



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

STHEFANY MIYEKO NISHIKAWA

BNDES, NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A
INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS: O
CASO FIBRIA

Dourados - MS
2016

STHEFANY MIYEKO NISHIKAWA

**BNDES, NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A
INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS: O
CASO FIBRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Hermes Moreira Junior.

**Dourados - MS
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

N723b Nishikawa, Sthefany Miyeko

BNDES, novo desenvolvimentismo e a internacionalização das empresas brasileiras: o caso fibria / Sthefany Miyeko Nishikawa -- Dourados: UFGD, 2016.

59f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Hermes Moreira Junior

TCC (graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Desenvolvimento. 2. Industrialização. 3. Novo desenvolvimentismo. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao vigésimo dia do mês de abril de 2016, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **STHEFANY MIYEKO NISHIKAWA**, tendo como título BNDES, NOVO DESENVOLVIMENTO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO: O CASO FIBRIA.

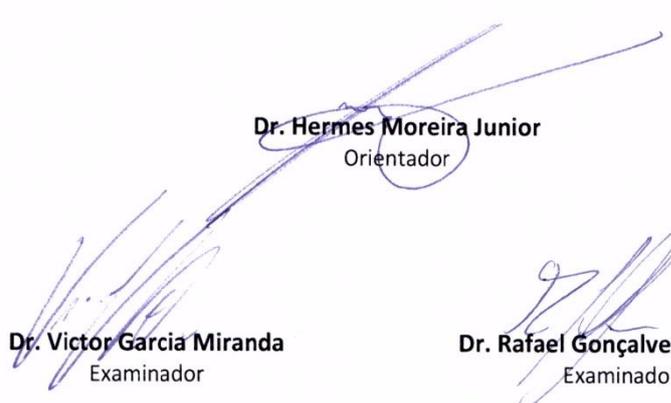
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Hermes Moreira Junior (orientador), Dr. Victor Garcia Miranda (examinador) e Dr. Rafael Gonçalves Gumiero (examinador).

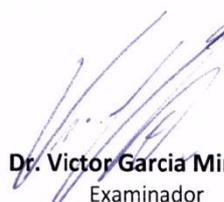
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado.

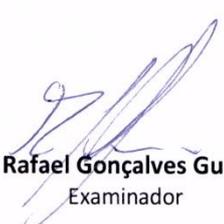
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: A banca, dada a qualidade do trabalho,
recomendou a continuidade da pesquisa no pós
graduação.

Assinaturas:


Dr. Hermes Moreira Junior
Orientador


Dr. Victor Garcia Miranda
Examinador


Dr. Rafael Gonçalves Gumiero
Examinador

Agradecimentos

Ao finalizar esta monografia, não faltam pessoas a quem agradecer. Primeiramente à Deus, pela fé, força e saúde para superar mais esta etapa, que foi, sem dúvida enriquecedor.

Aos meus pais, Marice e Paulo, pela paciência e incentivo e, principalmente, por terem dado todas as possibilidades para que eu chegasse até aqui. Aos meus irmãos, Cintia e Patrick, pelo apoio na reta final e por me acalmarem nos momentos de desespero e stress.

Aos amigos, Thays, Jéssica, Letícia e Juliano que presenciaram este processo e estiveram sempre presentes nesses 4 anos e meio de graduação, obrigada pela amizade, carinho, companheirismo, por me ajudar a descontrair e por fazer com que tudo fique mais leve.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Hermes Moreira Junior, pelos ensinamentos, paciência, incentivo e compromisso com a pesquisa acadêmica e com o conhecimento. Estas características fazem dele uma referência para mim. Agradeço ainda pelo apoio, Kaully Furiama por me incentivar a pesquisar tal tema e por sempre me socorrer nas dúvidas.

A todos, o meu muito obrigada!

RESUMO

Nos últimos anos o Brasil obteve resultados favoráveis nas suas relações econômicas internacionais com um ritmo de crescimento acelerado. Segundo relatório apresentado pelas Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad) o Brasil ocupa o sexto lugar entre os países emergentes como investidor direto no exterior. O presente trabalho busca analisar a importância de um papel mais ativo do Estado na economia. Faz-se também uma breve análise em relação à transição do modelo econômico neoliberal adotado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), para o modelo denominado “novo-desenvolvimentismo” adotado por Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2003. Busca-se estudar a política industrial do governo Lula, bem como investigar o papel do BNDES como instrumento fomentador da internacionalização das empresas brasileiras, e analisar a aplicação desse processo através de um estudo de caso, utilizando a empresa de celulose Fibria como exemplo.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Industrialização; Novo-desenvolvimentismo.

ABSTRACT

In recent years Brazil has obtained favorable results in its international economic relations with a fast growth. According to report by the United Nations on Trade and Development (Unctad) Brazil ranks sixth among the emerging countries as a direct investor abroad. This study aims to analyze the importance of a more active role in the economy. Is also a brief analysis regarding the transition from neo-liberal economic model adopted by Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), to the model called "new-developmentalism" adopted by Luiz Inácio Lula da Silva from 2002. The aim is to study industrial policy Lula's government as well as to investigate the role of BNDES as developers instrument of internationalization of Brazilian companies, and reviewing the implementation of this process through a case study using the Fibria paper pulp company as an example.

Keywords: Development; Industrialization; New Developmentalism.

Sumário

Introdução	1
Capítulo I – O papel do BNDES no ciclo desenvolvimentista brasileiro	7
1.1-Debate sobre as instituições na economia brasileira	7
1-2 - A Industrialização no Brasil.....	9
1-3 BNDES: trajetória institucional.....	13
Capítulo 2 – O velho e o novo desenvolvimentismo no contexto da globalização financeira 19	
2-1 Debate sobre o desenvolvimentismo e teorias desenvolvimentistas	19
2-2 Globalização do capital e liberalização financeira	21
2-3 O Governo FHC (1995-2002) e Privatização	22
2-4 O velho e o Novo Desenvolvimentismo.....	26
Capítulo 3 - A política industrial do governo Lula e o processo de internacionalização da economia brasileira	29
3-1 A política industrial vertical do governo Lula.....	29
3-2 Política industrial, BNDES e campeãs nacionais	34
3-3 BNDES e o caso Fibria.....	40
Considerações Finais	44
Referências	46

Introdução

Considerado um país de industrialização tardia, o Brasil apresenta uma trajetória industrial e econômica com presença marcante do Estado na economia. A industrialização por meio da substituição de importações foi influenciada pelo agravamento das crises econômicas nos anos 1929-1933. Foi nesse período também que houve constatação de que as evoluções do preço dos produtos primários eram inferiores aos preços dos produtos manufaturados, situação conhecida também como deterioração dos termos de trocas.

A teoria das trocas desiguais impulsionou a industrialização e especialização nos países do terceiro mundo. Para tal, seria necessária uma participação cada vez mais ativa do Estado, no papel de fomentador da industrialização através dos bancos públicos e proporcionador de um ambiente favorável a investimentos de capital privado.

Ha-Joon Chang em seu livro *Chutando a Escada* (2004) promove uma discussão sobre como os países ricos enriqueceram. Para ele, tais países, em sua trajetória de desenvolvimento econômico, adotaram políticas não ortodoxas, tal como o protecionismo. Políticas estas hoje que são consideradas como um caminho a não serem seguidos pelos países em desenvolvimento. Segundo ele:

O fomento à indústria nascente foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações (...) impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico (CHANG, 2004, p.23).

Já Alice Amsden defende o papel dos bancos públicos na formação do desenvolvimento econômico dos países considerados tardios. Segundo a autora:

(...) os bancos de desenvolvimento supervisionaram a ascensão das indústrias básicas do “resto”. As “indústrias quentes” escolhidas para subsidio em geral aumentaram sua parcela da produção manufatureira e do total de exportações, e os índices de crescimento das manufaturas dispararam. A industrialização tardia tornou-se assim um processo de crescimento de base institucional (AMSDEN, 2009, p.285).

Nessa direção, os países de industrialização tardia iniciaram uma jornada rumo à industrialização a partir de bancos públicos de desenvolvimento. A falta de produtos

inovadores e habilidades exclusivas, permaneciam como um obstáculo para atrair os olhares de investidores potenciais. Sem capital suficiente, realizar o investimento necessário para construir indústrias modernas e que fossem capazes de competir com os países desenvolvidos era quase que improvável. “Passados quase cem anos, não houve nenhuma solução óbvia [...] para o dilema econômico do resto. Foi nesse contexto e crescimento industrial sem industrialização que o estado desenvolvimentista nasceu” (AMSDEN, 2004, p.186-187).

Se a questão é alcançar uma competitividade capaz de brigar com os países desenvolvidos e caminhar para o desenvolvimento, a intervenção do Estado torna-se essencial, tanto para dinamizar o processo produtivo quanto promover o *know how*¹. Segundo Glauco Arbix (2004, p. 13), “os mercados não podem se manter na condição de árbitros exclusivos da produtividade das empresas e das economias. Se isso acontece, as economias atrasadas tenderão a perpetuar-se no atraso”. Daí o impulso para a industrialização através de incentivos e metas juntamente com a supervisão de desempenho das empresas beneficiadas.

Desse modo, países retardatários assistiram um crescimento acelerado com o apoio do Estado desenvolvimentista baseado em quatro funções principais: administração de conteúdo local, bancos de desenvolvimento, exclusão seletiva e estímulo à formação de empresas nacionais por meio de concessão de subsídios, seja de matérias-primas ou cadeias de fornecedores nacionais (AMSDEN, 2004,).

Diferentemente da Europa, os países retardatários não tiveram um apoio significativo tal como o Plano Marshall para financiá-los, deixando os dependentes de seus próprios esforços. Assim, o banco de desenvolvimento juntamente com um plano de desenvolvimento foi fundamental para guiá-los na nova etapa. Em meio ao contexto da Segunda Guerra Mundial, os retardatários foram capazes de acumular divisas com as exportações, o que permitiu a construção de uma poupança obrigatória. Porém, em meio ao processo de industrialização e com os gastos em importações de bens, as divisas começaram a se esgotar. Foi a oportunidade para que os bancos de desenvolvimento continuassem esse processo de industrialização.

1 O “know-how” Com o significado literal de “saber como”, é um conceito usado no ramo empresarial/industrial que significa o conjunto de conhecimentos práticos, experiência e técnicas adquiridos por uma empresa ou profissional, que trazem de alguma forma benefícios e vantagem competitiva.

Primeiramente a atuação dos bancos públicos foi direcionada à infraestrutura, fazendo uso de insumos fabricados internamente e conseqüentemente aquecendo a economia. Esse momento já permite que os grupos comerciais de alguns países fossem fortalecidos pela participação nos projetos, como por exemplo o Brasil, no qual “muitas das produtoras de bens de capital pesados, por exemplo, resultaram de desdobramentos de projetos de infraestrutura pública” (AMSDEN, 2004, p.229).

Posteriormente foi dada atenção ao setor público e setores estratégicos de cada país através da exclusão seletiva, escolhendo os setores tanto públicos quanto privados, que seriam beneficiados pelo banco de acordo com as necessidades estratégicas. Estes setores, em troca dos subsídios, estariam sujeitos a um mecanismo de controle recíproco, no qual deveria cumprir metas de desempenho estabelecidas pelo banco.

O Estado atuando ativamente na superação do atraso e promotor do desenvolvimento é fundamental, e para esse esforço ser completo, a qualidade da atuação estatal e o relacionamento com setor privado devem ser marcados pela reciprocidade. Assegurando que os recursos públicos investidos no setor privado tragam um retorno para a sociedade.

Parte dos governos dos países de industrialização tardia faziam uso de fontes não tributárias de custeio, como empréstimos no estrangeiro, às instituições financeiras e à utilização de poupanças privadas. Segundo Amsden (2004, p.244), a principal fraqueza dos bancos de desenvolvimento, portanto, não foi a de gastar nas indústrias erradas, mas a de gastar muito em termos gerais. ”

Ao observar a trajetória recente do BNDES, percebemos que a estratégia de desenvolvimento do banco foi pautada no estímulo a setores emergentes, à inovação das empresas brasileiras e à formação de grandes conglomerados nacionais competitivos no mercado internacional.

Durante os quarenta anos de atuação, o BNDES foi a única fonte alternativa de capital em longo prazo no país. Utilizando a poupança obrigatória dos trabalhadores, o FAT, como capital, o banco pode financiar grandes iniciativas privadas brasileiras.

[...] O fato de o financiamento de longo prazo na economia brasileira depender da poupança compulsória doméstica e da poupança externa acarretou, diante da

inadequação da primeira, uma dependência recorrente dos financiamentos externos. A rigor, não se constituiu no país um sistema de financiamento de longo prazo com base na poupança interna, sujeitando o crescimento aos ciclos de crédito internacionais. As várias interrupções desses financiamentos e, sobretudo, aquela de maior intensidade nos anos 80, conduziram à estagnação e a hiperinflação” (CARNEIRO, 2002, p.39).

