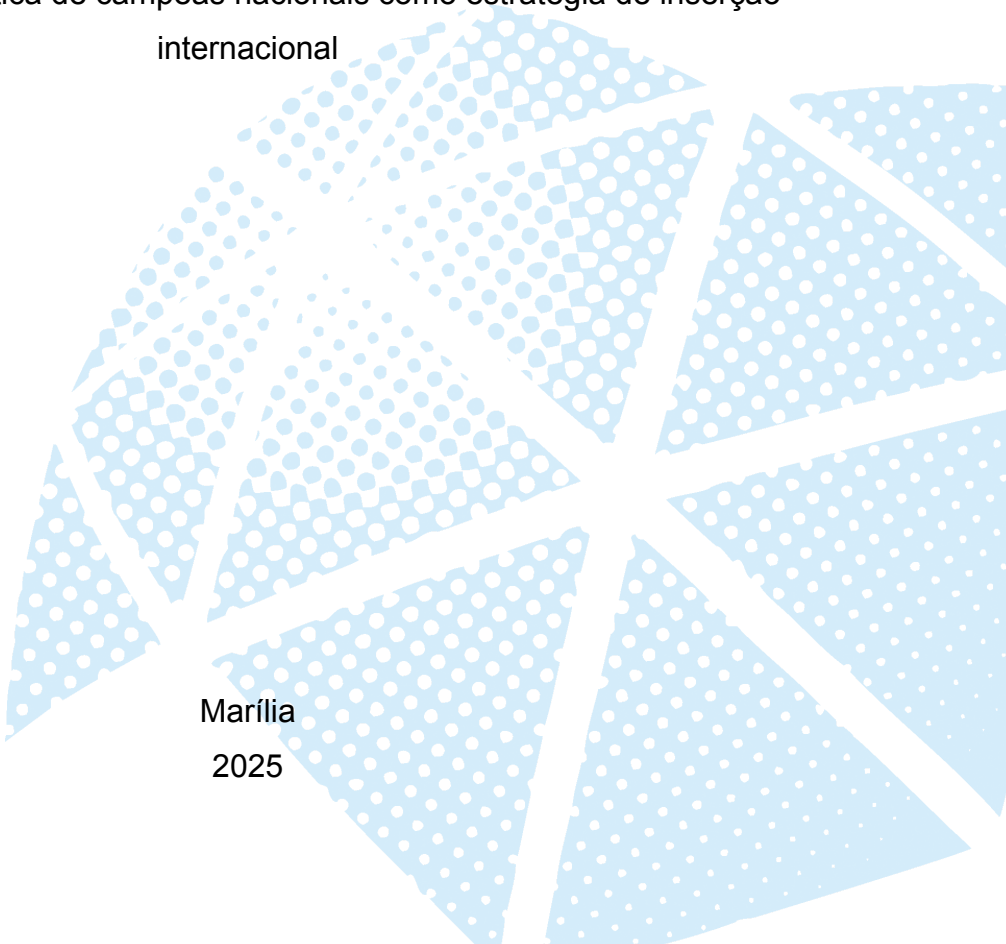


UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília

Luís Felipe Madureira de Faria

A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO:
do tradicional à política de campeãs nacionais como estratégia de inserção
internacional

Marília
2025



LUÍS FELIPE MADUREIRA DE FARIA

A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO:

do tradicional à política de campeãs nacionais como estratégia de inserção
internacional

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao de Curso de Curso de
Relações Internacionais, da Faculdade de
Filosofia e Ciências, da Universidade
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
- Câmpus de Marília, para obtenção do
título de Bacharel em Relações
Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Marcos Cordeiro
Pires

Marília

2025

F224t Faria, Luís Felipe Madureira de
A trajetória do desenvolvimentismo brasileiro : do tradicional à política de campeãs nacionais como estratégia de inserção internacional / Luís Felipe Madureira de Faria. -- Marília, 2025
65 p. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientador: Marcos Cordeiro Pires

1. Economia. 2. Crescimento econômico. 3. Política econômica. I. Título.

LUÍS FELIPE MADUREIRA DE FARIA

A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO:

do tradicional à política de campeãs nacionais como estratégia de inserção
internacional

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao de Curso de Curso de
Relações Internacionais, da Faculdade de
Filosofia e Ciências, da Universidade
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
- Câmpus de Marília, para obtenção do
título de Bacharel em Relações
Internacionais

Data da defesa: 08/12/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires
UNESP - Faculdade de Filosofia e Ciências - Câmpus de Marília

Prof. Dr. Luís Antônio Paulino
UNESP - Faculdade de Filosofia e Ciências - Câmpus de Marília

Prof. Dr. Vinícius Ruiz Albino de Freitas
UFABC - Câmpus de São Bernardo do Campo

Dedico este trabalho à minha bisavó
Rosária dos Santos Faria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais Aline Cristina Madureira de Faria e Rubens Donizetti de Faria Jr., que mesmo tendo sido pais tão novos, sempre tiveram a impressionante maturidade de me instruir a buscar conhecimento. Agradeço por nunca terem medido esforços para que eu pudesse ter oportunidades, sempre colocando os filhos acima das próprias necessidades. A eles, devo tudo.

Agradeço, também, à minha irmãzinha Alice que, para que pudesse concluir minha graduação, tive que deixar em casa e ver, de longe, tornar-se uma linda adolescente. Ao Cookie, meu irmãozinho de quatro patas, agradeço por sempre me receber com festa aos finais de semana que retornava à casa.

À minha família em São José dos Campos, agradeço a todos por sempre me apoiarem. Em especial, meus avós, Iraci José Madureira, Luiz Madureira, Sueli Aparecida Barreto de Faria e Rubens Donizetti de Faria, e minhas tias, Ana Paula Madureira e Yasmim Lee de Faria. À minha bisavó Rosária, que não pude dar um último adeus por estar em Marília, agradeço por ter dedicado sua vida a cuidar da família e, mesmo sem saber, ter fundado as bases que tornaram possível minha graduação em uma universidade pública.

Ao professor Vinícius Ruiz Albino de Freitas, por toda a orientação e paciência para que a entrega deste trabalho fosse possível. Ao professor Cordeiro por ter aumentado meu interesse pelo tema em suas aulas.

Aos Amigos do Léo, agradeço por terem se tornado minha família em Marília. Acredito que o Felipe, o Leonardo, a Letícia, a Mayara, a Renata e o Valentin jamais saberão o quão importantes foram para mim durante esses 4 anos. Aos demais amigos de Marília, agradeço imensamente, também, pela amizade. Em especial, ao Rangel, por ser verdadeiramente um amigo para todas as horas.

Aos amigos de Lins, agradeço pela parceria. Em especial, agradeço ao Fernando por sempre me visitar em Marília, me receber em Lins e me apoiar durante esses anos.

À Sage - Empresa Júnior de Relações Internacionais, agradeço por ter sido meu refúgio durante a graduação, onde pude me desenvolver e criar grandes amizades.

A Deus, agradeço pela vida e pela oportunidade de concluir minha graduação.

RESUMO

O presente trabalho investigou de que forma o governo brasileiro, em especial por meio de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi essencial para o crescimento exponencial e significativo experienciado por um seleto grupo de empresas, conhecidas como “campeãs nacionais”, particularmente a partir do meio da década de 2000. A pesquisa levantou dados concretos sobre os aportes do banco e detalhou os principais instrumentos utilizados, como empréstimos com juros subsidiados, compra de ações pela BNDESPar e garantias para operações financeiras. O estudo também abordou os momentos-chave do desenvolvimentismo no Brasil, a partir dos anos 1950 até a crise do desenvolvimentismo dos anos 1980, e a consolidação do modelo neoliberal nos anos 1990, visando analisar o neodesenvolvimentismo do século XXI enquanto mais um episódio de indução estatal ao crescimento. Além disso, o trabalho buscou avaliar os benefícios e riscos dessa política, que foi caracterizada como neodesenvolvimentista, de fomento às “campeãs nacionais”, considerando os impactos para as empresas e para o Brasil, e refletiu sobre a efetividade do modelo de financiamento na criação de multinacionais brasileiras.

Palavras-chave: Campeãs nacionais; Neodesenvolvimentismo; BNDES; Desenvolvimentismo.

ABSTRACT

The present study investigated how the Brazilian government, particularly through financing provided by the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), was essential to the exponential and significant growth experienced by a select group of companies known as “national champions,” especially from the mid-2000s onward. The research gathered concrete data on the bank’s contributions and detailed the main instruments used, such as subsidized loans, equity purchases by BNDESPar, and guarantees for financial operations. The study also addressed key moments of Brazilian developmentalism, from the 1950s to the developmentalist crisis of the 1980s, as well as the consolidation of the neoliberal model in the 1990s, with the aim of analyzing the twenty-first-century neodevelopmentalism as another episode of state-led growth induction. Furthermore, the paper sought to assess the benefits and risks of this policy, characterized as neodevelopmentalist, of promoting “national champions,” considering its impacts on both the companies and Brazil, and reflected on the effectiveness of this financing model in creating Brazilian multinationals.

Keywords: National champions; Neodevelopmentalism; BNDES; Developmentalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O desenvolvimentismo no Brasil: um panorama histórico	3
2.1 O debate sobre desenvolvimento na periferia: a importância do pensamento cepalino para a industrialização brasileira	3
2.2 A introdução do desenvolvimentismo cepalino no Brasil: os governos dos anos 1950	4
2.3 A crise do desenvolvimentismo cepalino	7
2.4 O desenvolvimentismo da ditadura militar brasileira	9
2.4.1 A política econômica do governo Castello Branco	10
2.4.2 O milagre econômico e o desenvolvimentismo autoritário	11
2.4.3 O II PND: um modelo de crescimento por endividamento como aposta desenvolvimentista para enfrentar o choque do petróleo	14
3 A década perdida, a crise da dívida externa e o desmantelamento do modelo nacional-desenvolvimentista	19
3.1 O segundo choque do petróleo e a crise do desenvolvimentismo latino-americano	19
3.2 O Consenso de Washington, as reformas liberalizantes e a consolidação do modelo neoliberal no Brasil	22
3.3 O Plano Real e o projeto de modernização liberal	25
3.4 Os governos FHC e o apogeu do neoliberalismo no Brasil	26
3.4.1 As privatizações durante o primeiro governo Fernando Henrique	28
3.4.2 O segundo mandato de FHC e a crise monetária do Real	32
4 O neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma	36
4.1 O primeiro governo Lula da Silva e a continuidade das políticas econômicas	36
4.2 Lula 2: o sonho rooseveltiano e o “milagrinho” econômico	40
4.2.1 O PAC como símbolo do neodesenvolvimentismo petista	42
5 O neodesenvolvimentismo, a política de campeãs nacionais e o Estado como indutor da inserção internacional brasileira	45
5.1 O BNDESPar como ferramenta de viabilização da política de campeãs nacionais	46
5.2 A consolidação setorial: o BNDES como apoio a empresas referências em seus segmentos	48
5.2.1 A investida bem-sucedida do BNDES na internacionalização de campeãs nacionais: o caso JBS	50
5.2.2 O BNDES e a promoção da exportação de serviços: o caso Odebrecht	52
5.3 Balanço da política de campeãs nacionais	54
6 Considerações finais	57
REFERÊNCIAS	59
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	63

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, enquanto país do Sul Global, sempre teve como dilema a melhor forma de se inserir no capitalismo global. Durante a maior parte de nossa história, o modelo, chamado por Tavares (1977), de primário-exportador, nos inseriu de forma subserviente nas cadeias globais de valor, provendo apenas *commodities*, como pau-brasil, cana-de-açúcar e café, sem que fosse agregado valor aos nossos produtos antes de serem enviados aos mercados consumidores. Essa conjuntura sempre se mostrou uma ameaça ao Brasil, uma vez que condicionava a economia nacional de maneira completa ao cenário internacional, tornando as exportações essenciais para a renda nacional e as importações indispensáveis ao suprimento de insumos. A crise de 1929, segundo Tavares (1977), gerou uma inflexão na política econômica nacional, fazendo com que a economia focasse o desenvolvimento interno, buscando substituir as importações por produção nacional.

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil intensificou a política de desenvolvimentismo por meio da substituição de importações, que perdurou até a década de 1980. Durante os anos 2000 e 2010, no entanto, o Brasil inverteu essa lógica, buscando projetar-se para fora, tendo a criação de conglomerados multinacionais como política de Estado. O objetivo deste trabalho é justamente analisar a política de internacionalização de empresas, ocorrida durante os governos Lula e Dilma, como instrumento de política externa e econômica. Para isso, analisar-se-á o papel do Banco Nacional do Desenvolvimento no crescimento exponencial experimentado por grandes empresas, que ficaram conhecidas como “campeãs nacionais”. Alguns exemplos emblemáticos incluem a transformação do Grupo Votorantim em um dos maiores produtores de celulose do mundo e a BRF, anteriormente conhecida como Brasil Foods, na maior exportadora de frango no mundo (Garcia, 2012 *apud* Santos, 2020, p. 187).

Para isso, o trabalho revisitará o histórico do desenvolvimentismo no Brasil, passando pelas estratégias utilizadas por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, até as grandes obras de infraestrutura, características do desenvolvimentismo autoritário da ditadura militar. Estudar-se-á, também, a crise do desenvolvimentismo latino-americano, como efeito do Consenso de Washington, e a consolidação do modelo macroeconômico neoliberal no Brasil na década de 1990, que veio acompanhado do desmantelamento dos instrumentos desenvolvimentistas no país.

Examinar-se-á de que modo o governo Lula 1, apesar de ter mantido os fundamentos macroeconômicos neoliberais consolidados por Collor e FHC, criou também um ambiente econômico desenvolvimentista que, por suas características próprias, foi chamado por alguns autores de “neodesenvolvimentista”. Por fim, avaliar-se-á o papel do BNDES na criação e internacionalização de empresas “campeãs nacionais” por meio dos dados oferecidos pelo próprio banco e a partir de leituras feitas por autores acerca do tema.

O tema é relevante às Relações Internacionais por oferecer uma análise da política econômica internacional dos governos Lula e Dilma, além de versar sobre comércio internacional e a criação de conglomerados multinacionais, que foram usados para aumentar o chamado *soft power* brasileiro e a influência do país no Sul Global, foco absoluto dos desembolsos do BNDES ao exterior.

2 O desenvolvimentismo no Brasil: um panorama histórico

O uso da máquina estatal para desenvolvimento econômico no Brasil não foi introduzido pela primeira vez no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Na realidade, a prática permeia a política nacional desde a Era Vargas, intensificando-se com o fim da Segunda Guerra Mundial, em especial, graças aos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU). Capitaneada pelo economista argentino Raúl Prebisch entre 1949 e 1962, a CEPAL se tornou uma escola de pensamento relevante ao debater o papel da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e propor ideias como, por exemplo, a de uma maior intervenção estatal como vetor de crescimento econômico ou a industrialização via substituição de importações, por exemplo.

Este capítulo buscará versar sobre o histórico da corrente no Brasil, desde Vargas até a ditadura militar, e quais motivos levaram ao seu fim no início da década de 1980.

2.1 O debate sobre desenvolvimento na periferia: a importância do pensamento cepalino para a industrialização brasileira

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se um intenso debate sobre as estruturas econômicas globais. Foi nesse contexto que, em 25 de fevereiro de 1948, passou a funcionar a CEPAL, sigla para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, órgão das Nações Unidas que tinha como missão promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Em seu cerne, a CEPAL antagonizava com a teoria das vantagens comparativas, do economista britânico David Ricardo, um dos fundadores da escola clássica inglesa da economia política, que propunha que, em um sistema de comércio internacional, os países buscam fazer as trocas baseadas principalmente nas vantagens produtivas de cada Estado.

Sob um sistema de comércio perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho às atividades que lhe são mais benéficas. Essa busca pelo interesse individual está admiravelmente conectada ao bem universal do todo. Ao estimular a indústria, recompensar a engenhosidade e utilizar da forma mais eficaz os poderes peculiares concedidos pela natureza, ele distribui o trabalho de maneira mais eficiente e econômica; ao mesmo tempo que, ao aumentar o volume geral de produções, difunde benefícios gerais e une, por um laço comum de interesse e intercâmbio, a sociedade universal das nações em todo o mundo civilizado. É esse princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia e

que ferragens e outros bens sejam fabricados na Inglaterra.(Ricardo, 1817, p. 134, tradução livre)

Nesse sistema, restava à América Latina, por sua vez, “o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais” (Prebisch, 1949). Segundo Viera, Ricci, Santos e Carniello (2011), aceitar a teoria das vantagens comparativas significava enquadrar a América Latina como exportadora de bens primários e produtos agropecuários, caracterizada pela reduzida incorporação de tecnologia. Isso resultou, de acordo com a CEPAL, em uma relação de troca desigual com o subcontinente tendo seus produtos vendidos a preços cada vez mais baixos e comprando industrializados com alto valor agregado. Vieira, Ricci, Santos e Carniello (2011) afirmam que para Prebisch não haveria transferência tecnológica nessa dinâmica de comércio internacional. Segundo ele, somente a industrialização seria capaz de trazer o desenvolvimento, em detrimento do modelo que imperava que se baseava no envio de excedentes dos países pobres aos ricos, o que aumentava ainda mais a distância entre os blocos.

Para o autor argentino, entretanto, esse arranjo proposto por Ricardo, apesar de possuir um apelo teórico irretocável, falhava ao considerar que os grandes avanços advindos do desenvolvimento da produtividade seriam igualmente divididos entre as diferentes nações do mundo (Prebisch, 1949). A realidade para Prebisch, entretanto, era que esses ganhos tecnológicos não alcançavam a periferia global, ficando restritos às grandes potências industriais. Sendo assim, a CEPAL propunha que o caminho para o desenvolvimento dos países periféricos da América Latina se daria por meio da industrialização e essa, por sua vez, se daria por meio do processo de substituição de importações. Para concretizar essa substituição, seria crucial um aumento nas alíquotas de importação aliado a importação de bens de capital, como maquinário industrial, por exemplo, para viabilizar a instalação de um parque industrial doméstico.

