

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

**O DESENVOLVIMENTISMO POSSÍVEL?  
POLÍTICA DE CAMPEÕES NACIONAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO  
BRASIL EM INÍCIOS DO SÉCULO XXI**

RAFAEL PALMA MUNGIOLI

2019



RAFAEL PALMA MUNGIOLI

O DESENVOLVIMENTISMO POSSÍVEL? POLÍTICA DE CAMPEÕES NACIONAIS E A  
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL EM INÍCIOS DO SÉCULO XXI

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Numa Mazat

RIO DE JANEIRO

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

M966 Mungioli, Rafael Palma.

O desenvolvimentismo possível? Política de campeões nacionais e a inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI / Rafael Palma Mungioli.

– 2019.

139 p.; 31 cm.

Orientador: Numa Mazat.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

Bibliografia: f. 129 – 137.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Economia – Brasil - Século XXI. 3. Conglomerados de empresas. 4. Sistema capitalista internacional. I. Mazat, Numa, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.9

Folha de Aprovação

Rafael Palma Mungiolli

O DESENVOLVIMENTISMO POSSÍVEL? POLÍTICA DE CAMPEÕES NACIONAIS E A  
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL EM INÍCIOS DO SÉCULO XXI

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Aprovada em 28 de março de 2019.

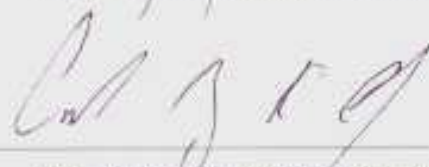
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Numa Mazat (Orientador)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof. Dr. Pedro Paulo Zabłuth Bustos  
Universidade Estadual de Campinas



Prof. Dr. Carlos Aguiar de Medeiros  
Universidade Federal do Rio de Janeiro



*Para Silvia e Ruth*





## Agradecimentos

Não será possível, aqui, fazer justiça a todos que me ajudaram no percurso de desenvolvimento da presente dissertação. Inúmeras pessoas com quem troquei ideias sobre economia, política e história desde os tempos de graduação foram importantes para que as páginas que seguem tomassem o seu formato final. De toda forma, procurarei reconhecer alguns apoios que foram especialmente valiosos para que a minha travessia de estudos chegasse ao pequeno marco que é este trabalho.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Maria Cristina e Antonio Saverio, que sempre me deram o suporte material para estudar e que incutiram em mim a valorização do conhecimento. Também agradeço aos meus irmãos, Artur e Daniela, que mesmo à distância me apoiaram a seguir com os estudos.

Agradeço aos amigos que, mais ou menos próximos, me ajudaram a passar pelo período um tanto turbulento para o Brasil no qual a presente pesquisa foi concebida e redigida: Alexandre Lautenschlager, Diego Nyko, Gabriel Marino Daudt, Gabriel Ferraz Aidar, Ian Ramalho Guerriero, Johnny, Judith, Juliana Kusunoki, Julio de Oliveira Silva, Leandro Ortiz, Renata Del Vecchio Gessullo, Thaís Krutman e Vivian Albuquerque.

Pela ajuda nos cuidados com a minha filha, agradeço à Antônia da Conceição Policarpo.

Ao meu orientador, Numa Mazat, agradeço pelos ótimos diálogos e por compartilhar comigo seus conhecimentos, dando direcionamento às minhas inquietações e, conseqüentemente, a este trabalho. As sugestões da banca de qualificação do mestrado, composta pelos professores Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos e Carlos Aguiar de Medeiros, também foram de grande relevância para a estruturação da pesquisa.

No BNDES, o apoio de Sandro Peixoto, Helena Tenório e Luiz Daniel Willcox foi essencial para que eu pudesse me dedicar adequadamente às aulas e leituras necessárias ao mestrado. Agradeço à solicitude deles e de todos que trabalharam comigo no período.

Finalmente, o mais importante: agradeço à minha esposa, Silvia Naomi Torii, e à minha filha, Ruth Torii Mungioli, por toda a paciência e compreensão. Elas foram as mais afetadas pela minha dedicação ao presente trabalho. Mas foram também as suas grandes incentivadoras, mesmo sem saber. Afinal, sem elas nada disso teria sentido.



*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.*



## RESUMO

A presente dissertação propõe-se a refletir sobre a relevância dos grandes conglomerados nacionais para o desenvolvimento econômico capitalista, tendo como principal objeto a economia brasileira em inícios do século XXI. A pesquisa revisita as justificativas teóricas para o apoio à conglomeração de capitais e as experiências históricas da República Popular da China e da Coreia do Sul, paradigmas para políticas de desenvolvimento recente que se utilizaram, cada uma à sua maneira, de grandes empresas apoiadas pelo Estado – chamadas de campeãs nacionais – para avançar nas cadeias produtivas globais. A partir de uma perspectiva transdisciplinar própria à Economia Política Internacional, procura-se esclarecer como a estrutura de classe e as condições políticas internas e externas determinam a institucionalidade empresarial de um país periférico e a sua inserção no sistema capitalista internacional. Analisam-se então algumas especificidades da história econômica brasileira, de forma a responder à seguinte questão: houve uma política de campeões nacionais no Brasil nas primeiras décadas do século XXI?

A pesquisa indica que a política de apoio à conglomeração empresarial no Brasil foi mais restrita do que aquela executada nos países asiáticos analisados, e questiona a validade de alcunhá-la de política de campeões nacionais. Entende-se que os resultados da experiência brasileira de conglomeração de capitais foram limitados pelo caráter majoritariamente estrangeiro do seu parque industrial, pelo conservadorismo da política econômica, pelo quadro internacional adverso e pela formação histórica dos estratos sociais detentores do capital no País.

Palavras-chave: Campeões Nacionais; Projetos de Desenvolvimento – Brasil; Desenvolvimento Comparado.



## ABSTRACT

This dissertation proposes a reflection on the relevance of big national conglomerates to the capitalist economic development. Establishing as its main object the Brazilian economy at the dawn of the 21st century, the research revisits the theoretical justification for supporting capital conglomeration as well as the historical experiences of the People's Republic of China and of South Korea - both countries considered paradigms of development policies which have resorted, each in its own manner, to the promotion of great companies by the state (the national champions) as a way to advance in the global production chains. From a transdisciplinary perspective akin to the International Political Economy, class structure and political conditions are then highlighted as determinants to the corporate institutions of a peripheral country and its insertion in the international capitalist system. Some specificities of the Brazilian Economic History are subsequently analyzed in search for an answer to the question: has Brazil implemented a national champions policy in the first decades of the 21st century?

The research indicates that the policy in support of corporate conglomeration in Brazil was fairly restricted when compared to the policy applied in the Asian countries evaluated, questioning the validity of calling it a national champions policy. The results of the Brazilian experience in capital conglomeration were seemingly limited by the foreign ownership of its industry, by the conservatism regarding its economic policy, by the international framework, and by the historical formation of the social strata that holds capital in the country.

Keywords: National Champions; Development Projects – Brazil; Compared Development.





**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1 – Participação dos maiores clientes nos desembolsos do BNDES (%) .....</b>	<b>103</b>
<b>Gráfico 2 – Proporção dos apoios recebidos do BNDES destinados à reestruturação de capital.....</b>	<b>107</b>
<b>Gráfico 3 - BNDES EXIM, desembolso por ano, absoluto e % do total BNDES .....</b>	<b>108</b>
<b>Gráfico 4 - Desembolsos totais BNDESPAR, 2007-2016.....</b>	<b>109</b>
<b>Gráfico 5 - Desembolsos BNDESPAR, 2007-2016, setores .....</b>	<b>110</b>