Em resumo, o papel de um banco de desenvolvimento não é apenas atuar de forma a corrigir as falhas de mercado e financiar projetos de cunho estratégico. A formulação de estratégias que favoreçam o desenvolvimento da capacidade de inovação tecnológica nacional, promover a competitividade e financiar investimentos em infraestrutura estão presentes em suas funções. A criação e a consolidação de uma instituição tal como a de um banco de desenvolvimento estão sujeitos aos acontecimentos históricos e principalmente aos desequilíbrios econômicos provocados pelas crises internacionais. Exemplo disso é a análise histórica do desenvolvimento econômico do Brasil durante o último quarto do século XX.

A partir do ano de 2003, podemos perceber um novo eixo de política industrial, o que configurou no aumento do número de empresas brasileiras atuando no exterior. Assim, como o título sugere, que parte desse processo de internacionalização e expansão das empresas brasileiras se deve ao que Amado Cervo chama de Estado Logístico. Este paradigma tem como desafio “(...) reforçar o núcleo econômico duro nacional de modo a alçá-lo em termos comparativos ao núcleo forte de nações avançadas e abrir caminho à sua internacionalização” (CERVO, 2008, p.86).

Dentre outros fatores que permitiram a internacionalização das empresas brasileiras estão o processo de abertura de capital privado, devido à liberação comercial e financeira que teve início nos anos 1990, possibilitando a compra de ações de empresas estrangeiras. As aquisições e fusões de empresas no exterior foram intermediadas através da subsidiária do BNDES, a BNDESPAR.

Visto que o desenvolvimento industrial do Brasil foi sustentado a partir de iniciativas de financiamento e incentivos através dos bancos públicos – principalmente o BNDES-, Alice Amsden defende que tais investimentos passaram por critérios para determinar a alocação de recursos em determinadas empresas. Tais critérios se baseavam

no chamado “pick the winner”, no qual o banco escolheria o setor mais competitivo e rentável para o desenvolvimento econômico do país (AMSDEN, 2004).

Diferentes setores foram “escolhidos” pelo BNDES ao longo dos anos, podemos citar, por exemplo, quando houve a criação do banco, em 1952, no qual a prioridade da época era o investimento em indústrias de base e infraestrutura.

Atualmente, visto que um dos principais objetivos do governo Lula foi uma maior inserção internacional tanto política quanto econômica, pode-se notar que a “escolha” de setores beneficiados através do BNDES estão sendo as grandes empresas brasileiras - as “empresas campeãs”, também conhecidas como “campeãs nacionais” formam as empresas que são “escolhidas” pelo Estado para receber incentivos e créditos subsidiados - com setores intensivos em trabalho e recursos naturais, que são melhores estruturadas e que possuem maiores vantagens comparativas no exterior, principalmente nos países vizinhos e na África.

Para Bugiato e Berringer (2012), a partir de 2003 as empresas brasileiras não só cresceram como também se internacionalizaram em busca de novos mercados. Dentre tais empresas, os autores mencionam as principais e que apresentam maior relevância no exterior. Sendo elas: JBS, Marfrig, Brasil Foods, Odebrecht, Camargo Correa, Gerdau, CSN, Coteminas, Vale, Fibria, Sabó, Ambev, Arteccla, Tigre, Embraer, Marcopolo, Petrobras, entre outras.

A hipótese central para explicar o desenvolvimento brasileiro no referido período está no papel do Estado e sua intervenção direta na economia e sua articulação com o setor privado, bem como de instituições especiais de crédito para financiar setores específicos juntamente com a combinação de setores produtivos líderes do processo, tal como o setor de celulose no Brasil, que apresenta um alto padrão de competitividade se destacando como o quarto maior produtor mundial de fibras de madeira. Atenta se também, ao padrão de financiamento, ou seja, a sua capacidade em financiar o investimento nos prazos e volumes requeridos.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, os quais vão dialogar sobre diferentes períodos da economia brasileira, suas instituições e políticas industriais. O primeiro capítulo, aborda o papel das instituições e sua importância dentro de uma economia de industrialização tardia, bem como a criação do BNDES e sua participação no processo de industrialização do Brasil. O segundo capítulo, promove um debate em torno

do desenvolvimentismo no país e também a sua ruptura com a ascensão do modelo neoliberal no contexto da globalização financeira. Por fim, o capítulo três, apresenta uma análise das políticas industriais do governo lula, principalmente no que tange à internacionalização de empresas brasileiras e explorando a fusão da empresa de celulose Fibria, operada pelo BNDES e BNDESPAR.

Capítulo I – O papel do BNDES no ciclo desenvolvimentista brasileiro

1.1-Debate sobre as instituições na economia brasileira

O debate em torno do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo retoma a discussão teórica sobre as estratégias e a trajetória que devem ser seguidas quando o foco é a transformação da economia. De modo geral, quando o assunto em discussão é o desenvolvimento econômico, chama a atenção o modelo e a tradição a serem seguidas, que pode ser ortodoxa ou heterodoxa. Comumente atribuímos a tradição ortodoxa ao grupo de países que já no século XIX, sob a política do liberalismo alcançaram o *status* de economia fortalecida e um desenvolvimento industrial. À tradição heterodoxa se encaixam os países retardatários que possuem uma economia subdesenvolvida e portanto, considerados de desenvolvimento tardio, seja por questões políticas, econômicas ou históricas. Nesse grupo de países do qual fazem parte aqueles da América Latina, África e Ásia, o desenvolvimento econômico iniciou-se somente no século XX, com intenso apoio do Estado e com forte influência do institucionalismo (TAPIA & GIESTEIRA, 2010).

A partir do debate sob a temática do desenvolvimento, discutiremos brevemente aqui as visões neoutilitarista e neoliberal buscando o entendimento do porquê tais “modelos” não são ideais quando o assunto é o desenvolvimento econômico dos países retardatários.

A visão neoutilitarista dominante nos anos 1980, considerava que a interação Estado e empresariado produziria uma economia estagnada. Com poderes para criar privilégios e atores privados ansiosos por tirarem proveito deles, o aparato estatal funcionaria para a simples agregação do auto interesse individual (EVANS, 2004).

Visando sua sobrevivência, as autoridades governamentais buscam apoio junto aos grupos de interesses, estes prestam tal apoio objetivando receber incentivos suficientes para que não necessitem barganhar um possível apoio a outros candidatos potenciais aos cargos do governo. Os retornos derivados da busca de lucros e benefícios “mediante atividades improdutivas acabam por dominar as atividades produtivas e, em consequência, a eficiência econômica e o dinamismo entram em declínio” (EVANS, 2004, p.52).

A busca por privilégios, definida mais comumente de “corrupção” sempre foi uma forma dos Estados do Terceiro Mundo operarem. A combinação de Estados e grupos de interesse resultaria no declínio da eficiência econômica, motivo pelo qual se deveria então reduzir a atuação do Estado na economia e substituir o controle burocrático por mecanismos de mercado.

Já o modelo neoliberal reformula o pensamento liberal clássico e propõe um questionamento entre Estado e economia, pois segundo os estudiosos neoliberais, este modelo de gestão pública é ineficiente porque limita as ações do mercado. Segundo as ideias neoliberais, quanto maior a liberdade de atuação das forças de mercado e quanto mais ampla a abertura da economia para o livre comércio, mais eficiente e mais próspera seria a economia. Desse modo, defende-se que “os mercados competitivos são suficientes para produzir o tipo de transformação estrutural que está no cerne do processo de desenvolvimento” (EVANS, 2004, p.54).

Embora esteja claro que no modelo neoliberal uma maior abertura de mercado promoveria um ambiente estável para o capital privado, cabe aqui lembrar que quando o foco é a economia dos países de desenvolvimento tardio a situação é mais complicada, pois nos leva à incógnita de como competir com países desenvolvidos.

Segundo Evans, a resposta está em “pensar em como os Estados podem ir mais longe do que simplesmente prover um ambiente estável para o capital privado”, ou seja, olhar para as relações entre Estado-sociedade, principalmente as relações que conectam o Estado aos grupos empresariais (2004, p.60). Desse modo o Estado deveria atuar como instituição, orientando e estimulando novos investimentos de modo a encorajar o empresariado a correr riscos.

Entre as instituições que podem estimular uma tomada de decisão, o Estado é um candidato óbvio. Para representar este papel, o Estado deve ir além de fornecer um ambiente previsível ou reunir capital disponível em volumes maiores. Hirschman vê o Estado como uma fonte potencial de incentivos “desestabilizadores” que tornam mais difícil fugir das decisões e, portanto, induzem o capital privado a se tornar mais empresarial. (EVANS, 2004, p.61).

Um desenvolvimento tardio implica em combinar o domínio de novas tecnologias de produção, o que em muitos casos dificulta a ação individual. Assim, o empresariado

deve ser rigorosamente estimulado pelo Estado, e este se necessário, atuar como banco de investimento para encorajá-los na transformação.

1-2 - A Industrialização no Brasil

As transformações estruturais na economia brasileira durante sua trajetória de promoção do desenvolvimento foram influenciadas tanto pelos fatores internacionais quanto os domésticos, o que justifica diversos pontos de mudanças ao longo do tempo no que se refere a suas políticas, tanto domésticas quanto nas suas relações exteriores. O aprofundamento das crises na economia internacional (1929-1933) refletiu rapidamente na economia brasileira. Os danos da crise assinalaram o ponto de ruptura do modelo primário-exportador e acelerou o início da nova etapa de desenvolvimento capitalista do Brasil, inaugurada pela revolução de 1930.

O agravamento do desequilíbrio externo estimulou parte dos governos centrais a adotar uma série de medidas protecionistas visando defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Desse modo houve um forte avanço do setor industrial no Brasil, e a indústria brasileira tornou-se o principal fator de crescimento do país a partir da Grande Depressão dos anos 1930. A crise da economia cafeeira serviu de grande estímulo para a consolidação da industrialização, que já havia sido iniciada no final do século XIX. O avanço industrial deu-se por meio do Processo de Substituição de Importações.

O Processo de Substituição de Importações representou uma mudança no centro dinâmico da economia. Sua característica principal era a industrialização fechada, ou seja, voltada para atender o mercado interno e também fortemente protecionista que se iniciou na produção de bens de consumo não duráveis, como alimentos e tecidos, e evoluiu na direção de bens de consumo duráveis e de capital (GREMAUD, 2007). O avanço industrial iniciado pelo Processo de Substituição de Importações, permitiu que o país alcançasse uma maior diversificação da capacidade produtiva, passando de um modelo agrário exportador para um modo de produção capitalista, e conseqüentemente, maior acumulação e expansão do capital estatal por meio da industrialização de modo extensivo.

A partir de 1930, foram elaborados vários projetos de desenvolvimento e políticas econômicas que contribuíram para o avanço e intensificação do processo de

industrialização e ao final da década de 1970, havia transformado a estrutura produtiva do país. Como ponto de partida para analisar os períodos de desenvolvimento e crise da economia brasileira, consideremos os anos de 1940 a 1980 no qual esteve vigente o Estado desenvolvimentista. Durante os anos de atuação do desenvolvimentismo foram empreendidos esforços na superação do atraso e na modernização da economia. Durante este período podemos observar uma expansão na economia brasileira orientado por um processo de intenso de planejamento por meio de programas econômicos que contribuíram no processo de geração de bens intermediários, e investimentos no setor de infraestrutura.

O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi criado com objetivos de combater os pontos de estrangulamentos da economia por meio de investimentos em infraestrutura, expansão da indústria de base, como a automobilística, a indústria pesada e a de material elétrico com estímulos aos investimentos privados nacionais e internacionais (LIMA, 2009). Durante o governo JK houve grande aprofundamento nas relações entre Estado e mercado, objetivando o desenvolvimento econômico. Nesse momento, o desenvolvimento industrial não era mais resultado do estrangulamento externo, mas orientado pelos investimentos governamentais, privados, nacionais e estrangeiros (TAVARES, 1976).

Nas décadas seguintes, comandado pelo ministro Delfim Neto, o Milagre econômico tinha como princípio um crescimento econômico acelerado que nesse período passou a contar com o capital estrangeiro em abundância. Com a confiança no mercado recuperada devido à estabilidade política, os recursos externos contribuíram para o aumento do capital nacional, favorecendo a atuação do BNDES. De fato, houve um crescimento acelerado durante o milagre econômico, porém após 1974 esse crescimento foi prejudicado devido ao primeiro choque do petróleo que afetou principalmente o balanço de pagamentos provocando uma recessão e aumento inflacionário na economia mundial (CARNEIRO, 2002).

Em meio a uma crise internacional e com a economia brasileira enfrentando um processo de desaceleração resultante do excesso de investimento do período anterior, o governo decide recorrer a mais um plano econômico, o II PND,

[...]o plano consistia de um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos,

conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional. (CARNEIRO, 2002, p.55)

A contratação de empréstimos para levar o plano adiante conduziu o país a um endividamento externo cada vez maior, o “que culminou com a deterioração das finanças do setor público, bem como do balanço de pagamentos da segunda metade da década de 70 em diante” (SCHATZMANN, 2006, p.94).