2.2 A introdução do desenvolvimentismo cepalino no Brasil: os governos dos anos 1950

Em 1950, após cinco anos do fim de seu primeiro mandato, Getúlio Vargas foi eleito novamente presidente da república, retornando democraticamente após ter sido ditador durante oito anos no período que ficou conhecido como Estado Novo. O contexto histórico do início da década de 1950 era, ainda, fortemente marcado pelo

processo de reorganização mundial motivado pelo fim da Segunda Guerra Mundial. Na América Latina, havia também a forte influência das ideias da CEPAL uma vez que, um ano antes, Raúl Prebisch havia publicado seu *Estúdio Económico*, obra que “defendia a importância do planejamento econômico nas economias dos países latino-americanos, que fora introduzida no Brasil, por Celso Furtado, na Revista Econômica Brasileira” (Haffner, 2002). Havia no Brasil uma consciência de que o país não poderia seguir se baseando somente nas exportações primárias, devendo, portanto, buscar desenvolver uma indústria nacional tanto para exportar como também para propiciar uma maior autonomia nacional em relação ao mercado internacional (Haffner, 2002).

Sendo assim, inspirado pelos ideais propagados pela CEPAL e pelo clima interno do país, o segundo governo de Getúlio Vargas lançou as bases para uma industrialização capitaneada pelo Estado, fundamentada na tríade empresa pública, empresa privada e capital internacional. Foram criadas agências voltadas para a elaboração de diretrizes econômicas industrializantes, como a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI). Em 1951, foi criado o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, que tinha como objetivo principal consertar os gargalos da infraestrutura brasileira que se mostravam um empecilho para o processo de industrialização. Para a execução desse plano, negociou-se com o governo americano a obtenção de recursos financeiros, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Export-Import Bank (Eximbank), e também a vinda de técnicos estrangeiros para atuar no programa de desenvolvimento econômico brasileiro. Em 20 de junho de 1952, a Lei nº 1.628 criou o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), cuja constituição foi sugerida pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) para gerir os recursos do Fundo de Reaparelhamento, responsável pela execução dos 41 projetos de infraestrutura, ligados a energia e transporte, apresentados pela comissão mista para sanar os entraves identificados ao desenvolvimento econômico do Brasil. Além da fundação do BNDE, outro ponto alto do desenvolvimentismo do período Vargas foi a determinação do monopólio da extração do petróleo no Brasil, concedido à empresa estatal Petrobrás, criada em 1953.

Na segunda metade da década de 1950, elegeu-se presidente o mineiro Juscelino Kubitschek, com uma plataforma que prometia “50 anos em 5”. Para ele, a solução para os problemas de ordem econômica e social do Brasil, seriam sanados

com a industrialização do país. Para isso, já no começo de seu mandato, JK estabeleceu o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) para coordenar a política de investimentos do governo e executar o chamado “Plano de Metas”, um conjunto de objetivos estratégicos em diferentes setores da economia que visavam tornar possível o desenvolvimento do país.

De acordo com Haffner (2002), foi nesse período que o desenvolvimentismo atingiu seu auge no Brasil. A autora cita Bielschowsky (1996), que argumenta que nesse período o “projeto de industrialização planejada tornava-se plenamente difundido na literatura econômica brasileira”. Com relação a efeitos práticos, durante o período compreendido entre 1956 e 1961, experienciou-se uma substancial expansão industrial e crescimento econômico, substituindo a importação de automóveis por modelos nacionais, consolidando a produção de aço e estabelecendo uma indústria de eletrodomésticos (Prado, 2010). Entretanto, esses avanços foram acompanhados também da inflação, que permearia o modelo econômico desenvolvimentista brasileiro nas décadas seguintes, conforme será tratado ainda neste trabalho.

A década de 1950 foi um importante marco para a consolidação das ideias da CEPAL de industrialização por meio da substituição de importações no Brasil. Tanto Vargas, como Kubitschek, tiveram como fundamentos para seus governos uma busca por viabilizar a industrialização do país, seja criando empresas estatais, incentivando a vinda de indústrias estrangeiras ou também investindo em projetos de infraestrutura que visavam tornar o projeto de um parque fabril brasileiro viável. Haffner (2002) afirma que por uma ótica cepalina, esse período teria sido de profunda substituição das importações, fundamentando assim os êxitos na área econômica, que viu uma taxa de crescimento média anual de 7,4% no PIB e 10% no parque industrial brasileiro. A mudança na dinâmica das importações haveria agido como uma alavanca impulsionando o progresso do país, atingindo um nível em que a estrutura fundamental da nova indústria brasileira já podia ser considerada consolidada, resultado de um processo orientado pelo planejamento econômico, cujos efeitos exerceram influência decisiva sobre a dinâmica econômica daquele período.

2.3 A crise do desenvolvimentismo cepalino

Ao final da década de 1950, o modelo de industrialização por substituição de importações, responsável pelo crescimento econômico experienciado nos anos cinquenta no Brasil, começou a demonstrar suas limitações intrínsecas. O país, já no início dos anos 1960, enfrentava uma crise econômica “estritamente relacionada, a nível estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações” (Tavares, 1977, p. 167-168), que acendia um alerta aos desenvolvimentistas cepalinos sobre o modelo.

O Brasil já havia estabelecido um parque industrial de bens de consumo, baseado na substituição de importações, e buscou, nos anos 1950, avançar para a produção de bens de consumo duráveis também, com os automóveis, por exemplo. Entretanto, um gargalo que se apresentou, não só no Brasil, como também nos demais países em desenvolvimento, foi a dependência externa dos bens de capital. Se antes o Brasil exportava café para ter dólares para importar produtos acabados, agora precisava dos mesmos dólares para importar máquinas para suas indústrias. Isso gerou uma nova dependência dos países centrais – que seria estudada de forma aprofundada por teóricos da dependência, como Ruy Mauro Marini e Fernando Henrique Cardoso, que buscaram entender mais a fundo as limitações do desenvolvimentismo econômico em países emergentes – pois, a falha em conseguir importar esse maquinário e os insumos necessários para a manutenção das indústrias seria capaz de afetar toda a frágil cadeia produtiva brasileira.

Sobre a diferença crucial entre a formação dos parques fabris nos países do norte e sul global, Ruy Mauro Marini (2010, p. 111-112) aprofundou:

Nos países capitalistas avançados, a industrialização ocorreu de maneira orgânica, fazendo com que o crescimento do setor de bens de consumo gerasse imediatamente, como contrapartida, a expansão da oferta de bens de capital, sem a qual o processo teria sido bloqueado. Nos países latino-americanos, a substituição de importações funcionou sobre a base de uma demanda preexistente de bens de consumo e fez com que a obtenção de bens de capital repousasse essencialmente na importação, conformando um modo de reprodução industrial intrinsecamente dependente do exterior.

Ainda, um outro problema identificado por Marini (2010) foi a incapacidade do setor industrial brasileiro de obter as divisas internacionais necessárias para importar bens de capital. A burguesia industrial seguia dependente das exportações de produtos primários para obter moeda estrangeira, necessária para movimentações no comércio internacional, pois se ocupou somente em conquistar espaço no

mercado interno, não criando grandes indústrias exportadoras nesse período. O setor manufatureiro brasileiro não havia se preocupado em expandir-se para mercados externos e dedicava-se quase exclusivamente a abastecer o mercado nacional. Por isso, seguia condicionado aos ganhos de divisa do setor primário agroexportador para obter os dólares necessários para aquisição de bens intermediários e de capital vitais ao seu crescimento. Nesse cenário, a indústria latino-americana servia apenas para impulsionar a relação de dependência da região frente ao mercado global, não levando-a a uma superação de fato, ainda que a CEPAL a houvesse defendido como motor do desenvolvimento autossuficiente.

No momento em que todos os itens mais “fáceis” de serem substituídos se esgotaram e o mercado interno para esses itens se saturou, houve então o início da crise do desenvolvimentismo cepalino no Brasil, com uma desaceleração acentuada do crescimento. As indústrias dos grandes centros já não acolhiam na mesma medida os trabalhadores que vinham do campo buscar emprego. A inflação — que vinha sendo utilizada como motor financiador do desenvolvimento, em um país sem mercado financeiro forte para poder aportar capital em grandes projetos de industrialização (Tavares, 1977, p. 131) — perdeu o controle quando os agentes econômicos passaram a prevê-la e antecipá-la, incluindo sindicatos de trabalhadores que lutavam constantemente por reajustes salariais, minando sua capacidade de transferir renda dos salários para os lucros de forma eficaz (Tavares, 1977, p. 169), perdendo, assim, sua funcionalidade. Os gestores econômicos do país viviam então um “trilema” nesse período, conforme explicita Prado (2010, p. 26): “havia uma constante pressão inflacionária, e era imperativo crescer; mas havia a necessidade de manter algum equilíbrio nas contas externas.” E na realidade, se revelou impossível enfrentar e vencer esses três desafios ao mesmo tempo. Para crescer, o governo precisava realizar altos investimentos — em infraestrutura ou construção de complexos fabris, por exemplo — e o fazia colocando mais dinheiro na economia, acarretando em inflação. Ao tentar conter a inflação, o Estado acabava por conter o crescimento, ocasionando um desaquecimento da economia e, assim, um descontentamento por parte da população. Não só isso, ao optar por investir na industrialização, era necessário a importação de bens de capital e matéria prima, fazendo com que a balança comercial brasileira ficasse menos favorável e, desencadeando assim, uma evasão massiva de dólares. Ademais, qualquer crise externa que reduzisse a oferta de moeda estrangeira, maquinário ou matéria prima,

tinha a capacidade de fazer com que a indústria nacional parasse completamente, deixando o Brasil não somente dependente, como vulnerável ao cenário internacional.

Esse “trilema” descrito por Prado gerava no Brasil uma espécie de ciclo vicioso característico:

1. O Estado brasileiro optava por estimular o crescimento de modo forçado e a todo custo;
2. A inflação era impulsionada e havia uma piora nas contas externas;
3. A situação se mantinha assim até o limite, até que a falta de dólares se convertesse em uma crise cambial de fato;
4. O governo era obrigado a frear o crescimento, tanto para conter a inflação quanto para organizar a balança comercial;
5. Uma vez reorganizado, recomeçava-se o ciclo.

Desse modo, uma vez que o mercado interno atingiu o seu limite de crescimento, o processo de ISI deixou de funcionar como motor de crescimento, como é sintetizado por Maria da Conceição Tavares (1977, p. 117):

Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital, ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser 'indutor' do processo de investimento e, em consequência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia.

2.4 O desenvolvimentismo da ditadura militar brasileira

O economista teuto-americano Werner Baer, em sua obra “Economia brasileira” (2007), explora dois momentos distintos de “surto” desenvolvimentistas durante o regime militar brasileiro: o milagre econômico (1968-1973) e o segundo PND (1974-1979). A fim de entender o primeiro período, é importante analisar a política econômica do primeiro governo militar, que criou as condições para o milagre ocorrer.

2.4.1 A política econômica do governo Castello Branco

A troca de regime consolidada com o golpe militar de 31 de março de 1964, trouxe consigo também novas ideias econômicas para Brasília: dois dias após assumir a presidência, no dia 17 de abril, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco indicou Otávio Gouveia de Bulhões — economista carioca de perfil ortodoxo, firmemente convicto de que a inflação era um mal a ser combatido com disciplina fiscal e monetária rigorosa — para a chefia do Ministério da Fazenda, e Roberto de Oliveira Campos — um intelectual cosmopolita e pragmático, cuja visão de mundo havia sido forjada em postos diplomáticos no exterior e que, diferente de muitos nacionalistas de sua época, via o capital estrangeiro e a integração com a economia global não como uma ameaça, mas como uma alavanca indispensável para a modernização do Brasil — para o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. A parceria entre ambos resultou na formulação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em novembro de 1964 e vigente até o fim do mandato de Castelo Branco. O plano buscava retomar o crescimento econômico interrompido nos anos de 1962 e 1963, controlar a inflação de maneira progressiva, reduzir desequilíbrios regionais e sociais e garantir melhores condições de vida à população. Além disso, pretendia assegurar oportunidades de emprego produtivo e corrigir os déficits recorrentes no balanço de pagamentos, que limitavam a capacidade de importação e comprometiam a continuidade do desenvolvimento nacional.

Segundo Resende (2014), para atingir esses objetivos, o PAEG foi estruturado em três grandes eixos de políticas públicas. O primeiro dizia respeito à política financeira, voltada à redução do déficit do setor público, ao fortalecimento da arrecadação tributária e ao estímulo à poupança interna. Também previa medidas para estabilizar os preços sem provocar retração da atividade produtiva, aprimorar o sistema bancário e direcionar os investimentos públicos para o fortalecimento da infraestrutura econômica e social, buscando atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais. O segundo eixo abrangia a política econômica internacional, que tinha como meta diversificar as fontes de suprimento externo, incentivar as exportações e restaurar o crédito do país no exterior. Incluía, ainda, estratégias de consolidação da dívida externa e de estímulo à entrada de capitais estrangeiros, bem como a ampliação da cooperação técnica e financeira com organismos internacionais e

governos estrangeiros, especialmente no âmbito da Aliança para o Progresso. Por fim, o terceiro eixo referia-se à política de produtividade social, que englobava medidas salariais voltadas à manutenção do poder de compra dos trabalhadores sem comprometer o controle inflacionário. Também contemplava iniciativas nas áreas agrária, habitacional e educacional, reconhecidas como fundamentais para sustentar o processo de desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades sociais.

Depreende-se, portanto, a partir da análise dos objetivos e instrumentos do PAEG, que seu objetivo principal era conter a inflação no Brasil. E, de fato, o programa teve êxito nesse quesito, conforme ressalta Resende (2014), uma vez que a inflação passou de 100% no primeiro trimestre de 1964 para 20% no mesmo período do ano de 1969. O freio na economia trazido por Bulhões e Campos, principalmente cortando crédito e gastos públicos, mas também a partir da política salarial de redução dos salários reais — por exemplo com a redução de 26% no salário mínimo real aplicada no segundo trimestre de 1965, comparado a fevereiro de 1964 — ocasionou uma queda no consumo que, por sua vez, refletiu também em uma queda na produção industrial. Já em 1965, Resende (2014) chama a queda de produção, de 4,7%, de “colapso”. Resende (2014) também aponta que o quadro se tornou notoriamente recessivo em 1967, valendo-se do decréscimo do consumo de energia, usado como um dos medidores da produção fabril, no país. Com isso, o setor industrial viu-se compelido a ajustar seus níveis de atividade, reduzindo a produção para adequá-la à realidade de vendas menores. Contudo, é crucial notar que não houve um desmantelamento do parque fabril brasileiro: as fábricas, o maquinário e a infraestrutura produtiva permaneceram intactos. Essa discrepância entre a produção e a capacidade produtiva se mostrou evidente quando, em 1966, devido ao crédito mais fácil concedido durante o ano anterior, o crescimento industrial atingiu uma taxa de 11,7%. Desse modo, essa capacidade ociosa acumulada do período de 1964-1967 será também uma das peças importantes durante o período de grande crescimento de 1968-1973.

2.4.2 O milagre econômico e o desenvolvimentismo autoritário

Ao assumir a presidência em 1967, o general Artur da Costa e Silva nomeou o economista acadêmico Antônio Delfim Netto para o Ministério da Fazenda, que permaneceria no cargo até 1974. Em julho do mesmo ano, os responsáveis pelo

time econômico lançaram o “Plano Estratégico de Desenvolvimento” (PED), que viria a ser implementado no ano seguinte. O PED tinha objetivos em comum com o PAEG, porém tinha seu foco no desenvolvimento em si, e não na contenção da inflação, ainda que o controle dela fosse um alvo também.

Como ressalta Lago (2014), a equipe econômica de Delfim Netto identificou que a inflação remanescente já não era mais de demanda, e sim de custos, notadamente do crédito. Ou seja, o motor inflacionário no país já não era mais o consumo da população, e sim, o elevado valor que as companhias brasileiras necessitavam investir para produzir no país, principalmente, devido ao alto custo do crédito. Dessa forma, a estratégia principal adotada, segundo Lago, foi priorizar a retomada do crescimento, valendo-se da capacidade ociosa da indústria gerada durante o governo de Castelo Branco. Para conter a inflação sem precisar conter o crescimento, como havia sido feito durante o PAEG, o governo optou pelo controle gradual de preços, por meio da Comissão Interministerial de Preços (CIP), a partir do final de 1967, ao invés de lançar esforços em frear a demanda.

Lago (2014) afirma que, apesar da retórica oficial de redução estatal defendida pelo governo, o novo modelo tornou o papel do Estado “extremamente importante para viabilizar certas operações do setor privado” (Lago, 2014, p. 216). De acordo com Lago (2014), houve um conjunto de instrumentos utilizados para induzir e financiar o crescimento acelerado. Uma das ferramentas mais importantes foi a oferta de crédito direcionado e subsidiado: setores como a agricultura, que gozou de concessão de isenções fiscais e juros favorecidos, e a habitação, gerenciado por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), receberam uma notável expansão do crédito como ferramenta central do estímulo. Aliado a isso, houve uma intensificação maciça no investimento público e na criação de empresas estatais. O período 1967-1973 configurou-se como o de expansão mais acentuada na criação de novas estatais no Brasil. As estatais tinham a vantagem de atuarem de forma subsidiária, desenvolvendo setores que a iniciativa privada não tinha condições ou interesse em atuar. Além disso, o governo manteve um alto investimento em projetos de infraestrutura, tendo o BNDE como financiador crucial. No tocante à política industrial, Lago (2014) afirma que o processo de formação de capital durante os anos de 1967 a 1973 teve significativa influência da política industrial iniciada ainda em 1964, coordenada pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI). Lago (2014) postula que no curso do milagre econômico, houve

uma atribuição pouco seletiva de incentivos, pois o CDI referendou a maior parte das propostas. Ou seja, não somente o setor público cresceu graças ao investimento estatal, como foi extremamente relevante também ao setor privado.

Outro ponto crucial residiu na intensificação da promoção das exportações: o governo deixou de somente estimular a substituição de importações e passou a promover consideravelmente o comércio exterior, especialmente com a criação, em 1972, da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFLEX). Houve também, por parte do Ministério da Fazenda, uma manipulação deliberada do sistema financeiro. O sistema foi remodelado para servir aos interesses do desenvolvimento, com a política de juros buscando reduzir os custos financeiros através de controles diretos, por meio da fixação de tetos, e incentivos aos bancos.