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1: Bases teóricas para uma política de campeões nacionais</b> .....	<b>25</b>
<b>1.1. Introdução</b> .....	25
<b>1.2. Significado econômico da centralização de capital</b> .....	27
1.2.1. Teoria Marginalista .....	27
1.2.2. Reflexões críticas sobre a teoria marginalista .....	29
<b>1.3. Articulações entre o Estado e as grandes empresas para o desenvolvimento capitalista: alguns debates e considerações</b> .....	34
1.3.1. A discussão sobre o Imperialismo .....	34
1.3.2. A visão histórica de Gerschenkron .....	38
1.3.3. A tradição estruturalista-cepalina .....	40
<b>1.4. Grandes conglomerados no capitalismo contemporâneo</b> .....	44
1.4.1. Formação de Cadeias Globais de Valor .....	44
1.4.2. Generalizações da análise histórica recente .....	50
<b>1.5. Considerações Finais</b> .....	53
<b>CAPÍTULO 2: Campeões nacionais na Coreia e na China</b> .....	<b>57</b>
<b>2.1. Introdução</b> .....	57
<b>2.2. O caso coreano</b> .....	58
<b>2.3. O caso chinês</b> .....	67
<b>2.4. Considerações Finais</b> .....	77
<b>CAPÍTULO 3: A política brasileira de campeões nacionais no século XXI</b> .....	<b>83</b>
<b>3.1. Introdução</b> .....	83
<b>3.2. A economia brasileira no início do século XXI</b> .....	84
<b>3.3. Política industrial no Brasil entre 2003 e 2014: a busca por inovação e competitividade internacional com consolidação empresarial sob gestão do BNDES</b> .	92
3.3.1. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) .....	92
3.3.2. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) .....	94
3.3.3. Plano Brasil Maior (PBM) .....	98
3.3.4. O apoio do BNDES: que política de campeões nacionais? .....	102
<b>3.4. Conclusões preliminares</b> .....	111
<b>CAPÍTULO 4: Considerações finais sobre os campeões nacionais e os limites ao desenvolvimento brasileiro</b> .....	<b>121</b>

<b>Referências.....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>139</b>

## Introdução

A leitura politicamente vencedora sobre as origens da crise econômica que o Brasil enfrentou no período 2014-2016 foi aquela que identificou no excesso de intervenção governamental na economia o grande problema do País. Fosse pelo alto nível de gastos, pela corrupção que lhe é intrínseca, e/ou pela incapacidade institucional de fazer escolhas eficientes, o “grande” Estado brasileiro seria, no discurso hegemônico que ascendeu ao controle da máquina governamental a partir de 2015, o responsável pelos males econômicos de sua população. Sob tal ótica, o período entre 2006 e 2014, ao estabelecer práticas que engendraram a crise, teria sido mesmo exemplar do tipo de estrago que uma política econômica mais heterodoxa pode causar em um país com enormes potencialidades a serem desenvolvidas pelas forças de mercado<sup>1</sup>.

Essa visão de corte liberal, que passou a guiar diretamente as ações estatais na seara econômica, elegeu alguns cavalos de batalha para exemplificar as ineficiências da ação do governo brasileiro no período. A suposta escolha de empresas campeãs nacionais pelo Executivo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foi, nesse contexto, uma das ações mais criticadas da política econômica, tendo especial repercussão na mídia. Na versão mais hegemônica da história, tal política teria sido posta em prática sobretudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>2</sup>, que teria financiado a centralização de poder econômico em alguns poucos grupos, redundando em concentração de renda e estagnação da produtividade brasileira – beneficiando, portanto, apenas os grandes empresários proprietários do capital que se concentrava. Essa política, além de consubstanciar vícios nacionais como o compadrio, a corrupção e a mistura de interesses públicos e privados, seria ainda um exemplo de como o Estado brasileiro opera normalmente como um Robin Hood às avessas, retirando recursos da população de baixa renda, via impostos, e direcionando-os aos mais ricos através de privilégios financeiros.

Tal leitura dos fatos, contudo, deveria parecer, mesmo a alguém menos versado nos debates sobre o desenvolvimento econômico, um tanto sumária. Além de ignorar que a política econômica brasileira foi relativamente bem-sucedida no período entre 2006 e 2011, passa por cima do fato de que qualquer país capitalista avançado costuma contar com grandes

---

<sup>1</sup> São exemplares desse raciocínio mais hegemônico Giambiagi (2016) e Lisboa (2017).

<sup>2</sup> Napolitano e Villadarga (2013), Pinheiro (2013) e Loyola (2017) são apenas alguns dos inúmeros exemplos de crítica à política de promoção de grandes empresas nacionais que foram publicadas nos jornais brasileiros de grande circulação no passado recente. Além destes, merece destaque também o relatório de FRISCHTAK et al (2017), que expõe uma visão mais condensada sobre o papel do BNDES no período, ao mesmo tempo em que faz recomendações políticas para o tratamento dessa instituição de forma alinhada ao Banco Mundial.

empresas de capital nacional, normalmente atuando em setores da economia pouco abertos à competição. É palpável, aliás, a centralidade dos respectivos governos na constituição dessas empresas e na defesa dos seus interesses nas relações internacionais. Discutir política internacional sem levar em conta, por exemplo, os interesses das grandes petroleiras norte-americanas (RUTLEDGE, 2006); os investimentos de empresas chinesas na África (BURLAMAQUI, 2015); ou a relevância de um grupo como a Airbus para a economia europeia (POURVAND, 2013; MAINCENT; NAVARRO, 2006), aproxima-se de um exercício de futilidade – sobretudo quando consideramos que mesmo alguns autores de corte mais ortodoxo reconhecem que o desenvolvimento contemporâneo se dá no contexto de “capitalismos de estado” (MUSACHIO; LAZZARINI, 2015) e países como Alemanha e Estados Unidos discutem abertamente a intervenção no mercado para manter suas empresas “campeãs” (ANÍBAL, 2019; REUTERS, 2018).

Diante dessas evidências, a presente dissertação pretende refletir sobre um aspecto da estrutura necessária ao desenvolvimento capitalista contemporâneo que não costuma ser tratado com a devida atenção nos modelos econômicos mais convencionais: a instituição e defesa de grandes conglomerados nacionais em setores-chave da estrutura produtiva. Para tanto, avaliaremos as construções teóricas que fundamentam uma política de centralização de capital – ou seja, de fomento às empresas campeãs nacionais – repassando experiências históricas que são consideradas paradigmas de sucesso da sua execução, de forma a contrapor-lhes o caso brasileiro recente. Objetiva-se, assim, ponderar sobre as críticas mais convencionais feitas à intervenção do governo na matriz produtiva de um país, desenvolvendo-se uma análise estruturada das experiências internacionais e brasileira de centralização de capital, de forma a avançar também na compreensão de alguns determinantes do desenvolvimento capitalista contemporâneo em geral. Espera-se, ao final, ter um quadro analítico capaz de classificar que tipo de política de campeões nacionais foi implantada no Brasil, e quais os motivos do seu aparente insucesso e o significado das críticas que lhe são feitas.

Destarte, é essencial esclarecer que trataremos o presente estudo como atinente ao tema mais amplo das possibilidades de inserção produtiva no sistema capitalista internacional pelos Estados-Nação que o compõem. Entendemos tratar aqui, portanto, de questões relacionadas à Economia Política Internacional, referendando a constatação de que a teoria econômica *stricto sensu* não dá conta de articular todas as variáveis determinantes do desenvolvimento capitalista, tendendo a relegar para segundo plano as relações entre poder político e econômico nos países onde tal desenvolvimento ocorre, abrindo pouco espaço para

a contextualização das disputas internacionais pelo controle de rendas e recursos produtivos em geral, responsáveis por muito do direcionamento econômico de uma nação (MEDEIROS, 2013; FIORI, 2004).

Assim, dentro da perspectiva adotada no presente trabalho, acredita-se que há certa lacuna na teorização econômica mais ortodoxa, que toma como dadas algumas disposições políticas e institucionais de um país quando este percorre uma trajetória de crescimento de renda com mudança produtiva estrutural. Ao tratar tanto das instituições necessárias ao crescimento econômico quanto das disposições à acumulação de capital em geral, o economista *stricto sensu* costuma ignorar aspectos da estruturação das relações sociais, políticas e internacionais que permitem o início e a continuidade dos processos de mudança produtiva em uma nação – os pactos entre classes internas e/ou os interesses externos que são essenciais para a manutenção de trocas e investimentos em escala crescente, por exemplo. Um paradigma mais transdisciplinar, por outro lado, permite agregar essas novas dimensões à análise do desenvolvimento econômico, entendendo-o também como um processo socialmente e politicamente estruturado a partir de uma lógica nacional e internacional de poder.