A crise econômica perdurava durante a redemocratização dos anos 80. Foi nessa década que segundo Amado Cervo (2008), começaram as críticas ao modelo desenvolvimentista devido à vulnerabilidade financeira provocada pelo volume da dívida externa. Ao buscar formas de se recuperar da crise, o país adota o modelo neoliberal respaldado pelo Consenso de Washington 1985². Assim, assistiu-se à derrocada do modelo nacional desenvolvimentista.

Em meio às medidas fracassadas para sair da crise econômica, o Brasil visando controlar a balança de pagamentos devido ao endividamento externo, se submete às políticas de austeridade fiscal e monetária orientadas pelo FMI. A partir daí as políticas econômicas de cunho neoliberal são continuadas até a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O progresso político que o Brasil alcançou em 1930 e 1989 deve muito a essa simbiose feita de equilíbrio de longo prazo entre concepções distintas que tiravam orla de uma sociedade complexa e se impunham as contingências do momento. Preservou-se autonomia decisória, na esfera política, e a criação de um núcleo econômico nacional forte como objetivo econômico. (CERVO, 2002, p.49).

Maria da Conceição Tavares (1976, p. 30), compara o processo de industrialização da Europa e economias centrais, que souberam aproveitar as oportunidades e não dependeram exclusivamente das exportações para o crescimento da economia, e sim,

² O Consenso de Washington constituiu-se num conjunto de recomendações que procurava defender os interesses dos bancos norte-americanos diante da “crise da dívida”. Apoiado pelas instituições multilaterais (BIRD, FMI), o Consenso forneceria o refinanciamento da dívida dos países devedores em troca de um forte ajuste fiscal e reformas no mercado, tal como abertura econômica (PEREIRA, 2011).

acompanhado de investimento autônomo juntamente com incorporação de inovações tecnológicas. Isso permitiu uma maior integração e diversificação da capacidade produtiva interna e possibilitou maiores oportunidades no mercado exterior. Já o caso dos países da América Latina, as exportações representavam o único centro dinâmico da economia.

Porém, apesar de ser o único centro dinâmico da economia, o setor exportador de produtos primários permitiu o estabelecimento de indústrias de bens de consumo interno que apresentavam baixa produtividade, dependente das demandas das exportações e da desvalorização do câmbio, que aumentavam os preços dos produtos importados e acabavam por estimular a economia nacional. Com o que restava de divisas - oriundas das exportações primárias-, importava-se matérias primas e bens de capital para reabastecer a indústria e conseqüentemente a expansão e instalação de novas unidades (TAVARES, 1976).

Uma das características da industrialização por substituição de importações é a industrialização por etapas. Partindo-se dos produtos mais facilmente substituíveis, ou seja, menos complexos e, portanto, com menor intensidade de capital e de acordo com a importância na pauta de importações, ou seja, começar pela produção de bens de consumo duráveis para posteriormente evoluir para bens de capital. Desse modo, no decorrer do processo, o país ficava mais suscetível a um estrangulamento externo, pois:

(...) à medida que o processo avança, isso acarreta em um aumento da demanda derivado por importações, ou seja, produtos intermediários e bens de capital, o que pode resultar numa maior dependência do exterior em comparação às primeiras fases do processo de substituição. (TAVARES, 1976, p.39).

Em resumo, o processo de substituição de importações pode ser entendido como um processo de desenvolvimento parcial que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir rapidamente e tardiamente a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

O desenvolvimento industrial a partir do Processo de Substituição de Importações, permitiu que o país iniciasse a década de 1960 com um significativo crescimento econômico e a constituição de grupos industriais nacionais com o apoio financeiro de bancos públicos. A política industrial sul coreana pautada nos incentivos aos grandes grupos industriais e investimentos em novos setores com o apoio do governo serviu como

inspiração ao Brasil, que seguiu essa mesma política, porém adaptando às suas peculiaridades. Assim, encontrou no BNDES o respaldo necessário para promover seu crescimento e desenvolvimento. Embora a longo prazo o processo de desenvolvimento não tenha resultado em uma emancipação econômica, verificou-se uma expansão e diversificação da produção industrial no país.

1-3 BNDES: trajetória institucional

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi o principal agente financeiro do Estado brasileiro e exerceu o importante papel de fomentador e executor de políticas econômicas, tendo participado ativamente nos principais planos econômicos, como o Plano de Metas e o II PND. Busca-se aqui apresentar um breve histórico de sua trajetória institucional.

Criado no segundo governo Vargas (1951-1954), que com sua política de governo autárquica e desenvolvimentista deu início ao processo de substituição das importações com a implantação de um parque industrial juntamente com o apoio do Banco nacional de desenvolvimento, o BNDE. Desse modo, o BNDE é criado com a finalidade de fomentar o desenvolvimento do país pela via do financiamento público em longo prazo. O banco de caráter desenvolvimentista atua com a intervenção do Estado para viabilizar o desenvolvimento da industrialização, uma agricultura moderna, exploração de recursos naturais e infraestrutura, ou seja, alterar o caráter dessa economia voltada para fora para uma economia voltada para dentro.

Segundo Costa (2003), a criação do Banco na forma de autarquia, era uma exigência do Banco Mundial, que baseado em um diagnóstico da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, previa a urgência de se realizar um projeto de infraestrutura no país, priorizando os setores de transporte e energia elétrica pois havia a necessidade de:

(...)adaptar as indústrias brasileiras a uma tecnologia mais avançada, de expandir os meios de transporte, de aperfeiçoar a canalização da poupança para as atividades do setor industrial e, principalmente, de criar um banco de investimentos, que tivesse como objetivo a concessão de empréstimos de longo

prazo às indústrias, o fornecimento de assistência técnica e auxílio à administração de empresas (COSTA, 2003, p.7).

Para que os objetivos fossem cumpridos, os recursos necessários seriam concedidos através do governo norte-americano em parceria com o Banco Mundial e com o Eximbank e teriam, como contrapartida, um montante equivalente em dinheiro, proveniente de fontes nacionais. Porém, o repasse dos recursos não tiveram a quantia que o governo brasileiro e o BNDE esperavam. Sem a devida ajuda externa, o BNDE contou com a fonte de recursos do Fundo de Reparamento Econômico. O governo agregou também outras fontes de recursos, tais como o Fundo Federal de Eletrificação, o Fundo da Rede Ferroviária Nacional, o Fundo Nacional de Pavimentação e o Fundo Especial para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários.

Apesar do corte dos recursos externos e sem capital suficiente para financiar grandes projetos, o Banco voltou seu foco para o desenvolvimento de estudos e diagnósticos. Assim, o Banco passou a adquirir técnicas para análise de projetos, pensando em estratégias

(...)de ação global, a partir da ideia de subdesenvolvimento e (alguns deles) do marco conceitualizado pela abordagem estruturalista, resultante da influência que passa a exercer sobre os quadros intermediários do Banco, o acordo CEPAL-BNDE, estabelecido desde 1953” (MARTINS, 1985, apud Costa, 2003: 87).

Após o governo de Vargas, o seu sucessor Juscelino Kubitschek (1956-1961) mantém essa política desenvolvimentista. Passados três anos após sua criação, o BNDE caminha para a consolidação na construção da economia brasileira. Nesse período o banco atuou ativamente no Plano de Metas (1956-1960), financiando principalmente os setores de energia elétrica e transporte, com “ênfase no ferroviário, os quais absorveram 95% do total financiado até 1956” (Viana, 1981 apud Costa, 2003: 94).

Durante o período de vigência do Plano de Metas, os recursos do banco ficaram divididos em 41% no setor de insumos básicos, 50% em infraestrutura, 7% em equipamentos e 2% em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. (Currello, 1998 apud Costa, 2003: 17). Os financiamentos desse período foram concedidos sob taxas

de juros abaixo da inflação, com prazos de carências longos que possibilitavam tranquilidade às empresas para estabelecerem seus projetos, pois o banco não visava o lucro, e sim fornecer um ambiente propício à expansão das indústrias brasileiras.

No ano de 1964 foi implantado o regime militar no país, o novo regime permaneceu com a política desenvolvimentista e junto com esta política inúmeros planos econômicos com o intuito de recuperar a economia que estava prejudicada desde o fim do governo JK.

As medidas aplicadas pelo Programa de ação econômica do governo (PAEG) contribuíram para o controle da inflação, mas não foi suficiente para recuperar o ritmo da economia. Como alternativa foi aplicado um novo plano, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) com propostas de estimular o crescimento e consolidar a infraestrutura nacional. Com a finalidade de atender as propostas dos planos econômicos, o BNDE adquire novos recursos, passando a oferecer incentivos não somente a grandes indústrias, mas também pequenas e médias empresas e investimentos em pesquisas no setor de tecnologia industrial. O que possibilitou o período denominado “milagre econômico”.

Nesse período já era possível notar uma mudança substantiva na economia, os obstáculos da infraestrutura já haviam sido solucionados, desse modo, o Banco procurou se adequar às outras necessidades do país. Até então, o setor público recebia a maior parte dos financiamentos, na década de 60 os recursos passam a ser redirecionados principalmente ao setor privado nacional.

Como citado anteriormente, o regime militar no Brasil continuou com a proposta desenvolvimentista, isto é, não significou um isolamento do Banco. Este inclusive, é reconhecido como principal instrumento da política do Governo Federal e é criado o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME).

Além de estar mais integrado, o raio de ação do BNDE se estendeu e seus recursos aumentaram, devido à criação de mais quatro fundos, além do FINAME, sob a sua administração. São eles: FIPEME (Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas), FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico), FUNDEPRO (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) e FMRI (Fundo de Modernização e Reorganização Industrial). (COSTA, 2003, p.26).

O período do “milagre econômico” apesar de promover intenso crescimento econômico e aumento do capital nacional, gerou também o aumento da dívida externa, elevadas taxas de inflação e o agravamento das desigualdades sociais. Um dos motivos dessa reviravolta foi devido à crise do petróleo em 1973, afetando novamente a economia brasileira.

A elevada taxa de inflação prejudicou a atuação do BNDE, fazendo com que o governo seguinte buscasse formas de recuperar os danos e dar continuidade aos investimentos na indústria. Somado a isso, como dito anteriormente, o país estava sob fortes desigualdades sociais o que levou a uma nova função do banco de desenvolvimento, o de investir em desenvolvimento social e urbano, alterando a sigla de BNDE para BNDES.

A década de 70 marcou um período de importantes mudanças institucionais no Banco. Nesse período o BNDES, de acordo com a Lei nº 5.662 de junho de 1971, deixou de ser uma autarquia e se tornou uma empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, o que implicava maior autonomia para a instituição (COSTA, 2003, p.27). Houve mudança também na fonte de recursos do Banco, que foi transferida para os recursos do PIS-PASEP, em 1974, com uma fonte de recursos maior, o Banco passou a ser o principal financiador de projetos de longo prazo.

Além disso, o BNDE assumiu uma postura dinâmica e efetuou estudos que objetivavam identificar os setores, nos quais a iniciativa privada poderia atuar. Isto possibilitou a viabilização de importantes projetos nos segmentos siderúrgico, bens de capital, papel e celulose, petroquímico, cobre, alumínio, estanho e zinco. (COSTA, 2003, p.32).

O fato de as empresas estatais terem se ampliado e conquistado a sua autonomia, permitiu que o BNDES se voltasse para a empresa privada nacional, pois as estatais agora poderiam contar com fontes externas de crédito.

“O BNDE passou a adotar como objetivo prioritário o fortalecimento da empresa privada nacional, ao constatar que o fator dimensão, ou seja, ‘economia de escala’ é determinante do grau de competitividade das indústrias em grande número de setores e que, em decorrência, o forte esforço de capitalização requerido para a

implantação de projetos de grande porte era elemento inibidor do setor privado, favorecendo a crescente participação das empresas públicas e estrangeiras” (BNDE, 1982 apud Costa, 2003: 14).

A partir da primeira metade dos anos 80 o Brasil passa por uma grave crise fiscal e, ao final da década, adota mudanças no modelo de política que passa de uma perspectiva desenvolvimentista para um modelo neoliberal, enfatizado principalmente na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O modelo desenvolvimentista e intervencionista que teve início na Era Vargas, e que permitiu a industrialização do país deixou uma grande dívida externa e elevadas taxas de inflação. Sendo assim, o modelo neoliberal primeiramente implantado no Reino Unido surgiu como uma alternativa para mudar o rumo da economia do Brasil.

A crise financeira que atingiu os Estados Unidos nas décadas de 1970-80, se propagou entre os países em desenvolvimento, entre eles, o Brasil. Os financiamentos às empresas privadas estavam sob taxas de juros flutuantes, e com a crise, a rápida elevação nas taxas de juros internacionais resultou no aumento da dívida externa.

Para tentar contornar esta situação, o governo buscou ajuda junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e conseqüentemente teve de adotar as medidas de austeridade fiscal propostas pelo Fundo.