Lago (2014) ressalta que os objetivos de crescimento do programa foram superados: o PIB real cresceu em média 11,2%, a indústria de transformação 13,3%, as exportações 24,6% e o nível de ocupação 4,3%, sendo todas essas estatísticas médias anuais, de 1968 a 1973. Entretanto, é importante analisar esse período também sob a ótica política e social. Logo no início do chamado “milagre econômico”, o governo federal baixou o Ato Institucional nº 5, conhecido como AI-5, que suprimiu diversos direitos políticos, que deu amplo respaldo, como ressalta Lago (2014) ao Ministério da Fazenda e, em menor medida, o do Planejamento, para a implementação de programas econômicos impopulares, tanto com os poderes Legislativo e Judiciário, quanto com a população. Medidas para conter a inflação de custos implementadas pela nova equipe econômica, como a política salarial e a forma de lidar com as relações trabalhistas, levaram a uma contenção do salário real e a uma concentração de renda entre as classes mais altas. Desse modo, é importante analisar esse momento desenvolvimentista de nossa história criteriosamente, levando em consideração o contexto histórico do período.

Diante do indubitável sucesso da política econômica em termos de promoção do crescimento econômico, e de um inegável salto quantitativo e qualitativo da economia brasileira no período 1967-1973, resta avaliar brevemente o impacto social da política econômica no período. Parece claro que os trabalhadores, de maneira geral, não se beneficiaram do crescimento da renda real do país de forma proporcional à sua evolução. Os salários, nos casos em que não sofreram declínio real, cresceram, na maioria das categorias, a taxas muito inferiores à da produtividade ou do produto per capita e o rendimento do trabalho não apresentou ganhos como porcentagem da renda total. A infraestrutura social do país melhorou significativamente no período, contrabalançando em parte a evolução dos rendimentos monetários. Mas, ainda que a questão mereça estudo mais

detalhado, fica a impressão de que um crescimento muito satisfatório teria também sido possível com uma política salarial menos restritiva, maior liberdade individual e maior participação da massa da população nas decisões e nos frutos do crescimento (Lago, 2014, p. 239).

2.4.3 O II PND: um modelo de crescimento por endividamento como aposta desenvolvimentista para enfrentar o choque do petróleo

Em 1969, após o afastamento por motivos de saúde de Costa e Silva, o general Emílio Médici foi indicado pela Junta Militar para assumir a presidência da república. Ao contrário da transição entre os governos Castelo Branco e Costa e Silva, a sua chegada ao poder foi mais sutil, mantendo Delfim Netto na Fazenda e as políticas iniciadas dois anos antes. Em 1971, entretanto, o governo decidiu aprofundar o desenvolvimentismo do PED promulgando a Lei 5.727, que lançaria, no ano seguinte, o Plano Nacional de Desenvolvimento, que ficou conhecido como I PND. Macarini (2005) alega que Delfim Netto conjecturou que o país passaria por um desenvolvimento multissetorial, tendo como foco a indústria, a partir de seu modelo agroexportador. O I PND era um plano de desenvolvimento altamente ambicioso, que tinha como metas a elevação de cerca de cem milhões de dólares nas reservas internacionais, manutenção da inflação anual abaixo de 20% e crescimento econômico em torno de 8 a 9% ao ano. O plano teve êxito em seu início, contribuindo, junto ao PED, para as altas taxas de crescimento de 1972 e 1973. No entanto, o choque do petróleo de 1973 faria com que o governo de Ernesto Geisel, que assumiria a presidência em março do ano seguinte, recalculasse a rota, efetivando, já em seu primeiro ano de mandato, o lançamento do II PND, o segundo período desenvolvimentista do regime militar identificado por Baer.

A crise do petróleo de 1973 alterou significativamente a dinâmica econômica global. Com o aumento expressivo no custo do barril de petróleo, importar bens de capital e matéria prima, por exemplo, tornou-se consideravelmente menos viável. E, para um país como o Brasil, que à essa altura havia se tornado altamente dependente do mercado externo, como elucida Cabello (2021), as implicações foram ainda maiores.

O vigoroso crescimento econômico que justificou a designação alegórica implicou em um expressivo aumento da dependência externa do país. A ampliação da capacidade produtiva – com destaque para o setor de bens de consumo duráveis – resultou em demanda por petróleo e bens de capital que já não poderia mais ser atendida pelo parque industrial brasileiro, subordinando, pois o crescimento da economia à sua capacidade de exportação (Cabello, 2021, p. 473 *apud* Westermann, 2022, p. 36).

Não somente os impactos ao parque industrial brasileiro reverberaram no plano desenvolvimentista do país. A crise do petróleo impactou diretamente toda a frágil logística brasileira, baseada majoritariamente no setor rodoviário. Segundo Fishlow (1986), essa era uma questão fulcral para o Brasil devido à alta dependência de petróleo importado, responsável por sanar ao redor de 80% das necessidades energéticas do país. Ao contrário de basear-se em trens ou navios, o frágil sistema de transporte brasileiro dependia fortemente da hipótese do petróleo barato, utilizando-se do caminhão para adentrar ao interior do país e conectá-lo à costa. O segmento automotivo havia se tornado o mais abrangente entre as nações em processo de desenvolvimento, devido à demanda por bens duráveis. Desse modo, o combustível um era recurso essencial e não poderia ser substituído de forma ágil, levando assim, a uma grave ameaça ao desenvolvimento econômico, devido à diminuição da importação de bens de capital e de insumos, por conta do aumento do investimento na importação do petróleo encarecido pelo cenário mundial.

Por esses motivos, a crise do petróleo colocou, conforme Fishlow (1986), o presidente Geisel e sua equipe econômica em uma dicotomia delicada: optar por ajustamento ou financiamento. A primeira, seria a opção ortodoxa que, ao usar o realinhamento de preços, a desvalorização da moeda e políticas restritivas para reduzir a renda real e a demanda agregada (Fishlow, 1986, p. 519), traria consigo um período de recessão. Já a estratégia do financiamento, opção considerada heterodoxa, se fundamentava no “completo apego ao endividamento externo” (Fishlow, 1986, p. 517), ao cobrir os déficits do balanço de pagamentos e, ao mesmo tempo, usar a “poupança externa” para financiar grandes projetos de investimento e sustentar taxas elevadas de crescimento. Segundo Fishlow (1986, p. 528), essa seria uma forma de “transferir o ajustamento para o futuro”.

A fim de manter as elevadas taxas de crescimento, evitando, assim, o risco político de uma recessão, e buscando legitimar o regime autoritário por meio do crescimento econômico, o gabinete de Geisel optou pelo financiamento.

[...] havia, internamente, uma pressão para adoção de um modelo de ajuste não recessivo em 1974. O crescimento dos primeiros anos do “milagre” foi facilitado pela utilização da capacidade ociosa então existente, mas, a partir de 1971, a demanda agregada em expansão estimulou novos investimentos privados. Em 1974, grande parte desses investimentos estava incompleta, ou tinha sido recentemente concluída. Uma forte desaceleração econômica naquele momento implicaria riscos e custos elevados para as empresas investidoras, bem como para os bancos envolvidos no financiamento dos

novos empreendimentos. Havia, portanto, uma forte demanda empresarial pela continuidade do crescimento. Por razões políticas, o atendimento dessa demanda interessava ao governo Geisel, que, tal como o governo Castello Branco, buscava a legitimidade do poder pelo crescimento econômico (Hermann, 2005, p. 101).

Sendo assim, foi lançado pela equipe econômica o II PND: um arrojado pacote de investimentos públicos e privados, tendo por finalidade um crescimento médio de 10% ao ano entre 1974 e 1979 (Hermann, 2005). O plano visava atacar diretamente os considerados “pontos de estrangulamento” do crescimento da economia brasileira à época, que segundo Hermann (2005, p. 100) eram:

- a) Infraestrutura: ampliação da malha ferroviária, da infraestrutura para produção e comercialização agrícola e da rede de telecomunicações;
- b) Bens de produção: foco nos setores de siderurgia, química pesada, metais não-ferrosos e minerais não-metálicos;
- c) Energia: ênfase à exploração de petróleo e seus derivados e desenvolvimento de alternativas ao petróleo, notadamente o combustível etanol, proveniente da cana de açúcar.

A resolução desses gargalos tinha como foco fortalecer a capacidade do país de atuar no comércio internacional, ampliando a oferta de produtos exportáveis, tanto de origem primária quanto de bens manufaturados e semimanufaturados. De acordo com Hermann (2005), mecanismos privados de financiamento a longo prazo eram virtualmente inexistentes no Brasil em meados dos anos 1970. Sendo assim, um pacote robusto como o II PND só poderia ser levado a cabo por meio de financiamento público ou externo. O BNDE desempenhou um papel central no financiamento público do plano, servindo principalmente para conceder crédito a investimentos privados, com juros subsidiados. Os investimentos públicos, por sua vez, seriam custeados por recursos do orçamento federal e por captação, por parte das estatais, de capital estrangeiro sob a forma de empréstimo, uma vez que sendo apoiadas pelo governo, tinham melhores condições de crédito no mercado internacional que as empresas privadas. O modelo desenvolvimentista do II PND foi viável devido a três fatores principais, como identifica Hermann (2005, p. 101):

- a) Ampla disponibilidade de liquidez no mercado externo, alimentada pelos petrodólares;
- b) Recuo das taxas de juros internacionais a partir de 1975;

c) Retomada da economia mundial após o primeiro choque do petróleo.

Para Castro (1985), o desenvolvimentismo do II PND foi uma marcha forçada que reorientou a economia. Ainda que tenha havido no Brasil um rápido crescimento industrial do pós-guerra ao choque do petróleo de 1973, Castro (1985) argumenta que a industrialização brasileira era ainda incompleta e vulnerável. O crescimento do país nesse período era tecnologicamente passivo, dependendo de máquinas estrangeiras e da importação de insumos básicos para operar suas plantas industriais. O plano forçou o país a "subir a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas" (Castro, 1985, p. 76), focando justamente nos setores de bens de capital, insumos básicos e energia. O resultado dessa mutação, segundo Castro (1985), foi uma economia reestruturada, com características desta nova estrutura sendo, segundo o autor:

- a) Um núcleo industrial completo: a economia passou a dispor de um núcleo industrial avantajado, formado por energia, metalurgia, química e bens de capital (Castro, 1985, p. 79);
- b) Nova relação com o exterior: a economia brasileira tornou-se capaz de gerar superávits comerciais robustos (Castro, 1985, p. 28);
- c) Autonomia produtiva: a transformação do aparelho produtivo permitiu que o país reduzisse drasticamente sua necessidade de importações, alcançando um baixo coeficiente de importação sem que isso compromettesse o crescimento econômico (Castro, 1985, p. 195).

Além da transformação estrutural, o desenvolvimentismo de 1974 permitiu ao Brasil adquirir novas vantagens competitivas, que o capacitaram a conquistar novos mercados externos, segundo Castro (1985). O plano foi responsável por sustentar o crescimento elevado iniciado em 1967, mantendo uma taxa de crescimento anual de 6,7%. Não somente isso, Hermann (2005, p. 107) afirma que houve uma mudança na pauta de exportações brasileiras: o percentual dos bens básicos nas vendas ao exterior foi reduzido significativamente, de 65% em 1973 para 32% em 1984, sendo compensado pelo aumento do peso relativo aos bens manufaturados, que subiram de 23% para 56% no mesmo período.

Contudo, Hermann (2005) afirma também que os custos macroeconômicos da medida não podem ser negligenciados. A escolha por impulsionar um

desenvolvimentismo forçado e adiar o período de ajustamento traria custos futuros, conforme analisa Hermann (2005, p. 107): “sem dúvida, parte das dificuldades que marcaram a economia brasileira na década de 1980 pode ser atribuída à ousadia do II PND — mais especificamente à ousadia da estratégia de endividamento externo que o viabilizou.”

3 A década perdida, a crise da dívida externa e o desmantelamento do modelo nacional-desenvolvimentista

Para entender as políticas econômicas e sociais de modernização econômica e fomento ao crescimento dos anos 2000 e 2010, é fulcral entender as mudanças pelas quais o Brasil passou durante a década de 1990. De acordo com Filgueiras (2006), inaugurou-se, já no primeiro governo da década, a chamada “Era Liberal”, por meio de um discurso liberal radical do presidente Fernando Collor de Mello. Depois, nos governos Itamar e FHC, consolidou-se e ampliou-se o modelo neoliberal no país. Essa nova ordem econômico-social teve impactos profundos nas políticas adotadas na década seguinte. Por isso, este capítulo dedica-se, em seu primeiro tópico, a examinar esse contexto para, então, poder avançar a análise à sua questão central.

3.1 O segundo choque do petróleo e a crise do desenvolvimentismo latino-americano

Em março de 1979, o general João Figueiredo assumiu a presidência da república, em um momento externo altamente conturbado. Dois meses antes, o Irã havia passado por uma revolução que diminuira drasticamente sua produção de petróleo e, por consequência, a oferta mundial da commodity, desencadeando assim, a segunda crise do petróleo. Como resposta à crise, os países industrializados implementaram um ajuste positivo na taxa de juros, mudando o cenário externo amistoso que imperava desde a estabilização pós primeiro choque do petróleo, como aborda Hermann (2005). Esse novo contexto exigia do Brasil, segundo Hermann (2005, p. 108): “novas e rápidas medidas de ajuste externo”, que na visão do então ministro do Planejamento Mário Simonsen, só poderiam vir a partir do ajuste recessivo adiado em 1974. No entanto, assim como cinco anos antes, as medidas econômicas suscitaram objeções e resistências tanto no setor privado quanto no próprio governo, culminando na renúncia de Simonsen e à ascensão de Delfim Netto ao cargo, que comandaria a política econômica brasileira até o fim da ditadura.

Segundo Hermann (2005, p. 108), o diagnóstico inicial do novo ministro foi de que “o estrangulamento externo que afetava a economia brasileira em 1979 refletia, antes que um excesso generalizado de demanda, um desajuste de preços relativos

que distorcia a distribuição dessa demanda entre os diversos setores.” Sendo assim, seu objetivo principal era corrigir esses preços para redirecionar a demanda para a produção interna e estimular as exportações, buscando assim, um ajuste externo. Para atingir tal objetivo, o governo aplicou algumas medidas, conforme explica Hermann (2005, p. 108-109):

- a) Controle fiscal e monetário: as medidas de controle monetário foram reforçadas e, do lado fiscal, as tarifas públicas foram corrigidas, os gastos públicos controlados e a Sest (Secretaria Especial para as Empresas Estatais) foi criada para supervisionar os gastos das estatais;
- b) Ação cambial: O governo brasileiro optou por uma “maxidesvalorização” cambial de 30% em dezembro de 1979;
- c) Política salarial: O regime de reajustes salariais passou a ser semestral, em contraposição ao modelo anual anterior.

No entanto, conforme ressalta Hermann (2005), apesar de a recessão econômica ter sido evitada em um primeiro momento, com a economia brasileira crescendo uma média de 8% no biênio 1979-1980, o plano de Delfim Netto não foi bem sucedido. Pelo contrário, não é um exagero afirmar que o plano de ajuste externo fracassou totalmente. As medidas de regulação de preços aceleraram a inflação, que saltou de uma média de 38% ao ano, durante a gestão Geisel, para 93% ano nos dois últimos anos da década de 1970. Essa alta galopante no indicador de preços fez com que a maxidesvalorização cambial fosse corroída pela própria inflação que ela mesmo causou. Além disso, ainda que tenha se obtido um aumento nas exportações, a alta dos preços, em especial do petróleo, em decorrência do choque de 1979, influenciou negativamente a balança comercial brasileira, agravando o déficit comercial. Esses fatores — aliados a outros, como o efeito do aumento dos juros internacionais, por exemplo — acarretaram em um derretimento das reservas internacionais brasileiras, de US\$ 12 bilhões em 1978 para US\$7 bilhões em 1980.

Ao mesmo tempo, de acordo com Freitas (2011), o banco central estadunidense passou a adotar uma política monetária marcada pela elevação brusca nas taxas de juros reais e nominais nos Estados Unidos. O ponto de inflexão se deu quando o presidente do banco central, Paul Volcker, expandiu de maneira relevante as taxas de juros, a fim de conter a inflação pós choque do petróleo de

1979. Em agosto de 1982, o vizinho ao sul, México, declarou a moratória, de modo unilateral. A partir disso, os bancos internacionais cessaram a concessão de financiamentos a países emergentes.

Conforme Hermann (2005), o malogro das políticas de ajuste externo, aliados à retração econômica nos países industrializados, levou o governo a assumir um regime econômico “explicitamente recessivo” (Hermann, 2005, p. 110). De acordo com Pires (2006), essas medidas tinham como objetivo, justamente, adequar a economia brasileira às necessidades do comércio internacional. A crise, segundo Freitas (2011), foi generalizada em toda a região e a política econômica que seria aplicada na América Latina na década de 1980 seria ortodoxa, incluindo, entre outros, políticas de austeridade, redução da oferta de crédito, alta nos juros e desvalorização cambial proposital para fomentar exportações. Essas políticas marcaram, além de um período recessivo para os países latino-americanos, uma ruptura com o modelo desenvolvimentista que havia imperado no subcontinente durante a segunda metade do século XX, conforme sintetizou Pires (2006, p. 25):

A crise na economia latino-americana dos anos 1980, consubstanciada na “crise da dívida externa”, colocou em xeque a estratégia de crescimento econômico dependente de importações e, conseqüentemente, da dependência de empréstimos externos, tal como se verificou na década de 1970. De fato, criou-se um consenso de que a crise evidenciava o esgotamento de um modelo [...]

Freitas (2011) afirma que, apesar de ter posto em prática intervenções recessivas durante a década de 1980, a América Latina não logrou grande êxito no combate à crise da dívida externa e seus efeitos. Na região, ainda segundo Freitas (2011, p. 43), a média de crescimento anual do PIB entre 1980 e 1985, foi de somente 0,6% e, entre os cinco anos seguintes, de apenas 1,9%. Nenhum dos planos de estabilização atingiram sucesso, e ao final do governo Sarney e da década de 1980 e início dos anos 1990, o Brasil experienciou a hiperinflação.

As medidas e os planos de combate à inflação não surtiram o efeito esperado. O estado nacional desenvolvimentista foi perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro nos interesses públicos e privados. O neoliberalismo aliado à Globalização econômico-financeira ascende com força total (Freitas, 2011, p. 43).