A presente dissertação procurará estabelecer-se, portanto, dentro dessa transdisciplinaridade da Economia Política Internacional, de forma a aprimorar a compreensão acerca de um acontecimento brasileiro específico, que guarda semelhanças com experiências internacionais. A partir da reflexão sobre a singularidade do caso brasileiro, espera-se apreender alguns determinantes do desenvolvimento econômico de uma nação periférica e suas relações com o quadro externo, além de visualizar especificidades da história econômica do País sob um novo prisma.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta Introdução. O primeiro capítulo investigará as possíveis virtudes de se fomentar a concentração e centralização de capital em empresas nacionais. A partir de uma revisão bibliográfica de autores selecionados, espera-se constituir um arcabouço teórico conciso dos ganhos que o apoio às grandes empresas nacionais pode ensejar, e das condições em que este apoio deve se dar para que a política tenha sustentação dentro do sistema capitalista internacional.

O segundo capítulo fará uma rápida revisão dos casos da Coreia do Sul e da República Popular da China, países que promoveram, cada um a seu tempo, políticas de apoio a grandes grupos nacionais como parte integrante da sua estratégia de desenvolvimento. Passando por uma releitura de fatos já documentados, pretende-se analisar os arranjos sociais e políticos internos que permitiram a execução da política de campeões nacionais em cada país,

contrapondo-os às condições internacionais que operavam em cada momento.

O terceiro capítulo procurará analisar criticamente a pretensa política de campeões nacionais executada no Brasil. O seu foco será descrever como o governo brasileiro se movimentou para apoiar a centralização de capital, avaliando os instrumentos que foram utilizados para tanto e sua relação com as políticas industriais do período. Pretende-se, adicionalmente, contextualizar as bases teóricas dessa política no País e fazer uma avaliação de alguns de seus resultados, considerando o que era publicado oficialmente pelo governo como estratégia de desenvolvimento.

O quarto e último capítulo resumirá os principais desenvolvimentos desta dissertação e apontará algumas conclusões gerais sobre a relevância de uma política de centralização de capital para o desenvolvimento contemporâneo. Pretende-se, finalmente, tecer alguns comentários críticos sobre o caso brasileiro, tendo como foco o arranjo social que sustentou a política econômica no País durante os governos do PT e que veio a sucumbir, indicando sua relação com o contexto externo e algumas perspectivas que estão postas para o desenvolvimento futuro do Brasil.



## **CAPÍTULO 1: Bases teóricas para uma política de campeões nacionais**

### **1.1. Introdução**

Sinteticamente, o presente capítulo tem como objetivo apresentar as possíveis justificativas para a execução de uma política deliberada de apoio governamental à centralização de capital nacional. A partir da reflexão sobre a obra de alguns autores consagrados, espera-se delinear um arcabouço teórico acerca dos ganhos que o apoio às grandes empresas nacionais pode ensejar, e das condições em que este apoio deve se dar para que a política tenha sustentação em prazo mais longo, considerando, sobretudo, a articulação dessa política com o posicionamento do seu executor na economia internacional. Para organizar o estudo procuraremos estruturar o capítulo de forma temática e, dentro de cada tema, buscaremos uma exposição que seguirá cronologicamente o desenvolvimento de conceitos essenciais ao tópico em análise.

Como já aludido, o presente trabalho é tributário da concepção de que não é possível tratar qualquer processo de crescimento com mudança produtiva estrutural sem considerar que tal processo ocorre em uma unidade nacional específica, imersa em relações internacionais de troca e produção. Acumulação e centralização de capital aparecem, sob esta perspectiva, como fatores essenciais para lidar com a competição econômica internacional e integrar um país à dinâmica produtiva global, tanto pelas necessidades em termos de escala de produção quanto pelas articulações políticas e sociais que são pressupostas nesta integração.

Tal perspectiva, para ser consistente, precisa basear-se em uma análise histórica do desenvolvimento capitalista. Contudo, é essencial, para levar a bom termo tal empreitada, passarmos pela releitura de modelos que não se detêm, necessariamente, sobre as especificidades da sua própria constituição social e política – em outras palavras, é preciso considerar também os modelos mais afeitos à abstração econômica a-histórica. Parece apropriado, aliás, iniciarmos o presente capítulo com a revisão crítica destes mesmos modelos, pois o seu respectivo ferramental poderá ser posteriormente utilizado na construção de arcabouços teóricos com maior interdisciplinaridade, desenvolvendo-se, assim, uma leitura mais adensada sobre o tema – que diz respeito, enfim, às mudanças estruturais de um aparato produtivo nacional e sua respectiva inserção no sistema capitalista internacional.

Neste contexto, a próxima seção deste capítulo procurará evidências dentro da teoria econômica de que a constituição de grandes grupos nacionais pode ter sentido para o próprio processo de desenvolvimento, a despeito dos problemas relacionados com o controle de mercado que tais firmas podem exercer. Para tanto, analisaremos essencialmente questões

relativas aos retornos crescentes de escala dentro da firma, essenciais aos ganhos de produtividade e à articulação de políticas de expansão da demanda, bem como as evidências de que a própria estrutura empresarial, ao crescer, seja capaz de influenciar o progresso econômico. Nesse sentido, nosso foco será uma revisão crítica da teoria econômica marginalista a partir de uma leitura dos trabalhos de Penrose (2009) e Toner (1999).

Na terceira seção, adentraremos questões mais específicas acerca da relevância histórica de grandes grupos econômicos e financeiros nacionais para diferentes projetos de desenvolvimento. Empresas capacitadas a enfrentar a competição capitalista global não se estruturam rapidamente, tampouco se originam obrigatoriamente de alguma seleção por mecanismos de mercado. Em termos concretos, a criação de grandes conglomerados com poder de ação internacional andou junto da política econômica dos países que se desenvolveram dentro do sistema capitalista mundial. Isso se deve a questões relativas à infraestrutura produtiva, mas também a questões institucionais e de articulação social. Quaisquer políticas de desenvolvimento sempre dependeram da capacidade de um país mobilizar, conscientemente, diversos estratos da sociedade em prol de um projeto nacional, lidando com o contexto da economia global. As primeiras análises que articularam estruturalmente as questões econômicas com tais pontos institucionais e políticos do crescimento capitalista hodierno remontam aos estudos acerca do imperialismo de Hilferding (1981) e Bukharin (1929), desenvolvendo-se por uma série de trabalhos de economistas de natureza mais heterodoxa, os quais procuraremos avaliar, com especial atenção à Gerschenkron (1962), Prebisch (1949), Singer (1984) e Furtado (1974).

Na quarta seção, analisaremos como os desenvolvimentos recentes do sistema capitalista internacional, sobretudo a constituição de cadeias globais de valor, pode influenciar ou modificar as visões teóricas fundamentadas nas experiências de desenvolvimento do século XX. Avaliaremos, então, como o desenvolvimento da estrutura produtiva internacional reforçou o poder das empresas-líderes nas cadeias de valor – justamente aquelas firmas que dispõem de maior capacidade técnica e financeira para o desenvolvimento de novos produtos e mercados.

Finalmente, na quinta e última seção deste capítulo, faremos um resumo dos nossos principais desenvolvimentos, de forma a indicar o arcabouço teórico mais apropriado para lidar com o papel das empresas campeãs nacionais em um projeto de desenvolvimento contemporâneo. Nesse sentido, também faremos uma rápida especulação acerca das políticas que teriam sentido, dentro da estrutura de poder internacional, para a constituição de grandes grupos capazes de integrarem-se virtuosamente com a economia global – tema ao qual

voltaremos nos próximos capítulos desta dissertação.

## **1.2. Significado econômico da centralização de capital**

### *1.2.1. Teoria Marginalista*

Do ponto de vista da teoria econômica marginalista, não existem, em princípio, vantagens em se permitir que grandes empresas tenham demasiado controle sobre mercados de bens finais ou sobre cadeias produtivas. Para essa teorização de cunho mais ortodoxo, qualquer concentração de poder econômico tende a trazer mais malefícios do que benefícios para a sociedade, pois aproxima as condições produtivas daquelas prevalecentes sob um monopólio, que são ineficientes no que tange à oferta total de bens, com as consequentes perdas de bem-estar para os consumidores. Ainda que se façam ressalvas sobre a existência de monopólios naturais e escalas mínimas de produção, decorrências da própria dinâmica do mercado que levam à concentração da atividade, as conclusões gerais da teoria raramente deixam de ser negativas em relação à formação de grandes grupos econômicos – e costumam redundar na recomendação de que alguma entidade reguladora opere sobre essa estrutura para induzir menor poder de mercado e, conseqüentemente, condições de preço mais próximas daquelas que existiriam sob uma virtual conjuntura de concorrência.