Além do problema do endividamento externo, agravado pela elevação dos juros, o país sofria com a deterioração das relações de troca, pois o preço das importações, puxado pelo preço do petróleo, que tinha grande peso na pauta das importações, aumentava substancialmente, enquanto o preço das exportações caía. A deterioração das relações de troca dificultou o equilíbrio no balanço de pagamentos, exigido pelo FMI, o que levou o governo a colocar em prática um ajuste recessivo. (BAER, 1993 apud Costa, 2003: 77).

A política recomendada pelo FMI e adotada pelo Brasil produziu resultados catastróficos, tais como:

(...) queda de 4,3% do PIB, em 1981 e de 2,9%, em 1983; redução das taxas de investimento entre 1981 e 1985; aumento das taxas de desemprego; arrocho salarial, crescimento da dívida interna, fragilização financeira do setor público e elevação das taxas de inflação, que subiram de 100% em 1980 para 150% em 1983 e 220% em 1984. (FILGUEIRAS, 2000 & BAER, 1993 apud Costa, 2003: : 75 e 76; 104).

Em meio à crise econômica, o banco é solicitado a colaborar com as novas necessidades econômicas, ou seja, voltar a contribuir para o fortalecimento financeiro das empresas estatais e privadas.

Em 1982, o BNDES ganha uma nova subsidiária, a BNDES Participações (BNDESPAR), “a qual foi resultado da fusão das subsidiárias FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, e surgiu com o objetivo de apoiar a capitalização de empresas sob o efetivo controle nacional, por meio de participações societárias.” (Rattner, 1991 apud Costa, 2003: 70).

No ano de 1984, a economia americana se recupera da crise e volta a contribuir com as exportações brasileiras, colaborando para a retomada do crescimento do país. No entanto, embora os efeitos da crise tenham atenuado, a cartilha a ser seguida pelo FMI não combateu a inflação, que nesse período alcançou níveis altíssimos. Nos anos seguintes, a política neoliberal ganha força e o papel do BNDES passa a ser de financiador das privatizações de empresas estatais. Apesar da venda das empresas estatais e com a diminuição dos gastos nos cofres públicos, os serviços públicos que de acordo com o novo modelo de política ganhariam mais atenção, não avançaram quanto ao esperado. Em resumo, podemos perceber que o processo de desenvolvimento da economia brasileira foi marcado pelos graus de dependência com o exterior –principalmente de capital- e a autonomia em diversos momentos históricos, interferindo positivamente ou negativamente no modo de crescimento.

Capítulo 2 – O velho e o novo desenvolvimentismo no contexto da globalização financeira

2-1 Debate sobre o desenvolvimentismo e teorias desenvolvimentistas

Fortemente influenciado pelo estruturalismo e pela macroeconomia keynesiana na teoria econômica do desenvolvimento e difundida por autores como Celso Furtado e Raul Prebisch, o desenvolvimentismo se tornou a ideologia econômica dominante nos anos 50 como o projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal (BIELSCHOWSKY, 2004). Logo, este conceito foi utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento.

Partindo do processo histórico no qual se consolidou o pensamento econômico teórico, temos em 1948 a formação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). A CEPAL combinou a tese sobre as transformações históricas do sistema centro-periferia com a análise das estruturas produtivas, o que possibilitou identificar os problemas e as tendências do crescimento típicos dos países subdesenvolvidos.

Conforme apresenta Castro (2012),

os principais problemas das economias latino-americanas que justificavam, no diagnóstico da CEPAL, um esforço de industrialização através de proteção aduaneira e da ação do Estado eram: 1- a deterioração dos termos de troca, 2- o desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos (em relação a exportar produtos de baixo valor e importar produtos de alto valor), 3- os rendimentos crescentes da indústria, 4- o desemprego (aumento da população, não domínio de técnicas de capital intensivas, setores com baixo desenvolvimento para absorver mão de obra, conseqüente da automatização), 5- vulnerabilidade a ciclos econômicos, 6- a existência de economias de escala na indústria, 7- a indivisibilidade do capital- o que justificava a ação do estado dando o passo inicial” (p.134).

O desenvolvimentismo brotou como uma resposta e uma estratégia nacional para superar o subdesenvolvimento: fenômeno, portanto, peculiar da própria América Latina –

e de outros países “do resto” com problemática semelhante, principalmente da Ásia e África, embora em período posterior, com a possível exceção do Japão (FONSECA, 2015).

Menciona-se inicialmente Bielschowsky (2004, p. 7), a quem se deve a formulação mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia:

Entendemos por desenvolvimentismo, [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (p.7).

Isto posto, entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada por governos para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, principalmente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (CGEE, 2013).

As teorias desenvolvimentistas se subdividem em três, são eles, o nacional desenvolvimentismo, o desenvolvimentismo dependente-associado e social desenvolvimentismo. Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, porém com modos diferentes de relação com o mercado.

No nacional desenvolvimentismo é defendido a constituição de um capitalismo industrial moderno no país, com intervenção do estado na economia e investimentos em setores básicos. Os defensores desta teoria consideram que a acumulação de capital nos setores estratégicos não pode aguardar e/ou depender da iniciativa do capital estrangeiro, necessitando de controle e comando interno de agentes capitalistas nacionais. Dessa forma o Estado tem a missão de completar a concentração de capital e realizar o desenvolvimento

capitalista. Assim, o Estado promove a poupança forçada e investe isso no setor industrial e em infraestrutura (PIRES; DIB, 2013).

Já no desenvolvimentismo dependente-associado, faz-se o uso de investimentos externos, principalmente de grandes empresas oligopolistas, para alavancar um padrão de “industrialização restritiva”. Não exclui de vez o Estado nem as burguesias locais, mas estabelece entre eles outro tipo de associação, numa relação de subordinação ou dependência ao capital estrangeiro (FONSECA, 2015). Por último, o social desenvolvimentismo, corrente na qual se aproxima da tradição desenvolvimentista clássica, porém incorpora e amplia a centralidade da questão social. Segundo Bastos (2012) as propostas do social-desenvolvimentismo apontam para a relevância da distribuição da renda, das políticas sociais e redução da pobreza para a ampliação do mercado de consumo de massa.

Embora haja distinções sobre as teorias, os autores concebem o desenvolvimentismo como fenômeno delineado a economias capitalistas e vários deles salientam que os governos precisaram constituir base social e política para executar o projeto. Ainda que tenha sofrido retrocesso nas últimas décadas do século XX devido a globalização e a propagação do neoliberalismo, questionamentos sobre “o retorno do desenvolvimentismo, assim como propostas para um “novo desenvolvimentismo”, sugere que este é fenômeno enraizado nas sociedades latino-americanas” (FONSECA, 2015), capaz de sobreviver mesmo diante de conjunturas adversas e adaptar-se a novas circunstâncias.

2-2 Globalização do capital e liberalização financeira

A década de 80 marcou um período de crise e também o esgotamento das políticas de cunho desenvolvimentistas, dando lugar aos defensores do Estado mínimo. Foi nesse período também que o mundo se encontrava em uma nova configuração, adaptando se aos processos da globalização e as inovações das tecnologias de informação e comunicação (TIC). “Nessa nova configuração, o Estado deixou de ter o controle da economia, passando a ser apenas mais um ator” (DUPAS, 2005, p.21).

Nessa mudança, o foco do Estado não é mais a de fomentar o crescimento econômico e sim de criar um ambiente propício para que o setor privado promova esse

crescimento, foi nessa lógica que a globalização encontrou no neoliberalismo a facilidade para que os mercados procurassem novas fronteiras, nas quais pudessem desfrutar de uma produtividade maior, melhor e com um menor custo de produção. Com as TIC, tornou-se possível a fragmentação das cadeias produtivas que permitiu a produção de peças e produtos em diversos locais diferentes, a partir de uma empresa terceirizada ou não.

Segundo Dupas (2005, p.21), essa nova forma de produção levou as corporações a uma busca frenética dos mercados globais, com uma necessidade de investimentos em grande escala para a manutenção da liderança tecnológica, resultando na dispersão do investimento direto internacional. A mobilidade internacional de capitais especulativos e a abertura econômica dos países para bens e serviços, permitiram a desregulamentação dos mercados domésticos para transações financeiras internacionais e o desenvolvimento das indústrias de informática e comunicações.

Visando atrair capitais externos de longo prazo, para financiar os investimentos e aumentar a competitividade do sistema produtivo, o governo brasileiro, aderiu à abertura comercial, dando início em 1989 ao Programa Nacional de Produtividade e Competitividade. Com a redução das alíquotas e a taxa de câmbio valorizada, foi possível a importação de máquinas e equipamentos modernos. Anos depois, essa indústria melhor equipada, mais eficiente e competitiva empenhou-se para conquistar novos mercados externos.

Essas mudanças da economia mundial provocadas pela globalização afetaram o pensamento econômico brasileiro. Conscientizando os de que o afluxo de capitais externos e novas tecnologias são fundamentais para elevar o nível de emprego e promover o desenvolvimento econômico. Para tanto, o discurso hegemônico da abertura de mercados foi apenas uma parcela das reformas pelas quais o Brasil enfrentaria no último quarto do século XX. A redução do papel do Estado na economia e a política de privatizações fizeram parte de novo projeto político-econômico guiado por Fernando Henrique Cardoso.

2-3 O Governo FHC (1995-2002) e Privatização

O final do século XX marca a ruptura com o modelo brasileiro de crescimento com elevada participação do estado e proteção tarifária, embora os primeiros passos tenham surgido na gestão Collor, o processo se aprofundou no governo seguinte. Bem-sucedido

como mentor do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994, com promessas de um novo projeto político-econômico moldado sob as diretrizes do liberalismo econômico (CASTRO, 2011).

No governo anterior, a política industrial havia ficado abaixo dos objetivos traçados, e sempre subordinada à questão prioritária do combate à inflação. E os planos econômicos Collor I e II, não apenas fracassaram em eliminar a inflação, como resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Assim, para a retomada do crescimento econômico sustentável, seus principais objetivos eram reduzir a participação estatal nas atividades econômicas e conceder tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro (COSTA,2011).

Dentre as reformas do discurso neoliberal, foi direcionado atenção especial a abertura econômica de capital e a privatização de empresas e serviços públicos. Por privatização entendemos que é um processo:

[...] sustentado por três aspectos políticos específicos. Por um lado, a intenção de diminuir o poder dos sindicatos do setor público [...]. Por outro, mediante a difusão de estratégias de privatização, os governos captam recursos a curto prazo. Graças a venda de empresas e instituições públicas o governo obtém recursos que lhe permitem certo tipo de inversão, às vezes com uma frágil fiscalização e mediante a qual é possível superar os cortes do gasto público. [...]. Em última perspectiva, as privatizações criam uma nova clientela de gerentes, administradores e acionistas. (THERBORN, 2000, p.84-85)

Desse modo, o resultado das privatizações seriam um aumento de eficiência, combate à corrupção e redução da burocracia aliados a recomendação de se concentrar a ação estatal nos serviços típicos de governo. A criação de nova clientela mencionado por Therborn era também um dos principais objetivos do governo, pois seria por meio das privatizações de empresas que a haveria uma maior entrada de capital externo, os IEDs.

Durante o primeiro mandato, os esforços de política fiscal foram canalizados para uma proposta de reforma estrutural, especialmente com a tentativa de aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público,

além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes (TUROLLA, 2003, p.196).

O Programa Nacional de Desestatização (PND), considerado ser um instrumento estratégico para a reforma do Estado e redução da dívida pública, deu início ao processo de privatização. O tema ganhou repercussão no país e passou a fazer parte das discussões cotidianas, gerando debates e muitas críticas, especialmente depois que a Companhia Vale do Rio Doce foi incluída no pacote das empresas a serem privatizadas (BNDES, 2012). O processo se iniciou com as empresas de telecomunicações e energia elétrica e posteriormente evoluiu para as demais empresas.

Em 1984, o BNDES havia iniciado estudos que resultaram no Planejamento Estratégico com foco na “Integração Competitiva” que visava integrar as indústrias brasileiras na era da globalização, modernizando a produção e incentivando-as a se arrisquem no mercado internacional. Com a ruptura da política desenvolvimentista e os novos rumos que o País havia tomado, o Banco decidiu mudar sua política. Começou a financiar as privatizações, a apoiar a abertura do comércio e a integração competitiva.

As privatizações foram acompanhadas da criação de agências reguladoras dos serviços de utilidade pública – como a de telecomunicações (Anatel) e de energia elétrica (Aneel) – que visavam defender os interesses dos consumidores, garantir o cumprimento dos contratos e a qualidade dos serviços, além de estimular novos investimentos no setor. Foram incluídos os setores de transporte (rodovias, metrô e portos) e financeiro. Além disso, as privatizações começaram a ser feitas também no âmbito estadual, com o auxílio do Governo Federal (BNDES, 2012, p.116).

Já a subsidiária do BNDES, a BNDESPAR coordenou o processo para devolver à iniciativa privada as empresas que se encontravam sob o seu controle acionário.

