plantio de eucalipto já em 1972, embora se tratassem de empresas com CNPJ e acionistas diferentes (DALCOMUNI, 1990, apud CDDH, 2010).

meiras denúncias de violações aos Direitos Humanos começaram a surgir. Uma grande quantidade de habitantes era migrante, sem vínculos com as antigas comunidades que conviviam dispersas pela região.

Segundo Márcia Barros Ferreira Rodrigues e Deivison Souza Cruz, a construção da fábrica da Aracruz absorveu cerca de 14 mil trabalhadores, criando muita expectativa quanto à geração de empregos. Quando entrou em operação, a empresa empregou inicialmente 2.500 pessoas (RODRIGUES; CRUZ, 2011, pp. 26-27).

O empreendimento aparentava ter sido bem sucedido, proporcionando um ciclo de prosperidade na região. Entretanto, a baixa transparência de um período autoritário invisibilizava as denúncias dos impactos causados pela empresa. Estas ganham uma maior projeção a partir da redemocratização, processo que interfere relativamente na correlação de forças sociais (Estado-relação), forçando a empresa a negociar com os poderes públicos locais. Nas palavras de Daniel Silvestre e Maria Elena Rodrigues:

“Com a redemocratização e visibilidade pública das denúncias dos impactos causados pela empresa, a Aracruz, pressionada por índios, pescadores, camponeses, quilombolas, trabalhadores do próprio complexo e algumas ongs, igrejas e pastorais, viu-se obrigada a negociar minimamente com o Estado e os poderes públicos locais. A empresa buscou garantir sua atuação com o financiamento de campanhas políticas de parlamentares federais, estaduais e municipais, com o financiamento de pesquisas em universidades públicas e privadas. Nessa linha, mesmo algumas ONGs e sindicatos de trabalhadores não deixaram de ter suas “cotas” de legitimação da poluição da Aracruz Celulose S/A, em “parcerias” para educação e preservação empresarial do meio ambiente, o chamado “ambiental-business”.” (SILVESTRE; RODRIGUES, 2007, p. 9-10).

Como visto no capítulo anterior, a Década de 1980 foi marcada por uma considerável queda na arrecadação de tributos, uma das principais fontes de recursos do BNDE. É nesse contexto que a instituição adota o nome BNDES, quando passa a receber os recursos do Finsocial e assume essa incumbência (TAVARES, 2010). Também é nesse período que a BNDESPAR é criada para gerir sua carteira de ações (1982), dedicando-se a preservar o setor industrial e acumulando reservas em moeda estrangeira (BNDES, 2002). Segundo recentíssima publicação do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento:

“Durante o governo de João Baptista Figueiredo, o último dos governos militares, no auge da crise, quando inúmeras empresas ficaram inadimplentes, o BNDES passou a socorrer muitas delas. Injetando capital através da BNDESPar, o BNDES foi se tornando um “hospital de empresas”, denominação corrente na literatura econômica e repetida por alguns entrevistados no escopo desta pesquisa. Sem prioridades estratégicas definidas, sem recursos, com problemas de caixa, as soluções foram aparecendo, muitas vezes de forma pragmática, desprovidas de diretrizes elaboradas e consistentes. Nesse movimento, o BNDES expandiu o financiamento aos segmentos agroexportadores e foi desenvolvendo *expertise* para atuar nos processo de privatizações.” (COSTA, 2016, p. 15)

No caso da Aracruz, em função da crise fiscal, o BNDES decidiu, em junho de 1988, negociar suas ações. O Banco Safra, através da Albatroz, adquiriu 26,2% do capital votante da companhia e o Grupo Lorentzen aumentou sua participação, adquirindo 7,25% do capital votante (COSTA, 2016, p. 91). Vale ressaltar que o banco também alienou 10% do capital preferencial da empresa de forma pulverizada, na modalidade de operação denominada distribuição secundária com preço fixo, pela qual as ações foram “distribuídas entre 7.860 novos acionistas, em lotes máximos equivalentes a US\$ 5 mil por investidor.” (VELASCO JR., 2010, p. 336).

Entretanto, não demorou muito para o BNDES voltar a fazer parte da estrutura societária. Em 1990, o projeto da segunda unidade fabril recebeu o apoio financeiro do banco, que liberou recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para a construção.

O banco passou a deter 12,5% das ações ordinárias da empresa e 9,7% de suas ações preferenciais, administradas através da BNDESPAR. A fábrica “B” é inaugurada em 1991, com a presença do então presidente Fernando Collor, mas só atinge a máxima capacidade de produção sete anos depois (CDDH, 2010, p. 36-38). Em 1992, os gestores da Aracruz promovem seu registro na Bolsa de Valores de Nova York, submetendo-se aos padrões de governança e controle exigidos para tanto. A abertura de capital em bolsa estrangeira foi pioneira no país. O BNDESPAR detinha um representante no conselho de administração da companhia (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015, p. 250), acompanhando suas principais iniciativas.

Posteriormente, o Grupo Mondi Brazil Limited, subsidiária da Anglo American Corporation, adquire as ações da Companhia Souza Cruz, tornando-se proprietário de 28% das ações da ARCEL, mesmo percentual dos Grupos Safra e Lorentzen. Segundo estudo do CDDH, a composição acionária da ARCEL em meados da década de 1990 era a seguinte: Sodopa (Banco Safra), com 28% das ações ordinárias; Grupo Lorentzen, com 28% das ações ordinárias; Mondi Minorco, subsidiária da empresa Anglo American, com 28% das ações ordinárias; o BNDES, com o percentual supracitado; além de 3,4% de ações ordinárias vinculadas à BOVESPA/BVRJ e 0,1% de ações ordinárias da Tesouraria (CDDH, 2010, p. 36).

Em 2001, o Grupo Votorantim adquiriu as ações pertencentes à Mondi Brasil (CDDH, 2010, p. 39) por intermédio de sua subsidiária, a Votorantim Celulose e Papel (VCP). Nesse mesmo ano, a ARCEL recorreu a um novo financiamento do BNDES, no importe de cerca de R\$ 417,8 milhões⁶⁰, para a construção de uma terceira fábrica (“C”) e inicia tal empreendimento, inaugurado no ano seguinte, com a presença do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (CDDH, 2010, p. 37).

A construção da terceira unidade fabril proporciona poucas contratações, sendo bastante questionável o aporte financeiro do banco público também sob esse ponto de vista. Segundo o “Primeiro Relatório DESC Capixaba”:

“O projeto da III Fábrica gerou 173 novos empregos. Destes, 113 vagas foram preenchidas por quadros próprios da empresa e 60, por pessoas de empresas prestadoras de serviços na área de manutenção (Cepemar, 1999). Considerando esses 173 empregos gerados para o novo empreendimento e levando em conta o valor total do investimento, de 830.000 milhões de dólares (Aracruz Celulose, 2000b), verifica-se que o valor do investimento por emprego é de US\$ 4.797.687,80 (...)”. (FASE, 2002, p. 28).

No período de 2003 a 2009, o Grupo Aracruz se mantém como líder mundial na produção de celulose branqueada de eucalipto. Em 2003 adquire a Riocell, sediada no Rio Grande do Sul, aumentando sua vantagem sobre os concorrentes nacionais (CDDH, 2010, p. 37). No mesmo ano se lança, em parceria com a empresa sueco-finlandesa Stora-Enso, à construção da fábrica da Veracel S.A., entre os municípios de Eunápolis e Belmonte, sul da Bahia. O empreendimento contou com o financiamento de R\$ 1,45 bilhão do BNDES, sendo que parte desses recursos seria destinada a um programa florestal na região (BNDES..., 2003), o que acaba servindo à atividade da própria empresa. A inauguração da fábrica, como esperado, também contou com a presença do então presidente brasileiro à época, Luiz Inácio Lula da Silva.

De acordo com Relatório da organização não-governamental Gambá – Grupo Ambientalista da Bahia, uma parcela muito pequena do empréstimo do banco (R\$ 59 milhões) foi destinada às atividades florestais, não tendo sido fixados condicionantes sociais e ambientais específicos ao projeto (GAMBÁ, 2009, p. 15).

⁶⁰ O valor é parte dos cerca de R\$ 666,3 milhões aprovados em junho de 2011. As condições de pagamento previam juros variando entre 7,8 e 16,65% a. a., a serem amortizados entre 2002 e 2009 (GOMES *apud* CDDH, 2010, p. 37).

O Grupo Votorantim pretendia ampliar sua participação no negócio, tornando-se majoritário, e iniciou uma longa negociação com os demais acionistas. O Grupo Lorentzen relutava em abrir mão da participação na empresa. Entretanto, a Aracruz acabou por realizar aplicações no mercado especulativo que a deixaram em dificuldade financeira. A aposta em derivativos cambiais provocou resultados extremamente negativos para a Companhia, que registrou prejuízos após uma valorização repentina do dólar frente ao real no segundo semestre de 2008. O balanço financeiro da empresa registrou que no quarto trimestre daquele ano a perda com tais operações chegou a cerca de US\$ 2,1 bilhões (ENTENDA..., 2011). Outras fontes relatam que o prejuízo total chegou ao dobro desse valor (CDDH, 2010).

A saída encontrada pelos acionistas é uma reestruturação que conta com o apoio decisivo do BNDES. O Grupo Votorantim adquiriu as ações do Grupo Lorentzen/Arapar e do Arainvest/Banco Safra, demais componentes do quadro acionário, cada um com 28% das ações da empresa. Cumpre salientar que o acordo de acionistas então vigente impôs a alienação conjunta das ações dos grupos Lorentzen e Safra, já que o segundo detinha direito de preferência em relação aos 28% das ações do primeiro. Para que o negócio pudesse ser realizado, era preciso que o Grupo Votorantim (VCP) aumentasse seu capital social, o que foi possível através da emissão de ações pela BNDESPAR (PINHEIRO; FORTES, 2016, p. 189).

Foi neste contexto que o BNDES socorreu o antigo parceiro, apoiando o grupo Votorantim na incorporação da Aracruz, constituindo uma nova sociedade empresária, denominada Fibria Celulose S.A. Ao fim da operação, o banco ficou com 34,9% das ações, cabendo 29,3% ao Grupo Votorantim e as demais 35,8% foram destinadas à negociação no mercado (CDDH, 2010, 39-40). Esta operação envolve aporte financeiro de R\$ 2,4 bilhões por parte do banco público. Descrevendo o processo, manifesta-se o Estudo e Relatório de Impacto em Direitos Humanos produzido pelo CDDH:

“Em 2008, com o início da crise financeira mundial, tornou-se um fato público que a Aracruz e seu novo dono Votorantim usam os lucros obtidos a partir dos financiamentos do BNDES para atuarem no mercado especulativo. Em função da crise, ficou evidente também que fizeram apostas equivocadas neste mercado, resultando num prejuízo financeiro de US\$ 4 bilhões de dólares. Porém, o estado brasileiro, no seu objetivo de criar megaempresas brasileiras, ajudou a reduzir o prejuízo, investindo mais dinheiro público, novamente por meio do BNDES, na compra da Aracruz pela Votorantim, criando a nova empresa Fibria, um gigante mundial na produção de celulose de fibra curta”. (GOMES *apud* CDDH, 2010, p. 40).