3.2 O Consenso de Washington, as reformas liberalizantes e a consolidação do modelo neoliberal no Brasil

Batista (1994) relata o encontro, ocorrido em novembro de 1989, intitulado “Ajuste Latino-Americano: O Quanto Realmente Aconteceu” (tradução livre). A reunião aconteceu em Washington, nos Estados Unidos, e foi composta por membros do governo dos EUA, economistas latino-americanos e de organismos financeiros internacionais sediados na capital estadunidense, como o FMI, o BIRD e o Banco Mundial. Embora não tivesse poder deliberativo, conforme Batista (1994), e fosse, em tese, um evento acadêmico, as conclusões atingidas durante a conferência seriam, posteriormente, chamadas de “Consenso de Washington” e seriam propagadas ao redor do mundo. Segundo Freitas (2011) o evento tinha como pano de fundo a análise do documento elaborado por John Williamson, chamado *The Political Economy of Policy Reform*. As conclusões do encontro foram sintetizadas em dez preceitos econômicos para os governos, segundo Babb e Kentikelenis (2021):

- a) Política fiscal: grandes déficits fiscais deveriam ser evitados;
- b) Gasto público: subsídios “indiscriminados” deveriam ser reduzidos, focando os investimentos em saúde, educação e, em certa medida, infraestrutura;
- c) Impostos: a base tributária deveria ser vasta e as alíquotas marginais de imposto, moderadas;
- d) Taxas de juros: deveriam ser positivas e determinadas pelo mercado somente, e não por autoridades públicas;
- e) Taxas cambiais: também deveriam ser determinadas pelo mercado e deveriam ser competitivas, visando incentivar economias voltadas para a exportação;
- f) Política comercial: as restrições em importações deveriam ser removidas;
- g) Investimento estrangeiro direto: restrições deveriam ser removidas;
- h) Privatizações: empresas estatais deveriam ser vendidas a companhias privadas;
- i) Desregulação: regulações excessivas à atividade econômica deveriam ser terminadas;
- j) Direitos de propriedade: os direitos à propriedade deveriam ser resguardados.

Em suma, as ideias propagadas pelo Consenso de Washington buscavam reduzir o tamanho dos Estados — minando consideravelmente suas capacidades de auto-investimento — e aumentar a participação da iniciativa privada, inclusive a estrangeira, nas economias. Segundo Batista (1994), a mensagem neoliberal do Consenso foi assimilada pelas elites políticas e econômicas latino-americanas como símbolo de modernidade. Batista (1994) traz, como exemplo desse processo de internalização de ideários neoliberais, o documento, publicado em 1990 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), intitulado "Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno", em que a instituição propõe a incorporação de uma agenda de reformas praticamente igual às propostas pelo Consenso de Washington. Nessa proposta, inclusive, a FIESP sugere algo que não tem origem no documento de Washington, mas sim, no documento do Banco Mundial de 1989, com o nome de "Trade Policy in Brazil: the Case for Reform": que o país deveria inserir-se internacionalmente por meio da restauração do modelo agroexportador. Batista (1994), inclusive, expõe a ironia de uma das entidades industriais de maior relevância do Brasil defender a volta a um sistema que privilegia a exportação de commodities.

Batista (1994) afirma que as reformas propostas por ambos documentos seriam integralmente incorporadas pelo governo Collor, inclusive no que tangia às posições estadunidenses na questão agrícola, sintetizados pela Rodada Uruguai — que foi uma rodada de negociações comerciais multilaterais conduzida no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), realizada entre 1986 e 1994, que entre suas conclusões, estavam os objetivos de proteger os subsídios agrícolas dos países ricos, eliminar as restrições ao investimento estrangeiro, iniciar o processo de abertura do comércio de serviços, como os de bancos e seguros, e incluir a proteção à propriedade intelectual. Freitas (2011) expõe que o fracasso do Plano Verão, conjunto de medidas econômicas lançado em janeiro de 1989 no Brasil com o objetivo de combater a inflação, levou os agentes da economia nacional a crerem que medidas radicais teriam a capacidade de reafirmar a legitimidade dos capitais e ativos acumulados e enfrentar o desafio imposto pela hiperinflação. No entanto, Freitas (2011) argumenta que o Plano Collor, lançado em março de 1990, teria um caráter mais extremo e autoritário do que o previsto.

Freitas (2011) enquadra o Plano Collor como o ponto de partida decisivo para a implementação do neoliberalismo no Brasil. Apesar de ter tido medidas

heterodoxas, como o confisco, seu objetivo de longo prazo era uma ruptura estrutural alinhada ao liberalismo econômico. Freitas (2011, p. 97-98) mapeia os principais pontos do plano da seguinte forma:

- a) Reforma monetária: logo de início, tomou-se a inédita medida de bloquear integralmente os ativos financeiros do Brasil, impactando fortemente a liquidez da economia. Os saques se limitavam a 50.000 cruzeiros por titular de conta, sendo o excedente bloqueado pelo Banco Central por dezoito meses;
- b) Ajuste fiscal: por meio de instrumentos tributários, como a indexação e a diminuição do período destinado ao recolhimento dos tributos, se buscou obter um superávit operacional como motivação central;
- c) Política cambial: como medida principal da nova política cambial, o governo substituiu a indexação automática diária pelo câmbio livre. Freitas (2011) argumenta, entretanto, que se tratava de uma flutuação suja, pois era influenciada pelo Banco Central. Com isso, reduziu-se a importância do dólar como moeda estrangeira de referência à economia brasileira, ou seja, diminuiu a dolarização do país;
- d) Política de liberalização: durante o Governo Collor, a política industrial e de comércio exterior impulsionou o aumento das importações, reduzindo de forma expressiva as tarifas de importação. O mesmo havia sido feito pelo México em 1986, corroborando com a onda de liberalização das economias latino-americanas já analisada neste trabalho.

Apesar de uma leve melhora inicial na economia em 1990, o plano Collor falhou rapidamente, segundo Freitas (2011). A adoção das medidas econômicas teve, como uma de suas principais consequências, a diminuição categórica da produção industrial, com uma queda expressiva de 29% em abril de 1990 comparado ao ano anterior, e o consumo no país, de 39% já em março de 1990. As indústrias brasileiras, habituadas à lógica do protecionismo que havia imperado no Brasil nas décadas anteriores, se viram introduzidas de maneira abrupta no cenário competitivo internacional — com um mercado tomado por produtos industrializados importados, favorecidos pela taxa cambial e pela baixa tarifa de importação — e muitas não puderam suportar essa repentina concorrência e foram à falência. No mesmo período, montadoras multinacionais instalaram-se rapidamente no país.

Todo esse contexto, de acordo com Freitas (2011, p. 98), fazia parte das “estratégias de inserção brasileira na economia internacional calcadas numa política econômica neoliberal.”

Para Freitas (2011), apesar de ter fracassado amargamente nos objetivos que se propôs, o principal legado do Plano Collor foi a mudança de paradigma por ele iniciada e posteriormente continuada por seus antecessores. Freitas (2011), inclusive, aponta o quão tranquilamente foi resolvida a crise política do Governo Collor: uma vez que o presidente foi removido do cargo, a crise se resolveu, não questionando, assim, as reformas liberais iniciadas pelo presidente alagoano.

3.3 O Plano Real e o projeto de modernização liberal

Itamar Augusto Cautiero Franco, vice-presidente eleito na chapa de Collor, assumiu provisoriamente a chefia do Executivo em 2 de outubro de 1992, sendo oficialmente empossado em 29 de dezembro do mesmo ano, após a renúncia do presidente. Freitas (2011) descreve Itamar como anti-liberal e expõe que a burguesia nacional o via como uma ameaça ao avanço do projeto neoliberal no Brasil. Nesse cenário, os empresários brasileiros se viam sem um sucessor a Itamar, até que Fernando Henrique Cardoso, um sociólogo carioca e senador pelo PSDB, foi indicado ao cargo de ministro da Fazenda. FHC se tornou a figura central do plano que, mais uma vez, trocava a moeda brasileira em uma tentativa de conter a alta inflação no país, porém que, dessa vez, teria mais sucesso que seus antecessores: o Plano Real.

Freitas (2011) esquematiza o plano real em três fases. Na primeira, houve um ajuste fiscal, exemplificado, por exemplo, na austeridade e no corte de gastos públicos. Houve um aumento generalizado, de 5%, em todos os impostos. Ademais, criou-se um fundo responsável por regular os gastos públicos, chamado de Fundo Social de Emergência (FSE). Na segunda fase, iniciou-se o processo de indexação monetária, com a criação da URV, unidade real de valor, em 1º de março de 1994. A URV tinha como propósito restaurar a unidade de conta — isto é, a referência que permite com que todos os membros da sociedade entendam o valor do dinheiro e possam comparar preços — da moeda brasileira, que havia sido destruída pela hiperinflação. A URV foi fixada ao dólar e promoveu uma indexação generalizada da economia, sendo empregada pelos agentes econômicos para a precificação de bens e serviços, a celebração de obrigações contratuais e a fixação das remunerações.

Após o período de transição entre o Cruzado Real e o Real, promovido pela URV, a terceira fase do plano introduziu a nova moeda, com paridade entre 1 URV e R\$ 1.

Segundo Freitas (2011), para além de um plano de estabilização, o Plano Real representou um projeto de modernização liberal, por meio de processos de privatização, liberalização do comércio e do sistema financeiro, flexibilização das normas de mercado e implementação de reformas de caráter estrutural.

Pode ser entendido como um plano contemporâneo na medida em que implementou todos os princípios da doutrina neoliberal que sustentavam o processo de globalização em voga. Mais ainda, como já foi dito em momento anterior, a política adotada a partir de então, levou esses princípios ao limite ao abraçar as recomendações do Consenso de Washington (OLIVEIRA, 2005, p. 83).

3.4 Os governos FHC e o apogeu do neoliberalismo no Brasil

Freitas (2011) afirma que, embora Collor tenha iniciado o processo de abertura econômica, foi com o Plano Real que o projeto neoliberal atingiu seu ápice no Brasil. Segundo Negrão (2004), FHC deu continuidade ao projeto neoliberal de Collor, a quem o autor atribui a responsabilidade por consolidar essa ideologia como dominante entre as elites brasileiras. Freitas (2011) reconhece que o Plano Real teve resultados imediatos positivos com relação à inflação. De junho para agosto do mesmo ano, a inflação passou de 46,6% para 3,34%. Negrão (2004) aponta o controle da inflação pelo Plano Real como o grande responsável por pavimentar seu caminho ao Palácio do Planalto na eleição que ocorreu no mesmo ano. A tabela abaixo exemplifica, a partir do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) a vertiginosa queda na inflação a partir da implementação do Plano Real, registrando inclusive momentos de deflação em alguns meses de 1995, 1997 e 1998.

Tabela 1. Variação mensal do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) 1994 – 1998 (%)

MESES	ANOS				
	1994	1995	1996	1997	1998
JAN	42,20	1,36	1,79	1,58	0,88
FEV	42,40	1,15	0,76	0,42	0,02
MAR	44,80	1,81	0,22	1,16	0,23
ABR	42,50	2,30	0,70	0,59	-0,13
MAI	41,00	0,40	1,68	0,30	0,23
JUN	46,60	2,62	1,22	0,70	0,28
JUL	24,70	2,24	1,09	0,09	-3,38
AGO	3,34	1,29	0,00	-0,04	-0,17
SET	1,55	-1,08	0,13	0,59	-0,02
OUT	2,55	0,23	0,22	0,34	-0,03
NOV	2,47	1,33	0,28	0,83	-0,18
DEZ	0,57	0,27	0,88	0,69	0,98

Fonte: Conjuntura Econômica - FGV

(Filgueiras, 2003, p. 120 *apud* Freitas, 2011, p. 104)

Negrão (2004), no entanto, contrapõe o sucesso da estabilização com seus custos sociais. O autor explora o fato de que a queda da inflação não impediu que houvesse um aumento perceptível nos níveis de desemprego e de empregos informais. Freitas (2011) aponta para o mesmo problema, acrescentando ainda que houve uma insatisfação social geral em absorver uma carga tributária em ascensão para sustentar um modelo de baixo crescimento e de baixos níveis de empregabilidade. Para Freitas, as camadas sociais mais baixas foram as mais impactadas por esses custos sociais, afirmando que o Plano Real "não cumpriu com a promessa de pelo menos abrandar os problemas estruturais econômicos e sociais do país" (2011, p. 114). O baixo crescimento econômico, demonstrado pela tabela a seguir, aliado às altas taxas de desemprego levaram autores a classificar os anos 1990 como a "Segunda Década Perdida", sendo portanto, uma continuidade da década de 1980, em relação aos revéses à economia brasileira.

Tabela 2. Produto Interno Bruto (%) - Taxa Trimestral - Brasil

ANOS	TRIMESTRES			
	1º	2º	3º	4º
1991	-6,05	7,92	2,12	1,04
1992	5,80	-2,22	-4,12	0,25
1993	2,97	5,10	4,93	4,65
1994	4,11	2,58	5,86	9,85
1995	9,54	5,86	0,32	-1,30
1996	-2,02	1,70	6,26	5,01
1997	4,73	4,91	2,82	1,84
1998	0,71	1,35	0,29	-2,14

Fonte: IBGE

(Filgueiras, 2003, p. 119 *apud* Freitas, 2011, p. 107)

Durante os dois mandatos de FHC, o desenvolvimentismo foi praticamente descartado da pauta política brasileira, focando-se em aplicar diretamente os conceitos preconizados pelo Consenso de Washington, reduzindo o papel intervencionista do Estado brasileiro, consolidando-se o modelo neoliberal ainda no primeiro mandato, segundo Filgueiras (2006). Negrão (2004, p. 6) define o neoliberalismo no Brasil como um “ataque generalizado ao *welfare state* e seu modelo de regulação”.

3.4.1 As privatizações durante o primeiro governo Fernando Henrique

Uma das medidas que mais impacto teve no processo de consolidação do modelo neoliberal durante os governos FHC foi, sem dúvidas, a desnacionalização de empresas estatais como política de governo. Negrão (2004) aponta o governo FHC como uma continuação da iniciativa de privatizar estatais iniciada durante o governo Collor. Freitas (2011) expõe que a justificativa oficial do governo para as privatizações se fundamentava em dois pontos principais: de um lado, seria útil para levantar fundos para custear a dívida pública e, por outro lado, simultaneamente,

aumentar-se-ia a oferta e qualidade de serviços públicos monopolizados por estatais.

Rodrigues e Jurgensfeld (2019) argumentam que, ao contrário dos governos anteriores, o presidente Cardoso não apenas intensificou as privatizações, como também criou uma nova estrutura legal para acelerar o processo e expandi-lo para novos setores, notadamente os serviços públicos. Já no primeiro mês de governo, criou-se, a partir da Medida Provisória 841, o Conselho Nacional de Desestatização (CND), substituindo a Comissão Diretora, com o intuito claro de conferir maior agilidade às desnacionalizações. No mês seguinte, em fevereiro de 1995, foi sancionada a Lei n. 8.987, ou “Lei Geral de Concessões”, que estabeleceu o novo regime de concessão e permissão de serviços públicos, aplicável aos setores de energia elétrica e de transportes rodoviário, ferroviário e portuário. Ainda em 1995, o governo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que visava regulamentar a exploração, por parte da iniciativa privada, de serviços como telefonia celular, TV a cabo e serviços satélite. Já no segundo ano de governo, em novembro de 1996, o governo publicou o Decreto n. 2.077, que permitiu ao CND simplificar os procedimentos de desestatização, incluindo as fixações de preço mínimo, para impulsionar as vendas das empresas públicas. Em setembro de 1997, promulgou-se a Lei n. 9491 que revogou a lei original do Plano Nacional de Desestatização (PND), datada do governo Collor de Mello, substituindo-a formalmente pelo II Plano Nacional de Desestatização (II PND), que, apesar de assemelhar-se com o plano de Collor em seus objetivos, ia além ao incluir serviços públicos e instituições financeiras estaduais entre as empresas que poderiam ser privatizadas. Nesse mesmo ano, foram criadas as agências reguladoras para fiscalizar os setores que haviam sido ou ainda seriam privatizados, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), para o setor de telecomunicações, e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para seu setor correspondente, por exemplo.

Com todas essas bases fundadas, já em julho de 1995, o governo efetivou a sua primeira privatização dentro do PND: o leilão da Espírito Santo Centrais Elétricas, atual EDP Espírito Santo, subsidiária integral da EDP Brasil. Após ela, diversas privatizações seguiram durante o primeiro governo FHC. A tabela abaixo traz as desnacionalizações ocorridas durante esse período, com destaque em amarelo àquelas que foram vendidas por mais de um bilhão de dólares.

Tabela 4. Privatizações durante o primeiro governo FHC

Empresa privatizada	Valor da venda (em US\$ milhões)
Sistema Telebrás	22.000,00
CVRD	3.298,90
Light Serviços de Eletricidade S.A.	2.356,90
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Sudeste	888,9
Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. (Gerasul)	879,48
Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa)	399,932
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Centro-Leste	316,9
Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene)	270,444
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp - Tecon 1)	251,1
Banco Meridional do Brasil	240,1
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Sul	216,6
Salgema Indústrias Químicas S.A.	139,213
Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC)	99,564
Polibrasil S.A. Ind. e Com.	99,4
Porto de Sepetiba	92,96
Polipropileno S.A.	81,2
Pronor S.A.	63,452
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Oeste	62,36
Companhia Brasileira de Poliuretanos (CBP)	36
Terminal Roll-On Roll-off do Porto de Rio de Janeiro	31,56
Nitrocarbono S.A.	29,55
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Tereza Cristina	18,51
Estireno do Nordeste S.A.	16,6
Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Nordeste	15,8
Malha Paulista (antiga Fepasa)	15,8
Cais de Paul	15,8
Deten Química S.A.	12,1
Cais de Capuaba	10,71
Porto de Angra dos Reis	9,36
Koppol Films S.A.	3,1
Companhia Química do Recôncavo (CQR)	1,708
Total	31.974,00

(Rodrigues e Jurgensfeld, 2019, p. 410)

Rodrigues e Jurgensfeld (2019) destacam três casos de privatizações a fim de analisar seus processos de venda: a Telebrás, no setor de telefonia, a Companhia Vale do Rio Doce, na mineração, e a Light, no setor de energia elétrica.