A “teoria da firma”, o aspecto mais conhecido de análise microeconômica da atividade empresarial, procura desenvolver um modelo capaz de representar as forças que atuam na determinação dos preços e quantidades dos produtos de uma firma individual. O “equilíbrio da firma” é, nesta teorização, a produção de equilíbrio de um determinado bem para a própria empresa, conforme o mercado de fatores com o qual ela tem de lidar e sua respectiva função técnica de produção. Nota-se que com esse quadro teórico não se adentra nenhuma análise qualitativa sobre a estrutura empresarial, e tampouco se discutem as dinâmicas econômicas e sociais que levam ao desenvolvimento de conglomerados econômicos e às (possíveis) vantagens de possuí-los.

No mesmo sentido, a teoria microeconômica não faz maiores distinções entre o investimento realizado pelo capital nacional e aquele executado pelo capital estrangeiro em uma determinada economia. Nesse nível de análise, importa avaliar se há condições de mercado para que os agentes consigam fazer a melhor utilização possível dos recursos escassos – independentemente da sua origem. Mesmo no nível macroeconômico, a origem do capital só costuma ser considerada um problema quando se trata do fluxo internacional de divisas, que pode causar instabilidades de balanço de pagamentos conforme determinadas políticas monetárias e fiscais são adotadas pelos diferentes governos.

Isso posto, não é de surpreender que os poucos trabalhos do *mainstream* da Economia cujo foco é avaliar as políticas de campeões nacionais costumem renegar a validade das políticas industriais em geral, e o apoio à formação de grandes grupos econômicos em particular. Falck, Gollier e Woessmann (2011), por exemplo, ao procurarem algumas evidências da racionalidade de se apoiar a centralização de capital, acabam por correlacionar tal política quase que exclusivamente com uma busca de rendas por parte de políticos e detentores do capital. Alguma concessão é feita ao apoio de setores inovadores, mas o resultado geral da pesquisa, como se poderia esperar, é que o fomento de grandes empresas leva à ineficiência no fornecimento de bens e à perda de bem-estar dos consumidores, além de desperdício de recursos públicos. Uma visão próxima, mas algo mais matizada, é compartilhada por Maincent e Navarro (2006). Para estes autores, que se utilizam do mesmo arcabouço ortodoxo, alguma intervenção a favor de grandes empresas nacionais poderia ser feita caso se identificassem falhas de mercado claras que impedissem a sua competição com firmas estrangeiras. Ademais, talvez se pudesse justificar a substituição de empresas estrangeiras por nacionais no caso de mercados que já são naturalmente concentrados, deslocando, assim, a acumulação de capital para dentro das fronteiras nacionais e aumentando a taxação e o investimento nas mesmas. Tais casos, porém, são apresentados sempre com grandes ressalvas acerca da possibilidade de serem identificados, conjuntamente às lembranças de como a intervenção pode gerar retaliações comerciais e ineficiências alocativas em geral.

Caberia também dizer que os modelos apresentados nos trabalhos supracitados pressupõem uma economia em condições de competição inexistentes como *contra factual*, ignorando, entre outras coisas, que não existem as possibilidades de substituição de bens de capital como o modelo marginalista pressupõe – o que o torna inconsistente para a compreensão da dinâmica alocativa da produção. Mais importante: nesses modelos, as forças governamentais e políticas são tratadas como exógenas, não havendo espaço para se compreender a evolução conjunta de poder econômico e político na sociedade – que é a base da institucionalização do modo de produção capitalista avançado.

De tal maneira, se consideramos que a atividade econômica em seus diversos setores tendeu, nos últimos séculos, a se concentrar em estruturas oligopolizadas em nível internacional, parece que o arcabouço teórico mais convencional das ciências econômicas tem pouco a nos ensinar sobre a evolução histórica e prática do modo de produção capitalista realmente existente. Ainda que em alguns casos essa teoria possa ser utilizada de forma frutífera na avaliação do que se denominam “falhas de mercado”, ela não deixa de portar uma

série de vícios de origem que fazem dela um ferramental problemático para o tipo de questão que queremos tratar no presente trabalho. Como tem no cerne de suas preocupações a formação de preços em condições de eficiência no sentido de Pareto, essa teoria não nos fornece ferramentas para reflexão acerca da alteração dinâmica qualitativa do sistema econômico sobre o qual opera. Afinal, se lidamos com um desenvolvimento levado a cabo por empresas de porte elevado e com grande poder de mercado, caberia perguntar o que ocorre com as forças competitivas desse mercado que nunca operam contra tal concentração – e que parecem, aliás, estimulá-la, sem que isso crie entraves para a continuidade do processo de desenvolvimento que, em princípio, deveria ser dificultado por essa estrutura<sup>3</sup>. Mais fundamentalmente: trata-se de uma teoria que não explica claramente a formação e a dinâmica de uma construção social (a grande empresa capitalista) cuja própria evolução é parte essencial de qualquer processo de crescimento econômico com mudança estrutural. Restam poucas dúvidas, assim, de que estudar outras posições fundamentadas sobre o tema é necessário se desejamos compreender as práticas que governam o desenvolvimento econômico contemporâneo.

### *1.2.2. Reflexões críticas sobre a teoria marginalista*

Devemos a Penrose (2009) uma das primeiras reflexões relevantes sobre o crescimento e o desenvolvimento da estrutura empresarial de um ponto de vista mais próximo da microeconomia. Em seu trabalho, a autora descarta a ideia de que há um tamanho “ótimo” para uma empresa qualquer, aproximando-se da concepção de que o tamanho de uma firma seria decorrência da sua própria capacitação para lidar apropriadamente com o ambiente externo. Utilizando-se de uma metodologia indutiva, mas historicamente ancorada e entremeada por exemplos práticos, Penrose procura compreender as forças inerentes à operação empresarial que fazem com que a firma se expanda e limite essa expansão.

O estudo começa apontando que os limites para a atuação eficiente da firma na teoria

---

<sup>3</sup> Como contraponto, é interessante citar o trabalho de Johnson (1984), que procura incorporar ao arcabouço marginalista nuances relacionadas à competitividade internacional da indústria. Ao trabalhar nesse âmbito, o autor vê como inescapável a construção de algum tipo de política nacional que vise auxiliar as empresas industriais a manterem-se atualizadas e dinâmicas em termos tecnológicos. Os preços de mercado, eficientes para a alocação de curto prazo, seriam poucos confiáveis para indicar desenvolvimentos científicos das próximas décadas. Diante de tal restrição, faria pleno sentido constituir redes públicas de apoio ao desenvolvimento tecnológico das grandes empresas, entre outros auxílios institucionais voltados à competitividade das mesmas. A despeito dessa perspectiva mais matizada da dinâmica internacional do sistema capitalista, esse modelo ainda padece de algumas deficiências estruturais, dentre as quais se destaca a ausência de uma visão historicamente embasada sobre a emergência dos grandes conglomerados empresariais e sua organicidade para o sistema capitalista hodierno.

marginalista convencional são dados pelas restrições da sua administração, pelas limitações do mercado (cujas preferências levam a uma renda marginalmente decrescente por produto) e/ou pelas incertezas em relação ao futuro. Como a autora coloca, porém, a noção de que o mercado limita o tamanho das firmas advém da concepção que uma firma está necessariamente ligada a certos produtos, cujos preços finais, dados por um mercado concorrencial, limitam suas possibilidades de expansão (PENROSE, 2009, p.11). Se essa concepção for flexibilizada, de forma a tratarmos de estruturas de mercado e produção mais próximas daquelas realmente existentes, lidaremos com um outro tipo de firma, capaz de obter ganhos de eficiência na sua expansão, e habilitada, portanto, a influenciar a própria estrutura de mercado dos seus bens finais – e cujo estudo depende de um arcabouço teórico diverso.