Com a criação da Fibria, o Grupo Votorantim encerra as atividades de sua subsidiária (Votorantim Papel e Celulose S.A.), que se funde à Aracruz formando a nova empresa. O grupo participa da nova companhia através da Votorantim Industrial S.A.

Com relação ao BNDES, cumpre salientar, portanto, que salvo por curtos períodos de tempo, o banco sempre esteve presente no quadro societário da empresa, o que deveria assegurar o pleno conhecimento de suas atividades.

O ACORDO DE ACIONISTAS VIGENTE: O BNDES COMO CONTROLADOR

Após o processo de constituição da Fibria Celulose S.A. foi necessário um novo acordo de acionistas que estabelecesse o controle da nova Companhia. Em 29 de outubro de 2009, a subsidiária BNDESPAR e a Votorantim Industrial S. A. (VID) celebraram, na forma do art. 118 da Lei nº 6.404/76, o referido instrumento, com validade de cinco anos. Uma prorrogação por igual período foi assegurada em 2014, através de um aditamento entre as partes.

Pela cláusula 3.2 do acordo consolidado, a BNDESPAR assegura a formação do bloco de controle, mantendo um número de ações vinculadas⁶¹ à companhia em número suficiente para assegurar que, somadas à participação da VID, os dois acionistas mantenham 50% (cinquenta por cento) mais uma ação. As ações da VID (que totalizam o percentual de 29,421%) estão totalmente vinculadas à companhia, assim como as que se tornassem detidas pelos acionistas controladores em decorrência de “bonificações ou desdobramentos das ações vinculadas”, “exercício de direitos de preferência à subscrição ou de prioridade de subscrição de ações da Companhia decorrentes das ações vinculadas” ou “títulos ou valores mobiliários conversíveis ou permutáveis em ações decorrentes das ações vinculadas” (FIBRIA, 2014).

A subsidiária do BNDES comprometeu-se a manter vinculadas tais ações que asseguravam a formação do bloco de controle com o Grupo Votorantim por três anos, cláusula que ficou mantida no acordo consolidado após o primeiro aditamento. Desse modo, o banco manterá o percentual de 20,589% de ações vinculadas até 29 de outubro de 2017, data a partir da qual poderá desvincular metade dessas ações, mediante prévia notificação à VID, que terá direito de preferência na negociação. Caso o Grupo Votorantim deseje desvincular

⁶¹ Como a BNDESPAR detinha 30,382% das ações de emissão da companhia à época do 1º aditamento ao acordo de acionistas, a operação garante uma participação mínima de 20,589% para que o banco e a VID não percam o controle da companhia no período. A diferença (9,793% do total da Companhia, o que corresponde a 54.248.162 ações) poderia ser negociada pela BNDESPAR, já que não estaria vinculada ao acordo.

suas ações, poderá fazê-lo a qualquer tempo, embora também deva conferir o direito de preferência à BNDESPAR para aquisição.

O acordo também prevê a nulidade da transferência de ações em desacordo com as condições fixadas no instrumento, mas autoriza que BNDESPAR e VID transfiram as ações vinculadas para suas subsidiárias integrais, fundos de investimento ou qualquer outra sociedade que integre o mesmo grupo econômico do acionista, designado como “cessionário autorizado”, conforme cláusula 7.1 do instrumento (FIBRIA, 2014). Nesta hipótese, para se proteger da concorrência, foi fixada a condição do cessionário autorizado não participar, em qualquer modalidade, de outra sociedade que atue no mesmo setor da Fibria Celulose S.A.

O conselho de administração da Companhia conta, segundo cláusula 4.2, com 9 (nove) membros efetivos e igual número de suplentes, sendo que a VID tem o direito de indicar e eleger até 5 (cinco) membros e a BNDESPAR tem o direito de indicar e eleger até 2 (dois) membros. Os outros dois serão independentes, mas escolhidos de comum acordo entre os acionistas. Caso a BNDESPAR reduza sua participação na Fibria abaixo de 12% do capital social, perderá o direito à indicação de um membro, passando tal prerrogativa para a VID (FIBRIA, 2014).

Por outro lado, como destacam PINHEIRO e FORTES (2016, p. 193) a BNDESPAR detém a seu favor, conforme cláusula 5.3, uma prerrogativa de veto que lhe confere significativa influência na Companhia, dado o amplo rol de matérias sujeitas a seu consentimento.

Com relação às demais matérias, VID e BNDESPAR devem exercer o direito de voto de forma uniforme, conforme definido em prévia reunião entre seus representantes, tanto na Assembleia Geral como no Conselho de Administração da Fibria.

As questões versadas no acordo não diferem do padrão verificado nesses instrumentos, não se verificando irregularidade em sua celebração. Teoricamente, a participação do Estado via BNDES em uma companhia desse porte, ainda que minoritária, poderia proporcionar ao banco “poder de impedir a implementação de iniciativas que divirjam dos estatutos e diretrizes socioambientais que devem orientar os investimentos do banco de desenvolvimento” (PINHEIRO e FORTES, 2016, p. 194).

Nesse sentido, o acordo chega a indicar, dentre os princípios gerais de atuação que deveriam nortear a conduta dos acionistas, a adoção de boas práticas de governança corporativa, boas práticas de gestão de recursos humanos, padrões da Lei Anticorrupção e padrões de responsabilidade socioambiental (cláusula 2.4, alínea “c”), o que se coaduna com a política institucional do BNDES.

Na prática, porém, pesquisadores registram a ocorrência de variadas violações aos Direitos Humanos que contrariam tais objetivos. A participação do banco foi significativa durante quase todo o período de operações da Aracruz e chegou a ser decisiva para a existência da Fibria Celulose S.A., permitindo a sua constituição.

Portanto, de acordo com tais estudos, ainda que a parceria tenha sido capaz de manter uma atividade com altos níveis de produção e lucratividade, o empreendimento revelaria a preponderância do aspecto econômico do negócio sobre os outros aspectos do desenvolvimento. O próximo tópico apresenta uma compilação dos impactos humanos e ambientais gerados pelo empreendimento na forma relatada pelas organizações da sociedade civil. Alguns deles deram origem a ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal e uma delas se encontrava em curso quando o BNDES decidiu renovar o acordo de acionistas, em 2014.

DENÚNCIAS SOBRE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS PELA ARACRUZ: A OCUPAÇÃO DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E O CASO DOS QUILOMBOLAS DE SAPÊ DO NORTE

A implantação da Aracruz no Espírito Santo gerou grandes impactos para as comunidades que habitavam o norte do estado. Os relatos sobre violações de direitos cometidos pela empresa de celulose são bem conhecidos dos pesquisadores.

Saliente-se que os povos tradicionais não foram os únicos afetados. Estudos indicam que as populações locais sofreram com a transformação na dinâmica hídrica dos territórios, apontando a plantação extensiva de eucalipto de grande escala nas nascentes e margens dos cursos d'água como o fator de esgotamento das reservas de água do solo e subsolo (FERREIRA *apud* MARACCI, 2010, p. 10). Segundo relatos de pescadores, a alteração provocou impacto em sua atividade, através do fenômeno conhecido como "fechamento de boca da barra", ocasionando a diminuição das horas de pesca e impedindo que embarcações artesanais consigam chegar ao mar, devido à energia das ondas (MARACCI, 2010, p. 16).

De todo modo, trataremos especificamente da ocupação de territórios tradicionais. Para uma melhor organização desse tópico, subdividimos os conflitos envolvendo grupos indígenas e os conflitos envolvendo grupos quilombolas. A legitimação das terras destes ainda é objeto de disputa judicial, razão pela qual o segundo caso será tratado com maior ênfase.

A OCUPAÇÃO DE TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Historiadores apontam a instalação da COFAVI (Companhia Ferro e Aço de Vitória) como precursora dos episódios de devastação das matas e ocupação das terras de comunidades tradicionais, no distrito de Santa Cruz, município de Aracruz. O ponto crítico da espoliação de terras indígenas, porém, ocorre com a chegada da Aracruz Florestal em 1967 (LOUREIRO, 2006, p. 6-7).

A Aracruz adquiriu da COFAVI dez mil hectares de terra (CDDH, 2010, p. 30), mesma porção que havia sido anteriormente concedida à COFAVI pelo governo do Espírito Santo como se fossem terras devolutas nos anos 1940 (LOUREIRO, 2006, p. 6). Ocorre que povos indígenas viviam dispersos pelo território, conforme anos mais tarde reconhecido pela Funai. Segundo Daniel Silvestre e Maria Elena Rodriguez, apenas “os índios da aldeia de Comboios, cujas terras, com solo de areia pura, não eram adequados para o plantio de eucalipto foram poupados pela empresa” (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007, p. 15). Isso restringiu os grupos indígenas a apenas 40 hectares de terras, cercadas pelas plantações de eucalipto. A instalação da primeira fábrica da empresa, inclusive, ocupava a aldeia de Macaco, local sagrado para os tupiniquins (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007).

No auge da repressão militar as lutas de resistência foram invisibilizadas. Porém, a crise do regime autoritário abre espaço para vigorosas manifestações dos povos indígenas tupiniquim e guarany mbiá, que requeriam a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por suas aldeias, que haviam sido adquiridas pela Aracruz através de intermediários ou doadas pelo próprio Estado e destruídas pelo plantio das florestas de eucalipto. Nesse contexto, os indígenas realizam a primeira autodemarcação de terras, em 1979, ocupando uma pequena área, de 200 hectares. O governo federal, através da Funai, identifica como indígena uma área de 6.500 hectares, mas recua de sua decisão. Os indígenas ocupam o território e, em 1981, um acordo entre os povos tradicionais, representados pela Funai, e a Aracruz Celulose reduz as terras para 4.491 hectares. Dá-se início ao processo de demarcação, homologado em 1988 (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007).

Entretanto, estudos mais aprofundados conduzidos pela Funai em 1993 indicam que os indígenas teriam direito a mais 13.579 hectares, mas o Ministério da Justiça determina, cinco anos depois, em contrariedade aos estudos técnicos, a demarcação de apenas 2.571 hectares. Os indígenas reocupam o território, realizando nova autodemarcação de terras. Desta vez, são retirados através do aparato policial do Estado, que cumpre ordem judicial determinando a reintegração. É nesse contexto repressivo que caciques são levados à Brasília e assinam um acordo, reconhecendo a demarcação e assegurando à Aracruz a posse

dos 11.008 hectares restantes. Em troca, a empresa repassaria recursos financeiros aos índios e apoiaria projetos da comunidade. Parte significativa desses recursos vinha sob a rubrica de acordos comerciais, que visavam tornar os índios produtores de eucalipto (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007).