Ao final do processo, foram privatizadas 13 empresas, que geraram recursos expressivos, equivalentes a 539,4 milhões de dólares. Entre as empresas privatizadas, destacam-se a Aracruz Celulose, a Companhia de Tecidos Nova América, a Caraíba Metais, a Máquinas Piratininga do Nordeste, a Máquinas

Piratininga S.A., a Sibra, Celpag e a Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida. (BNDES, 2012, p.95)

Em resumo, entre 1995 e 2002, foram vendidas 38 empresas e as receitas somaram 27,8 bilhões de dólares. Com o resultado das privatizações e o volume de operações efetivadas pelo BNDES, o Banco recuperou sua capacidade financeira e colocou o programa brasileiro de privatizações entre os maiores já realizados no mundo (BNDES, 2012).

Mas apesar do PND bem-sucedido, as finanças públicas deterioraram durante o primeiro mandato. Após a crise asiática em 1997 e com o aumento dos juros internos para manter a âncora cambial, houve redução da arrecadação tributária e o déficit primário aumentou. Porém os efeitos só foram sentidos no período posterior, ou seja, no segundo mandato. Segundo Giambiagi

[...] embora houvesse dificuldades inegáveis para viabilizar politicamente uma estratégia fiscal ortodoxa, o fato é que as autoridades não exibiram o mesmo rigor, antes de 1998, na adoção de mecanismos de controle das contas públicas, o que veio a se revelar depois, a partir de 1999, no contexto da crise externa e fiscal que gerou a necessidade de negociar o acordo com o FMI no final de 1998/ início de 1999 (2002, p. 39)

Cabe aqui analisar os impactos da mudança de modelo econômico sobre a formação nacional. Para Amado Cervo (2008), a era Cardoso, sem projeto de desenvolvimento e sem recursos, provocou a estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de 60 anos de desenvolvimento caracterizado pelas mais elevadas taxas de crescimento entre os países do mundo capitalista.

Assim, entre os prós e contras, percebemos no governo neoliberal que o choque da abertura despertou os empresários brasileiros, tanto dos setores público quanto privado, que estavam acomodados ao abrigo do protecionismo exacerbado proporcionado pelos governos desenvolvimentistas. Face a inundação de produtos estrangeiros, esses empresários foram forçados a modernizar suas plantas e métodos. A resposta foi positiva e, desse modo o choque de abertura contribuiu para elevar a produtividade sistêmica da

economia brasileira (CERVO, 2008). Já os impactos negativos se caracterizam pelo aprofundamento de dependências sociais, estruturais, financeiras e empresarial.

2-4 O velho e o Novo Desenvolvimentismo

Desde os anos 1930 o nacional-desenvolvimentismo exerceu uma forte influência ideológica e política no País, até o seu declínio nos anos 1990 com a ascensão do neoliberalismo nos governos FHC. Porém, após verificar danos sociais e baixo desempenho macroeconômico, a agenda neoliberal deu lugar a uma nova ideologia que propôs ser um desenvolvimentismo repaginado.

Acompanhado do prefixo “novo” ou “neo”, os primeiros estudos sobre o novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula, escritos por Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado e professor emérito da FGV-SP. Bresser Pereira discursava sobre uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo. Segundo ele, o novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional, maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica (CASTELO, 2012).

Considerado o desenvolvimentismo exportador do setor privado, o novo desenvolvimentismo difere em vários aspectos do velho desenvolvimentismo, pautado no dirigismo estatal para assegurar o crescimento acelerado. A partir dos estudos de Bresser, surgiram várias composições sobre o novo desenvolvimentismo, porém aqui, limitaremos a proposta defendida por Sicsú, Paula e Michel (2005).

Segundo Sicsú e cia, diferente dos anos 1950, o País estava em uma nova fase da economia, com os sistemas financeiros integrados e disputas internacionais mais complexas e acirradas, o que exigia uma alternativa às políticas neoliberais e ao velho desenvolvimentismo, sendo este, portanto o novo desenvolvimentismo, sintetizado em quatro teses:

1) não há mercado forte³ sem Estado forte⁴; 2) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; 3) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; 4) não é possível reduzir a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas (p.35).

Esse novo projeto objetiva então a estabilidade macroeconômica, reduzindo incertezas e criando um ambiente estável para o investimento privado. Isso inclui tanto “a regulação estatal das taxas de juros, do câmbio e dos salários, quanto a redução da vulnerabilidade externa para defender a economia de choques externos e volatilidade dos fluxos de capitais” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.513). Propostas específicas de políticas macroeconômicas, de programas sociais e reformas necessárias para o sistema financeiro nacional.

Como política aplicada vemos, no governo Lula, o novo desenvolvimentismo como complementar as suas políticas, diga-se complementar, pois não houve substituição completa das políticas fiscais neoliberais. Segundo Moraes e Saad-Filho (2011) a partir de 2006, durante o governo Lula, a política econômica brasileira sofreu uma inflexão, com resultados macroeconômicos positivos com crescimento constante do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais, tanto privadas quanto estatais e distribuição de renda com redução da pobreza.

A esses resultados, são associadas as várias inovações introduzidas e defendidas pelo novo desenvolvimentismo, tais como:

³ Um mercado forte é um “mercado com elevada capacidade de ofertar e de abrigar produtores grande, médios e pequenos. [...] pois sem um estado forte, monopólios tendem a se estabelecer, trazendo para os empresários a sensação de lucro fácil. [...] sem um estado forte o mercado será anêmico, “comodista” em que os empresários perdem o ímpeto revolucionário da inovação. O mercado forte deve estimular a concorrência, buscar por melhores salários, pela redução dos custos e de preços, menos desemprego e serviços mais qualificados (Sicsú, Paula e Michel, 2005).

⁴ Por Estado forte entende-se permitir políticas macroeconômicas defensivas e expansionistas, de modo a reduzir a vulnerabilidade externa e expansionista no sentido de estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional. Regular a concorrência para evitar a eliminação de médios e pequenos empresários e a formação de oligopólios ou monopólios. O estado deve ainda estabelecer uma política tributária progressiva a fim de reduzir as desigualdades de renda (Idem).

[...]estimulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo. (MORAIS; SAAD-FILHO, apud Barbosa e Souza, 2010, pp.69-70)

Já no campo da redução da desigualdade e da distribuição de renda, foi feita a expansão do programa Bolsa Família, que tem por objetivo garantir uma renda mínima para as famílias carentes. Juntamente com o aumento do salário mínimo, assegurado também aos aposentados e pensionistas. No que tange a investimento produtivo e infraestrutura, Fonseca (2012) coloca o programa de investimento plurianual, o PAC⁵ como indutor do crescimento por priorizar setores e diagnosticar gargalos para o crescimento de longo prazo, sobretudo em energia e transporte.

[...]com previsão de investimentos, estatais ou privados, incentivos fiscais e credito através de órgão oficiais como BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Os bancos brasileiros passaram relativamente incólumes pela atual crise, assim como grandes empresas, a exemplo da Petrobrás, Vale, Gerdau, Embraer dentre outras. Todos esses fatos somados criam um clima favorável, o qual se associa a eventos simbólicos na área externa com crescimento dos investimentos das empresas brasileira no exterior (Idem, p.7-8).

O pensamento econômico brasileiro, a partir do novo desenvolvimentismo, recolocou em tela alguns grandes temas nacionais, como soberania na política externa, integração regional e inserção na divisão internacional do trabalho, industrialização e inovação tecnológica, distribuição de renda, nova classe média e superou aspectos importantes decorridos do desgaste do neoliberalismo.

⁵ Programa de Aceleração do Crescimento.

Capítulo 3 - A política industrial do governo Lula e o processo de internacionalização da economia brasileira

3-1 A política industrial vertical do governo Lula

A partir de 2005, verificou-se um novo eixo de política industrial, destinada a formação de grandes empresas transnacionais e à recuperação da autonomia na economia nacional. Essa política configurou em uma expansão do investimento direto brasileiro no exterior por meio de grandes fusões, aquisições e projetos de investimentos fora do país, os quais foram financiados por recursos públicos, operada pelo principal banco de desenvolvimento estatal, o BNDES. Uma característica importante desse movimento foi a concentração em setores nos quais o Brasil já é competitivo, como os intensivos em mão de obra, infraestrutura e recursos naturais. Fundamentadas em partes pelo novo desenvolvimentismo, o governo Lula se preocupou também em assegurar condições financeiras e institucionais ao empresariado brasileiro.

Com uma das maiores taxas de crescimento do PIB em mais de duas décadas, a economia brasileira convive, nos últimos anos –desde a liberalização financeira- com a expansão do investimento direto no exterior, decorrente de empresas, estatais ou privadas, que começaram a adquirir ativos e estabelecer operações produtivas em outros países em volume mais significativo. A economia fechada e de reduzida inserção internacional, deu lugar a um processo de abertura cada vez mais acentuado (ROCHA, 2014).

Gráfico 1:



Segundo Narula e Zanfei (2005), os investimentos diretos no exterior por meio de fusões, aquisições e instalação de unidades, são estratégias de atuação mundial que tornou possível o crescimento de muitos países emergente nas últimas décadas. Assim, o IDE atua com um relevante papel no processo de transformação econômica pois permite, em curto prazo, o aumento da produtividade e do capital, e eleva o nível de emprego e renda. Além disso, a relação IDE e crescimento econômico proporciona ganhos de eficiência em conhecimento produtivo e tecnológicos gerados pela competitividade com as empresas estrangeiras.

Considerado uma alternativa segura para o crescimento das empresas, a internacionalização produtiva permite que os empresários fiquem expostos a padrões internacionais de produtos, tecnologias e métodos de gestão, gerando importantes retornos que refletem positivamente nas operações domésticas. Cabe ressaltar que este processo de internacionalização independe somente do empresariado, que segundo Rocha (2014), pode ser instrumentalizado também pelo Estado, levando em conta seu próprio interesse como ação de política externa, visando tanto o fortalecimento da indústria local quanto um meio de posicionar-se mais incisivamente no cenário internacional.

O processo de internacionalização das empresas brasileiras condicionou-se com apoio governamental como instrumento de política industrial. A concentração de investimento em setores intensivos em trabalho e recursos naturais foi priorizada por tratar-se dos setores mais competitivos da economia brasileira e que, portanto, apresentariam projetos eficientes e estruturados no curto prazo comparado aos setores menos competitivos, como os intensivos em tecnologia, no qual, dependeriam de um prazo maior para se tornarem viáveis.

As intervenções de escolhas de setores, abordada por Amsden (2004) como “pick the winner”, são alvos de críticas, entretanto, é considerado uma compreensão equivocada da ideia de política industrial. Pois de acordo com Johnson (1984 apud Suzigan & Furtado, 2010: 9) “não implica a substituição dos mecanismos de mercado por decisões burocráticas, ao contrário, resulta de esforços cooperativos dos setores público e privado para entender a natureza da mudança tecnológica e antecipar seus prováveis efeitos econômicos”. Desse modo, a política industrial não significa promover tecnologias que provavelmente não seriam capazes de se desenvolver autonomamente, e sim, contribuir com recursos e instituições para que essas tecnologias possam alcançar rapidamente a eficiência industrial, de modo a se equiparar ao mercado internacional para se tornarem internacionalmente competitivas.

Políticas industriais tem por objetivo intervir nas estruturas econômicas e no funcionamento dos mercados e, para que haja uma consolidação eficaz, a política industrial demanda que a articulação dos planos e dos objetivos mais específicos possam abranger um número suficientemente amplo e consistente de beneficiados. Questão essa que retoma o debate entre duas perspectivas, a política industrial horizontal e a vertical. Defendida em sua maioria pelos economistas ortodoxos, a política horizontal se caracteriza por ser neutra, sem demonstrar favoritismo ou definir escolhas de setores, estes defendem a melhoria do ambiente empresarial como um todo sem distinções.

Já a segunda, consiste principalmente em escolhas claras de indústrias e setores estratégicos favorecendo empresas “ escolhidas” pelo Estado, por meio de incentivos ou benefícios e

[...] não impondo restrições para que, quando necessário, apenas uma firma de determinado setor receba incentivos. Baseada na economia evolucionária neoschumpeteriana, essa corrente preconiza a inovação como causa primordial do desenvolvimento, em um processo em que tecnologias, instituições, setores e firmas evoluem de forma conjunta e complementar (ROCHA, 2014, p.85-86).

O Estado atuando como protagonista do processo seletivo, pode, numa perspectiva de bem-estar ou de maximização de resultados, pretender acelerar o alcance do resultado final do processo competitivo, evitando os custos de projetos que demandam um prazo mais longo. A escolha de tecnologias e de padrões exemplifica bem este caso. Foi com o foco nessa política industrial vertical, que o governo Lula, promoveu a internacionalização de empresas nos últimos anos (ROCHA, 2014; SUZIGAN & FURTADO, 2010).

Um dos principais mecanismos dessa política é a utilização dos recursos do BNDES, cuja permissão depende de uma decisão prévia do governo. O BNDES além de financiar diretamente os projetos, promove também a compra de participação acionária das empresas, aquisição de títulos de dívida privados (debêntures), fusões e aquisições, por meio da BNDESPAR, sua subsidiária. O BNDES atua como uma importante instituição no Brasil, principalmente para o setor privado, pois nele encontra suporte para financiar seus projetos em condições extremamente favoráveis, com taxas de juros mínimas e aplicadas a longo prazo, que são, em parte, subsidiadas pelo Tesouro Nacional.