Nessa chave, não há motivos, a priori, para acreditar que as empresas ficam menos eficientes conforme se tornam maiores, pois o crescimento das firmas costuma ser precedido por mudanças fundamentais na sua estrutura de gestão e decisão, bem como na sua base tecnológica. Penrose (2009, p. 82) aponta primeiramente que grandes empresas em geral comportam diversas plantas e escritórios, o que leva à criação de “economias administrativas”, que são os ganhos, em termos de capacidade e custo da produção, que uma empresa obtém em função da invariabilidade da sua estrutura administrativa (pessoal empregado em marketing, pesquisa, finanças, etc.) diante de níveis maiores de produto. Essa estrutura, que também permite ganhos com transporte, comércio e custo de capital, trata de uma relação que vai além dos ganhos de escala previstos pela teoria da firma convencional: trata de ganhos qualitativos estruturais, que só podem ocorrer em função do próprio tamanho da firma. A diminuição de custo de financiamento de uma empresa, por exemplo, tem a ver não apenas com a capacidade que seu corpo técnico (constante) tem para tratar de empréstimos (crescentes), mas também com a quantidade total de capital previamente acumulada pela mesma, que garante mais ativos para serem dados como garantia, ou maior conhecimento sobre o prestador. Trata-se, portanto, de uma vantagem decorrente somente do tamanho da empresa e do seu histórico operacional até atingir a sua maior dimensão. Outro exemplo desse tipo de vantagem reside na capacidade de inovação e de alterações produtivas em geral, pois determinadas mercadorias só podem ser desenvolvidas em um quadro empresarial concentrado – pode ser necessário um grande laboratório e uma equipe de marketing numerosa para desenvolver novos produtos, por exemplo; ainda que estes, posteriormente, possam ser reproduzidos em plantas menores, sem perdas de qualidade ou custo.

Identifica-se, assim, que o tamanho da firma, ao garantir certas vantagens em relação aos seus concorrentes, também lhe permite optar por novos caminhos de desenvolvimento de produtos e negócios. A empresa passa a contar com vantagens estratégicas que ultrapassam o menor custo médio por produto final. São as vantagens representadas pela sua capacidade de criar mercados, dominar processos, apresentar maior portfólio de produtos, e qualificar sua mão de obra, entre outros. Ademais, como indica Penrose, as firmas mais bem-sucedidas e de maior tamanho costumam ser aquelas que diversificaram sua produção ao mesmo tempo que integraram seus processos. Os ganhos de escopo e sinergia presentes na diversificação, portanto, são também justificativas razoáveis para a existência de grandes conglomerados empresariais. Para resumir o argumento:

“Na realidade, firmas que são maiores e mais velhas em qualquer economia ou indústria tendem a ter muitas vantagens competitivas em relação a firmas menores e mais novas, independentemente da habilidade da administração destas últimas. As suas conexões com o mercado tendem a ser mais extensivas, sua colocação no mercado de capital melhor, seus fundos internos maiores – um passado de sucesso é por si só um enorme apoio para o seu avanço futuro. Elas acumularam uma experiência valiosa e, em virtude do seu tamanho, podem tirar vantagem de muitas economias tecnológicas e organizacionais, indisponíveis em escalas menores de operação” (PENROSE, 2009, p. 192, tradução nossa)

Dentro dos pressupostos mais básicos da teoria econômica marginalista, o tema da centralização produtiva remete ao seguinte dilema: é a competição contínua que leva à criação de grandes empresas e força-as ao desenvolvimento de estruturas inovadoras, justificando, assim, a existência do sistema de mercado. Ao mesmo tempo, contudo, as empresas que desenvolvem os novos produtos e competências esperam recompensas pelos seus esforços, uma expectativa que depende exatamente da restrição da competição entre os entes econômicos. Nesse contexto, Penrose vê vantagens em se desenvolver grandes empresas, mas essas vantagens se baseiam em condições que não são estáveis, pois dependem de uma estrutura de mercado que pode ser:

“destruída pelo conluio, pelo poder financeiro e pela luta para se resolver as contradições em um sistema no qual a competição é ao mesmo tempo o deus e o diabo, onde o crescimento das firmas pode ser eficiente mas o seu tamanho final [...] pode criar uma estrutura industrial que impedirá o seu desenvolvimento contínuo” (PENROSE, 2009, p. 232, tradução nossa).

A partir desse ponto, pode-se ver que muitas das controvérsias acerca das vantagens de se possuir grandes empresas em uma determinada economia advêm, em última instância, da compreensão que se tem dos efeitos de um maior planejamento consciente da organização produtiva e da distribuição do seu produto. Isso porque, como já exposto, a ideia de que poucas estruturas podem controlar o destino econômico de um ou vários setores (ou mesmo países) não costuma se relacionar tranquilamente com os pressupostos de ação eficiente dos



agentes racionais atomizados da teoria marginalista. Contudo, se pode ser considerado, conforme a argumentação de Penrose, que há vantagens intrínsecas à organização centralizada da produção em poucas empresas, e que esta pode ser mesmo essencial ao desenvolvimento produtivo em fases mais avançadas do capitalismo internacional, a questão seguinte relaciona-se com a forma mais conveniente dessas empresas serem geridas e controladas – e se os benefícios desse controle serão estruturalmente superiores a uma regulação que procure manter a atividade pulverizada. Entes públicos e/ou privados poderiam exercer tal função controladora, por exemplo – e a decisão sobre o melhor arranjo dependeria das diferentes concepções sobre institucionalidade e capacidade de utilização de recursos em cada tipo de estrutura.

É interessante destacar, antes de passarmos a qualquer tipo de análise mais voltada às estratégias de desenvolvimento, que o modelo de análise de Penrose articula-se bem com a linha de *causação cumulativa* apresentada por Toner (1999), que procura fazer uma ligação do crescimento econômico geral com as possibilidades de rendimentos crescentes das empresas individualmente consideradas. Tal abordagem, também pouco ortodoxa em termos econômicos, vê o crescimento menos ligado ao desenvolvimento tecnológico exógeno e seus respectivos transbordamentos, e mais relacionado à capacidade de espraiamento dos ganhos de produtividade das empresas através das suas cadeias produtivas.

Sumariamente, os teóricos da linha da causação cumulativa consideram que os retornos crescentes em alguns ramos da economia (com destaque para a produção de bens intermediários e de capital), ao baixarem os custos de insumos essenciais à produção de diversos setores, levam a um ciclo virtuoso, retroalimentado, de expansão da produtividade e do mercado. Afinal, os meios de produção não deixam de ser produtos finais, eles mesmos produzidos por meios de produção, sujeitos, portanto, às mesmas condições de ganhos em termos de custo e produtividade que proporcionam aos seus consumidores quando sua produção é expandida. Dentro desse raciocínio, o aumento da oferta de produtos em um ramo, ou o aumento da produtividade das empresas que o fornecem, eleva o produto total da economia e reduz os custos da produção geral, retroalimentando o ciclo de aumento de bens disponíveis à sociedade. Reforçam-se, assim, circular e cumulativamente, aumentos na oferta e na demanda de bens. Nessa perspectiva, o crescimento econômico não é entendido apenas como um processo de passagem para um novo equilíbrio, em um nível mais alto de produtividade, mas sim como uma cadeia de desequilíbrios que por sua natureza levam a novas rodadas de investimento e aumento das possibilidades produtivas das empresas.

Se considerarmos que muitos dos ganhos de produtividade de uma economia advém



das economias internas das firmas em seu processo de crescimento e diversificação, inclusive pela integração de cadeias produtivas, como apresentado por Penrose (2009), o incentivo à criação de grandes conglomerados empresariais pode ser considerado uma política econômica válida para o aumento do produto interno de um país. As complementaridades entre investimento, produção e consumo; as mudanças tecnológicas endógenas; a informação imperfeita; as externalidades associadas ao processo de crescimento; e os problemas de coordenação, todos elementos diretamente ligados ao processo de crescimento econômico, corroboram tal perspectiva e indicam, aliás, a necessidade de uma força planejadora ou reguladora dos mercados envolvidos para levar o processo a bom termo.