A insuficiência do acordo foi questionada no âmbito das aldeias e a luta ganhou força a partir da instauração de um inquérito civil por parte do Ministério Público Federal (MPF), recomendando a correção da ilegalidade de 1998 e demarcação de toda a área indígena identificada pela Funai. Isso motivou uma nova ocupação do território e uma ação judicial de reintegração de posse vencida pela empresa e cumprida em janeiro de 2006. A operação contou com agentes federais fortemente armados, havendo registros de indígenas atingidos por balas de borracha e apreensões. Tratores da empresa derrubaram as casas das aldeias que haviam sido reerguidas, o que ensejou ação judicial do MPF contra a União requerendo indenização por danos causados ao patrimônio indígena (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007).

Finalmente, no dia 3 de dezembro de 2007, um Termo de Ajustamento de Conduta foi assinado. A solução dada ao caso envolveu representantes da Aracruz Celulose e lideranças das tribos tupiniquim e guarany-mbyá, contando com a intermediação do governo brasileiro, da Funai e do Ministério Público Federal. O acordo garantia a posse definitiva da terra àquelas comunidades, embora tenha assegurado à empresa o direito de extrair a madeira das florestas plantadas (BRASIL, 2007). Segundo o documento, 18.027 hectares foram reconhecidos como terra de ocupação tradicional indígena, sendo 14.227 hectares pertencentes à terra indígena Tupiniquim e 3.800 hectares referentes à terra indígena Comboios (BRASIL, 2007).

Com a assinatura do TAC, as comunidades indígenas expressamente reconheceram que a ocupação da empresa havia sido de boa-fé, a partir dos estudos antropológicos conduzidos pela Funai. Dessa forma, foi reconhecido o direito à “indenização pelas benfeitorias”, previsto em nossa legislação civil, comprometendo-se o órgão indigenista a entregar toda a madeira plantada sobre a área de 10.996 hectares à Aracruz, conforme cláusula 8 do referido TAC (BRASIL, 2007).

Caso fosse apurada diferença a menor, a partir dos relatórios relativos à extração de madeira elaborados pela própria Aracruz, sob o acompanhamento do órgão indigenista, a Funai se comprometia a indenizar a empresa pelo valor faltante. Como a ocupação foi considerada “de boa-fé” (BRASIL, 2007), não houve uma imposição à empresa de compensações ambientais que permitissem o resgate da biodiversidade existente na área indígena.

Após a decisão judicial, a Funai aprova estudos para a demarcação de terras em 2008. Concluídos, são encaminhados para o Ministério da Justiça no ano seguinte (PRESIDENTE..., 2010) e encerra-se o processo administrativo com dois decretos de homologação assinados pelo então presidente Lula, sem numeração oficial⁶², datados de 5 de novembro de 2010 e publicados três dias após, no Diário Oficial da União (BRASIL, 2010).

Segundo a publicação Século Diário, os indígenas obtiveram a escrituração das terras em 2015. Os impactos causados pela exploração de eucalipto dificultam a recomposição da mata nativa, já que o solo apresenta deficiência de água e nutrientes, além de agrotóxicos e tocos da espécie exótica (CINCO..., 2015). Entretanto, após a longa disputa pela recuperação das terras, a demarcação não deixa de indicar uma conquista dos indígenas que, apoiados por organizações da sociedade civil, como a Rede Alerta contra o Deserto Verde, sindicatos, como o Sinticel, e outros movimentos sociais, como a Via Campesina e o MST, obtiveram a visibilidade necessária para o êxito de sua luta, reforçando a atuação do Ministério Público.

A OCUPAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Se quanto aos indígenas a Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio) previa a posse permanente das terras e usufruto exclusivo das riquezas naturais e utilidades nelas existentes (art. 22), em conformidade com o art. 198 da Constituição de 1967, havia, com relação aos quilombolas, um agravante: não se encontrava qualquer previsão legal que garantisse a posse do território, o que só veio a ocorrer com a Constituição de 1988. Essa circunstância os tornou ainda mais vulneráveis. Nas palavras de Daniel Silvestre e Maria Elena Rodriguez:

“Desprotegidas por qualquer legislação (o reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas só apareceria na Constituição de 1988), desassistidos de políticas públicas e desfavorecidos socialmente em relação aos brancos, ficaram mais facilmente submetidos às pressões da empresa. A estratégia da Aracruz ia das promessas de emprego e melhoria das condições de vida a tentativas de negociação e ofertas para compra das terras daqueles que tinham títulos de propriedade da terra, chegando à expulsão de posseiros das terras públicas e devolutas.” (SILVESTRE; RODRIGUEZ, 2007, p. 16).

⁶² É importante salientar que essa ausência não significa um vício de procedimento. Os decretos de homologação do procedimento de demarcação de terras indígenas não são numerados, conforme determina o Manual de Redação da Presidência da República, criado em 1991. Isso porque se entende que diz respeito a uma regra específica, não contendo regras jurídicas de caráter geral e abstrato.

A ausência de título de propriedade por parte das comunidades era uma característica das comunidades negras remanescentes de quilombos, que faziam uso comum do território, demarcando limites apenas para diferenciar uma residência da outra. Havia estradas abertas por eles próprios para facilitar o acesso às outras comunidades e aos grandes centros, para vender seus produtos e comprar suplementos alimentares. Prevalencia o modo de vida rural, de produção familiar e tradições religiosas, que se perdeu com a chegada da empresa (FASE, 2002, p. 26).

Historicamente, os quilombolas tiveram sua presença “tolerada” no território até o despertar do interesse econômico naquela região. No século XIX a comercialização de gêneros alimentícios, principalmente derivados da mandioca, com a sociedade predominantemente branco-escravocrata serviu para a consolidação das “fronteiras” das comunidades. Isso permite concluir ser falaciosa a argumentação de que a caracterização de um quilombo dependeria de um completo isolamento de seus componentes (CDDH, 2010, p. 51). Os quitungos, utilizados na fabricação artesanal da farinha de mandioca, eram parte integrante desse processo, que envolvia os membros da comunidade. Outras formas de culturas (banana, feijão, milho) foram desenvolvidas, em técnicas que dependiam das árvores nativas.

Note-se que as comunidades estavam integradas ao espaço físico natural, sendo este indispensável à construção de sua identidade étnica. No dizer da pesquisadora Marilda Maracci, “a luta territorial para essas populações atingidas pela empresa Aracruz Celulose S/A é, assim, a razão central de suas mobilizações políticas, porque o território é a razão central das suas existências identitárias” (MARACCI, 2010).

Segundo Antônio Sepezeiro, representante da liderança quilombola de Linharinho, os quilombolas viviam em harmonia com a mata ciliar, destruída através dos correntões, tratores utilizados para a derrubada da vegetação nativa. Em seu relato, Sepezeiro indica que, em quarenta anos, várias nascentes secaram, devido à exploração da atividade econômica no local. Os agrotóxicos utilizados na plantação de eucaliptos acabam acarretando diversos problemas de saúde na população local, dividida atualmente em 32 comunidades “espremidas” entre os eucaliptais, que cortam as periferias rurais⁶³ (informação verbal).

Historicamente, as comunidades quilombolas se concentravam no norte do Espírito Santo, na região conhecida como Sapê do Norte. Os municípios de Conceição da Barra e São

⁶³ Relato proferido no III Seminário Internacional de Direitos Humanos e Empresas, na Mesa do II Grupo de Trabalho sobre o tema Financiamento Público e Grandes Empreendimentos, organizado pelo HOMA – Centro de Direitos Humanos e Empresas, no Rio de Janeiro, em abril de 2016.

Mateus integram a região, onde se estima que havia pelo menos 12 mil famílias quilombolas dispersas em mais de cem comunidades no final da década de 1960 (CDDH, 2010, p. 53), época em que a Aracruz iniciou suas atividades. Eram poucos os que possuíam registro formal da propriedade.

Mesmo assim, a área em que viviam foi considerada de diminuto povoamento, propícia para a exploração de uma atividade econômica capaz de “trazer o progresso” para o estado capixaba. Como consequência, os povos tradicionais foram vítimas da expropriação das terras por eles de fato ocupadas, sendo obrigados a migrar para o meio urbano ou limitados a uma pequena extensão de terra. Esse processo é descrito pelo Primeiro Relatório DESC Capixaba:

“Praticamente todas as famílias com registro da terra, tiveram propostas de venda durante a década de 1970 e isto gerou inclusive muita briga familiar, quando não havia consenso sobre sair ou não da terra. Foi o caso, por exemplo, do senhor Domingos da comunidade São Domingos em Conceição da Barra, que disputou com o pai e o irmão a sua permanência na terra, quando esta já estava sendo tomada pelos fiscais, conforme seu depoimento. Diante da sua grande resistência a sair da terra, o pai interveio junto ao juiz para que um pedaço das terras fosse destinado a ele, sendo o único a permanecer nas redondezas, há 40 anos, mas ainda hoje com receio de lhe tomarem o pouco que lhe restou, cercado pela imensidão da plantação de eucalipto. Outros, desprovidos de documentos, tiveram de deixar a terra à força, por imposição dos agentes que forçavam a saída com o argumento de a Aracruz já ter comprado aquelas terras. Em verdade, conforme investigado pela CPI da Aracruz (março de 2002), muitas dessas terras eram do próprio Estado. No entanto, a Aracruz Celulose reclamava a propriedade delas, conforme relato dos negros remanescentes, no filme *Cruzando o Deserto Verde* e na CPI da Aracruz.” (FASE, 2002).

Portanto, essas terras eram, em grande parte, devolutas⁶⁴ e a legislação estadual vigente à época estabelecia requisitos para a legitimação da posse de particulares, regularização do domínio e reconhecimento formal da propriedade. As exigências legais impunham um procedimento administrativo que comprovasse que o requerente fosse lavrador, criador ou utilizasse as terras para agropecuária, bem como a existência de cultura efetiva, moradia habitual do posseiro no prazo mínimo de três anos e a manutenção de, no mínimo, a quinta parte do terreno em exploração (FASE-ES, 2002, *apud* BARCELLOS, 2008, *apud* CDDH, 2010,

⁶⁴ A legislação do Espírito Santo vigente à época estabelecia o conceito de *terras devolutas* como “aquelas que passaram para o domínio patrimonial do Estado e não foram incorporadas ao domínio particular”. Posteriormente, a Lei Delegada 16/1967 passou a considerar como tais também aquelas que não servissem a nenhum uso público do Estado, as dadas em sesmarias e sob outras condições, incursas em comissão por haverem sido revalidadas, as que não fossem objetos de posse que, embora processadas de acordo com a lei, ainda não tivessem sido julgadas ou não dispusessem de título legal e as que não se achassem no domínio particular por título legítimo (CDDH, 2010, p. 56).

p. 57). A Aracruz adquiriu muitos terrenos regularizados dessa forma, principalmente durante a década de 70, diretamente dos novos proprietários.