A política industrial vertical de fato ganhou força com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC). Que tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. E para conduzir a retomada do desenvolvimento sustentável da economia brasileira, a PITCE se dividia em três pilares da política industrial sendo elas: (i) geração e absorção de tecnologias, com destaque para as tecnologias portadoras de futuro (biotecnologia e nanotecnologia); (ii) modernização do setor industrial, buscando aumentar a eficiência produtiva e (iii) ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadorias com maior valor agregado (IEDI, 2004).

Considerada o pilar central da PITCE, a inovação, visava se aprofundar na indústria, particularmente através do aumento das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Para isso foram estabelecidas uma série de ações, que vão desde novas leis de incentivo fiscais, da melhoria da relação público-privado, do aumento substancial do crédito para atividades de pesquisa nas empresas, bem como, o aumento de bolsas de pesquisa elaborados a partir dos dados do IBGE, Ipea e de outros organismos de governo.

As ações envolvem: a) incentivar as atividades de inovação na empresa, através de incentivos fiscais (lei do bem - 11.196 de 11/2005), créditos (R\$3 bilhões pelo BNDES e Finep), compras governamentais e possibilidade de subsídio direto às empresas (lei de inovação), simplificação de procedimentos (incentivos fiscais automáticos, procedimentos simplificados para novos programas Finep); b) desenvolvimento de instrumentos diferenciados para cada tipo de público – empresas nascentes de base tecnológica; pequenas, médias e grandes empresas; c) fortalecimento do sistema de propriedade intelectual (INPI); d) apoio ao desenvolvimento de instituições públicas de pesquisa; e) eliminação de entraves legais à aproximação entre instituições públicas de ciência e tecnologia (ICTs – universidades, institutos tecnológicos etc.); e) formação de recursos humanos, através do aumento dos cursos de engenharia e das bolsas direcionadas a áreas tecnológicas (MDIC, 2006).

Já na modernização industrial, a proposta era abranger as áreas de produção, gestão, tecnologia, design e patentes. Incluindo principalmente as empresas de menor porte, geralmente associadas a setores industriais considerados tradicionais (IEDI,2004). Neste quesito, a PITCE incorporou várias novidades, principalmente no que tange a pequenas e médias empresas (PMEs). Isto porque, “além do potencial empregador dessas empresas,

há um diagnóstico amplamente difundido de que as PMEs sofreram mais com a abertura e a defasagem cambial do Plano Real, caracterizando-se como o pólo mais frágil do tecido industrial” (MDIC, 2006).

Com o intuito de diminuir as dificuldades enfrentadas pelas PMEs para acessar linhas de financiamento para troca/compra de equipamentos - o principal fator que induz à inovação nas empresas- foi criado o programa Modermaq, que financiaria tais equipamentos a prestações fixas através do cartão BNDES e cartão de crédito pré-aprovado para bens de produção, e a substituição/compra de máquinas. O programa Modermaq de

[...] setembro de 2004 a junho de 2006 realizou 7.069 operações no valor de R\$2,54 bilhões, dos quais R\$13,42 milhões desembolsados para agropecuária, R\$926 milhões para comércio e serviços (construção, transporte terrestre, entre outros), R\$131,4 milhões para indústria extrativa e R\$1,5 bilhões para a indústria de transformação (MDIC, 2006, p.29).

Lançado em agosto de 2006 pelo BNDES, o Programa de Competitividade das Empresas do Setor Industrial (Procomp) com dotação orçamentária de R\$ 1 bilhão, fomentaria o fortalecimento das indústrias de médio porte (com receita operacional bruta entre R\$ 60 milhões e R\$ 300 milhões/ano) e suas cadeias produtivas, de forma a ampliar a competitividade do setor frente à concorrência internacional, recompondo e consolidando a competitividade de empresas do setor industrial. O governo concedia ainda, o financiamento do capital de giro para empresas do setor industrial, o Giro CAIXA, uma outra modalidade de empréstimo, voltado para médias empresas independentes dos setores, sejam elas dos setores industrial (inclusive agroindústria), comercial ou de serviços (MDIC, 2006)

As ações na área de inserção internacional e exportações, voltavam-se para a expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos e serviços. Incluindo financiamento, simplificação de processos tributários, estímulo à criação de filiais no exterior e à sua internacionalização. A grande insistência no apoio à internacionalização das empresas brasileiras esteve quase sempre ligada ao desejo de alcançar uma posição mais destacada no cenário mundial. Assim, o BNDES criou em 2004 uma linha para financiar a expansão internacional de empresas brasileiras, a fim de criar multinacionais brasileiras e a consolidar suas marcas no exterior.

No entanto, esse tipo de política com o foco em inovação foi muito criticado pela falta de clareza e de objetivos relativos aos demais setores, pois ainda que nesse programa continuassem a constar medidas de melhoria do ambiente empresarial, tornou-se evidente a disposição do governo federal de privilegiar alguns setores da economia considerados estratégicos, dentre os quais, aqueles os quais, o Brasil já possui vantagens comparativas. Assim, talvez em decorrência dessas críticas, o governo tenha decidido lançar uma segunda política industrial em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (ALMEIDA, 2011). A PDP, a qual pode ser vista como uma continuação da primeira política, a PITCE, que inclusive ficou conhecida também como PITCE II tinha como objetivo central dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão da economia brasileira, atacando quatro aspectos fundamentais: a ampliação da capacidade de ofertar, a preservação da robustez do balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) (IPEA, 2009).

3-2 Política industrial, BNDES e campeãs nacionais

A forte participação do Estado foi uma característica importante no recente movimento de formação de empresas transnacionais privadas brasileiras, operada pelos bancos públicos como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, mas principalmente, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Sobretudo no segundo mandato do governo Lula, a atuação do banco esteve norteadada pelo objetivo de acelerar o processo de conglomeração da economia por meio da política de internacionalização produtiva de grupos econômicos e incentivo aos campeões nacionais (SOUZA, 2012). Tratou-se de uma política pública estruturada, de desenvolvimento produtivo do país, resultando em casos de expansão do investimento direto brasileiro no exterior induzidos pelo governo federal.

A importância do BNDES para a consolidação da política industrial pode ser medida pelo volume de recursos desembolsados pela instituição durante o período. A partir de 2007, o Tesouro Nacional começou a conceder empréstimos cada vez maiores ao banco, fortalecendo sua capacidade de financiamento. Até 2010, o valor total repassado foi de R\$ 451 bilhões, evidenciando tamanha importância da instituição na economia brasileira.

Após o Tesouro dobrar sua parte no capital social da empresa, para R\$ 30 bilhões, fez com que o banco obtivesse ainda mais poder de captação e desembolso (ROCHA, 2014).

TABELA 2 - DESEMBOLSOS DO BNDES - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - R\$ MILHÕES

	2002	2007	2008	2009
Produtos Alimentícios	2.090,0	4.368,8	9.543,9	8.034,0
Celulose e Papel	1.272,6	1.808,5	857,7	3.567,7
Coque, Petróleo e Combustível	183,3	1.798,0	3.145,6	23.238,4
Metalurgia	1.019,5	3.119,8	3.209,2	4.488,0
Outros	12.591,6	14.300,3	18.953,9	20.974,1
Indust. De Transformação	17.157,0	25.395,4	35.710,3	60.302,2

FONTE: BNDES.

TABELA 3 - % DO TOTAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

	2002	2007	2008	2009
Produtos Alimentícios	12%	17%	27%	13%
Celulose e Papel	7%	7%	2%	6%
Coque, Petróleo e Combustível	1%	7%	9%	39%
Metalurgia	6%	12%	9%	7%
Outros	73%	56%	53%	35%
Indust. De Transformação	100%	100%	100%	100%

FONTE: BNDES.

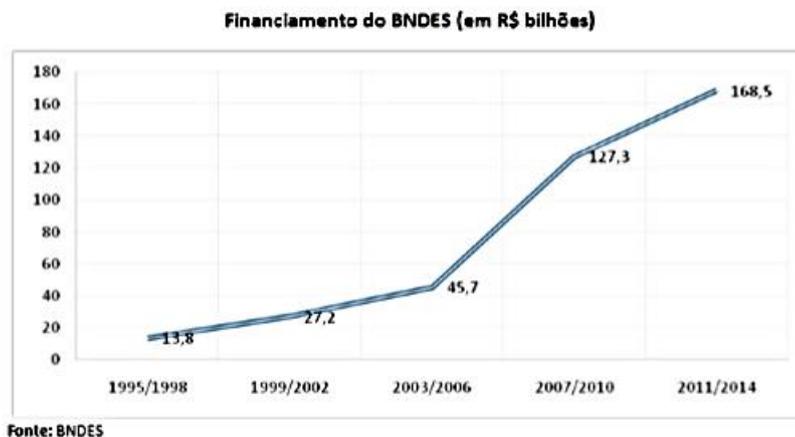
Quando se olha os maiores desembolsos do BNDES entre 2008 e 2009 constata-se, de forma clara, que

[...] há uma predominância dos empréstimos para empresas em setores nos quais o Brasil já tem uma clara vantagem comparativa. Dos dez maiores empréstimos para o setor industrial efetuados diretamente pelo BNDES em 2008 e 2009, destacam-se os empréstimos para frigoríficos, empresas do ramo de alimentos, bebidas e usinas de álcool, além dos empréstimos diretos para a Petrobras, que foram de R\$ 23,4 bilhões apenas em 2009 (ALMEIDA, 2011, p.76).

Os desembolsos do BNDES seguem a lógica de demanda por crédito e, por não se tratar de um órgão da administração direta, e sim de uma empresa pública, o banco possui total autonomia para tomar as decisões de investimentos, sem passar pelo processo de análise de outros órgãos de controle do governo. Portanto, sem necessitar tanto de suporte do poder público, o banco tem se mostrado mais eficaz nos investimentos nos setores os quais o Brasil demonstra certo domínio, pois quanto mais competitiva é a empresa ou o setor, mais recursos o BNDES é capaz de desembolsar para investir no processo de internacionalização daquela empresa.

A partir da crise internacional de 2008, - o banco- tornou-se também um importante instrumento da política fiscal anticíclica do governo federal, o que significou expansão ainda maior de suas atividades. Em 2010, o desembolso do banco ficou em R\$ 168,4 bilhões[...]. (ROCHA, 2014, p.87)

Gráfico 4:



Vistas como investimentos mais propensos a dar retorno de curto prazo, na tabela a seguir, mostra-se como, empresas privadas demandaram recursos governamentais para se internacionalizar, ou seja, os casos de fusões, aquisições e investimentos no exterior de empresas privadas ocorridos com apoio do BNDES durante o governo Lula, por meio de financiamento ou compra de participação acionária por meio da BNDESPAR.

Tabela 5 Casos de internacionalização de empresas com apoio do BNDES no governo Lula

Empresa	Setor	Principais fusões e aquisições	País	Ano	Participação do BNDES
Bertin	Alimentício	Canelones	Uruguai	2006	Financiamento e compra de participação acionária (26,9%)
		Quality Meat	Paraguai	2006	
		Couros Trump	China	2006	
		Vigor	Brasil	2007	
		Rigamonti	Itália	2008	
		JBS-Friboi	Brasil	2009	
Braskem	Petroquímico	Ipiranga	Brasil	2007	Financiamento e compra de participação acionária (5,5%)
		Sunoco Chemicals	EUA	2010	
		Quattor	Brasil	2010	
Brasil Foods	Alimentício	Sadia	Brasil	2009	Financiamento
		Perdigão	Brasil	2009	
Camargo Corrêa	Construção civil	Loma Negra	Argentina	2005	Financiamento
		Ancap	Uruguai	2007	
Fibria	Celulose	Cimpor Cimentos	Portugal	2010	Financiamento e compra de participação acionária (30,42%)
		VCP	Brasil	2009	
Gerdau	Siderurgia	Aracruz	Brasil	2009	Financiamento e compra de participação acionária (3,4%)
		SiderPeru	Peru	2006	
		Chaparral Steel	EUA	2007	
		Qanex Corp	EUA	2007	
		Sidenor	Espanha	2008	
		Macsteel	EUA	2008	
JBS-Friboi	Alimentício	Ameristeel	Canadá	2010	Financiamento e compra de participação acionária (30,41%)
		Swift Armour	Argentina	2005	
		Swift Foods	EUA	2007	
		Smithfield	EUA	2008	
		Pilgrims Pride	EUA	2009	
Marfrig	Alimentício	Bertin	Brasil	2009	Financiamento e compra de participação acionária (13,89%)
		Breeders and Packers (AB&P)	Argentina	2006	
		Quinto Cuarto (50%)	Chile	2006	
		Tacuarembó	Uruguai	2006	
		Inaler	Uruguai	2006	
		Carroll's Food do Brasil	EUA	2008	
		CDB Meats	Reino Unido	2008	
		OSI	EUA	2008	
		Seara (Cargill)	EUA	2009	
		Keystone Foods	EUA	2010	
		O'Kane Poultry	Reino Unido	2010	

Tabela 5 cont.