Ressalte-se, de toda forma, que tanto as reflexões levantadas por Penrose (2009) quanto por Toner (1999) são majoritariamente voltadas para a estrutura empresarial e mercantil da grande indústria manufatureira. Nos arcabouços teóricos destes autores, a indústria é o principal motor do crescimento econômico, pois é nela que se encontram as maiores possibilidades de retornos crescentes de escala, além da demanda pelo seu produto ter uma alta elasticidade-renda – cujos efeitos tendem a traduzir-se em avanços técnicos no processo produtivo, extensivos a toda produção industrial. Não se trata de afirmar que não sejam possíveis algumas respostas equivalentes da centralização de atividades ligadas à prestação de serviços ou à produção de insumos básicos, por exemplo. Mas constata-se que a ampliação das empresas industriais contradiz de forma mais clara as previsões do arcabouço econômico convencional, e que, historicamente, foi a partir da expansão das estruturas produtivas deste setor que as diferentes nações lograram se desenvolver com alguma autonomia política e econômica.

Finalmente, como destaca Toner (1999, p. 165), essa concepção sobre o desenvolvimento econômico é compatível com a ideia de que não há, na operação dos mecanismos de mercado, nenhuma força que leve à equalização da remuneração dos fatores produtivos entre os países, como preveem os modelos mais convencionais de economia internacional<sup>4</sup>. Afinal, após adquirir as capacitações e demais vantagens produtivas advindas do seu tamanho e poder, as grandes empresas tornam-se a própria locomotiva do capitalismo internacional, e as suas relações com os territórios periféricos do sistema, mediadas por questões estratégicas e políticas nacionais, passam a ser estruturadoras das possibilidades

---

<sup>4</sup> Castaldi et al (2009, p.58) fazem um bom resumo da negação empírica desta tese, apontando que mesmo em seu momento mais dinâmico a globalização não engendrou alta mobilidade internacional do capital – que tendeu, no mais das vezes, a se direcionar para a periferia do sistema de forma volátil e especulativa. Ademais, verificou-se que a internacionalização do investimento produtivo, quando ocorreu, manteve-se sobretudo entre os integrantes da OCDE, não se caracterizando, portanto, nenhuma convergência entre os países do sistema.

econômicas desses mesmos territórios – o que impossibilita considerar qualquer análise estática acerca da remuneração de fatores como determinante dos investimentos.

De tal sorte, a avaliação sobre as vias para o crescimento econômico de um país devem levar em consideração os aspectos históricos, culturais e institucionais que permitem a sua integração a esse sistema, e, principalmente, em que condições se dará essa integração. Uma integração feita a partir de empresas que competem na arena internacional criando novos produtos e tecnologias será bem diferente, em termos de potencialidades para o desenvolvimento e remuneração de fatores, de uma integração iniciada pelo fornecimento de commodities de pouco valor agregado com técnicas economizadoras de trabalho. Por isso que as propostas de liberalização pura e simples das trocas internacionais implicam, na realidade, em deixar o progresso industrial e o desenvolvimento tecnológico majoritariamente a cargo das grandes empresas internacionais já consolidadas em mercados maduros – pois os países em desenvolvimento abdicam, assim, de construir as competências, instituições e políticas necessárias à sua competitividade industrial, focando-se em suas vantagens comparativas estáticas de curto prazo<sup>5</sup> (AKYÜZ, 2009).

O estímulo à concentração e centralização do capital para formação de grandes empresas tem se mostrado, portanto, teórica e historicamente ligado a projetos de desenvolvimento nacional que perpassam uma compreensão dinâmica e conflitiva do sistema capitalista. Cabe agora uma imersão nas teorias que, sem se descolar completamente da ciência econômica, desenvolveram um arcabouço baseado nessa concepção, na qual articulações políticas internacionais e de classe tem grande relevância para compreensão dos rumos do sistema como um todo.

### **1.3. Articulações entre o Estado e as grandes empresas para o desenvolvimento capitalista: alguns debates e considerações**

#### *1.3.1. A discussão sobre o Imperialismo*

Em termos gerais, políticas que propõem o apoio a grandes empresas nacionais se baseiam na ideia de que há vantagens na posse do capital por parte de um país – ou, pelo menos, que a propriedade do capital por indivíduos de certa nacionalidade trará vantagens

---

<sup>5</sup> Importa ressaltar que há inclusive visões mais próximas da teoria marginalista que não são tão radicais em seu apreço pela capacidade alocativa do mercado internacional: tratando dos problemas de crescimento da indústria pelo lado da competitividade da oferta, Johnson (1984), por exemplo, indica que uma política industrial pode ser justificada com uma concepção dinâmica das vantagens comparativas, que englobariam qualidades só possíveis de serem alcançadas através de políticas públicas, como educação e pesquisa. Destaca-se, contudo, que há ainda grandes insuficiências nessa visão, que desconsidera, entre outras coisas, a dificuldade de países de renda mais baixa competirem em termos de políticas públicas com os mais ricos.

para sua respectiva nação. Historicamente, as primeiras teorizações sobre as vantagens de um país dispor de grandes empresas estão nas críticas ao imperialismo de vertente marxista de inícios do século XX<sup>6</sup>. É sobretudo em Hilferding (1981) e Bukharin (1929) que surgem ideias mais claras de que haveria uma lógica no sistema capitalista internacional que aproximaria os detentores do capital e os detentores do poder político, de forma que a defesa de grandes conglomerados privados nacionais poderia se tornar uma política de Estado visando ao seu desenvolvimento produtivo. Ambos os autores tinham como base do seu trabalho os casos bem-sucedidos de Estados Unidos e Alemanha que, em fins do século XIX, conseguiram deslançar grandes processos de desenvolvimento que fugiam ao modelo livre-cambista apregoados pelos economistas ingleses.

Sucintamente, Hilferding faz, em seu livro, uma descrição da correlação entre a centralização do poder e a centralização e concentração de capital, discutindo as novas formas que o sistema capitalista passa a assumir em sua evolução de inícios do século XX. Para o autor, a consolidação das companhias por ações como o principal formato de organização e financiamento das grandes empresas capitalistas traduzia-se em novas possibilidades de concentração do poder econômico, pois a expansão e agilidade do mercado financeiro passava a permitir que as empresas angariassem fundos de fontes diversas, utilizando-os de maneira mais eficiente em projetos de escala crescente – o que levava a um aumento significativo das capacidades de ação do capital e daqueles que o controlavam. Assim, criava-se também uma nova hierarquia no capitalismo internacional, que tenderia, na visão do autor, a ser controlada pelo capital bancário – ensejando uma classe dominante relativamente unificada em termos políticos:

“O capital financeiro significa a unificação do capital. [...] os mestres da indústria e dos bancos unem-se em uma associação pessoal. A base desta associação é a eliminação da livre competição entre os capitalistas individuais pelos grandes arranjos monopolistas. Isso naturalmente envolve uma mudança na relação da classe capitalista com o poder estatal” (HILFERDING, 1981, p.301)

Sob esta ótica, o capitalismo de inícios do século XX entraria em uma nova fase de proeminência dos capitais ligados às finanças, na qual a lucratividade estaria relacionada com a viabilização de grandes oligopólios e cartéis capazes de se expandir sobre os territórios econômicos estrangeiros, criando também uma dinâmica de exportação de capital. Com efeito, a política do capital financeiro acabaria por reforçar a busca por territórios econômicos

---

<sup>6</sup> Como colocado por Brewer (1990, p. 89), o termo “Imperialismo”, nesse debate, remete à rivalidade entre os grandes países capitalistas, expressa no conflito sobre territórios, em suas formas política, militar e econômica, não se tratando apenas do domínio de alguns países sobre outros através de coerção extra econômica, como o termo pode ser entendido hoje.

através de um novo tipo de colonização, gerando disputas entre os países mais ricos do sistema pela expansão das suas empresas pelo globo. Se consolidaria, então, um apoio retroalimentado entre os detentores do capital e do poder político nos países desenvolvidos: ganhos na hierarquia internacional estavam ligados à expansão das empresas capitalistas desses países pelo mundo. O fluxo de rendas que essa ação garantiria, além do domínio de insumos essenciais para a indústria, seriam de interesse para os donos do dinheiro e do poder político nos países mais economicamente avançados. A aproximação dos estratos dominantes da burguesia e do poder estatal colocava em cheque, portanto, as antigas crenças liberais de alguns representantes do capital, pois o espírito do tempo passava a ser o de “assegurar a dominação do mundo para a sua nação” (HILFERDING, 1984, p. 335).