Descrita pelo governo como “a maior privatização de um bloco de controle já realizada no mundo” (Programa..., 1991-1999, p. 01 *apud* Rodrigues e Jurgensfeld, 2019, p. 411), a desnacionalização do sistema Telebrás teve predominância de capital estrangeiro, principalmente de grupos espanhóis e portugueses. Isso não foi por acaso, uma vez que, segundo Rodrigues e Jurgensfeld (2019), Fernando Henrique chegou, antes do leilão, a viajar à Europa para fazer propaganda das desestatizações que pretendia executar em seu governo. Além disso, por meio do

BNDES, o governo destinou R\$ 1,2 bilhão ao financiamento do sistema, além de abrir uma linha especial de crédito de até US\$ 15 bilhões, para serem investidos pelos novos donos após a desestatização. Como resultado desse esforço do governo brasileiro em facilitar e propagar a venda da Vale para entidades estrangeiras, apenas duas empresas foram arrematadas por grupos exclusivamente nacionais, dentre os doze leilões realizados ao total, com consórcios estrangeiros investindo mais que o dobro dos nacionais. Ao final, a venda do Sistema Telebrás trouxe consigo diversos questionamentos acerca de sua precificação, com críticas contundentes alegando subvalorização, conforme Rodrigues e Jurginfeld (2019, p. 412-413):

Além das facilidades de crédito ao capital estrangeiro, também houve questionamentos sobre o valor de venda de todo o setor de telecomunicações (incluindo a Banda B de telefonia celular), que chegou a ser estimado em R\$ 100 bilhões pelo próprio governo, poucos meses antes do leilão, em julho de 1997 (Telebrás..., 23 jul. 1997, p. B1). No entanto, esse número foi desconsiderado logo depois e o sistema foi avaliado com o preço mínimo de apenas R\$ 13,5 bilhões (Telecom..., 10 e 11 jun. 1998, p. B1; Fundações..., 11 jun. 1998, p. B1). As cifras se distanciavam daquilo que havia sido avaliado até mesmo pelo banco Deutsche Morgan Grenfell, que citava US\$ 63,7 bilhões o valor “justo” da Telebrás, sem incluir a Banda B (Sistema..., 14 jan. 1998, p. A1; B1).

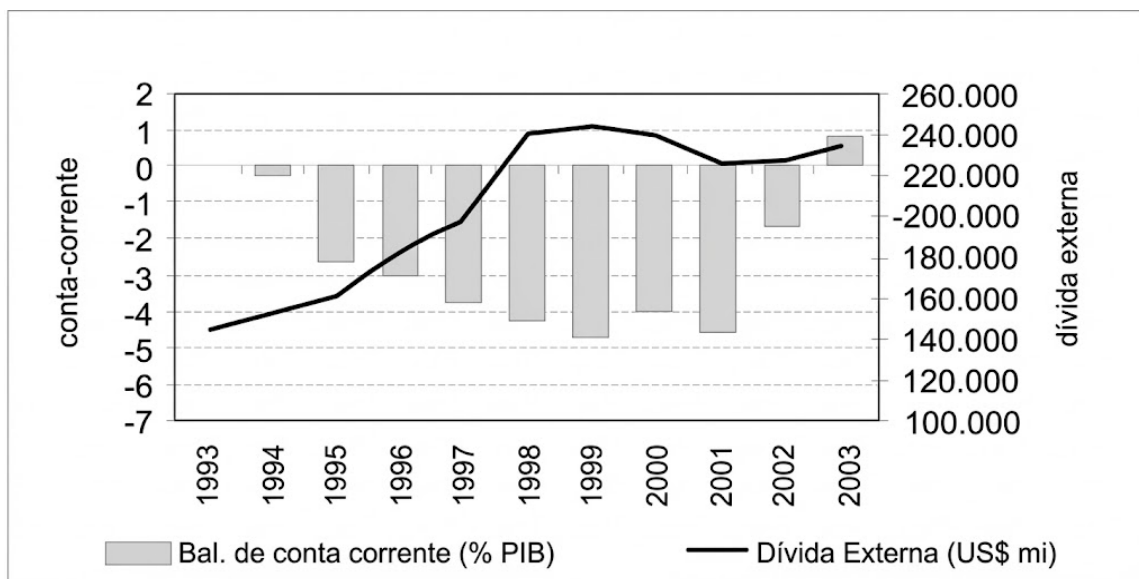
No mesmo âmbito da subvalorização, ainda segundo Rodrigues e Jurginfeld (2019), a Companhia Vale do Rio Doce é um dos casos emblemáticos da venda de uma estatal altamente lucrativa e em expansão, por um preço abaixo de seu real valor. Apesar de ter sido avaliada por bancos, como o americano Lehman Brothers, por mais de US\$ 10 bilhões, a companhia foi vendida por apenas US\$ 3,3 bilhões, menos do que havia faturado naquele ano (R\$ 5,4 bilhões). Contribuiu à essa subvalorização o fato de que, meses antes do leilão, a Vale descobriu reservas de ouro e cobre em Carajás, comparáveis às maiores da história, como as da África do Sul e Canadá no início do século XX, porém a descoberta não foi incluída no preço mínimo, nem tampouco o leilão foi suspenso para reavaliação. O governo precisou derrubar 23 liminares contrárias à venda na noite anterior ao leilão — além de ignorar as denúncias de irregularidades, que incluíam uma denúncia enviada ao Tribunal de Contas da União (TCU) que sustentava que uma das companhias envolvidas na estruturação do processo de privatização era dona de uma corretora que realizava operações com uma das interessadas na aquisição, a Anglo American, de origem sul-africana.

Já a venda da distribuidora de energia do Rio de Janeiro, conforme Rodrigues e Jurgensfeld (2019), ilustrou bem a desnacionalização de serviços públicos essenciais. A Light foi arrematada por um consórcio liderado pela estatal francesa *Electricité de France* (EDF) e as norte-americanas Houston Industries e AES, representando uma entrega do serviço ao capital estrangeiro, ainda que a CSN e a BNDESPar também compusessem o consórcio com fatias minoritárias. Um ponto de destaque na privatização da Light, foi o fato de não ter havido disputa nem ágio, tendo sido a empresa vendida pelo preço mínimo estipulado de US\$ 2,36 bilhões. Ainda que demandassem dinheiro público para financiamento pós-privatização, as novas donas da Light tinham a liberdade de escolher a tecnologia que empregariam na empresa. Com isso, segundo Rodrigues e Jurgensfeld (2019), as empresas passaram a importar de suas matrizes, quebrando a indústria nacional de equipamentos e, ao utilizarem maciçamente dólares para essas operações, contribuíram também para a crise do câmbio, que será abordada no próximo tópico deste capítulo.

3.4.2 O segundo mandato de FHC e a crise monetária do Real

Em 1997, Fernando Henrique Cardoso já não gozava de plena aprovação de seu governo pela população. De acordo com a pesquisa nacional Datafolha, menos de 40% dos brasileiros consideravam sua administração ótima ou boa (Toledo, 1997). Ainda assim, FHC foi capaz de emendar a Constituição para permitir a sua reeleição. Desse modo, em 1999, assumiu seu segundo mandato como presidente da república, lidando ainda, no entanto, com problemas econômicos decorrentes de seu primeiro governo. Segundo Freitas (2011), em 1998 o déficit externo já era considerado excessivo, representando 4,4% do PIB brasileiro, causado principalmente pelo câmbio valorizado que incentivava importações e tinha efeito contrário nas exportações. Com isso, o país não possuía dólares o suficiente para bancar todas essas importações, e o governo recorria a manter os juros altos para atrair capital externo. Esse movimento gerava um ciclo vicioso na economia, uma vez que, ao contrair dívida para pagar o déficit, comercial ou de serviços, a dívida gerava juros, que por sua vez aumentavam o déficit no ano seguinte — gerando a necessidade de mais dívida para pagar os juros da dívida anterior. Com isso, a dívida externa brasileira cresceu de forma exponencial durante o primeiro mandato de FHC, conforme ilustra a tabela abaixo:

Gráfico 1. Conta Corrente e Dívida Externa – Brasil



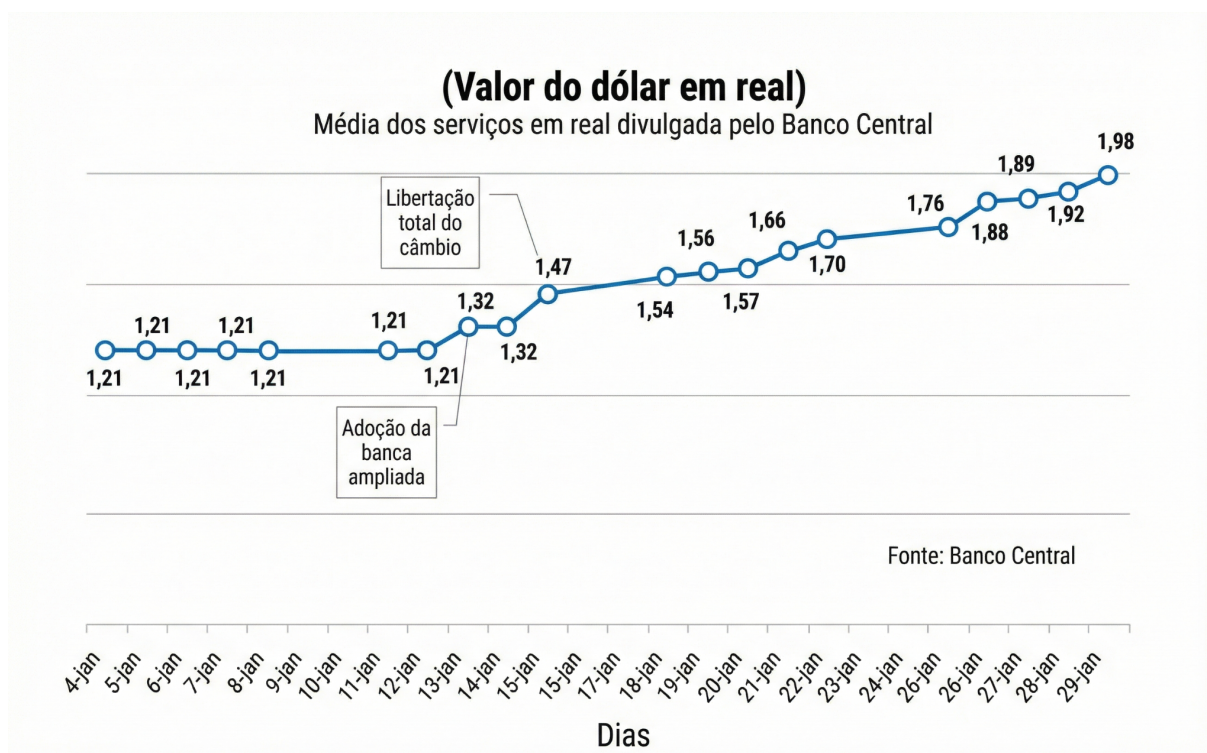
Fonte: Banco Mundial e IPEA Data (Oliveira, 2005, p. 86 *apud* Freitas, 2011, p. 108)

Conforme Freitas (2011), essa dependência de capital externo se agravou com as crises Asiática (1997) e Russa (1998), reduzindo-se o fluxo de financiamento externo a países em desenvolvimento. Já eleito, FHC recorreu em dezembro de 1998 ao Fundo Monetário Internacional (FMI), logrando de imediato US\$ 9,3 bilhões, que deram uma sobrevida à “estabilidade” do Real brasileiro. No entanto, como exposto anteriormente, o cenário político brasileiro ao final de 1998 não era favorável a Fernando Henrique. Ainda que a aprovação do Plano Real se mantivesse estável, com cerca de 74% da população aprovando a nova moeda (Toledo, 1997), a popularidade presidencial vinha declinando desde seu pico ao final de 1996, caindo para menos de um terço da população em maio de 1998 (Toledo, 1998). Com isso, segundo Freitas (2011), aplicar medidas impopulares e duras, exigidas pelo FMI e por investidores internacionais, tornava-se árduo.

Conforme Freitas (2011), já no primeiro mês de mandato, o governo FHC sofreu um baque substancial quando o antecessor de FHC, Itamar Franco — recém empossado ao cargo máximo do executivo mineiro, decretou a moratória estadual de uma dívida de cerca de R\$ 18,5 bilhões (Pimentel, 2019). Posteriormente, ainda segundo Freitas (2011), outro forte golpe ocorreu quando, em 12 de janeiro, o montante de remessas ao estrangeiro superou US\$ 1 bilhão, após ter excedido US\$ 880 milhões apenas uma semana antes. Por esse motivo, no dia seguinte, em 13 de janeiro, o governo flexibilizou a banda cambial, elevando a cotação para R\$ 1,32

(em relação a US\$ 1), promovendo uma desvalorização de 8,32% na moeda. Em 15 de janeiro, sem um critério claro para fixar a nova banda cambial, o governo optou por mudar de vez sua política cambial, adotando um câmbio flutuante — ou seja, regulado pelo mercado. Com isso, em cerca de 15 dias, o dólar chegou à marca de quase R\$ 2, conforme exposto pelo gráfico:

Gráfico 2. Evolução do câmbio - Janeiro 1999



(Freitas, 2011, p. 112 *apud* Filgueiras, 2003, p. 188)

A mudança no regime cambial teve efeitos imediatos. Segundo Averbug e Giambiagi (2000), a dívida pública saltou exorbitantes dez pontos percentuais em um único mês, saindo de 38% ao final de 1998, para 48% ao final de janeiro de 1999. Freitas (2011) argumenta que, ainda que houvesse cessado o câmbio fixo, o crescente endividamento ainda persistiria no Brasil até o fim dos anos 1990, com o governo ainda tendo amparadas por reformas de orientação neoliberal, suas estratégias de integração à economia internacional. Inserção essa que, segundo Freitas (2011, p. 114), não foi capaz de reformar estruturalmente a desigualdade social do país, conforme expõe:

[...] o modelo de integração da economia brasileira ao mercado global, cujo pilar central foi o Plano Real, não cumpriu com a promessa de pelo menos abrandar os problemas estruturais econômicos e sociais do país.

Ressalvamos que o combate à inflação obteve êxito, porém à custa de um crescimento econômico pífio e de uma política econômica que chegou ao final da década apresentando resultados decepcionantes. Mais uma vez, o povo (as pessoas das camadas mais pobres da população) foi o maior prejudicado, pois a maioria das mazelas sociais, entre as quais, situação de extrema pobreza e indigência, fome, falta de saneamento básico, alto índice de desemprego, violência e criminalidade, não foram amenizadas.

No presente capítulo, analisou-se como o desenvolvimentismo, que havia imperado no Brasil desde meados dos anos 1950, com a introdução das ideias da CEPAL, foi desmontado a partir da segunda crise do petróleo e completamente removido da pauta pública uma vez que o neoliberalismo do Consenso de Washington se estabeleceu como ideologia predominante na política brasileira. A chamada “década perdida brasileira”, de 1980, foi estudada como um reflexo de medidas desconcertadas do final dos governos militares aliado à mudanças na política global com a ascensão de ideais neoliberais nos Estados Unidos, que foram aderidos como cartilha em grande parte da América Latina. Freitas (2011) analisa que, apesar de a inflação — que assolou o Brasil fortemente durante as décadas de 1980 e início de 1990, ter sido combatida com sucesso pelo Plano Real — o plano de estabilização, fundamentado na liberalização da economia, iniciado no Governo Collor, que visava alçar a economia brasileira à competitividade internacional, não obteve êxito, sendo um período em que o Brasil reduziu seu parque industrial de bens de capital e se abriu às importações de forma abrupta.

No próximo capítulo, será analisada a volta do desenvolvimentismo à pauta política do Brasil nos anos 2000, com a ascensão do governo Lula da Silva, destacando-se as características próprias desse processo, que o levaram a ser chamado de ‘neodesenvolvimentismo’. As políticas dos governos petistas serão analisadas a fim de buscar compreender se elas foram capazes de alterar os fundamentos neoliberais da macroeconomia brasileira, vigentes desde o governo Collor, concentrando-se, principalmente, nos incentivos dados à internacionalização de empresas brasileiras durante esse período e, em que grau, o governo foi responsável pelo exponencial crescimento de conglomerados multinacionais brasileiros nesse recorte histórico.

4 O neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma

Em 27 de outubro de 2002, Lula da Silva se elegeu presidente da república, derrotando o candidato de Fernando Henrique, José Serra, com uma ampla vitória de 61,27% dos votos válidos. Lula, que por anos havia sido a face do movimento sindical e, posteriormente, de uma esquerda alinhada a pautas populares, agora se viu em posição de liderança do executivo brasileiro, após conquistar a aceitação dos eleitores e do mercado. Em seu governo, Lula caracterizou-se por uma postura reformista, mantendo os pilares neoliberais que haviam sido construídos na década anterior por seus antecessores. No entanto, os governos Lula, em especial a partir de seu segundo mandato, e de sua sucessora, Dilma Rousseff, tiveram, também, aspirações desenvolvimentistas, tratados neste trabalho como “neodesenvolvimentistas” por suas características próprias. Neste capítulo, analisar-se-á de que forma o neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma manteve as bases neoliberais da macroeconomia brasileira e, em especial, como as políticas desenvolvimentistas do período foram essenciais para formar as bases necessárias para a política de campeãs nacionais, responsável pela formação de conglomerados multinacionais brasileiros.

4.1 O primeiro governo Lula da Silva e a continuidade das políticas econômicas

Luiz Inácio Lula da Silva nasceu na cidade de Garanhuns, estado de Pernambuco, em 1945. Na década de 1950, sua família se mudou para o sudeste, estabelecendo-se, após passar por cidades como Guarujá e São Paulo, na região do ABC Paulista, especificamente no município de São Bernardo do Campo. Foi na cidade que, na década de 1960, operando como metalúrgico, Lula passou a ter seus primeiros contatos com o movimento sindical. Em 1975, Lula foi eleito presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, com 92% dos votos, passando a representar cerca de 100.000 trabalhadores. Entre 1978 e 1980, Lula teve participação fundamental durante as greves gerais no ABC Paulista, que mobilizaram mais de 200.000 trabalhadores, chegando, inclusive, a ser preso em 1980. No mesmo ano de sua prisão, Lula da Silva fundou o Partido dos Trabalhadores (PT) (Brasil, s.d.).