Ocorre que diversas irregularidades foram reveladas a partir da CPI da Aracruz, instaurada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, em 2002. Referida investigação, que tinha por objetivo apurar os processos de licenciamento ambiental para o plantio de eucalipto acabou por descobrir um complexo procedimento de titulação de terras que envolvia funcionários da Companhia e garantiu a expansão da empresa nos municípios de Aracruz (região em que predominantemente havia territórios indígenas) e nos municípios de São Mateus e Conceição da Barra (região em que predominantemente havia territórios de remanescentes quilombolas).

Consta nos autos da CPI que os requerentes, que mantinham vínculo empregatício com a empresa, indicavam ao Departamento de Terras e Colonização do Estado do Espírito Santo determinadas porções de terra, qualificando-se falsamente como agricultores (BRASIL, 2013), muitas vezes desconhecendo a própria localização dos terrenos. Posteriormente, obtido o título de posse, as terras eram repassadas para a Aracruz, mediante escritura pública de compra e venda.

Através desse procedimento, uma grande porção de terras passou da condição de devolutas para o domínio da empresa. De acordo com o EIDH/RIDH produzido pelo Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra, foram identificadas diversas áreas de ocupação das comunidades quilombolas em Conceição da Barra e São Mateus, regularizadas dessa forma. O documento cita os casos de três funcionários que requereram a posse de terras em Córrego da Sapucaia, Córrego do Airimirim, e Córrego do Sapato, todas no município de São Mateus, e Córrego Angelim, localizado no município de Conceição da Barra (CDDH, 2010, p. 58).

Entretanto, os trabalhos da Comissão foram interrompidos após o TJES reconhecer um erro procedimental em sua condução, via MS impetrado pela Aracruz, registrado sob o nº 100020030803. Dessa forma, não foi possível colher todos os depoimentos de antigos funcionários da empresa e a investigação parlamentar foi encerrada de forma inconclusiva.

Nesse contexto, diversas organizações da sociedade civil se mobilizaram e, em conjunto com a Comissão Quilombola do Sapê do Norte⁶⁵, conseguiram chamar a atenção do

⁶⁵ Não foi possível obter a data de fundação desta Comissão.

Ministério Público Federal para a gravidade dos fatos. Foi instaurado um Inquérito Civil Público, que deu origem a duas ações civis públicas atualmente em tramitação.

Desse modo, os depoimentos e a documentação obtida pelo MPF levaram o órgão a concluir que boa parte dos terrenos adquiridos pela empresa durante o período de sua expansão era ocupada por famílias quilombolas, que tiveram que optar entre conviver com a atividade de plantio de eucaliptos, expostos à contaminação por defensivos agrícolas utilizados pela empresa, ou migrar para o meio urbano. Segundo o EIDH/RIDH do CDDH, o êxodo rural foi tão intenso que em 2002 apenas mil famílias quilombolas ainda permaneciam na região de Sapê do Norte (CDDH, 2010, p. 53).

O quilombola Antônio Sepezeiro indica, contudo, que com as retomadas (ocupações ocorridas no contexto das lutas de resistência) promovidas pelas organizações quilombolas esse número aumentou, chegando a 1500 famílias em 2007. Segundo ele, o acesso à mata nativa é monitorado por vigilantes de uma empresa privada, contratada pela Fibria, o que dificulta a obtenção de ervas, necessárias à feitura de remédios medicinais, e a prática da agricultura pelos quilombolas (informação verbal).

As áreas anteriormente citadas, mencionadas no EIDH/CIDH, foram listadas em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em 2013. Dois anos depois, outra ação civil pública, também proposta pelo MPF, incluiu novos terrenos de ocupação tradicional quilombola. Ambas pretendem a declaração de “nulidade dos títulos de domínio outorgadas, mediante fraude, pelo Estado do Espírito Santo à Fibria S/A” e pleiteiam dano moral coletivo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a ser repartido entre as comunidades quilombolas.

Caso o pleito de nulidade seja julgado procedente, portanto, as terras voltariam à condição de devolutas e isso abriria caminho para o reconhecimento da posse coletiva aos remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do art. 68 do ADCT⁶⁶. Entretanto, há um longo caminho para que esse fato se concretize. A empresa resiste à pretensão ministerial, insistindo na versão de que as terras são oriundas de direitos possessórios, não devendo ser consideradas devolutas (FIBRIA, 2014).

Em seu sítio institucional, pode ser encontrado o seguinte posicionamento:

⁶⁶ “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

“Em consonância com o programa [Nacional de Papel e Celulose], a então Aracruz investiu fortemente no estado do Espírito Santo, adquirindo diversos imóveis rurais para a criação da sua base florestal. Os imóveis adquiridos consistiam de áreas com direito de posse particular, passíveis, portanto, de aquisição pela companhia; e não de terras devolutas. O processo de legitimação de terras por pessoas jurídicas levava um tempo considerável (provavelmente anos) para ser concluído e, certamente, inviabilizaria os investimentos pretendidos. Para que se pudesse atender os objetivos do governo, a aquisição de terras precisava ser feita em ritmo acelerado, o que levou, em alguns casos, à utilização de um expediente para a transferência de posse (para pessoas físicas) que, na época, era comum e aceito pelos órgãos governamentais. As terras eram requeridas inicialmente em nome de empregados que, com grande transparência, informavam que a compra dessas terras destinava-se a projetos de reflorestamento da empresa, não omitindo, portanto, o seu propósito. Todos os órgãos envolvidos tinham plena ciência quanto à forma de tramitação do processo que, ao final, era aprovado pelo Estado. A companhia manteve por todo esse tempo a posse pacífica dessas áreas que, até a proposição da ação, não haviam sido objeto de qualquer questionamento.” (FIBRIA, 2014)

De forma eufêmica, a posição institucional da Fibria S.A. aponta uma espécie de “atalho legal” para que as terras passassem ao domínio da antiga companhia Aracruz e afirma categoricamente que todos os órgãos envolvidos tinham plena ciência quanto à forma de tramitação do processo.

Portanto, a nova empresa não nega a utilização do expediente que envolvia os antigos funcionários no procedimento de legitimação das terras. Chama a atenção, porém, a afirmação de que o cumprimento dos objetivos do governo não seria alcançado caso a aquisição das terras fosse feita diretamente por uma pessoa jurídica e que, destarte, era preciso que o requerimento pelas pessoas físicas, por ser mais célere.

A Constituição de 1967 previa a obrigatória aprovação do Senado Federal para que houvesse alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares⁶⁷, disposição mantida após a EC nº 01/1969, que lhe conferiu novo texto. Os procedimentos de legitimação da posse geralmente eram destinados a pequenos produtores, com a finalidade de estimular a prática de agricultura familiar. Mesmo no período ditatorial, portanto, o objetivo “declarado constitucionalmente” pelo Estado era dificultar a concentração da propriedade fundiária.

⁶⁷ “Art. 164. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com seu trabalho e o de sua família. Parágrafo único. Salvo para execuções de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares”. Idêntica redação foi dada ao art. 171 da Constituição de 1969.

Nesse sentido, a legislação estadual capixaba previa uma série de limitações relativas ao tamanho da área e a finalidade específica de destinação às terras devolutas que passassem ao domínio particular. Havia a possibilidade das terras públicas serem destinadas por escritura pública condicional a empresas que desenvolvessem “culturas extensivas de interesse econômico para o Estado”, conforme a Lei estadual 617/52 (ESPÍRITO SANTO, 1952). Essa lei, contudo, foi revogada pela Lei estadual 2473/69, que determinava que o procedimento de legitimação das terras devolutas obedecesse à Lei Delegada 16/67. Os requerimentos feitos pelos funcionários da empresa ocorreram com base nesta lei e não havia, dentre eles, quem preenchesse os requisitos legais exigidos para a legitimação da posse.

Admitindo como verdadeira a afirmação que indica a ciência dos órgãos envolvidos acerca da “forma de tramitação do processo” podemos extrair dois aspectos interessantes. O primeiro é o descompasso existente entre o objetivo declarado pelo Estado e sua prática. Ou, como diz Gallardo, “entre o que se diz e que se faz” em matéria de Direitos Humanos (GALLARDO, 2014, p. 21). O segundo é a coincidência de interesses entre os objetivos do governo e da empresa no tocante à forma de desenvolvimento pretendida para a região.

Essa imagem aproxima o Estado da figura descrita por Mészáros como a estrutura totalizadora do comando político do capital, já que o entrelaçamento estatal com as estruturas econômicas é o ponto nodal que permite a triunfante difusão destas (MÉSZÁROS, 2001, p. 106). Por essa perspectiva, não se pode falar em um agigantamento do ente político frente ao mercado, como se fossem estruturas inevitavelmente antagônicas entre si.

Poulantzas, a seu turno, oferece elementos para demonstrar que o Estado não é uma estrutura uniforme, em seu dizer, um *bloco monolítico*. Permeado por fissuras e contradições entre seus setores e aparelhos, há a constante possibilidade de embates entre seus próprios órgãos, sempre motivada pela luta de classes que se passa em seu interior. Isso permite compreender a recente atuação do Ministério Público em favor dos indígenas e quilombolas, já que o despertar de tal instituição para a gravidade do caso se deu a partir das lutas de resistência organizadas pelos povos tradicionais, fomentada por outros movimentos populares e entidades da sociedade civil. Essa possibilidade se deu através de uma alteração na correlação de forças, favorecida pela diminuição da força repressiva estatal ocorrida ao fim do período ditatorial.

Entretanto, os aparelhos econômicos de um Estado capitalista cumprem papel central na reprodução das relações de produção, mesmo que incorporem uma linguagem de responsabilidade social. Dificilmente conseguem se desvencilhar da tendência que os impulsiona a privilegiar o aspecto lucrativo dos empreendimentos. Mesmo no regime democrático

não há uma alteração dessa essência, traço fundamental da instituição estatal segundo uma perspectiva poulantziana.