No mesmo sentido, Bukharin (1929) entrevê, a partir da concentração e centralização do capital de inícios do século XX, dois processos simultâneos e contraditórios: a internacionalização e a nacionalização do capital – o movimento concomitante de interdependência da economia mundial e da sua divisão em blocos nacionais com interesses díspares. O autor observa que este processo não se dá, obviamente, sem conflitos entre as frações de classe das diversas burguesias nacionais, mas o que importa destacar é que se observaria uma tendência geral à unificação de interesses das elites econômicas dentro de cada país, que se expressaria pela proteção das economias nacionais através de tarifas alfandegárias, desviando o ideário capitalista de sua linhagem mais liberal. Os interesses do capital financeiro demandariam, por outro lado, “uma expansão do território do Estado, i.e., uma política de conquistas, uma pressão militar, uma linha de ‘anexação imperialista’” (BUKHARIN, 1929, p. 79). Estariam postas, assim, as condições para o surgimento de conflitos internacionais violentos.

Há em toda essa reflexão muitos pontos interessantes e não por acaso as teorias do Imperialismo de cunho marxista ainda hoje despertam interesse intelectual, além de terem se desenrolado em outras vertentes, como as teorias da dependência, por exemplo. De toda forma, é preciso apontar algumas fragilidades em sua constituição: Bukharin e Hilferding descrevem a política imperialista como se fosse uma simples decorrência do poder existente de uma classe hegemônica sobre o Estado. Como apontado por Brewer (1990), isso indica uma certa idealização da capacidade de atuação efetiva sobre o Estado e do próprio Estado. Afinal, em termos históricos, mesmo os Estados das nações centrais do capitalismo não podem ser considerados como simples servos da “classe unificada” do capital financeiro. De fato, não é fácil entrever blocos de poder tão sólidos e com agenda tão unificada no comando dos países ao longo da História – pode-se, talvez, traçar uma linha de política econômica geral

adotada pelos países centrais de defesa das suas empresas, por exemplo; mas a natureza dessa defesa, os setores que são defendidos e a forma da sua sustentação econômica variaram muito, assim como a predominância de qualquer construção política que possa ser considerada como representante exclusiva do “capital financeiro”.

Do ponto de vista do presente trabalho, cabe destacar que o debate sobre o Imperialismo trouxe para primeiro plano a relação entre estados e capital no século XX, articulando uma representação teórica do fato que governos de países economicamente fortes tinham seus interesses cada vez mais diretamente ligados aos das suas grandes empresas: auxiliá-las significava, em última instância, fortalecer a posição do país no fluxo internacional de rendas e na apropriação de recursos estratégicos, reforçando a posição dos empresários que estavam financeiramente interligados com o próprio Estado. Estratégias de desenvolvimento não poderiam mais ignorar a relevância da centralização de capital para a inserção econômica de um país no sistema internacional, já que este era cada vez mais direcionado pelas grandes escalas produtivas e o seu respectivo financiamento. Assim, a legitimação da crescente participação do Estado na estrutura produtiva e financeira dos países periféricos no século XX começa a basear-se também na “necessidade de articular financeiramente blocos de capital desigualmente monopolizados: o capital privado doméstico e o grande capital internacional” (COUTINHO; BELLUZZO, 1980, p. 23)<sup>7</sup>. Nesse sentido, o desenvolvimento da dominância econômica do capital financeiro requer a constituição de organizações especializadas na centralização do capital-dinheiro, no remanejamento da liquidez e na concessão de financiamento de longo prazo<sup>8</sup>.

A partir destas conclusões, portanto, tomou corpo a concepção de que grandes conglomerados liderados pelo capital financeiro e articulados com o Estado seriam a pedra de toque do desenvolvimento capitalista moderno. Essa ideia teria grande relevância teórica e

---

<sup>7</sup> Nessa chave teórica, Coutinho e Belluzzo (1980, p. 20) destacam sobretudo a relevância da concentração e centralização do capital para viabilizar o avanço da indústria de bens de capital – que requer a criação simultânea e articulada de seus principais setores, como siderurgia, metalomecânica e indústria química. As economias periféricas seriam desprovidas dessa aglutinação de capital, sendo a intervenção do Estado decisiva para fazer progredir o sistema para suas fases mais complexas.

<sup>8</sup> ROCHA (2013, p. 22) coloca nos seguintes termos a questão: “a forma ‘Financeira’ do capital [...] pode ser entendida como um desenvolvimento necessário para que o capital alcance proporções mais elevadas de composição técnica, tendo como resultado do processo a elevação da massa de lucro produzida [...]. Com efeito, o capital financeiro introduz no sistema uma série de determinações sobre a concorrência que uma vez posta historicamente, passa a dominar o modo de produção, passando a definir as composições técnicas minimamente necessárias ao processo de valorização.” Em outras palavras, o desenvolvimento do capital financeiro estabelece níveis mais altos de escala e produtividade necessários à atuação economicamente viável de qualquer empresa em setores maduros. Isso leva a uma emulação, nos países “atrasados” das estruturas produtivas e sociais dos países do centro – e a concorrência com essas firmas já estabelecidas, pela sua complexidade, acaba dependendo, necessariamente, de algum auxílio externo ao mercado – ou seja, do governo.

seria apropriada por outras vertentes do pensamento econômico, influenciando as políticas de alguns países periféricos, como veremos.

### 1.3.2. *A visão histórica de Gerschenkron*

Como apresentado por Bastos e Mazat (2015), ao tratar do “atraso econômico na perspectiva histórica”, Gerschenkron (1962) busca articular algumas recomendações de políticas de desenvolvimento, utilizando-se, para tanto, da experiência de diversas estruturas nacionais construídas com o objetivo de engendrar mudanças econômicas estruturais entre fins do século XIX e meados do século XX. Crítico dos modelos marxistas mais ortodoxos, bem como de outros modelos “etapistas”, o autor procura analisar casos históricos específicos, estruturando uma visão singular sobre o processo de desenvolvimento econômico, na qual a centralização de capital e a sua contrapartida financeira tem grande relevância, bem como suas respectivas articulações com o poder político.

A crítica de Gerschenkron aos modelos marxistas de análise do crescimento econômico reside sobretudo no pressuposto que muitos destes fazem da suficiência de uma acumulação primitiva de capital para o início do processo de mudança produtiva estrutural. Da mesma maneira, o autor nutre pouca simpatia pelo modelo heterodoxo de Rostow (1961) para o crescimento econômico, vendo neste uma flexibilidade tão reduzida quanto aquela do aparato marxista para lidar com o que lhe parecia ser evidente na História do desenvolvimento econômico:

“processos de industrialização, ao serem lançados em países atrasados, exibiam diferenças consideráveis quando comparados às nações mais adiantadas, não só no tocante à velocidade do desenvolvimento [...], mas também às estruturas organizacionais da indústria que emergiam desses processos” (GERSCHENKRON, 1962, p.7, tradução nossa).

Ademais, exatamente em função das citadas diferenças, o autor acreditava que a industrialização em países atrasados se utilizaria de instrumentos institucionais diferentes daqueles utilizados nos países já desenvolvidos. Qualquer processo de desenvolvimento econômico que não o originário teria que lidar com a incorporação rápida da tecnologia produtiva, com o encadeamento industrial, e com a competição internacional já existentes. Não faz sentido, sob essa ótica, esperar um processo lento e gradual de acumulação de capital ou de passagem por etapas institucionais, tecnológicas e produtivas até se atingir condições de competitividade com os países mais avançados. Isso porque todo movimento de industrialização a partir do século XX só consegue avançar propriamente se o faz em uma “frente ampla”, em muitos setores de atividade, de maneira a integrar as complementaridades e indivisibilidades das diversas estruturas produtivas.