Empresa	Setor	Principais fusões e aquisições	País	Ano	Participação do BNDES
Odebrecht	Construção civil	Odebrecht América Latina e Angola	AL e Angola	2006	Financiamento
		Odebrecht Venezuela	Venezuela	2009	
Perdigão	Alimentício	Batávia	Brasil	2006	Financiamento
		Plusfood	Holanda	2007	
		Eleva	Argentina	2008	
Sadia	Alimentício	Big Foods	Brasil	2007	Financiamento
		Excelsior	Brasil	2008	
		Goiaves	Brasil	2008	
Vale	Mineração	Inco	Canadá	2006	Financiamento e compra de participação acionária (5,4%)
		AMCI Holdings	Austrália	2007	
		Rio Tinto (ativos)	Reino Unido	2009	
		Cementos Argos	Colômbia	2009	
		BSG Resources Guinea	Reino Unido	2010	
Votorantim Cimentos	Cimentos	Cemex	EUA	2005	Financiamento
		Acerías Paz del Rio	Colômbia	2007	
		Cementos Avellaneda	Argentina	2009	
Votorantim Metais	Siderurgia	Acerias Paz del Rio	Colômbia	2007	Financiamento
		AcerBag	Argentina	2007	
		US Zinc	EUA	2008	
		Cía Minera Atacocha	Peru	2008	
		Cía Minera Milpo SAA	Peru	2010	

Fonte: o autor. Tabela elaborada pelo autor a partir de informações extraídas de diversas fontes, como sites do BNDES, das empresas citadas e da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), relatórios aos investidores e dados sobre operações diretas disponibilizadas pelo BNDES e BNDESPAR.

Segundo Mansueto Almeida (2011), esse tipo de política industrial mais focada na descoberta de atividades em que os países não sabem se serão ou não competitivas é completamente diferente do que normalmente se denomina de política industrial, quando o governo concede crédito subsidiado para atividades econômicas que já existem em um determinado país e cujos sinais de mercado já mostram se aquela atividade é ou não competitiva. E ainda dá o exemplo:

[...] quando o governo concede subsídios para reduzir o custo de produção de calçados sem alterar o processo de produção do setor, o governo estaria apenas reduzindo artificialmente os custos de produção e criando uma dependência permanente desse setor aos subsídios governamentais. Isso é completamente diferente, por exemplo, de o governo incentivar o desenvolvimento de novos métodos de produção na manufatura de calçados, o que poderia levar a

descoberta de um novo produto ou um novo processo de produção que ocasionasse uma redução permanente do custo de produção (Idem, 2011, p.74).

Ainda segundo Mansueto Almeida (2011), a definição de uma política industrial é sempre norteada por um dilema implícito entre “o que se quer ser? ”, no qual a escolha seria ser um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado, e “o que se é? ” um país com estrutura produtiva diversificada com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários, minerais, siderúrgicos e na cadeia de petróleo e gás.

Apesar das críticas em torno da política industrial de formação as campeãs nacionais, a mobilização no que tange a internacionalização das empresas brasileiras obteve resultados satisfatórios, colocando as empresas brasileiras entre os líderes do mercado e conseqüentemente situando o Brasil em uma posição mais destacada no cenário mundial.

A empresa de consultoria Boston Consulting Group (BCG) que publica desde 2006, os rankings das maiores multinacionais situadas em países emergentes, que rapidamente estão globalizando seus negócios e se equiparando aos líderes mundiais, apresentou em seu relatório de 2014 os 100 novos desafiantes globais, apresentado em inglês, *The New Global Challengers*, compõem em sua lista países como China, Egito, Índia, Brasil entre outros. Os critérios vão desde faturamento acima de 1 bilhão de dólares a instalações de produção, centros de P&D, e investimentos internacionais tais como fusões e aquisições. Abaixo segue a lista de países que fazem parte dos novos desafiantes globais, em destaque especial para o Brasil com 14 empresas listadas.

Tabela 6:

EXHIBIT 7 | There Are 13 New Global Challengers and 5 New Graduates

Argentina	• Goldwind	• Vedanta Resources	Saudi Arabia
• Tenaris	• Haier Group	• Wipro	• Saudi Basic Industries
Brazil	• Johnson Electric	Indonesia	South Africa
• Brasil Foods	• Mindray Medical International	• Golden Agri-Resources	• Aspen Pharmacare
• Camargo Corrêa Group	• PetroChina	• Indofood	• Bidvest Group
• Embraer	• Shanghai Electric Group	Malaysia	• MTN Group
• Gerdau	• Sinochem	• AirAsia	• Sasol
• Iochpe-Maxion	• Sinohydro	• Petronas	Thailand
• JBS	• Sinoma International Engineering	Mexico	• Charoen Pokphand Foods
• Marcopolo	• Sinopec	• Alfa	• Indorama Ventures
• Natura Cosméticos	• Tencent Holdings	• América Móvil	• PTT
• Odebrecht Group	• Trina Solar	• Femsá	• Thai Beverage
• Petrobras	• China UnionPay	• Gruma	• Thai Union Group
• Tigre	• Wanxiang Group	• Mabe	Turkey
• Votorantim Group	• Zoomlion	• Mexichem	• Koç Holding
• WEG	• ZTE	Philippines	• Sabanci Holding
Chile	Colombia	• Jollibee Foods	• Turkish Airlines
• Concha y Toro	• Grupo Empresarial Antioqueño	Qatar	• Yildiz Holding
• Falabella	Egypt	• Qatar Airways	United Arab Emirates
• Latam Airlines Group	• El Sewedy Electric	Russia	• Emirates Global Aluminium
China	India	• EuroChem Mineral and Chemical	• Etihad Airways
• Alibaba Group	• Apollo Tyres	• Gazprom	• Etisalat
• Aviation Industry Corporation of China	• Bajaj Auto	• Lukoil	
• China Communications Construction Company	• Bharti Airtel	• Severstal	
• China National Chemical Corporation (ChemChina)	• Crompton Greaves		
• China Minmetals	• Dr. Reddy's Laboratories		
• China Shenhua Energy	• Godrej Consumer Products		
• China Shipbuilding Industry Corporation	• Hindalco Industries		
• China International Marine Containers	• Infosys		
• CITIC Group	• Larsen & Toubro		
• China National Offshore Oil Corporation	• Lupin Pharmaceuticals		
• China Railway Construction Corporation	• Mahindra & Mahindra		
• Fuyao Glass Industry Group	• Motherson Sumi Systems		
• Geely International	• Reliance Industries		
	• Sun Pharmaceutical Industries		
	• Tata Consultancy Services		
	• Tata Motors		
	• UPL		

Graduates	
Brazil	Mexico
• Vale	• Cemex
	• Grupo Bimbo
China	Saudi Arabia
• Huawei Technologies	• Saudi Aramco
• Lenovo Group	
• Li & Fung	South Africa
India	• Anglo American
• Tata Steel	• SABMiller
Indonesia	United Arab Emirates
• Wilmar International	• Emirates Air

Source: BCG analysis.
Note: New global challengers and graduates are listed in green.

3-3 BNDES e o caso Fibria

O setor florestal brasileiro é referência mundial por sua competitividade e por suas práticas de manejo, fazendo uso exclusivamente de florestas plantadas de pínus e eucalipto certificados na produção de celulose e papel, principais setores de base florestal (BIAZUS, HORA & LEITE, 2011). A vantagem e a competitividade brasileira na atividade florestal está principalmente ligada ao setor de celulose, no qual o país se destaca sendo o quarto maior produtor mundial de fibras de madeira.

Tabela 7:

PRINCIPAIS PAÍSES PRODUTORES DE CELULOSE (2008)									
Posição/País	Celulose-Madeira						Sulfito (mil t)	Celulose de outras origens (mil t)	Total (mil t)
	Fibra longa branqueada (mil t)	Fibra curta branqueada (mil t)	Fibra não branqueada (mil t)	Pasta semiquímica (mil t)	Pasta mecânica (mil t)				
1º	EUA	12.436	12.957	18.479	2.994	4.275	338	0	51.479
2º	China	1.103	2.683	1.041	0	2.994	152	13.503	21.477
3º	Canadá	6.757	2.389	792	488	9.606	267	0	20.299
4º	Brasil	59	10.235	1.899	50	495	34	30	12.802
5º	Suécia	4.070	1.363	2.248	263	3.570	557	0	12.071
6º	Finlândia	3.585	2.758	527	500	4.350	0	0	11.720
7º	Japão	1.517	6.975	1.157	41	960	5	15	10.670
8º	Rússia	1.450	1.040	2.385	445	1.365	600	145	7.430
9º	Indonésia	0	6.068	0	125	0	0	242	6.435
10º	Chile	2.044	2.066	387	0	488	0	0	4.985
11º	Índia	0	924	0	208	0	180	2.350	3.662
12º	Alemanha	938	0	581	0	0	1.383	0	2.902
Total (12 maiores)		33.959	49.459	29.496	5.114	28.103	3.516	16.285	165.932
Total (mundo)		36.436	58.804	33.811	5.929	35.562	3.763	18.113	192.418
% 12 maiores		93	84	87	86	79	93	90	86

Fonte: RISI.

No Brasil, os setores de celulose e papel contam com cerca de 220 empresas em 17 estados, num total de 450 municípios e 114 mil empregos diretos gerados. As empresas de celulose, em sua maioria de grande porte, destacam-se por grandes investimentos, estimulando projetos florestais para o suprimento de madeira à produção. Mais de 80% da sua capacidade produtiva está representado fundamentalmente por cinco empresas, sendo elas, Fibria, Veracel (50% Fibria e 50% Stora Enso), Suzano, Orsa e Cenibra (BIAZUS, HORA & LEITE, 2011; BNDES, 2012).

Tabela 8:

MAIORES PRODUTORES DE CELULOSE NO BRASIL					
Empresas		Produção		Participação	
		2008 (em t)	2007 (em t)	2008 (em %)	2007 (em %)
1º	Fibria S.A.*	4.606.800	4.544.004	36,3	37,9
2º	Suzano Papel e Celulose	2.120.324	1.516.837	16,7	12,6
3º	Klabin S.A.	1.496.694	1.268.545	11,8	10,6
4º	Celulose Nipo-Brasileira S.A. Cenibra	1.158.482	1.164.400	9,1	9,7
5º	International Paper do Brasil Ltda.	810.620	782.225	6,4	6,5
6º	Veracel Celulose S.A. (Stora Enso)	550.178	528.206	4,3	4,4
7º	Jari Celulose S.A.	390.346	355.700	3,1	3,0
8º	Lwarcel Celulose e Papel Ltda.	223.011	215.956	1,8	1,8
9º	Rigesa Celulose, Papel e Embs Ltda.	222.667	219.374	1,8	1,8
10º	Norske Skog Pisa Ltda.	173.808	181.550	1,4	1,5
11º	Melhoramentos Papéis Ltda.	130.851	142.050	1,0	1,2
12º	Iguaçu Celulose, Papel S.A.	112.784	109.355	0,9	0,9
13º	Orsa Celulose, Papel e Embs S.A.	109.624	101.179	0,9	0,8
14º	Celulose Irani S.A.	96.313	92.459	0,8	0,8
15º	Stora Enso Arapoti Ind de Papel Ltda.	82.410	78.703	0,6	0,7
16º	Nobrecel S.A. - Celulose e Papel	61.794	65.305	0,5	0,5
17º	Primo Tedesco S.A.	59.285	58.562	0,5	0,5
Subtotal (17 maiores)		12.405.991	11.424.410	97,7	95,2
Demais		290.555	573.254	2,3	4,8
Brasil		12.696.546	11.997.664	100	100

Fonte: Bracelpa.

* Resultado da união da Aracruz Celulose e da Votorantim Celulose e Papel em setembro de 2009.

Com uma participação no mercado mundial de aproximadamente 15%, com um volume de sete milhões de toneladas, que corresponde cerca de US\$ 3,9 bilhões, a produção brasileira de celulose se destina, em sua maior parte em exportações para a Europa (52%), América do Norte (20%) e China (18%). Segmento esse que enfrentou os efeitos da crise financeira internacional, afetando em maior ou menor grau o setor, influenciando os investimentos (BRACELPA, 2010). A retração da demanda nos países da zona do euro e nos Estados Unidos, principais destinos do produto brasileiro, não prejudicaram de fato os volumes exportados, porém a desvalorização do câmbio acarretou na diminuição do preço do produto exportado no período pós-crise. Apesar de não ter afetado substancialmente o volume das exportações nas principais empresas, a crise implicou a paralisação e o fechamento de fábricas menos competitivas.

Essa mesma crise financeira de 2008, foi o pano de fundo da tomada de decisão para a formação da Fibria, que anterior a fusão em setembro de 2009 era formada respectivamente pela Votorantim Celulose e Papel (VCP) e Aracruz. Os motivos para a

fusão vão desde a queda na demanda internacional do produto até o mercado de derivativos, praticado principalmente pela Aracruz. A variação cambial abrupta trouxe consequências adversas. A bolha imobiliária estourou nos Estados Unidos e a empresa foi atingida em cheio pela crise.