Dessa forma, mesmo iniciativas positivas, como a política de responsabilidade socioambiental do banco não conseguem ser implementadas de forma plena. Uma leitura a partir da concepção de Poulantzas indica que essa deficiência é inerente ao Estado capitalista, que esbarraria nos limites de sua autonomia e somente pode propor, a partir da atuação de seus aparelhos econômicos, um tom conciliatório que permitisse a reparação parcial dos inevitáveis danos causados pela locomotiva do “desenvolvimento”. Daí a inevitável escolha por um modelo que até abre a possibilidade de reparações pontuais e compensatórias, mas não deixa de atuar em parceria com frações do grande capital. O caso versado é ilustrativo dessa proximidade.

AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PENDENTES: NOTÍCIA SOBRE O ESTADO DOS FEITOS

Embora a CPI da Aracruz tenha tido seu desfecho determinado pela Justiça através de MS impetrado pela empresa, sua repercussão deu visibilidade à luta quilombola pelas terras. O MPF, conforme anteriormente mencionado, partiu das revelações obtidas na investigação feita pelo Poder Legislativo e abriu Inquérito Civil Público (1.17.003.0000144/2010-63) para apurar a possível fraude nos procedimentos administrativos de legitimação de posse das terras devolutas do Estado do Espírito Santo.

Findo o ICP, o órgão ministerial ajuizou as duas ações civis públicas contra a FIBRIA Celulose S.A.⁶⁸, o BNDES e o estado do Espírito Santo pleiteando a anulação dos atos administrativos que permitiram a titulação das terras em nome da antiga Aracruz Celulose S.A. e consequente reversão dos terrenos ao patrimônio estadual. Ao final, uma vez demonstrada a tradicional ocupação quilombola, o Estado deveria ser obrigado a garantir a titulação das terras em favor das comunidades (BRASIL, 2013), como preconiza o art. 68 do ADCT.

A primeira das ações, registrada sob o nº 0000693-61.2013.4.02.5003, foi encaminhada por distribuição para a 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de São Mateus e versa sobre 21 terrenos rurais, que totalizam 6.080 hectares. A segunda, registrada sob o nº

⁶⁸ A Fibria é considerada sucessora da Aracruz em bens, direitos e obrigações, nos termos do artigo 234 da Lei das Sociedades Anônimas.

0104134-87.2015.4.02.5003, também tramita naquele juízo por conexão e versa sobre 30 terrenos rurais (MPF/ES..., 2015). Os processos foram consultados através do sistema eletrônico disponibilizado on-line pela Justiça Federal – Seção Judiciária do Espírito Santo. O andamento da primeira, por estar mais avançada, é descrito a seguir.

No dizer ministerial, as investigações verificaram um “conluio ilícito” entre a Aracruz Celulose e alguns de seus funcionários, que indicavam uma área junto ao Departamento de Terras e Colonização do Estado do Espírito Santo, qualificando-se falsamente como agricultores e manifestando o interesse em desenvolver atividades agrícolas no terreno (BRASIL, 2013).

Segundo os depoimentos colhidos no curso das investigações, os requerentes nem sabiam onde se localizavam as terras e nem possuíam intenção de explorar o imóvel, mantendo-o em seu domínio. Fizeram as requisições junto ao DTC/ES com o propósito de transferir os terrenos posteriormente para a empresa, por liberalidade, não tendo recebido qualquer valor por isso (BRASIL, 2013).

Nas duas ações a Justiça Federal determinou, em sede de liminar, a indisponibilidade dos imóveis citados pelo MPF. O órgão ministerial havia mencionado a necessidade de tal providência na exordial, devido à divulgação pela imprensa, ocorrida no mês anterior, de que a empresa Fibria havia anunciado a venda de 210 mil hectares de terras à Parkia Participações (FIBRIA..., 2013). O MPF aduziu o sério risco dos imóveis versados na ação estarem entre os alienados (BRASIL, 2013).

Ao apreciar a primeira das ações, a Justiça também determinou a suspensão de qualquer operação de financiamento do BNDES em favor da FIBRIA nos Municípios de Conceição da Barra e São Mateus (BRASIL, 2013). Essa decisão foi questionada tanto pela FIBRIA quanto pelo BNDES mediante agravos de instrumento registrados, respectivamente, sob os números 0100613-45.2014.4.02.0000 e 0100476-63.2014.4.02.0000.

Em abril de 2014, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) passou a integrar o polo ativo da primeira ação. A providência será importante para agilizar uma futura demarcação de terras em favor das comunidades quilombolas, já que o órgão responsável para tanto terá à disposição informações obtidas no curso do processo. Vale ressaltar, no entanto, que a lide não versa especificamente sobre a existência das comunidades nos territórios, o que poderá ser avaliado oficialmente em procedimento administrativo, a depender da decisão final de mérito. Também a Fundação Cultural Palmares passou à condição de coautora da ação, após manifestar seu interesse nesse sentido.

Em um primeiro momento, a decisão de primeira instância chegou a ter seus efeitos suspensos pelo TRF da 2ª Região. O Relator do AI, Desembargador Federal Guilherme Difenthaeler, fundamentou sua decisão monocrática argumentando que a atividade econômica no local não impediria que, ao final do processo, caso provado o aludido esquema de grilagem, fossem entregues terras produtivas e totalmente recuperadas às comunidades quilombolas (BRASIL, 2014).

Essa decisão, na prática, liberou as operações de financiamento naquelas localidades entre junho e outubro de 2014. Todavia, em 21 de outubro de 2014 foi proferido acórdão unânime pela 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, sob a lavra do Relator, Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, que revogou a decisão proferida anteriormente e negou provimento aos recursos da FIBRIA e do BNDES, julgados conjuntamente (BRASIL, 2014). Dessa forma, a decisão inicial do magistrado de primeira instância voltou a produzir efeitos, de modo que as operações de financiamento do BNDES à FIBRIA nos Municípios de São Mateus e Conceição da Barra continuam suspensas, bem como os imóveis indisponíveis à empresa.

Ocorre que, após essa decisão, a FIBRIA se manifestou alegando a suspeição do Desembargador Ricardo Perlingeiro, o que provocou a suspensão do AI em 24 de novembro de 2014 (BRASIL, 2014). A empresa alegou que o Desembargador abordou questões que somente poderiam ser enfrentadas num momento posterior, ainda não abordadas pelo juiz de primeira instância, demonstrando sua “parcialidade”.

Gerou-se o incidente processual da “exceção de suspeição” (registrado sob o nº 0108154-32.2014.4.02.0000), que paralisou o feito principal e foi julgado definitivamente um ano depois, em 17 de novembro de 2015. A Relatora da ExSusp, Desembargadora Nizete Lobato Carmo, entendeu serem infundadas as alegações da empresa, já que Perlingeiro “manteve o necessário distanciamento da controvérsia pendente em primeiro grau”, o que foi seguido por unanimidade pelos demais Desembargadores da Terceira Seção Especializada em matérias Cíveis e Administrativas do TRF da 2ª Região (BRASIL, 2015).

A ação seguiu seu curso na primeira instância. O juiz Nivaldo Luiz Dias apreciou defesas processuais apresentadas pelos réus em 17 de novembro de 2014 (depois, portanto, da decisão do TRF da 2ª Região quanto aos agravos de instrumento). Considerou que não procediam as alegações da empresa que tinham por objetivo a extinção do processo sem julgamento do mérito. Entre outras alegações, a FIBRIA chegou a indicar que o BNDES não tinha legitimidade para ser réu da ação, buscando afastar a suspensão dos financiamentos (BRASIL, 2013).

Além disso, a FIBRIA aduziu sua própria ilegitimidade passiva, já que as terras foram transferidas para terceiros (ainda que estes fossem funcionários da empresa), e não para a Aracruz, que as recebeu posteriormente. O magistrado rejeitou também tal argumento, pois os documentos trazidos aos autos pelo Ministério Público Federal indicavam, em caráter preliminar, a ligação entre os adquirentes das terras e a Aracruz (BRASIL, 2013).

Da mesma forma, foram rejeitadas as alegações da empresa de que teria havido prescrição e decadência, já que não se admite a convalidação de atos de transferência de domínio praticados ilegalmente, conforme pleito ministerial, pelo simples decurso de tempo (BRASIL, 2013).

O BNDES também alegou sua ilegitimidade passiva, já que não haveria pedido que o vinculasse à ação. Ocorre que o magistrado considerou, naquela oportunidade, que a suspensão de financiamentos celebrados entre o banco e a FIBRIA estaria diretamente vinculada à pretensão principal (qual seja, a nulidade de aquisição das terras por parte da empresa), especialmente porque se referem à área de terras objeto da ação. Deste modo, o banco seria parte legítima para figurar como réu na ação (BRASIL, 2013). Já o Estado do Espírito Santo não apresentou defesas processuais, e sim defesa de mérito (BRASIL, 2013).

Dentro do prazo legal, a FIBRIA apresentou embargos de declaração, pretendendo esclarecer certos pontos da decisão, bem como agravo retido. As partes se manifestaram quanto às provas que pretendiam produzir. O INCRA pediu a produção de prova pericial e o magistrado determinou a intimação do Ministério Público Federal para que o órgão se manifestasse sobre este pedido. A partir dessa manifestação, o MPF pôde corrigir erro material da inicial, pois havia pequenas incorreções na listagem de imóveis mencionados.

Assim, em 12 de dezembro de 2015, o juiz Nivaldo Dias analisou os embargos declaratórios da FIBRIA. Acolheu-os, em parte, fixando os pontos controvertidos da lide e entendendo que não havia motivo para a inversão do ônus da prova, já que a ação não versaria sobre *reparação ambiental* ou sobre direitos de consumidores, casos em que a legislação expressamente autoriza esse procedimento (BRASIL, 2013). Contra esse ponto, o Ministério Público se insurgiu por meio de agravo de instrumento (registrado sob o nº 0000684-68.2016.4.02.0000).

Embora siga o seu trâmite regular, conforme atestado inclusive por Inspeção Geral, o caso pouco avançou em 2016. Somente em 17 de dezembro uma nova decisão interlocutória foi proferida, indeferindo a prova pericial requerida pela empresa, que pretendia apurar a “exploração dos imóveis de propriedade da Fibria, a extensão dessas áreas efetivamente exploradas e o tempo de exploração” (BRASIL, 2013). O magistrado não vislumbrou

a necessidade de perícia para a solução da lide, tendo anteriormente também indeferido a requisição do INCRA nesse sentido.

Considerou que “o cerne da demanda é a instrução acerca da alegada fraude na aquisição das terras, fato que prescinde de prova pericial para sua apuração” (BRASIL, 2013). Dessa forma, as provas documental e testemunhal seriam suficientes. Por isso, assinalou prazo quinzenal para as partes juntarem o rol de testemunhas que pretendem ouvir. Antes da designação de audiência, o magistrado aguarda informação oficial sobre o AI interposto pelo MPF quanto à inversão do ônus da prova. Até o mês de janeiro de 2017, portanto, não havia data prevista para audiência de instrução e julgamento.