O partido foi concebido com forte inclinação classista, socialista e de ruptura, rejeitando a conciliação com as elites tradicionais brasileiras, recusando, inclusive,

empresários em seu quadro de membros, conforme exposto em sua Carta de Princípios, de 1979: “vale dizer, o Partido dos Trabalhadores é um partido sem patrões!” (PT, 1979). Em sua gênese e em seus primeiros anos, o PT caracterizou-se como um partido anticapitalista, abertamente defensor de um projeto socialista para o Brasil, fundamentado nos movimentos sociais e sindicais. Em 1986, Lula da Silva elegeu-se o deputado federal mais votado do Brasil à Assembleia Constituinte e, três anos depois, lançou-se candidato à presidência da república, tendo Collor de Mello como seu oponente. Segundo Garcia (2012), a direita brasileira, nesse momento, viu-se alarmada com a possibilidade de uma vitória de Leonel Brizola ou Lula, e uniu-se em torno de Fernando Collor como alternativa ao Planalto. A crise do socialismo na Europa do final dos anos 1980 foi explorada para gerar medo anticomunista na população. Em 1994, Lula liderava as pesquisas, até que foi completamente derrubado pelo sucesso na contenção da inflação do Plano Real, e foi derrotado, ainda em primeiro turno, pelo candidato do PSDB. Em 1998, ainda que houvesse um certo desgaste na popularidade de FHC, a estabilidade da moeda pesou muito à população, que reelegeu Fernando Henrique, outra vez em primeiro turno.

Após três derrotas em eleições presidenciais, o PT decidiu mudar o rumo e traçar uma nova estratégia: aproximar-se do mercado e buscar uma retórica conciliatória entre as classes, abandonando o tom radical de seu início. Singer (2012) aponta, por exemplo, a escolha de José Alencar, um empresário filiado ao Partido Liberal (PL), para compor a chapa na posição de candidato a vice-presidente, como exemplo claro desse pragmatismo. No entanto, nenhum outro aceno à direita e ao mercado seria tão simbólico, segundo Singer (2012), quanto a “Carta ao povo brasileiro”, documento que se tornou central para a viabilidade eleitoral de Lula. Nele, Lula assumia o compromisso de respeitar contratos, manter a estabilidade econômica e, na prática, dar continuidade às políticas econômicas do governo FHC: metas de inflação, câmbio flutuante, metas de superávit primário, etc. Para Singer (2012), a carta simbolizou o nascimento da “segunda alma” do partido, marcada pelo pragmatismo e conciliação de classes.

Em dez de dezembro de 2002, pouco menos de um mês antes de sua posse e horas após um encontro com o presidente estadunidense George W. Bush, Lula oficializou a indicação de Antonio Palocci, que atuava como coordenador da equipe de transição de governo, ao Ministério da Fazenda. A informação foi bem recebida

por figuras moderadas da política, como o então ministro da Fazenda, Pedro Malan, que afirmou: “Doutor Palocci é extremamente sensato, equilibrado e objetivo. É uma ótima notícia” (Erich, 2022). Carvalho (2018) argumenta que o Ministério da Fazenda de Palocci teve como foco a promoção de um forte ajuste fiscal, visando o atingimento de metas mais altas de superávit primário. De acordo com Singer (2012), a meta que já era considerada alta no ano anterior, 3,75%, foi elevada a 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB). Paralelamente, segundo Carvalho (2018), o Banco Central, presidido por Henrique Meirelles, concentrou-se em manter a taxa de juros em um patamar elevado de 16,5%. Outro acontecimento importante ressaltado por Singer (2012), foi o momento em que Lula desceu a rampa do Palácio do Planalto e entregou pessoalmente um projeto conservador de reforma previdenciária que, entre outras coisas, acabou com a aposentadoria integral dos funcionários públicos que viriam a ser admitidos a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

O resultado do arrocho promovido pela equipe de Palocci foi um baixo crescimento econômico em 2003, de somente 1,1%. A Executiva Nacional do PT divulgou um manifesto em março de 2004 em que defendeu mudanças mais profundas, exortando o governo a colocar em primeiro plano iniciativas voltadas ao desenvolvimento, à geração de empregos e à distribuição de renda. As críticas ao conservadorismo excessivo de Palocci não ficaram concentradas somente na esquerda política, constatado, por exemplo, a partir de uma entrevista concedida por Horácio Lafer Piva, o então presidente da FIESP, à Folha de S. Paulo, no mesmo mês da publicação do manifesto do PT:

[...] o governo fez um trabalho importante de ajuste nos primeiros seis meses do ano passado, mas depois exagerou na dose desse aperto. O grande problema é que a ideia de crescimento tem sido adiada de forma sistemática. O tal do “espetáculo do crescimento”, que foi anunciado em junho, não aconteceu. [...] há espaço para ser um pouco mais ousado, reduzindo, por exemplo, a taxa de juros. O Banco Central tem todos os instrumentos para ir testando limites inferiores de juros (Piva, 2004a).

Em um artigo de opinião publicado em 25 de maio, Dia da Indústria, Lafer Piva foi além e ofereceu sugestões para o desenvolvimento econômico brasileiro baseadas no encorajamento do setor produtivo, algo que viria a acontecer no segundo mandato de Lula:

Não há razão para que o governo do presidente Lula não aposte no crescimento desse ativo já instalado para a solução dos dois problemas que vêm sufocando a expansão do mercado interno: a alta taxa de desemprego e a magra evolução do salário real. Isso exigirá que as atenções da equipe

de governo se concentrem sobre as maneiras de encorajar o setor produtivo, em mãos privadas, a investir mais, a contratar mais, a pagar melhor os seus contratados (Piva, 2004b).

Em 2004, segundo Carvalho (2018), o PIB teve um crescimento expressivo de 5,8%, o que deu fôlego à equipe econômica. Ainda que Palocci tenha afirmado, em 2005, que o ritmo de crescimento elevado, alcançado em 2004, se manteria, Carvalho (2018) afirma que, na realidade, os dados o provaram errado. Para Carvalho (2018), os dados econômicos disponíveis foram claros em atestar que a guinada econômica positiva que o país aparentou ter tomado em 2004 foi, na realidade, resultado de uma expansão de 14,5% no volume de exportações, algo pouco dependente da política econômica interna. No ano seguinte, a expansão foi menos expressiva, de 3,2%, sendo puxada ainda pelas exportações, que aumentaram 9,6%. No mesmo ano, estourou na imprensa a crise política do esquema de compra de votos de parlamentares, que ficou conhecido como Mensalão. Com essa situação, o então ministro da Casa Civil, José Dirceu, saiu do governo e deu lugar a Dilma Rousseff. Já em novembro de 2005, Dilma condenou o rigoroso ajuste fiscal conduzido por Palocci, que havia obtido um superávit primário superior aos 4,25% previstos. Segundo Carvalho (2018), a postura excessivamente conservadora da política econômica alarmava quadros do PT, como o ministro do Trabalho Luiz Marinho, por exemplo, que se preocupava com a possibilidade de que o zelo em demasia na política econômica ameaçasse a reeleição de Lula no ano seguinte.

Carvalho (2018) afirma que as demandas por uma expansão econômica maior foram debatidas na campanha eleitoral de 2006. Carvalho (2018) aponta que o tópico foi explorado pelo peessedebista Geraldo Alckmin, que ressaltou que o Brasil estava crescendo abaixo da média global. Carvalho (2018) aponta que, ironicamente, o deslocamento das críticas de setores produtivos e políticos, que antes concentravam-se na inexperiência e suposta irresponsabilidade do PT, para o baixo crescimento econômico, foi um dos responsáveis por criar as bases de uma política econômica voltada a uma maior expansão. A saída de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, devido a um escândalo, e a ascensão do presidente do BNDES Guido Mantega ao cargo no último ano do primeiro mandato de Lula da

Silva, seria, segundo Carvalho (2018), um ponto crucial na inflexão experimentada pela política econômica de Lula em seu segundo mandato.

4.2 Lula 2: o sonho rooseveltiano e o “milagrinho” econômico

Boito Jr. (2012) define a política de aceleração do crescimento econômico dos governos petistas como “neodesenvolvimentista”, e classifica o neodesenvolvimentismo como o “desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (Boito Jr., 2012, p.6). O termo “desenvolvimentista” foi resgatado por Boito Jr. (2012) para definir o pacote de políticas de cunho sociais e econômicas dos governos Lula e Dilma por se tratarem de um conjunto de diretrizes econômico-sociais voltadas à promoção da expansão do capitalismo brasileiro, articulado a mecanismos limitados de redistribuição de renda, embora seja ressaltado que em nenhum momento houve ameaça ao modelo econômico neoliberal vigente no país desde o governo Collor de Mello. Já com relação ao prefixo “neo”, Boito Jr. (2012, p. 6) argumenta que o utiliza por haver diferenças significativas com o desenvolvimentismo do período 1930-1980, e destaca seis diferenças principais no neodesenvolvimentismo:

- a) apresenta uma expansão econômica bem menos expressiva que aquela observada no antigo desenvolvimentismo, ainda que muito superior ao desempenho registrado nos anos 1990;
- b) preserva a abertura comercial dos governos Collor de Mello e Cardoso, atribuindo menor relevância ao mercado doméstico;
- c) de mesmo modo, confere menos importância à política de desenvolvimento do parque industrial brasileiro;
- d) recoloca o Brasil em posição, primariamente, de nação exportadora de *commodities*, aceitando a Divisão Internacional do Trabalho (DIT);
- e) possui menor potencial de promover a distribuição de renda;
- f) é guiado por uma burguesia sem aspirações nacionalistas ou antiimperialistas.

Dentre as ações dos governos Lula e Dilma que se configuram como neodesenvolvimentistas, Boito Jr. (2012) lista cinco principais:

- a) iniciativas de valorização do salário mínimo e de repasse de renda;
- b) expressivo aumento dos recursos orçamentários destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para o financiamento de

- grandes corporações nacionais, mediante taxas de juros favorecidas ou subsidiadas;
- c) diplomacia empresarial voltada ao suporte das principais empresas brasileiras na exportação de bens e capitais;
 - d) adoção de política econômica anticíclica, baseada em instrumentos destinados a sustentar a demanda agregada em períodos de retração econômica;
 - e) ampliação do investimento público em infraestrutura.

Singer (2012) chama o período, identificado por Boito Jr. como neodesenvolvimentista, de “sonho rooseveltiano”. Essa designação conferida ao período faz alusão ao presidente americano Franklin Roosevelt, cujo governo criou uma série de políticas e leis que intensificaram a intervenção estatal na economia — seja por meio de regulamentações ou investimentos diretos, por exemplo, em obras de infraestrutura, visando rebater os efeitos negativos da crise de 1929 — que ficaram coletivamente conhecidas como *New Deal*. Para Singer (2012), o chamado “ambiente rooseveltiano” se instalou no país com o segundo mandato de Lula, por meio da aceleração do crescimento e da geração de empregos.

Já Carvalho (2018) explora um termo cunhado pelo economista Edmar Bacha, o “milagrinho brasileiro”. O conceito, que evoca o Milagre Econômico de 1968-1973, já abordado neste trabalho, faz referência ao crescimento econômico expressivo experimentado pelo Brasil durante o período de 2006 a 2010. Carvalho (2018) diferencia o período pré-Milagrinho do Milagrinho, argumentando que, ainda que em 2004 e 2005 o PIB houvesse crescido consideravelmente, foi a partir de 2006 que o crescimento deixou de ser liderado pelo boom das exportações de commodities e passou a ocorrer de forma mais rápida graças à expansão dos investimentos e do consumo da população. Carvalho (2018) identificou três eixos de políticas públicas que sustentaram esse modelo:

- a) Distribuição de renda: foi fundamental para alterar o padrão de consumo e fomentar o mercado interno. Por meio da criação de programas sociais, em especial o Bolsa Família — que em 2010 já atingia 12,8 milhões de famílias — e da valorização do salário mínimo. Essas alterações tiveram efeitos no padrão de consumo das famílias brasileiras, fazendo com que a população de

baixa renda tivesse acesso a produtos e serviços antes reservados aos mais ricos;

- b) Acesso ao crédito: no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2012, o saldo de crédito quase dobrou sua representatividade no PIB, subindo de 25,5% para 49,2%. A introdução do crédito consignado, por exemplo, que é a modalidade de empréstimo que desconta as parcelas diretamente da folha de pagamento, permitiu que aposentados e funcionários públicos tomassem crédito a juros mais baixos e com menor risco bancário.
- c) Investimentos públicos: o Estado brasileiro retomou seu papel de indutor do crescimento econômico, revertendo a tendência de queda observada nos anos anteriores, simbolizado pelo lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que investiu estrategicamente em setores como infraestrutura energética, urbana e logística.

4.2.1 O PAC como símbolo do neodesenvolvimentismo petista

Como resultado da inflexão sofrida no direcionamento da equipe econômica de Lula ao final de seu primeiro mandato, já no primeiro mês de seu segundo governo o presidente anunciou o que se tornaria o símbolo do milagrinho econômico: o Programa de Aceleração do Crescimento, mais conhecido por sua sigla, PAC. O decreto nº 6.025, que instituiu o programa, o definiu em seu primeiro artigo como um conjunto de ações voltadas a incentivar o investimento privado, expandir os investimentos públicos em infraestrutura e aprimorar tanto a qualidade do gasto quanto o controle do crescimento das despesas correntes no âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 2007).

O mecanismo central do PAC, de acordo com Jardim e Silva (2015), foi a utilização de parcerias público-privadas, as PPPs, sustentado em três estratégias fundamentais: o investimento maciço em infraestrutura, com foco em desenvolver a logística, o setor energético e infraestrutura social, com obras de habitação e saneamento, investimentos ao setor privado, por meio de medidas de desoneração tributária para setores específicos e expansão do crédito com redução de custos, além de fomentar um ambiente juridicamente seguro para o investimento privado em infraestrutura e na indústria, e consistência macroeconômica, por meio de um conjunto de compromissos da política fiscal e monetária, com o objetivo de tornar viável o financiamento do programa. Na esfera institucional, segundo Jardim e Silva

(2015), o PAC era coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), enquanto as metas e o acompanhamento das obras do PAC eram de responsabilidade do Grupo Executivo do PAC (GEPAC), subordinado ao CGPAC. Quaisquer das esferas do Estado (federal, estadual e municipal) podiam submeter propostas de obras para pleitear o financiamento do programa, cabendo ao CGPAC analisá-las e aprová-las ou não.

Segundo Jardim e Silva (2015), no período entre 2007 e 2010, investiu-se, por meio do PAC, cerca de R\$503,9 bilhões de um total previsto de R\$619 bilhões. Desse montante, aproximadamente 43,5% dos investimentos foram feitos por empresas estatais, 43,04% pela iniciativa privada e 13,46% recursos foram provenientes do orçamento fiscal da União e da seguridade social. O setor de energia foi o mais privilegiado em termos financeiros, destacando-se as obras que tinham como objetivo aumentar a capacidade energética do país, com a construção, por exemplo, das usinas hidrelétricas de Belo Monte, no Pará, e de Jirau, em Rondônia, e as obras no setor petrolífero, como a refinaria de Abreu e Lima, em Pernambuco, e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), a título ilustrativo. Na esfera social, programas sociais como o Luz Para Todos, lançado em 2003, que visava expandir a eletrificação em regiões rurais do país, e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, que viabilizou, por meio de subsídios, o acesso à propriedade imobiliária residencial para núcleos familiares de menor poder aquisitivo, receberam grande atenção por parte do PAC. Já na área de logística, manteve-se a orientação rodoviária do país, com o modal recebendo a maior fatia de investimentos. No entanto, outros modais também receberam investimentos, sendo o Porto do Açu, no Rio de Janeiro, um exemplo de obra portuária. A tabela abaixo dissecar os investimentos do PAC durante o segundo mandato de Lula da Silva pelos três eixos estratégicos do PAC apontados por Jardim e Silva (2015):

Tabela 5. Investimentos do PAC por setor (2007-2010)

Energia	Valor (bilhões de R\$)	Social	Valor (bilhões de R\$)	Logística	Valor (bilhões de R\$)
Geração de energia	65,9	Luz Para Todos	8,7	Rodovias	33,4
Transmissão energia	12,5	Saneamento básico	40	Ferrovias	7,9
Petróleo e gás	179	Habitação (MCMV)	106,3	Portos	2,7
Combust. renováveis	17,4	Metrô	3,1	Aeroportos	3
-	-	Recursos hídricos	12,7	Hidroviás	0,7
-	-	-	-	Marinha Mercante	10,6
TOTAL ENERGIA	274,8	TOTAL SOCIAL	170,8	TOTAL LOGÍSTICA	58,3
TOTAL GERAL	-	-	-	-	503,9

Fonte: Elaboração própria com base em Jardim e Silva, 2015, p. 65, *apud* Brasil, 2012e

Jardim e Silva (2015) reconhecem que o PAC cumpriu um papel fundamental na geração de emprego e renda no Brasil, atribuindo ao programa relevante participação nos 12 milhões de postos de trabalho criados entre 2003 e 2012, uma vez que os setores econômicos ligados às obras do PAC tiveram geração de emprego superior à média nacional. Ademais, ressaltam a importância do programa no enfrentamento da crise econômica de 2008¹, visto que outros países precisaram mobilizar investimentos públicos para criar empregos, enquanto o Brasil já possuía empreendimentos públicos em andamento. No entanto, argumentam que a inclusão da população mais pobre ao mercado consumidor serviu de mecanismo de transferência de renda às camadas mais abastadas, dado que, como já mencionado, o PAC se desenvolveu, em grande parte, por meio das PPPs. Consequentemente, setores como a construção civil, por exemplo, que tiveram incentivos financeiros para produzir e encontraram um mercado consumidor mais amplo e com acesso facilitado à crédito, prosperaram com a ascensão social dos mais pobres.

¹ A crise financeira de 2008 foi um colapso global desencadeado pelo estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, que levou à insolvência de grandes instituições financeiras, contração do crédito e recessão mundial.

O cenário do Programa Minha Casa Minha Vida pode ser evidência de uma redução da desigualdade social, ou, para sermos mais precisos, de um deslocamento do eixo de desigualdade em que os pobres melhoraram sua situação – o que é significativo diante das condições básicas de sobrevivência e heterogeneidade da inclusão social dos últimos 10 anos –, e os empresários parceiros, aqui particularmente representados pelas construtoras, ficaram também ricos, no contexto da estratégia propagada pelo governo federal, ou seja, a de criar os “campeões nacionais”, com o objetivo de ampliar o mercado interno e aumentar a participação no mercado externo, por sua vez inseridos dentro de uma estratégia de competição global (Jardim e Silva, 2015, p.143).