A empresa tinha posições descobertas no mercado de derivativos, que, antes da crise, eram utilizados para minimizar efeitos negativos da valorização do real sobre as exportações e alavancar os resultados financeiros. Ou seja, a estratégia cambial da Aracruz apostava que o real continuaria a trajetória de valorização, mas a crise internacional de 2008 reverteu essa tendência e desvalorizou abruptamente a moeda brasileira (ROCHA, 2014, p.93).

Em poucas semanas a empresa anunciou perdas de US\$ 2,13 bilhões com derivativos, comprometendo seriamente seu balanço patrimonial. Foi em meio a esse cenário que o BNDES foi acionado para operar no processo de fusão entre as empresas, dando início à criação da Fibria. Assim, pautando-se pela demanda de grupos empresariais privados, o BNDES entrou na operação com um aporte de R\$ 2,6 bilhões, assumindo o controle da empresa por meio da BNDESPAR e participando da formação de uma empresa transnacional brasileira de caráter global (ROCHA, 2014; BIAZUS, HORA & LEITE, 2013; BNDES, 2012).

No processo de formação o BNDES viabilizou a operação comprando participação acionária por meio da BNDESPAR. Pelo acordo, a VCP adquiriu parte das participações dos grupos Safra e Lorentzen na Aracruz e passou a controlar 29,34% da Fibria, caracterizando antes um caso de incorporação de uma empresa por outra do que fusão propriamente dita. Com o desembolso de R\$ 2.6 bilhões do BNDES para adquirir parte do capital social da nova empresa e somado a isso os 5,5% de participação que já tinha na Aracruz, a BNDESPAR passou a controlar 34,9% da companhia, ficando 29,3% ao controle da Votorantim Industrial, e o restante das ações (35,8%) no mercado aberto. Ou seja, governo brasileiro, por meio da subsidiária do BNDES, tornou-se controlador majoritário da Fibria (FIBRIA,2009; ROCHA, 2014, BNDES, 2012).

A fusão que resultou na Fibria Celulose S.A., em 2009, configurou outro caso importante na política de formação de grandes empresas transnacionais privadas brasileiras. Ambas as empresas já apresentavam elevado grau de internacionalização, com a maioria da produção voltada às exportações e atendimento a mercados de todos os continentes. A Fibria atualmente, é um dos principais players globais do setor, líder

mundial em vendas de pasta de celulose de fibra curta branqueada (BHKP). Segundo dados de 2009, concentra 38,9% da produção brasileira total do produto, da qual exporta aproximadamente 90%. Em 2010, o faturamento bruto foi de R\$ 7,05 bilhões (BNDES, 2012; ROCHA, 2014).

Considerações Finais

Durante o período de 1950 a 1980, o crescimento econômico do Brasil esteve associado a uma política de substituição de importações, e também a alguns períodos de promoção de exportações, como por exemplo, ao longo do "milagre econômico" (1968-1973). Em Resumo, podemos colocar que o modelo de industrialização brasileira esteve pautado sob três principais características, sendo elas, a participação direta do Estado no fomento a infraestrutura econômica (energia e transportes) e em alguns setores considerados prioritários (siderurgia, mineração e petroquímica), a elevada proteção tarifária e barreiras não-tarifárias à indústria nacional, e por fim, a concessão de subsídios para a implantação de novos projetos.

O modelo de substituição de importações, tal como defendido pela Cepal, foi a forma de os países retardatários promoverem a sua industrialização. Basicamente, pode se dizer que a Cepal questionava a teoria econômica convencional em diversos pontos, sobretudo quanto à capacidade de o livre-comércio promover seja a eficiência na alocação de recursos, seja o desenvolvimento "natural" das economias. Dessa forma, o processo de substituição de importações defendia três papéis fundamentais para o Estado, primeiramente, o de indutor da industrialização, através da concessão de crédito e do uso de restrições quantitativas e tarifárias. Em segundo, o papel de empreendedor, a fim de eliminar os principais "pontos de estrangulamento" da economia, e por fim, o de gerenciador dos recursos cambiais, a fim de evitar a sobreposição de picos de demanda por divisas e crises cambiais recorrentes (GIAMBIAGI, 2012).

A tentativa de explicar como países de industrialização tardia conseguiram formar empresas nascidas em ambientes de negócios pouco favoráveis e estimulantes, e com sérias deficiências institucionais, que conseguiram sobreviver e se expandir no mercado internacional, constantemente nos remeterá a comparações inevitáveis com os Tigres

Asiáticos. Uma vez que tiveram seu desenvolvimento econômico baseado no mesmo modelo de substituição de importações, com forte atuação do Estado nas políticas econômicas e investimentos estratégicos, que resultaram no desenvolvimento de fortes empresas locais. A experiência desses países demonstra a relevância da inovação tecnológica e de políticas públicas que estimulem o crescimento local das empresas, bem como a sua internacionalização.

Entretanto, é importante frisar que não há uma receita de aplicação geral, podendo haver diferentes arranjos institucionais em diferentes contextos. Os detalhes de cada caso são difíceis de diferenciar, o que dificulta qualquer análise sobre reformas institucionais. Porém, é evidente que nos casos dos países emergentes, políticas públicas ativas que valorizem principalmente a inovação tecnológica, oferta de mão de obra qualificada, mercado de capitais desenvolvido, políticas de apoio à internacionalização e outros fatores, fortalecem e tornam o país um excelente atrativo para os investimentos externos, contribuindo para que o país avance.

Foi nesse sentido que PITCE e a PDP, adotadas por Lula, procuravam incentivar diversos setores da indústria brasileira. A política de incentivo a formação de empresas transnacionais, as campeãs nacionais, mostraram em alguns setores que a internacionalização facilitou a inovação tecnológica e contribuiu para as vantagens competitivas que permitiram a essas firmas se destacar no mercado global. No entanto, questiona-se os incentivos concedidos às fusões de frigoríficos de modo que este apresenta ser um setor que não acrescenta mais inovação e tecnologia ao país. Por outro lado, defende-se os incentivos à Embraer e as operações de fusões que resultaram na Fibria e na Brasil Foods, pois interessaria ao país ter grandes empresas em mãos nacionais.

Porém, embora tenha de fato ocorrido um movimento crescente de internacionalização de empresas brasileiras e aumento do investimento externo, o Brasil, na divisão internacional do trabalho ainda ocupa a posição exportador de produtos primários. Com uma pauta de exportações que se concentra em torno de *commodities* e de produtos de baixa densidade tecnológica e baixa intensidade de trabalho. O que não é um problema, pois da mesma forma, a União Europeia e os Estados Unidos também exportam *commodities*, mas é fundamental que os países se especializem em produtos de maior valor agregado, para que possa consolidar sua presença no cenário internacional. Para tanto, é essencial ter um projeto nacional, que direcione o país a uma transformação econômica, o que requisita mais vontade e esforço político.

Referências

ALMEIDA, Mansueto. **O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula**. São Paulo: Revista de Economia & Tecnologia, (Ano 7, Volume Especial), 2011.

AMSDEN, Alice. **A Ascensão do "Resto":** desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Unesp, 2004.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Campinas: Economia e Sociedade, 2012. 21 v.

BCG. **Redefining Global Competitive Dynamics**. Boston: The Boston Consulting Group, 2014. Disponível em: <https://www.bcgperspectives.com/Images/Redefining_Global_Competitive_Dynamics_Sep_2014.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BLAZUS, André; HORA, André Barros da; LEITE, Bruno Gomes Pereira. **Papel e Celulose**. São Paulo: Bndes, 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 480 p.

BNDDES, 2012. PAIVA, Marcia de. **BNDDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Bndes, 2012

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e Desenvolvimento Economico**. São Paulo: Fvg, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Proposta de Desenvolvimento para o Brasil**. In: Novo-Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social. Sicsú, J. Paula, L. Michel, R. (org.) Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BUGIATO, Caio Martins; BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado Logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **em Debate**, Florianópolis, Sc, v. 7, n. 7, p.28-44, jun. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28/23239>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, 2002. 423 p.

CASTRO, Lavinia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; HERMANN, Lavinia Barros de Castro; Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: [1945-2010]**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 6. p. 131-164.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CGEE. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

CHANG, Ha-joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004. 299 p.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996. 335 p.

COSTA, Karen Fernandez. **Metamorfoses: O papel do BNDES na reordenação da economia brasileira**. 2011. 313 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

COSTA, Karen Fernandez. **Mudança de Rumo, Mesma Função: O BNDES na segunda metade dos anos 80**. 2003. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

DINIZ, Eli. **O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)**. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 2011.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R.. **Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003. 23 p. 18 v. (52).

DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina no início do século XXI: Perspectivas econômicas sociais e políticas**. São Paulo: Editora Unesp, 2005. 338 p.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Ufrl, 2004.

FERRAZ, Max Benjoio. **Retomando o Debate: A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA**. São Paulo: Ipea, 2009.

FIBRIA. **Relatório de Sustentabilidade**. 2009. Disponível em: <http://www.fibria.com.br/rs2009/shared/rs2009_pt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

FONSECA, Pedro César Dutra. **Desenvolvimentismo: A construção do Conceito**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FONSECA, Pedro César Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?**. São Paulo: Rede Desenvolvimentista, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio. **“Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2000**. Rio de Janeiro: Bndes, 2002. (93).

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento.** São Paulo: Ltc, 2013.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7. ed. São Paulo: Atlas S.a, 2014. 659 p.

IEDI. **A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** São Paulo: Instituto de Estudos Para O Desenvolvimento Industrial-usp, 2004.

LIMA, Maria Jose de Oliveira. **As Empresas Familiares Na Cidade de Franca: Um estudo sob a visão do serviço social.** São Paulo: Unesp, 2009. 240 p.

MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner (Org.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: Novas Teorias, Novas Trajetórias.** São Paulo: Editora de Cultura, 2010. 320 p.

MDIC; SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas.** Brasília: Mdic, 2006. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula.** São Paulo: Revista de Economia Política, 2011. 31 v. (N.4).

NARULA, Rajneesh. & ZANFEI, Antonello. **Globalization of innovation: the role of multinational enterprises.** In J. Fagerberg, D. C. Mowery, & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation.* New York: Oxford University Press, 2005.

OREIRO, José Luis da Costa. **Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica.** São Paulo: Estudos Avançados, 2012. 26 v. ((75)).

PIRES, Marcos Cordeiro; DIB, Lucas José. **O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo.** São Paulo: Economia e Políticas Públicas, 2013. 1 v. (N.1).

ROCHA, Danilo. **Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula.** São Paulo: Revista de Sociologia e Política, 2014. 22 v. (N. 51).

SAWAYA, Rubens R. . **Poder Econômico, Desenvolvimento e Neoliberalismo no Brasil.** 39. ed. São Paulo: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, 2014.

SCHATZMANN, Samira. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico no Brasil: os “modelos” nacional-desenvolvimentista e neo-liberal e seus resultados.** Belo Horizonte: Jovens Pesquisadores, 2006. (N. 5).

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Por que Novo-desenvolvimentismo?** São Paulo: Revista de Economia Política, 2007. 27 v. (Nº4 108).

SOUZA, Angelita Matos. **BNDES, campeões nacionais, expansionismo e integração regional**. In: congresso latinoamericano de historia económica y xxiii jornadas de historia económica, 3., 2012, San Carlos de Bariloche. San Carlos de Bariloche: -, 2012. p. 1 - 20.

STAL, Eva; CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. **Empresas multinacionais de países emergentes: O crescimento das multilatinas**. Santo Amaro: Uninove, 2010.

STIFTUNG, Instituto Rosa Luxemburg et al (Org.). **Empresas Transnacionais na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular Ltda, 2009.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a partir da experiência brasileira**. São Paulo: Est. Econ, 2010. 40 v. (N.1).

TAPIA, Jorge Ruben Biton; GIESTEIRA, Luís Felipe. Estado e instituições no desenvolvimento econômico de países retardatários: limites e potencialidade. In: MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: Novas Teorias, Novas Trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. Cap. 3. p. 59-90.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. 254 p.

THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000. Cap. 3, p. 79-89.

TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. São Paulo: Tempo Social- Usp, 2003.

VIDAL, André Carvalho Foster; HORA, André Barros da. **A indústria de Papel e Celulose**. São Paulo: Bndes, 2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/935/4/A_industria_de_papel_e_celulose_P-final.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

VIDAL, André Carvalho Foster; HORA, André Barros da. A indústria de papel e celulose. In: SOUZA, Filipe Lage de. **Perspectivas Setoriais Volume I**. Rio de Janeiro: Bndes, 2012. p. 334-384.

VIDAL, André Carvalho Foster; HORA, André da. **A atuação do BNDES nos setores de florestas plantadas, painéis de madeira, celulose e papéis: o período 2001-2010**. São Paulo: Bndes, 2010.