Com relação à ação civil pública de 2015 (0104134-87.2015.4.02.5003), o feito também se encontra distante de uma solução definitiva. Entretanto, seus passos trilham um caminho similar ao da primeira ação. Da mesma forma que na lide conexa, o pleito ministerial de indisponibilidade dos imóveis da empresa envolvidos na controvérsia foi atendido em sede de liminar.

A decisão interlocutória também foi desafiada por AI impetrado pela Fibria e o TRF da 2ª Região houve por bem não prover o recurso, em junho de 2016. Em primeira instância, a última providência de relevo⁶⁹ foi a determinação do magistrado para que as partes especificassem as provas a serem produzidas.

Portanto, as duas ações estão longe de um desfecho. Não há sinal, até o momento, de uma solução conciliatória por meio de um TAC, como ocorreu no caso dos indígenas. As próprias lides versam sobre a nulidade dos atos administrativos de legitimação de posse, não envolvendo – nesse momento – a discussão acerca da ocupação dos terrenos pelos remanescentes dos quilombolas.

Por um lado, essa limitação do objeto da controvérsia serviria para conferir celeridade ao processo. Por outro, o caminho processual acaba por restringir a participação dos afetados – principais interessados – na demanda. Trata-se de mais um paradoxo oferecido pelo funcionamento regular das instituições.

⁶⁹ Até janeiro de 2017.

CONCLUSÃO

O discurso jurídico contemporâneo apresenta o Estado como o legítimo representante do interesse público, cuja finalidade é a realização do bem comum. Deposita-se na instituição a expectativa pela promoção do desenvolvimento de uma dada sociedade e, ao mesmo tempo, pela proteção dos Direitos Humanos.

Ocorre que essa relação entre desenvolvimento e Direitos Humanos é tormentosa. Se é verdade que ambos os termos são polissêmicos, também é verdade que o primeiro tende a ser compreendido na prática sob a perspectiva da expansão econômica. A contraposição do termo à sua antítese (subdesenvolvimento) favorece a busca desenfreada pelos ganhos econômicos.

Dessa forma, os Direitos Humanos encontram uma grande dificuldade para se concretizar, pois estão limitados às possibilidades abertas pelo primeiro. Por outras palavras, tais direitos são vistos como entraves à realização do desenvolvimento. Este, não raras vezes, é identificado com o progresso material, sendo sua face visível manifesta nos projetos de grande magnitude.

A orientação teórica condutora dessa pesquisa (a concepção crítica dos Direitos Humanos) se propõe a desmistificar a imagem que costumeiramente se tem do Direito, como um sistema autorreferente, não infenso às pressões dos grupos de interesse externos aos aplicadores das normas. Reconhecer, portanto, a existência de um campo jurídico de disputa, a ser explorado pelos que almejam à realização efetiva dos Direitos Humanos.

Esse trabalho, longe de qualquer pretensão no sentido de esgotar o trato da matéria, teve o objetivo de discutir a conflituosa relação entre desenvolvimento e Direitos Humanos, apresentando uma análise de uma instituição brasileira indispensável para o funcionamento do atual capitalismo nacional. A capilaridade dos negócios capitaneados pelo BNDES, que se espraiam por diversos setores, demonstram a importância e centralidade do banco no modelo econômico brasileiro.

O segundo capítulo procurou estabelecer pontes de contato entre a teoria crítica dos Direitos Humanos e a teoria do Estado-relação de Poulantzas. De acordo com essa abordagem, a História demonstra que, em todas as épocas, parcelas significativas da humanidade são desprezadas, negando-se a elas o caráter de portadores de direitos (DOUZINAS, 2009). No caso da sociedade brasileira, assentada em bases culturais escravocratas, indígenas e remanescentes de quilombolas despontam historicamente como grupos vulneráveis.

Procurou-se analisar as relações estabelecidas entre as estruturas do Estado e do mercado, que se apresentam como instituições acima de qualquer suspeita – e Direitos Humanos (GALLARDO, 2014) –, e suas sucessivas transformações e adaptações. Nesse sentido, identificou-se nos aparelhos econômicos de Estado um centro de poder que os torna um campo de estudos de fundamental relevância.

É sabido que, dentro de uma forma democrática, o Estado tende a sofrer maiores pressões por parte de organizações da sociedade civil, visto que seus aparelhos repressivos não operam de forma tão escancarada. Todavia, seus aparelhos econômicos, valendo-se da terminologia de Poulantzas, continuam a operar no núcleo da reprodução do capital. A reorganização do espaço estatal ocorre em resposta às modificações nas “relações de produção, na divisão do trabalho, na reprodução da força de trabalho, na extração da mais-valia e na exploração” (POULANTZAS, 2000, p. 169).

Por uma perspectiva teórica poulantziana, a proximidade entre os órgãos estatais e o poder corporativo é um traço fundamental do Estado capitalista. Desse modo, descabe analisar se há uma “intervenção” maior ou menor do público sobre o privado, pois essa interpenetração entre as esferas é inerente a tal modo de produção. O grau de intervenção pública no domínio econômico privado não é, portanto, elemento decisivo para o aumento de violação de Direitos Humanos.

Por outras palavras, não é possível afirmar que a relação entre os agentes por si só tenha propiciado um incremento de violações. Porém, a perspectiva de mitigação dos danos porventura causados se enfraquece ainda mais, na medida em que a instituição pública se torna interessada – enquanto controladora – na atividade econômica violadora de Direitos Humanos. O formato de participação minoritária, pelo qual o Estado mantém-se vinculado ao interesse dos acionistas de um dado empreendimento cuja dinâmica implica em inevitáveis violações daqueles direitos aparenta ser um elemento complicador, visto que o ente estatal torna-se o próprio interessado na prosperidade de tal negócio.

No caso brasileiro, o BNDES é um ator fundamental para que essa interligação entre agentes possa acontecer. A análise histórica da construção e desenvolvimento do banco, empreendida no terceiro capítulo, demonstra o papel de destaque exercido pela instituição na consolidação do capitalismo brasileiro. Entretanto, por maior que seja sua autonomia – o que leva Luciano Martins a qualifica-lo como *entidade governamental autônoma*⁷⁰ (MARTINS,

⁷⁰ No sentido de sofrer menor ingerência política do que denominamos por Administração Direta, comparativamente a outras entidades governamentais.

1991) – não se deve perder de vista que o banco é executor de um dado programa de desenvolvimento, cuja estratégia é definida externamente.

Os modelos de participação exclusiva/majoritária (empresas públicas e sociedades de economia mista) e minoritária podem ser vistos como uma continuidade, sendo o desenvolvimento do segundo uma consequência da reorganização do espaço econômico, que propicia a flexibilidade necessária para que os arranjos horizontais de governança (JESSOP *apud* SCHAPIRO, 2009) possam se estabelecer. Como consequência, essa travessia do governo para os mecanismos de compliance implicam em um enfraquecimento dos mecanismos de controle, que tendem a dificultar uma tomada de decisões mais democrática, afastando a sociedade civil interessada de tal processo de deliberação.

Exemplificativamente, o desenho institucional do banco de desenvolvimento objeto de estudo indica que a Sustentabilidade Socioambiental possui o *status* de subcomitê, que se vincula ao Comitê Gerencial. Logo, o organograma administrativo do banco não reserva um protagonismo a tal pasta. A respectiva política de responsabilidade institucional acaba não adquirindo a robustez necessária para se efetivar, conforme demonstrado por pesquisas recentes (CARDOSO, 2015).

O caso analisado no quarto capítulo demonstra que a atuação do BNDES no curso das ações civis públicas mencionadas no capítulo anterior bem ilustra a vinculação do banco ao empreendimento. Como ente controlador, submetido mediante acordo de acionistas a maximizar o interesse dos acionistas da empresa, o banco acaba por se interessar diretamente na causa, o que justifica a interposição de recurso contra a decisão interlocutória que suspendeu os financiamentos da instituição à FIBRIA em Conceição da Barra e São Mateus.

Caso não houvesse esse compromisso, é possível que a instituição se limitasse a cumprir o determinado judicialmente, aguardando que a empresa discutisse a questão em sede recursal e o posicionamento oficial do TRF da 2ª Região acerca dos desembolsos.

A existência de ações coletivas indica a existência de embates envolvendo instituições do próprio Estado. Dessa forma, este trabalho compreende que os movimentos ligados à sociedade civil podem influenciar positivamente a atuação dos órgãos estatais de controle, como o Ministério Público. Isso se verificou na questão dos indígenas, já que a progressiva ampliação da área demarcada em favor dos tupinambás e guaranis-mbyá acompanhou o aumento da mobilização e pressão popular, especialmente através das denúncias efetuadas pela Rede Alerta Contra o Deserto Verde. Portanto, a eficácia na atuação de tais órgãos en-

carregados constitucionalmente da tutela de Direitos Humanos por vezes depende da visibilidade das lutas obtida pelos movimentos sociais, o que mais uma vez se subsume à imagem do Estado-relação poulantziano.

Entretanto, nesse ponto, a resistência do BNDES em implementar mudanças que assegurassem um canal de comunicação mais efetivo com a sociedade civil indica que os aparelhos econômicos possuem maior dificuldade para incorporar essas demandas, o que sugere a existência de limites intrínsecos à estrutura das instituições.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a Reprodução**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira; [introdução de Jacques Bidet]. Petrópolis: Vozes, 1999.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresa público-privada. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 98, n. 890, p. 33-68, dez. 2009.

A VOLTA do Estado Leviatã. 16 out. 2013. Entrevista de Sérgio G. Lazzarini concedida a Duda Teixeira. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/a-volta-do-estado-levi-ata/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BADIN, Luciana. et al “O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário.” Disponível em: <<http://www.ibase.br/bndes/o-bndes-e-a-reorganizacao-do-capitalismo-brasileiro-um-debate-necessario/>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2015 do Banco Mundial**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22550>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEAUD, Michel. **História do Capitalismo – de 1500 até nossos dias**. Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1952-2016**. Sítio institucional. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/#salto>>.

_____. **BNDES 50 Anos de Desenvolvimento**. Apresentação de Fernando Henrique Cardoso; texto de Elizabeth Azevedo e José Gorayeb; fotos de Rômulo Fialdini. São Paulo: DBA Dórea Books and Art, 2002. Edição virtual disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>. Acesso em: 06 maio 2016.