Embora este capítulo tenha detalhado a gênese do neodesenvolvimentismo e a estrutura do PAC 1 sob o governo Lula, é fundamental pontuar que essa estratégia de Estado não se encerrou em 2010. O modelo teve continuidade direta no governo de Dilma Rousseff com o lançamento do PAC 2 (2011-2014), que previu investimentos ainda mais robustos, na ordem de R\$ 1,59 trilhão (Brasil, 2010), mantendo a lógica de eixos estratégicos fundamentados em energia, infraestrutura social e logística. Dessa forma, o ciclo político-econômico dos governos petistas consolidou uma matriz de intervenção estatal contínua: enquanto o PAC (1 e 2) buscava sanar os gargalos de infraestrutura interna, o Estado simultaneamente articulava uma estratégia mais ambiciosa para o capital nacional no exterior. É sobre a segunda face da moeda, a projeção internacional das “Campeãs Nacionais”, que o último capítulo deste trabalho buscará analisar.

5 O neodesenvolvimentismo, a política de campeãs nacionais e o Estado como indutor da inserção internacional brasileira

Como abordado previamente, durante os períodos desenvolvimentistas de Vargas e Kubitschek, o Estado brasileiro focou na substituição de importações de bens de consumo, visando o estabelecimento de um mercado interno consumidor. Já no desenvolvimentismo autoritário da ditadura militar, a política industrial do II PND de Geisel (1974-1979) esteve orientada a substituir as importações de bens de

capital e insumos básicos, como aço e energia, para completar o processo de industrialização e garantir a autossuficiência interna. Ou seja, os períodos desenvolvimentistas da segunda metade do século XX tiveram uma característica em comum: a Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Contudo, o neodesenvolvimentismo do século XXI, por meio da política de campeãs nacionais, inverteu essa lógica: o objetivo deixou de ser simplesmente fomentar a produção interna de produtos importados e passou a ser promover a internacionalização do capital nacional. O Estado, via BNDES, passou a financiar empresas brasileiras, em aquisições de ativos domésticos e internacionais, visando a inserção ativa do Brasil nas cadeias globais de valor.

5.1 O BNDESPar como ferramenta de viabilização da política de campeãs nacionais

Em 1º maio de 2007, Luciano Coutinho substituiu Demian Fiocca na presidência do BNDES. Anos antes, Coutinho havia, em um artigo integrante de uma coletânea publicada pelo BNDES em 2002, fundamentado, segundo Almeida (2011), a base teórica para o que viria a ser a política industrial defendida por ele durante seu longo período como presidente do banco (2007-2016). Em seu artigo intitulado “Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea”, Coutinho (2002) argumentava que existiam razões sólidas para que o Estado brasileiro investisse em grupos empresariais de capital nacional, que já tivessem destaque em seus segmentos, visando a expansão desses como *players* globais, criando assim, o que ele chamou de empresas “campeãs nacionais”.

Para Coutinho (2002), ainda que privadas, a existência de multinacionais brasileiras fortaleceria economicamente o país, uma vez que seus centros de tomada de decisão estariam no Brasil, concentrando no território atividades de alto valor agregado. Segundo Coutinho (2002), sem a presença de conglomerados de alcance global, não haveria o desenvolvimento de núcleos tecnológicos capazes de gerar, no Brasil, empregos altamente qualificados, pois esses costumam ficar reservados às suas matrizes. Desse modo, o Estado brasileiro deveria, por meio do BNDES, atuar na capitalização de empresas nacionais selecionadas, tendo como principal objetivo internacionalizá-las.

É, portanto, urgente uma estratégia de formação de “campeões nacionais competitivos” que, a partir do Mercosul, se projetem como atores globais. A formação de “campeões competitivos” não implica a escolha burocrática e

discricionária de “vencedores”. Na quase totalidade dos setores existem empresas líderes, diferenciadas, mas competitivas e capazes – muitas vezes em áreas de negócio inóspitas, onde a maioria das empresas enfrenta problemas. Estas empresas líderes competitivas merecem, porém, atenção especial. Seu desempenho em inovação, excelência de gestão e outros pontos fortes deve ser estimulado, tendo em vista a conveniência de robustecê-las (Coutinho, 2002, p.204).

Se no II PND de Geisel, o BNDES limitava-se a financiar obras de infraestrutura, durante o neodesenvolvimentismo petista, o banco virou, também, por meio de sua subsidiária — a BNDES Participações LTDA., conhecida como BNDESPar — um “sócio capitalista”, comprando ações de empresas privadas para capitalizá-las. O BNDES, sob o comando de Luciano Coutinho, assumiu uma postura “claramente desenvolvimentista” (Guedes, 2019, p. 78), valendo-se de alguns mecanismos principais, entre eles:

- a) Participação acionária e capitalização: por meio da subsidiária BNDESPar, o banco comprou ações ou debêntures de empresas selecionadas, injetando caixa diretamente na empresa sem gerar dívida imediata, permitindo-as alavancar outros empréstimos;
- b) Financiamento à internacionalização: segundo Almeida (2011), a partir de 2007, o BNDES passou a ser mais permissivo com o financiamento de investimentos realizados por empresas de capital brasileiro no exterior;
- c) Crédito subsidiado e ação anticíclica: principalmente após a crise financeira de 2008, o apoio se deu através da injeção massiva de liquidez com juros abaixo do mercado, financiada pelo Tesouro Nacional. Guedes (2019) detalha que, a partir de 2009, o governo criou o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que oferecia taxas de juros fixas e baixas, visando combater a crise. Além disso, o Tesouro emitia dívida pública e repassava esse dinheiro ao BNDES, que o emprestava às empresas a taxas de juros baixas, as chamadas Taxas de Juros de Longo Prazo (TJLP);
- d) Coordenação de fusões e aquisições: segundo Almeida (2011), o BNDES atuou ativamente para unir empresas concorrentes. Em casos como a fusão entre Sadia e Perdigão (criando a Brasil Foods) ou Votorantim Celulose e Aracruz (criando a Fibria), a BNDESPAR aportou capital ou usou sua posição de acionista em ambas para forçar ou facilitar a consolidação.

A tabela abaixo ilustra o papel fundamental do BNDES durante o período das campeãs nacionais, e o modo como o banco atuou em alguns exemplos da realidade:

Tabela 6. Formas de apoio do BNDES às chamadas empresas campeãs nacionais

Forma de Apoio	Mecanismo Principal	Exemplo Prático	Modo
Societário	Compra de ações pela BNDESPAR	TOTVS, Linx, aporte na JBS.	A BNDESPAR comprou ações para apoiar a entrada dessas empresas na Bolsa e seu crescimento.
Financeiro	Crédito barato via PSI e TJLP	Financiamento de máquinas e expansão fabril (Embraer, WEG).	Financiamento clássico para exportação de aviões ou compra de máquinas (bens de capital).
Estratégico	Financiamento para Internacionalização	Compra da Swift (EUA) pela JBS	Foco na compra de ativos fora do país para criar uma multinacional brasileira.
Institucional	Coordenação de Fusões	Fusão Oi + Brasil Telecom	Banco coordenou a fusão de empresas do mesmo ramo, criando gigantes campeãs nacionais.

Fonte: Elaboração própria com base em Almeida (2012) e Guedes (2019).

5.2 A consolidação setorial: o BNDES como apoio a empresas referências em seus segmentos

Como antecipado em 2002 por Luciano Coutinho, Guedes (2019) afirma que a política dos campeões nacionais teve como foco as empresas que já se destacavam em seus segmentos. Ou seja, o governo não buscou se “aventurar” selecionando companhias ao acaso, mas sim, buscou aquelas que já eram referência em faturamento e gestão, além de ter dado preferência aos grupos que já mantinham relação histórica com o BNDES. Guedes (2019) cita por exemplo que dentre os maiores receptores, encontraram-se empresas expoentes em seus ramos, como, por exemplo, a Gerdau, uma das maiores produtoras mundiais de aço bruto, a WEG, que figurava entre as empresas mais inovadoras do mundo, a Fibria, à época

maior *player* global do mercado de celulose, a BRF, uma das mais importantes companhias de alimentos do mundo, entre outras.

Além disso, Guedes (2019) sustenta que além de ter buscado por empresas consolidadas, o BNDES privilegiou setores em que o Brasil possuía vantagens comparativas, como o agroindustrial, por exemplo. Empresas do setor de proteína animal, por exemplo, como o frigorífico Bertin, a Marfrig, a BRF e, em especial, a JBS, receberam, entre 2005 e 2016, mais de R\$ 30 bilhões em recursos do banco. Ademais, Cezario e Santos (2015) apontam que o banco também apostou nas empreiteiras para fomentar a exportação de serviços brasileiros. O banco teve na Odebrecht, por exemplo, sua terceira maior cliente no período entre 2001 e 2016. A tabela abaixo ilustra bem o apoio maciço aos setores de proteína animal e construção, ressaltados em amarelo:

Tabela 7. Maiores clientes do BNDES (2001-2016)

Posição	Grupo Empresarial	Setor Principal	Valor (Bilhões)
1	Petrobrás	Extrativo	128,5
2	Embraer	Mat. Transporte	85,9
3	Odebrecht	Construção	51,7
4	Norte Energia S.A.	Energia Elétrica	34,9
5	Votorantim	Celulose e Papel	31,9
6	State Grid	Energia Elétrica	31,6
7	Oi	Telecomunicações	31,4
8	Vale	Extrativo	30,9
9	Eletrobrás	Energia Elétrica	30,4
12	Volkswagen	Mat. Transporte	20,1
13	Telefônica	Telecomunicações	18,9
14	Braskem	Química e petroq.	18,8
15	Fiat	Mat. Transporte	17,8
16	Neoenergia	Energia Elétrica	17,4
17	Tim	Telecomunicações	16,6
18	Jirau	Energia Elétrica	15,6
19	JBS	Alimentos e bebidas	14,9
20	BRF	Alimentos e bebidas	13,1

Fonte: Elaboração própria baseada em Guedes (2019) *apud* BNDES (2017)

5.2.1 A investida bem-sucedida do BNDES na internacionalização de campeãs nacionais: o caso JBS

A JBS foi fundada em 1953, na cidade goiana de Anápolis, como um açougue. Durante a construção de Brasília, José Batista Sobrinho, o fundador que, a partir da sigla de seus nomes, batizou a empresa, prosperou fornecendo carne fresca aos trabalhadores das obras. Atualmente, a JBS é a maior empresa do mundo, em receita, no segmento de alimentos, superando companhias estrangeiras tradicionais como Nestlè, PepsiCo e Mondelez. Entretanto, o que chama a atenção é que esse crescimento e elevação ao patamar de grande *player* global se deu de forma muito acelerada, especialmente a partir da década de 2000. Somente entre 2013 e 2023, o conglomerado teve um incremento de mais de 300% em sua receita líquida e adquiriu ao redor de 40 empresas, principalmente frigoríficos, ao redor do mundo.

Em 2017, o Congresso Nacional abriu uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar supostas irregularidades na relação entre a JBS e o BNDES durante os anos de 2007 a 2011. No dia 3 de outubro, o já ex-presidente do banco, Luciano Coutinho, prestou depoimento à comissão, e nele, defendeu as relações do banco com a empresa da família Batista afirmando: "o apoio do BNDES foi dirigido prioritariamente à internacionalização da JBS." (Faria, 2017). De fato, sem o suporte dado pelo banco de desenvolvimento, é difícil conjecturar que a JBS teria conquistado o mundo da forma que o fez no início do século XXI.

Para Almeida (2011), a JBS foi a primeira campeã nacional criada a partir dos incentivos do BNDES. Em 2005, três anos após a alteração no Estatuto Social do banco que permitiu o investimento em compra de ativos estrangeiros por empresas brasileiras, a JBS iniciou seu processo de internacionalização com um significativo aporte do BNDES: US\$ 80 milhões de dólares para adquirir 85,3% da operação da argentina Swift Armour S.A. (Lourenço, 2024). Em 2007, a empresa se consolidou como a maior empresa de carnes do mundo ao comprar as operações da Swift na Austrália e nos EUA. (O Globo Online, 2007), com um aporte de cerca de US\$ 1,1 bilhão do BNDES (Setti e Nogueira, 2015). Em 2008, o banco apoiou com cerca de R\$ 660 milhões a compra da americana Beef Five Rivers e da australiana Tasman Smithfield. Em 2009, a empresa fez duas aquisições altamente relevantes: a entrada no segmento de frangos, por meio da compra da americana Pilgrim's Pride, com apoio de US\$ 2 bilhões por parte do BNDES, e a fusão com o frigorífico brasileiro Bertin, que, por sua vez, também era considerado um campeão nacional por Almeida (2011), com cerca de 26,9% de seu capital sendo de propriedade do BNDESPar, e vinha se internacionalizando por meio de aquisições no Uruguai, Paraguai e Itália.

A tabela abaixo mostra o expressivo número de aquisições internacionais feitas pela JBS entre 2005 e 2012, demonstrando a rápida internacionalização da empresa durante o período:

Tabela 8. Aquisições no exterior feitas pela JBS (2005-2012)

EMPRESA	PAÍS DE ORIGEM	SEGMENTO	ANO
Swift Argentina	Argentina	Frigorífico	2005
CEPA	Argentina	Frigorífico	2006
Inalca	México	Frigorífico	2007
Swift Foods CO.	Estados Unidos	Frigorífico	2007
Rio Platense	Argentina	Frigorífico	2007
SB Holdings	Estados Unidos	Distribuidora	2007
JV Beef Jerky	Estados Unidos	Processadora	2007
Tasman Smithfield	Austrália	Frigorífico	2008
Beef Five Rivers	Estados Unidos	Frigorífico	2008
Pilgrim's Pride	Estados Unidos	Frigorífico	2009
Swift Austrália	Austrália	Frigorífico	2010
XL Foods	Estados Unidos	Frigorífico	2012

Fonte: Oliveira, 2015, p.88

5.2.2 O BNDES e a promoção da exportação de serviços: o caso Odebrecht

O BNDES não apoiou apenas as empresas brasileiras que se expandiram internacionalmente por meio de aquisições, como também financiou a exportação de serviços de algumas empresas, em especial, do setor de construção civil. Segundo Goes (2017), entre 2002 e 2016, o banco deu apoio, por meio de financiamento à exportação e obras no exterior, à internacionalização de um grupo de 14 empresas no setor de engenharia, com um total de US\$ 14 bilhões. No caso das empresas de construção, o banco não apoiava tornando-se sócio dessas companhias, mas sim, financiando obras no exterior, principalmente por meio da modalidade BNDES Exim, especificamente desenhado para financiar operações de exportação de bens e serviços brasileiros, garantindo à empresa menor descapitalização e menores riscos. O BNDES Exim atuou em duas diferentes modalidades: pré-embarque e pós embarque. As empresas de construção civil se beneficiaram, principalmente, da modalidade pós-embarque para financiar suas obras (Catermol e Lautenschlager, 2010). Rezende (2006, p. 41) explica o seu funcionamento:

Na modalidade de Pós-embarque o exportador é beneficiado na fase de comercialização do bem ou serviço a ser exportado, objetivando assim facilitar a venda da 43 mercadoria no comércio internacional. O

pós-embarque é um refinanciamento aos clientes, mediante o desconto de títulos de crédito (notas promissórias ou letras de câmbio) ou a cessão dos direitos creditórios (cartas de crédito) relativos à exportação.

De acordo com informações do BNDES (2019), ainda que o programa de financiamento à exportação de serviços de engenharia tenha sido criado em 1998, 88% do volume total de recursos ocorreram no auge do período neodesenvolvimentista brasileiro, entre 2007 e 2015. Cerca de 98% do valor foi destinado a apenas cinco grandes construtoras brasileiras, seguindo o padrão da política de campeãs nacionais já abordado previamente. A maior beneficiada entre as empreiteiras foi a Odebrecht, com cerca de 76% do montante, seguida pela Andrade Gutierrez com 14%, Queiroz Galvão com 4%, Camargo Correa 2% e OAS 2%. Os dados do BNDES (2019) apontam que cerca de 89% de todo o valor liberado pelo banco em financiamentos para exportação de serviços ficou concentrado em seis países, todos latino-americanos ou africanos: Angola (US\$ 3,2 bilhões), Argentina (US\$ 2 bilhões), Venezuela (US\$ 1,5 bilhão), República Dominicana (US\$ 1,2 bilhão), Equador (US\$ 0,7 bilhão) e Cuba (US\$ 0,65 bilhão). Segundo Catermol e Lautenschlager (2010), predominou na América Latina o financiamento para construção de gasodutos, hidrelétricas, metrô, saneamento e abastecimento de água e, na África, o principal ponto de atuação se deu por meio da assinatura, em 2006, do protocolo de entendimento da Linha de Crédito para Angola.

Entre 2007 e 2015, o BNDES apoiou a Odebrecht em 66 operações no exterior. A maioria delas, 40, ficou concentrada na Angola, país lusófono da África Ocidental. Cerca de 40% das operações foram destinadas à obras de transportes, como os metrô na Venezuela, os aeroportos em Angola e Moçambique, além de muitas rodovias em Angola, Guatemala e República Dominicana. Pouco mais de um terço das operações, 36%, foram para obras do setor energético, como por exemplo, as hidrelétricas em Angola e República Dominicana, e os gasodutos na Argentina. Ao redor de 15% dos contratos foram para financiar obras no setor de água e saneamento, com aquedutos e infraestrutura para saneamento de água na República Dominicana e Angola. A tabela abaixo elenca as dez maiores obras da Odebrecht no exterior, que receberam financiamento do BNDES:

Tabela 9. Maiores obras internacionais feitas pela Odebrecht com apoio do BNDES (2007-2015)

País	Projeto	Valor (US\$ Milhões)
Argentina	Gasodutos (Expansão/Ampliação)	636,88
Venezuela	Metrô de Los Teques	527,85
Argentina	Gasodutos (Expansão/Ampliação)	436,4
Argentina	Planta de Tratamento de Água (Paraná de Las Palmas)	293,87
Angola	Construção de Casas Populares	281,03
Guatemala	Rodovia CA-2 Ocidental	280
Argentina	Gasodutos (Expansão/Ampliação)	226,06
Venezuela	Metrô de Caracas	219,34
R. Dominicana	Corredor Ecológico Pontezuela	200
R. Dominicana	Estrada Cibao Sur	200

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES

5.3 Balanço da política de campeãs nacionais

Lourenço (2024) aponta o BNDES como um instrumento fundamental para o processo de internacionalização das campeãs nacionais ocorrido durante o início do século XXI. Oliveira (2015) argumenta que as aquisições proporcionadas pelo BNDES permitiram à JBS ter seus produtos em mais de 100 países, com mais de 50

marcas. Cezario e Santos (2015) apontam que em 2013, enquanto o país apresentava um déficit comercial de mais de US\$ 45 bilhões no setor de serviços em geral, o setor de engenharia apresentava um superávit de US\$ 3,5 bilhões, e representava 18% do mercado latino-americano, a frente de China e Estados Unidos na região, em grande parte, graças ao apoio do BNDES a empreiteiras como a Odebrecht. Lourenço (2024, p. 109) sustenta que:

[...] a internacionalização de empresas brasileiras apresentou resultados positivos em indicadores macroeconômicos, essencialmente considerando o aumento do estoque de investimentos brasileiros no exterior a partir de 2003 e o constante saldo positivo na balança comercial, fomentado pelo grande potencial exportador do país. Tais fatores impactam positivamente a capacidade de investimento das empresas gerando, consequentemente, maior capacidade de modernização, inovação, criação de empregos, lucros e dividendos, repercutindo diretamente na economia de um país.