_____. Estatuto Social da BNDES Participações S.A. - BNDESPAR. Aprovado pela Decisão no Dir. 149/2002 – BNDES, de 11.3.2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/empresas-sistema-bndes/Legisla-cao_do_Sistema_BNDES/Estatuto-da-BNDESPAR>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Desembolsos em 2011. Evolução do desembolso do BNDES em 2011. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-operacionais/desempenho/desembolsos-2011/!ut/p/z0/fc7LDol-wEAXQb3HB0kzBR3RJfEYwJi4MdkMGrFCFaaH19fdW4sKVu5nk5N4LHBLghHdZoJWKsHL_kY_TeBot1sMdi1d75rNwFC3DwzwaTPwANsD_A5cQtNvZtgCu0ZZ9SWcFyUkYUWeqMsr0A-b7HyYvTcND4LkiK54WkowcSyUZK-0t7wZ5rFS18JhtkYzGVlAu0WPCWLFYuRxNqrRosePSeKxr0oJK9b1_W_WVZ69H2HsDpESiGg!!/>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Relatório Anual 2015. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/wps/wcm/connect/site/4a02a277-9b82-477e-baaf-d5fd579f9af3/RA_2015.pdf?MOD=AJPERES&CVID=loT9kDB&CVID=loT9kDB&CVID=loT9kDB&CVID=loT9kDB&CVID=loT9kDB>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atua-cao/Meio_Ambiente/historico.html>. Acesso em: 07 maio 2016.

_____. <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/disaplic.pdf>. Acesso em: 03 maio 2016.

_____. BNDES aprova financiamento de R\$ 2,3 bilhões para nova unidade de produção de celulose da Fibria. *Site do BNDES*. 05 maio 2016. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Im-prensa/Destaques_Primeira_Pagina/20160505_fibria.html>. Acesso em: 05 maio 2016.

BNDES destina R\$ 1,4 bi para financiar fábrica de celulose na Bahia. 16 dez. 2003. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-12-16/bndes-destina-r-14-bi-para-financiar-fabrica-de-celulose-na-bahia>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

BNDES atinge em outubro marca de R\$ 1 bilhão desembolsado para microcrédito produtivo. 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.smpe.gov.br/noticias/bndes-atinge-em-outubro-marca-de-r-1-bilhao-desembolsado-para-microcredito-produtivo>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. BNDES desembolsa R\$ 88,3 bilhões em 2016. 31 jan. 2017. Disponível em: <[BORGES, Caio. A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES. In.: CARDOSO, Alessandra *et.al.* \(org.\). **Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro**. Brasília: INESC, 2015. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Pol%C3%ADtica-Socioambiental-do-BNDES-Presente-e-Futuro.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-desembolsa-88-3-bilhoes-em-2016!/ut/p/z1/tZNPc4lwEMU_Sw8cY7aAkvZGrVOnaj1Uq3JxAA-OkAwmGKLWfvuufU6eWdhyZYRg2vN_bDXk0oHMayHAr0tAl-JcMc3xdBZzm8G_T67hiG0J644D86njv1ejBgNn2jAQ1iaUqT0UUkV7xaClkZYTbxgWBBpgpu-gShKzWUVWiCvEbEIKwtiJQ3frJQFByHBmxeRyquQMEYcEok8U1jnBbHhtrN3KmOxog-tmRx4krk04t4G4SZygAIC0XcezeQduPSeMs6bWA1yGM5cPqA-aPlmghXfewqGz-reA1nUqlC9zM139O0G9yGNsXOjTg29fFe1fFu-6F-OfD7__lAGE4bD3qjLLE-hiYjQiaKzv92llEr3tfrwMf07GPwYU7K68UH50lzFR1T7cvIYdi45gnXXLc2GsuZMeW9BRbUdd06QFup2rYijZUSHUulzb6nShh-7OwnVKYqHOY7gpZFwZwdkZ8PL-SpG7F6khSnx4wZtnPy9OYLA6jU4g!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/>. Acesso em: 31 jan. 2017.</p></div><div data-bbox=)

BUGIATO, Caio Martins. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. 282 fl. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de Outubro de 1988.

_____. Lei 5.106. 2 de Setembro de 1966.

_____. Decreto-Lei 200. 25 de Fevereiro de 1967.

_____. Lei 5.662. 21 de Junho de 1971.

_____. Lei 6.001. 19 de Dezembro de 1973.

_____. Lei 6.404. 15 de Dezembro de 1976.

_____. Lei 12.016. 7 de Agosto de 2009.

_____. Lei 12.257. 18 de Novembro de 2011.

_____. Lei 13.126. 21 de Maio de 2015.

_____. Lei 13.303. 30 de Junho de 2016.

_____. Decreto 4.418. 11 de Outubro de 2002.

_____. Constituição (1967). 24 de Janeiro de 1967.

_____. Exposição de Motivos nº 29-65 relativa à Lei 4.771. 15 de Setembro de 1965 (antigo Código Florestal). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Espírito Santo. JFES: ACP 0000693-61.2013.4.02.5003, Juiz Nivaldo Luiz Dias. 1ª Vara Federal de São Mateus/ES. Disponível em: <http://www2.jfes.jus.br/jfes/portal/consulta/cons_procs.asp>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Espírito Santo. JFES: ACP 0104134-87.2015.4.02.5003, Juiz Nivaldo Luiz Dias. 1ª Vara Federal de São Mateus/ES. Disponível em: <http://www2.jfes.jus.br/jfes/portal/consulta/cons_procs.asp>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. STF, Mandado de Segurança 34448 MC/DF, Relator. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 10 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre as comunidades indígenas Tupiniquim e Guarani Mbyá, Aracruz Celulose S.A. e Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/extrajudicial-1/tac-docs/terras-indigenas/TAC%20ARACRUZ%20X%20GUARANI.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Mandado de Segurança. TJES, MS 100020030803, Tribunal Pleno, j. em 04 nov. 2002. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_12_instancias/descricao_proces.cfm>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível. TJMG, Apelação Cível 1.0000.00.199781-6/000, Relator. Des. Garcia Leão, j. em 07 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela. TRF, 1ª Região: 0056226-40.2012.4.01.0000 – MA, Corte Especial, Relator: Des. Mário César Ribeiro, j. em 16 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/trf1/RespostaTRF1>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Exceção de Suspeição. TRF, 2ª Região: 0108154-32.2014.4.02.0000, Relatora: Des. Nizete Lobato Carmo, j. em 17 out. 2015. Disponível em: <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento. TRF, 2ª Região: 0100613-45.2014.4.02.0000, Relator: Des. Ricardo Perlingeiro, j. em 21 out. 2014. Disponível em: <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento. TRF, 2ª Região: 0100476-63.2014.4.02.0000, Relator: Des. Ricardo Perlingeiro, j. em 21 out. 2014. Disponível em: <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BURCHILL, Richard. Moving beyond Markets and Minimalism: Democracy in the Era of Globalization. **Human Rights and Welfare**, nº 8, jan. 2008, Disponível em: <app.vlex.com/#WW/search/*/Richard+Burchill/WW/vid/57100211>. Acesso em: 1 maio 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003.

CARDOSO, Alessandra *et.al.* (org.). **Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro**. Brasília: INESC, 2015. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Pol%C3%ADtica-Socioambiental-do-BNDES-Presente-e-Futuro.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 18ª ed., 2007.

CDDH - CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA. **Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no norte do Espírito Santo**. Conceição da Barra/São Mateus, 2010. Disponível em <http://5c912a4babb9d3d7cce1-6e2107136992060ccfd52e87c213fd32.r10.cf5.rackcdn.com/wpcontent/files/estudo_DDHH_e_mococultura_eucalipto_norte_es.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

CHAVES, Vinicius Figueiredo; DALCASTEL, Márcia Bataglin. Economia, direito e desenvolvimento: análise das participações acionárias da BNDESPAR. **Revista Argumentum**, Vitória/ES, v.6, n. 2, p. 166-181, jul./dez. 2014.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CINCO décadas de lutas: finalmente índios capixabas têm as escrituras de suas terras. **Século Diário**. 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/22513/10/cinco-decadas-de-lutas-finalmente-indios-capixabas-tem-as-escrituras-de-suas-terras>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder; FILHO, Calixto Salomão. **O Poder de Controle na Sociedade Anônima**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONNECTAS. **Desenvolvimento para as pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos**. São Paulo: Conectas, 2014, 1ª ed. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_BNDES%20e%20Direitos%20Humanos_Miolo_Final_COMPRIMIDO.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2015.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Direito Econômico e desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

COSTA, Gloria Maria Moraes da (coord.). **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 5, nº 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201612091725190.Mem%C3%B3rias%20do%20desenvolvimento%205.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética, 9ª ed., 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DOUZINAS, Costas. **Seven Theses on Human Rights**, 2013. Disponível em: <<http://critical-legalthinking.com/author/costasdouzinas/>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

_____. **O que são os direitos humanos?**, 2009. Tradução de Daniel Carneiro Leão Romaguera (revisão de Fernanda Bragato). Disponível em: <<http://unisi-nos.br/blogs/ndh/2015/06/22/o-que-sao-os-direitos-humanos/>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

ENTENDA o que aconteceu com Sadia e Aracruz em 2008. **Portal Economia IG**. 23 set. 2011. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/entenda-o-que-aconteceu-com-sadia-e-aracruz-em-2008/n1597224002772.html>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Lei ordinária nº 617. 22 de Janeiro de 1952

_____. Lei ordinária nº 2.473. 5 de Dezembro de 1969.

_____. Lei delegada nº 16. 17 de Novembro de 1967.

ESTADO brasileiro é denunciado na OEA por ainda usar lei da ditadura militar. **Site do Instituto Socioambiental**. 28 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/estado-brasileiro-e-denunciado-na-oea-por-ainda-usar-lei-da-ditadura-militar>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

FARIA JUNIOR, Luiz Carlos. **A Batalha de Davi Contra Golias: Uma Análise Neogramsciana da Agenda das Nações Unidas em Direitos Humanos e Empresas**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

FARIA JUNIOR, Luiz Carlos; ROLAND, Manoela Carneiro. Empresas Transnacionais/Multinacionais como Sujeitos de Direito Internacional: Uma Necessidade da Agenda Internacional em Direitos Humanos e Empresas. In.: SORTO, Fredys Orlando; DEL'OLMO, Florisbal de

Souza. **Direito Internacional I. XXIII Congresso Nacional do CONPEDI.** Universidade Federal da Paraíba. V. 23, 2014, pp. 342-362.

FASE – Solidariedade e Educação. **Territórios de Utopia:** resistências aos impactos dos projetos de desenvolvimento no Brasil. Caderno de Debates 6. Rio de Janeiro, 1ª ed., 2015.

_____. **Violação de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais na Monocultura do Eucalipto:** A Aracruz Celulose e o estado do Espírito Santo-Brasil. Vitória, 2002. Disponível em: <http://www.ecolnews.com.br/desertoverde/PDF/desertoverde_e_a_aracruz.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

FIBRIA Celulose S. A. Sítio institucional. “*Quem somos*”. Disponível em: <www.fibria.com.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Consolidação do Acordo de Acionistas Original Ajustado de Fibria Celulose S.A. 29 out. 2014. Rio de Janeiro, 2014.

_____. Posicionamento sobre terras devolutas. 7 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/web/pt/institucional/posicionamentos.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

FIBRIA anuncia venda de 210 mil hectares de terras por R\$ 1,65 milhão. **Valor Econômico.** 17 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3340868/fibria-anuncia-venda-de-210-mil-hectares-de-terras-por-r-165-bilhao>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. (Estado de sítio)

GALEANO, Eduardo. **Las Palabras Andantes.** 5ª ed. Buenos Aires: Catálogos S. R. L., 2001.

GALLARDO, Helio. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos.** Tradução de Patrícia Fernandes. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

GAMBÁ – GRUPO AMBIENTALISTA DA BAHIA. **Impactos socioambientais dos investimentos do Banco Europeu de Investimento na Bahia - Brasil. Estudo de caso: Veracel Celulose.** Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2011/08/Veracel-Celulose_estudo-de-caso_final_GAMBA-_1_.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

GARZON, Biviani Rojas; MILLIKAN, Brent; AMORIM, Leonardo; ZANATTA, Silvia Santana. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: situação atual e necessidade de revisão. In.: CARDOSO, Alessandra *et.al.* (org.). **Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro.** Brasília: INESC, 2015. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Pol%C3%ADtica-Socioambiental-do-BNDES-Presente-e-Futuro.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

GRAU, Eros Roberto. Sociedade de economia mista: nulidade de acordo de acionistas que importa em mudança de seu acionista controlador (parecer). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 222, p. 348-355, out/dez. 2000.

GUEDES, Filipe Machado. **A atuação do Estado na Economia como Acionista Minoritário – possibilidades e limites.** São Paulo: Almedina, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** Tradução de Carlos Szlak. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinención de los Derechos Humanos.** Sevilla: Atrapasueños, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOMA – CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS (Org.). **Direitos Humanos e Empresas: O Estado da Arte do Direito Brasileiro.** Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda., 2016.

IANNI, Octávio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2ª ed. revista e ampliada, 2004.

INESC repudia resposta do Brasil a relatório da ONU sobre empresas e direitos humanos. 23 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/junho/inesc-repudia-desprezo-do-governo-brasileiro-a-relatorio-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA. **Quem são os proprietários das hidrelétricas na Amazônia?** Coordenadores: João Roberto Lopes Pinto e Carlos Tautz. Autores: Josinaldo Aleixo e Nathalia Condé. Rio de Janeiro, nov. 2015. Disponível em: <<http://proprietariosdobrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Quem-sao-os-donos-das-hidroeletricas-do-brasil.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

JESSOP, Bob. **The future of capitalist state**. Cambridge, Polity Press, 2005.

_____. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, issue 155, p. 29-46, 1998. Disponível em: <<https://bobjessop.org/2014/06/16/the-rise-of-governance-and-the-risks-of-failure-the-case-of-economic-development/>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

JUVENAL, Thaís Linhares; MATTOS, René Luiz Grion. O setor de celulose e papel. In.: **BNDES 50 anos: Histórias Setoriais**. BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial04.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOUREIRO, Klítia. A instalação da empresa Aracruz Celulose S/A e a “moderna” ocupação das terras indígenas Tupiniquim e Guarani Mbya. **Revista Ágora**, Vitória/ES, n. 3, p. 1-32, 2006.

MANSOLDO, Felipe Fayer. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: uma leitura da entidade administrativa a partir da obra de Nicos Poulantzas. **Anais do VII Encontro de Administração Política**. Juiz de Fora-MG, 2016. Disponível em: <<https://administracaopolitica.wordpress.com/anais-2016/>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

MARACCI, Marilda Teles. BNDES e violações de direitos, pp. 19-30. In.: PINTO, José R. L. (org). **Ambientalização dos Bancos e Financeiração da Natureza**. Rede Brasil Atual, Brasília, 1ª edição, 2012.

_____. Apropriação e ressignificação da água pela racionalidade econômica e industrial (Espírito Santo – Brasil). **Revista Geografares**, Vitória/ES, v. 8, 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/geografares/article/view/1297>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. A apropriação de territórios para monocultura de eucalipto, impactos socioambientais e conflitos territoriais no Espírito Santo – Brasil. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Procesosambientales/Usoderecursos/26.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

MARINHO, Sarah Morganna Matos. **Como são os laços do capitalismo brasileiro?** As ferramentas jurídicas e os objetivos dos investimentos por participação da BNDESPAR. 2015. 245 fl. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1991.

MASO, Tchenna Fernandes. **Por uma crítica marxista-descolonial ao Direito:** o caso dos Mebêngôkre. 2012. 84 fl. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Paraná, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 25ª ed., 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed. rev. e atual., 2008.

MÉSZAROS, Istvan. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 1ª ed. revista, 2011.

MOTTA, Luiz Eduardo. Poulantzas e suas três fontes filosóficas. **Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu-MG, 2010. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/dmdocuments/LuizMotta_Poulantzas.pdf>. Acesso em 21 jun. 2016.

MPF/ES processa Fibria por fraude na titulação de mais 30 terrenos rurais. **Site do Ministério Público Federal**. 7 maio 2015. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/mpf-es-processa-fibria-por-fraude-na-titu-lacao-de-mais-30-terrenos-rurais>. Acesso em 14 mar. 2015.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 1ª ed., 2015.

NAJBERG, Sheila. Transformação do Sistema BNDES em Financiador do Setor Privado Nacional. In.: FILHA, Dulce Corrêa Monteiro; MODENESI, Rui Lyrio. **BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1ª ed., 2002.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; VILLA VERDE, Romulo Goretti; FERREIRA, Livia Fazolatto. **Arranjos Empresariais Plurissocietários e a Violação de Direitos Humanos – Análise do Instrumental Jurídico Utilizado em Casos envolvendo o Porto do Açu**. 2015. Disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/02/Arranjos-Empresariais-Plurissocietarios-e-a-Violacao-de-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

OLIVEIRA, Thiago Barison. **Nicos Poulantzas e o direito: um estudo de Poder Político e Classes Sociais**. 2010. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ONU recomenda ao Brasil incluir direitos humanos em negócios do BNDES. **Portal EBC**. 15 jun. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/onu-recomenda-ao-brasil-incluir-direitos-humanos-em-negocios-do-bndes>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil**. maio de 2016. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

PAIVA, Márcia de. **BNDES: um banco de história e de futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>>. Acesso em: 24 set. 2016.

PINHEIRO, Sílvia Marina; FORTES, Bianca. Reflexões sobre a participação do Estado em minoria do bloco de controle: o caso da Fibria S/A. **Homa Pública: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, v.1, novembro/2016. Disponível em: <<http://homa-cdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2016/12/HOMA-PUBLICA-VOL.-01-n1-2.pdf>>.

PINTO, João Roberto Lopes (org). **Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza – Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras**. Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais: Brasília, 1ª ed., 2012.

PINTO JR., Mário Engler. **O Estado como Acionista Controlador**. 2009. 517 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PITON, Gustavo Lopes. **Caracterização do setor de papel e celulose no período recente**. 2015. 37 fl. Monografia (Graduação em Economia). UNICAMP, 2015. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000966262&opt=1>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Traduzido por Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 4ª ed. 2000.

_____. **Poder Político e Classes Sociais**. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. Marx y el Derecho Moderno. In.: POULANTZAS, Nicos. **Hegemonia y Dominacion em el Estado Moderno**. Córdoba: Ediciones Pasado y Presente, 1969.

PRESIDENTE Lula homologa Terras Indígenas Tupiniquim e Comboios no Espírito Santo. **Sítio institucional da Funai**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/2214-presidente-lula-homologa-terras-indigenas-tupiniquim-e-comboios-no-espírito-santo>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

REPÓRTER BRASIL (Org.). **Deserto Verde – Os impactos do cultivo de eucalipto e pinus no Brasil. (Cartilha com distribuição gratuita)**. 2011. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/8.-caderno_deserto_verde.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

RODRIGUES, Márcia Barros Ferreira; CRUZ, Deivison Souza. Políticas públicas e gestão urbana: o caso da região metropolitana da Grande Vitória no estado do Espírito Santo. **Revista Dimensões**, UFES, Vitória/ES, n. 27, p. 23-39, 2011.

SALGADO, Iliany Maria; ALIMONDA, Héctor Alberto. Reflexões sobre o monocultivo de eucalipto em Conceição da Barra e seus efeitos desfavoráveis. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, UFRRJ, Rio de Janeiro/RJ, ano 24, v. 2, p. 523-544, out/2016. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/769/459>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Murillo Giordan. Controle das empresas semiestatais. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília/DF, a. 52, n. 208, p. 61-79, 2015.

SCHAPIRO, Mário Gomes. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia:** persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento. 2009. 326 fl. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SCHWIND, Rafael Wallbach. A lei 13.303 e a participação de empresas estatais no capital de empresas privadas que não integram a Administração Pública. **Informativo Justen**, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba/PR, nº 115, setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE115/IE115-Rafael%20Empresas-privadas-com%20particip-estatal.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta e Revisão Técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SFB – Sistema Florestal Brasileiro. Sistema Nacional de Informações Florestais. **As Florestas Plantadas**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/as-florestas-plantadas>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SILVESTRE, Daniel; RODRIGUEZ, Maria Elena. **Eucalipto/Aracruz Celulose e violações de Direitos Humanos**. PAD – Processo de Articulação e Diálogo entre Agências de Cooperação Ecumênicas Europeias e Parceiros Brasileiros (org.). Rio de Janeiro: Grafitto Gráfica e Editora, 2007.

SIMON, Silvana Aline Soares. De Bretton Woods ao Plano Marshall: A política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba/PR, V. 2, n. 14, p. 24-47, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte/MG, ano 9, n. 36, out./dez. 2011.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 249-286.

TAVARES, Maria da Conceição (coord.); MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Cláudia; COSTA, Gloria Maria Moraes da; ARAÚJO, Victor Leonardo de. **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TERRA DE DIREITOS. **Suspensão de segurança, neodesenvolvimentismo e violações de direitos humanos no Brasil**. Autoria e organização: Layza Queiroz Santos e Erina Batista Gomes. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2016/02/16/suspensao-de-seguranca-neodesenvolvimentismo-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil/>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

VELASCO JR., Licínio. A privatização no Sistema BNDES. In.: **Revista do BNDES nº 33**, jun. 2010, pp. 307-382. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/201006_9.html>. Acesso em: 13 nov. 2016.

VILLA VERDE, Rômulo Goretti. **Caracterização do setor de papel e celulose no período recente**. 2016. 58 fl. Monografia (Graduação em Direito). UFJF, 2016.