No entanto, Garcia (2011) alerta para a criação de um “capitalismo de laços” a partir da política de campeãs nacionais, conectando diferentes aglomerações corporativas, fortalecendo relações público-privadas nocivas à democracia. Por exemplo, ao tornar-se acionista de duas empresas, como JBS e Odebrecht, o BNDES atua como elo de conexão entre os acionistas das duas empresas, “projetando conexões, laços, contatos e acesso privilegiado ao poder público” (Garcia, 2011, p. 12). Isso leva, segundo Almeida (2012 *apud* Lazzarini, 2011), a uma relação indevida entre os recursos concedidos pelo BNDES e o financiamento a campanhas políticas por parte das campeãs nacionais. A JBS e a Fibria, por exemplo, doaram R\$ 12 e R\$ 2 milhões, respectivamente, ao pleito eleitoral para presidente em 2010. Para Garcia (2011), esse aumento de participação do BNDES em companhias privadas leva a uma “captura” do Estado por esses grandes grupos e atores privados.

[...] durante o governo Lula, o BNDES aprofundou um padrão de acumulação do capitalismo brasileiro que já tinha sido iniciado com as privatizações, que seria a formação e fortalecimento de conglomerados privados fomentados com recursos públicos. A maior atuação do Estado veio, assim, por meio do fortalecimento de grupos nacionais privados. No período pós-privatizações, o BNDESPar (e os fundos de pensão) garante a continuidade de transferência de recursos públicos, alavancando o capital das empresas privadas. [...] há um alinhamento do Estado à dinâmica e às demandas de grandes grupos empresariais, mantendo a posição do Brasil como exportador de primários e semi-elaborados no comércio internacional. Desse modo, a maior presença estatal por meio da atuação do BNDES não se traduziu em um maior controle público da economia (Garcia, 2011, p. 13)

Além disso, de acordo com Almeida (2012), a aglutinação de empresas ocorrida durante o período das campeãs nacionais levou à formação de oligopólios.

Essas fusões e aquisições, muitas vezes financiadas ou até mesmo coordenadas pelo banco, aumentaram a concentração horizontal e criaram gigantes com alto poder de mercado. A fusão de grupos empresariais levou também a uma redução na competição, uma vez que, segundo Almeida (2012, p. 41): “quando abordamos a questão da concentração gerada pelos campeões nacionais estamos tratando claramente de um embate entre a política de defesa da concorrência e as escolhas da política industrial adotada por um governo”. O autor questiona, inclusive, se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) atuaria de forma independente para analisar e, se preciso fosse, interromper a fusão de duas empresas, citando nominalmente o caso da BRF, uma vez que a operação estaria totalmente alinhada com o governo. A tabela abaixo expõe algumas fusões e aquisições apoiadas pelo BNDES durante o período da política de campeões nacionais:

Tabela 10. Exemplos de fusões e aquisições entre campeões nacionais com apoio do BNDES

Empresa Compradora	Empresa Alvo	Nova Gigante Campeã Nacional	Papel do BNDES
Oi	Brasil Telecom	Oi	Financiamento de R\$ 4,4 bi + Engenharia Societária
VCP (Votorantim)	Aracruz	Fibria	Aporte de R\$ 2,4 bi na VCP para a compra
Perdigão	Sadia	Brasil Foods (atualmente: BRF)	Apoio financeiro e coordenação após crise da Sadia
JBS	Bertin	JBS	Sócio de ambas; facilitou a troca de ações

Fonte: Elaboração própria com base em Almeida (2012) e Guedes (2019).

6 Considerações finais

No presente trabalho, buscou-se analisar a política de campeãs nacionais não como um evento isolado na história econômica brasileira, mas sim, como o estágio mais recente da trajetória de intervenção do Estado brasileiro na economia. A análise histórica permitiu demonstrar que, diferentemente do desenvolvimentismo clássico de Vargas e do II PND do Governo Geisel, cujos esforços se voltaram para a internalização da estrutura produtiva, por meio do processo de Industrialização por Substituição de Importações, o neodesenvolvimentismo dos anos 2000 inaugurou uma nova lógica: a projeção do capital nacional para o exterior como estratégia de inserção internacional ativa. Ademais, foi possível constatar que o desenvolvimentismo no Brasil é inconstante. Em certos períodos, o Estado utiliza de todo o seu aparato para promover estratégias de desenvolvimento intencional, já em outros, ativamente desmonta os esforços de governos anteriores, privatizando estatais ou deixando de investir nas companhias nacionais, por exemplo, como aconteceu do final dos anos 1970 até parte dos anos 2000.

Por meio da análise do período neodesenvolvimentista do início do século XXI, constatou-se a centralidade do BNDES no processo de internacionalização das empresas brasileiras campeãs nacionais. Seja por participação acionária, por meio da subsidiária BNDESPar, ou pelo financiamento de exportações, o banco foi fundamental para fornecer os recursos necessários às companhias brasileiras que utilizaram o período para consolidarem-se como *players* globais em seus segmentos. Os casos emblemáticos da JBS e da Odebrecht serviram como estudos de casos para a compreensão do *modus operandi* do Estado brasileiro em utilizar da máquina pública para fomentar a internacionalização de empresas, seja por aquisições ou exportação de serviços.

Buscou-se examinar, também, o balanço dos resultados da política de campeãs nacionais. Se, por um lado, a política foi bem sucedida em criar conglomerados multinacionais brasileiros, como a JBS, a BRF e a Marfrig, além de fortalecer empresas como Embraer, Vale e Petrobrás, a estratégia foi também responsável por gerar oligopólios, diminuindo a competitividade no mercado interno brasileiro, além de criar o que Lazzarini chamou de “capitalismo de laços”.

Assim, conclui-se que a política de campeãs nacionais neodesenvolvimentista vivenciada pelo Brasil durante a segunda metade dos anos e 2000 e primeira

metade dos anos 2010, a exemplo dos períodos desenvolvimentistas do século XX, teve resultados complexos de serem analisados, com efeitos de caráter ambivalente. É inegável que o Brasil, um país em desenvolvimento, foi capaz de gerar, em um curto espaço de tempo, multinacionais consistentes que até a contemporaneidade exercem influência no mundo inteiro. No entanto, as características intrínsecas ao projeto das campeãs nacionais, indutoras de estreitamento de laços entre o setor privado e o público, fez com que a estratégia se tornasse insustentável ao longo prazo, uma vez que grande parte dos grupos acabou sendo investigado por irregularidades nas relações como BNDES. Sendo assim, é possível reconhecer que, ao mesmo tempo que a política de campeãs nacionais internacionalizou diversos setores brasileiros, trazendo empregos qualificados e maior inserção do país nas mesas de negociação ao redor do mundo, deixou também um legado de descrédito de instituições públicas e privadas, com empresas como a JBS chegando a um acordo de leniência no valor de R\$ 10,3 bilhões, com cerca de R\$ 1,75 bilhão destinado ao BNDES como forma de reparar os danos ao patrimônio público, e a Odebrecht chegando até mesmo a trocar de nome² devido às repercussões negativas de sua relação com o banco. Sendo assim, uma nova tentativa de fomento a empresas nacionais, caso viesse a ocorrer, deveria vir acompanhada de instituições mais transparentes e processos anticorrupção mais robustos.

² A Odebrecht alterou sua denominação para Novonor em 2020, em meio às repercussões negativas da Operação Lava Jato e à tentativa de reposicionamento reputacional. Contudo, a mudança não obteve os efeitos esperados, e o grupo decidiu retomar a marca Odebrecht em 2024, sinalizando uma estratégia de revisão da identidade corporativa após o desgaste público.

REFERÊNCIAS

ABABB, Sarah; KENTIKELLENIS, Alexander. Markets Everywhere: the Washington Consensus and the sociology of global institutional change. **Annual Review Of Sociology**, [s./], v. 47, n. 1, p. 521-541, 31 jul. 2021. Annual Reviews.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Brasil. **Apoio à infraestrutura nas origens do Banco**. 20 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/infraestrutura>. Acesso em: 08 ago. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Consulta a financiamentos de exportação pós-embarque**. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Nota sobre financiamento à exportação de serviços**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/nota-sobre-financiamento-a-exportacao-de-servicos>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. [S./]. 1994. 36 p. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BNDES JAMAIS apoiou JBS a fechar unidades de concorrentes, diz Coutinho em CPMI. **UOL Notícias**, São Paulo, 03 out. 2017. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/10/03/bndes-jamais-apoiou-jbs-a-fechar-unidades-de-concorrentes-diz-coutinho-em-cpmi.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 03 dez. 2025.

BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FGV, 2012. **Anais...** São Paulo: FGV, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **PAC 2 vai garantir investimentos de R\$ 1,59 trilhão em todo o país**. 30 mar. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/pac-2-vai-garantir-investimentos-de-r-1-59-trilhao-em-todo-o-pais>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Luiz Inácio Lula da Silva**: biografia - período presidencial. Biblioteca da Presidência, [s.d.].

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 217 p.

CASTRO, Lavínia Barros de; GIAMBIAGI, Fabio; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André (org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 425 p.

CEZARIO, Sergio Marcelino Pereira da Silva; SANTOS, Leandro Bruno. BNDES e as exportações de bens de serviços por firmas de engenharia de construção civil brasileira na América Latina entre 2000 e 2014. In: SEMANA DE GEOGRAFIA, 11., 2015, Ourinhos. **Anais...** Ourinhos: UNESP, 2015. p. 44-56.

COUTINHO, Luciano. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v. 2, p. 191-209.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires, 2006.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507-550, dez. 1986.

FREITAS, Vinicius Ruiz Albino de. **As estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México**: o Mercosul, o Nafta e a política externa. 2011. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Marília, 2011.

GOES, Fernanda. Geopolítica brasileira do financiamento do BNDES para Odebrecht em Angola. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais....** São Paulo: ANPUR, 2017.

GUEDES, Mariana. **A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDES no período 2004-2014**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. 49. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2002. 238 p.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo? São Paulo: Cultura Acadêmica; UNESP, 2015.

JBS FRIBOI compra Swift por US\$ 1,4 bi e chega à liderança do mercado mundial de carnes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 maio 2007. Economia.

JURGENFELD, Vanessa Follmann; RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)*. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 393-420, ago. 2019.

LAGO, L. A. C. do. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre": 1967-1973. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. **Nova Economia**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 53-92, dez. 2005.

MARINI, Ruy Mauro. A crise do desenvolvimentismo. In: CASTELO, Rodrigo (org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 01-211.

NEGRÃO, João José de Oliveira. **O governo FHC e o neoliberalismo**. [S./]. [S.d.]. 11 p.

OLIVEIRA, Alessandro Francisco Trindade de. **A internacionalização das empresas brasileiras: o BNDES e o incentivo aos grupos JBS e MARFRIG**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 20 fev. 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta de princípios do Partido dos Trabalhadores**. Disponível em: <https://pt.org.br/carta-de-principios-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 03 dez. 2025.

PIMENTEL, Thais. Há 20 anos, Minas Gerais decretava moratória da dívida com União. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 06 jan. 2019.

PIRES, Marcos Cordeiro. A "nova ordem mundial" e o consenso de Washington. **Revista Novos Rumos**, Marília, n. 45, p. 20-29, 17 jan. 2022.

PIVA, Horácio Lafer. A indústria no desafio nacional. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 25 maio 2004. Opinião.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e A Caixa: conferências**. [S./], p. 23-34. 12 ago. 2010.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **El Trimestre Económico**, [s. l.], v. 16, n. 63, p. 347-431, 1949.

SANTOS, Bruno. **O papel do BNDES na internacionalização de empresas brasileiras: o caso da JBS**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

TOLEDO, José Roberto de. Avaliação do presidente volta ao pior nível: índice cai de 35% para 31%, taxa semelhante à posterior ao massacre dos sem-terra; queda é persistente. **Folha de São Paulo**, Data Folha, São Paulo, 30 mai. 1998.

TOLEDO, José Roberto de. Popularidade de FHC continua em queda. **Folha de São Paulo**, Data Folha, São Paulo, 27 jun. 1997.

WESTERMANN, Carlos Henrique. **O desenvolvimentismo no período militar brasileiro**: uma análise das políticas econômicas entre 1964 e 1985. 2022. 66 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 441 p.

ANGELICO, Diego Garcia; LUCCHESI, Alexandre. A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 71-97, jul./dez. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Brasil. **Nossa história**. 2 abr. 2025. Disponível em: <https://ri.bndes.gov.br/sobre-o-bndes/nossa-historia/>.

BARONE, Ricardo Strazzacappa; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. **Texto Para Discussão**, Campinas, n. 254, p. 1-23, jun. 2015.

BAUMANN, Renato. Befiex: efeitos internos de um incentivo à exportação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 167-189, 01 abr. 1990.

BRASIL. Senado Federal. **Reeleição tem aprovação final**: 62 votos a favor e 14 contra. 4 jun. 1997. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/06/04/reeleicao-tem-aprovacao-final-62-votos-a-favor-e-14-contr>.

CARDOSO, Eliana A.; FISHLOW, Albert. Desenvolvimento econômico na América Latina: 1950-80. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 311-335, jul./set. 1990.

COSENTINO, Daniel do Val; MEDEIROS, Fágner João Maia. Celso Furtado e Raúl Prebisch frente à crise do desenvolvimentismo da década de 1960. **Revista de Economia**, [s./], v. 41, n. 74, . 150-179, 2020.

COUTINHO assume BNDES e vê necessidade de inovação tecnológica. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 16 abr. 2007. Economia.

CYSNE, Rubens Penha. A Economia Brasileira no Período Militar. **Ensaios Econômicos**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 01-44, jan. 1994.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Um panorama da política de desenvolvimento de Vargas**. FGV CPDOC, Rio de Janeiro, [2025?].

EXPANSÃO da JBS contou com recursos do BNDES em 2007. **O Globo**, Rio de Janeiro, [data]. Negócios.

FILHO, J. C. de C. A diplomacia empresarial como ferramenta para as alianças nas empresas transnacionais brasileiras. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, V. 15, n. 21, 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Brasília, p. 01-59, jul. 2015.

FREITAS JR, Gerson. Sindicato nos EUA acusa JBS de exploração de trabalhadores imigrantes. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 25 set. 2024.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. O PT e as eleições presidenciais de 1989. **Revista Perseu**, São Paulo, n. 23, [s.d.].

INSTITUTO LULA. **Há 43 anos Lula era preso pela ditadura militar**. 19 abr. 2023. Disponível em: <https://www.institutolula.org/ha-43-anos-lula-era-preso-pela-ditadura-militar>.

JBS FRIBOI conclui compra americana Pilgrim's Pride. **Exame**, [s.l.], 28 dez. 2009. Negócios.

KORNIS, George. **Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)**. FGV CPDOC, Rio de Janeiro, [s.d.].

MALLORQUIN, Carlos. Centros-que-têm-periferias e periferias-que-têm-centros: Raúl Prebisch. **Revista USP**, São Paulo, p. 37-52, jan./mar. 2023.

MOURA, Pedro G. Estado, política externa e internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht: o Brasil como um paymaster regional. **América Latina en la Historia Económica**, [S. l.], v. 29, n. 2, e1289, 2022.

MUNGIOLI, Rafael Palma. **O desenvolvimentismo possível?**: política de campeões nacionais e inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

NEVES, Mariana Macena Pereira das. **Impactos e consequências das crises econômicas no final do século XX na população brasileira do século XXI**. 2024. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

O DIA em que Lula nomeou Palocci, então coordenador da transição. **Veja**, São Paulo, [s.d.]. Radar Econômico.

PANNO, Fernando; KUHN, Egídio; RITERBUCH, Diana de Souza. Desenvolvimento pela ótica da CEPAL. **Revista de Administração**, [S. l.], V. 4, n. 7, p. p. 69-88, 2013.

PATU, Gustavo. "Agenda Perdida" inspira discursos e planos de Palocci. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2003. Dinheiro.

PINA, Raísa. **Alimentando a Desigualdade**: Os Custos Ocultos do Monopólio Industrial da Carne. Guidance Memo preparado para o Tiny Beam Fund, abril de 2024.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999**: origens e consequências. Rio de Janeiro: BNDES, [2000].

PINHEIRO, Camile Silva. **Comércio Internacional**: uma crítica à teoria das vantagens comparativas utilizando a abordagem histórica e documental. 2021. 50 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

RELATÓRIO da CPMI da JBS aponta concessão de benefício indevido a empresa. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 13 dez. 2017.

SALOMÃO, Ivan. Análise da Crise do Início dos Anos 1960: uma controvérsia cepalina. **Economia & História**: difusão de ideias econômicas, [s./], p. 68-70, mar. 2023.

TEIXEIRA, Carlos Honorato; CARVALHO, Daniel Estima de; FELDMANN, Paulo Roberto. A internacionalização da JBS e uma discussão sobre o diamante de Porter. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 175-194, 9 jun. 2010.

THE WORLD'S biggest food company plans to beef up in America. **The Economist**, 12 jun. 2025.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. Internacionalização de empresas brasileiras: ascensão e queda de uma política estatal. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, n. 3, p. 524-544, jul.-set. 2024.

VIEIRA, Vagner. **O Partido dos Trabalhadores (PT)**: da sua criação a chegada ao poder. 2018. 117 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em História – América Latina) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.