De acordo com essa visão, o desenvolvimento dos países atrasados só pode ser feito a partir de grandes empresas capazes de incorporar tecnologias que permitam operar com grande escala e baixos custos relativos. A necessidade de organizar instrumentos financeiros aptos a dar apoio a essas empresas seria igualmente importante, sobretudo pela sua capacidade de articular o processo de acumulação entre as diversas cadeias produtivas. Nesse quesito, o autor avalia que há diferentes maneiras de organizar o apoio financeiro em um Estado para que ele atinja seus objetivos de desenvolvimento: bancos de investimento, privados ou públicos, ou o uso direto do orçamento governamental no financiamento à atividade produtiva, por exemplo. O uso mais apropriado de cada um desses instrumentos variaria conforme as condições de “atraso” do país em questão:

“Quanto mais atrasado um país, maior a probabilidade da sua industrialização prosseguir em uma direção organizada; dependendo do grau de atraso, tal direção poderia ser encontrada em bancos de investimento; em bancos de investimento atuando sob a égide do Estado; ou em controles burocráticos” (GERSCHENKRON, 1962, p. 44, tradução nossa).

O que Gerschenkron procura fazer, em linhas gerais, é questionar a ideia de que os processos de industrialização precisem ser necessariamente precedidos de algumas condições básicas – como uma acumulação prévia de capital ou instituições favoráveis à expansão produtiva – para serem bem-sucedidos. Na sua visão, cada processo de industrialização e emparelhamento (*catch-up*) tecnológico é único, e a História apresenta uma diversidade de formas de contornar o que se considerava, com base nas primeiras experiências de desenvolvimento, necessidades intrínsecas a esse processo. Por outro lado, seria possível traçar a partir da experiência histórica uma regra de bolso sobre o desenvolvimento: países mais atrasados davam “arrancadas” mais fortes de industrialização, envolvendo maior ação do Estado para avançar rapidamente na escala produtiva.

Para a presente discussão, importa ressaltar que Gerschenkron não via possibilidade de desenvolvimento em um país “atrasado” a partir do modelo livre-cambista. A ação estatal, sobretudo na seara financeira, parecia-lhe essencial para deslanchar os processos de industrialização. Estes, por sua vez, precisavam ter como meta atingir ou pelo menos se aproximar das escalas e domínio tecnológico dos países avançados, de forma a não sucumbir à competição internacional. O apoio estatal a grandes empresas nacionais, ainda que de forma indireta, era uma das poucas formas antevistas pelo autor para que os países atrasados avançassem no processo de mudança produtiva estrutural e lograssem se integrar em novas bases produtivas com o resto do globo.



Destaca-se, contudo, que a obra de Gerschenkron não afirma expressamente que o capital necessário ao sucesso da empreitada desenvolvimentista precise ter origem nacional. Mas como o autor trata dos processos de desenvolvimento como ações de concerto nacional, sem menções relevantes ao Investimento Estrangeiro Direto<sup>9</sup> (IED), pode se depreender, então, que o avanço da estrutura produtiva de um país passa pelo apoio estatal à centralização da atividade econômica em empresas nacionais.

Finalmente, Gerschenkron (1962) tampouco trabalha com um esquema teórico que trate da industrialização como uma atividade claramente integrante de um projeto de classe em um país – o que não surpreende, dadas as reticências que tinha em relação à ideia de luta de classes marxista. Esse posicionamento, aliás, provavelmente limitou suas reflexões, pois, como veremos, as possibilidades de ação da classe detentora do capital nacional costumam ser questão relevante para quem se debruça sobre os processos de desenvolvimento. Ademais, a proximidade de suas próprias conclusões com outros apontamentos mais gerais do movimento capitalista em sua fase imperialista por Hilferding e Bukharin leva-nos a concluir que havia um número razoável de intersecções entre o seu modelo e estes, de origem marxista – anteriores, porém, à rígida esquematização que o período stalinista definiria como marxismo oficial.

### 1.3.3. *A tradição estruturalista-cepalina*

Dentro da Economia do Desenvolvimento, a escola de pensamento formada no pós-guerra pela CEPAL teve grande influência teórica e política. Sobretudo nos trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, formou-se uma sólida crítica aos esquemas que propunham o livre-cambismo como caminho para o desenvolvimento dos países atrasados (ou periféricos), e ambos os autores, junto com Hans Singer, foram prolíficos em reflexões sobre as condições necessárias para se deslanchar mudanças produtivas estruturais na periferia do capitalismo.

De maneira geral, os economistas ligados a esta tradição estruturalista tiveram, inicialmente, uma visão ambígua do papel do capital nacional no processo de desenvolvimento, mas acabaram por concluir pela sua relevância para a construção de um processo de desenvolvimento mais autônomo. Muito do seu trabalho desenvolveu-se sobre a ideia de que havia estruturas de mercado que não permitiam aos países exportadores de bens

---

<sup>9</sup> A exceção fica por conta do financiamento estrangeiro (inclusive via bancos de desenvolvimento) para alguns investimentos em máquinas e infraestrutura. Pode-se especular que esse papel reduzido do capital estrangeiro se deva ao fato, apresentado por Amsden (2009b, p. 413), de que até os anos 1950 o IED na economia global raramente se dirigia à indústria – o que reforça, aliás, a ideia de que os processos de desenvolvimento são, em termos históricos, projetos eminentemente nacionais.



primários avançarem no processo de industrialização. Como apresentado por Ho (2012), há alguma controvérsia acerca do eixo principal da argumentação, mas pode-se dizer que esses autores viam nas diferenças entre as elasticidades-renda das demandas de bens manufaturados e primários uma dificuldade basilar para os países retardatários alcançarem os mesmos níveis de renda dos países centrais. Sumariamente, os ganhos de produtividade permitidos pela industrialização não demonstravam tendência a se transformar em maior demanda por alimentos, redundando em consumo e investimento nos próprios bens manufaturados. Isso atuaria contra a expansão dos mercados periféricos, mantendo os países atrasados em uma dependência estrutural dos países já industrializados. Esse quadro desembocaria, ademais, em uma cíclica escassez de divisas internacionais, que criaria também empecilhos ao avanço tecnológico e industrial dos países atrasados, restringindo sobremaneira as suas exportações.

Para lidar com essas restrições, os autores da vertente cepalina tinham uma indicação geral de ação dos Estados periféricos sobre as suas economias, de forma a proteger a indústria em território nacional e capacitá-la a substituir as importações de manufaturados e melhorar os termos de troca do país. Esperava-se, assim, que essa indústria se qualificasse e passasse, paulatinamente, a ser capaz de competir nos mercados internacionais.

Esse processo de qualificação industrial, porém, não poderia se resumir a que a produção em solo nacional de alguns bens de consumo atingisse custos e características próximas àquelas dos países centrais do sistema. Ainda que algumas leituras deem a entender que este seria o objetivo final das políticas desenvolvimentistas originárias da CEPAL, Prebisch, Singer e Furtado desenvolveram trabalhos apontando que para ser bem-sucedido o processo de industrialização deveria tornar o progresso técnico um processo endógeno ao país que procurava se desenvolver.

Prebisch (1964) indica que um país meramente importador de bens de capital avançados não alcança a densidade tecnológica necessária aos ganhos de escala e ao encadeamento industrial passíveis de se reverterem em ganhos autossustentados de produtividade. Singer (1984), na mesma linha, declara que a falta de desenvolvimento tecnológico endógeno impede a produção doméstica de bens de capital, o que redundará na sua importação e no reforço da posição de um país como mero consumidor de equipamentos avançados. Como já afirmado, há certa dubiedade em algumas obras dos autores aqui citados, mas em linhas gerais o uso do IED não é necessariamente identificado como uma solução para o desenvolvimento, pois haveria tendência à remessa de rendas e novos investimentos para o país de origem do capital, de forma que o multiplicador da renda e os novos ganhos de tecnologia e escala ficariam no exterior. Poderíamos lidar, também, no caso de IEDs mais

produtivos e voltados para exportação, com a formação de economias de enclave que, ao tirar proveito dos recursos abundantes no país do investimento (normalmente mão de obra ou recursos naturais), não teriam efeitos relevantes sobre a sua estrutura econômica geral ou sobre a renda da sua população. Em todos esses casos, aliás, os problemas de escassez de divisas internacionais acabariam sendo repostos pela própria dinâmica subordinada do comércio internacional possível aos países receptores do IED.

O mais importante, do ponto de vista do presente trabalho, é que tanto Prebisch como Singer acabam por enfatizar a relevância de empresas nacionais aptas a desenvolver tecnologia para a sustentação de um processo de mudança produtiva estrutural, com consequências duradouras no bem-estar social e no posicionamento internacional de um país atrasado. Nas palavras de Singer:

“A companhia estrangeira tenderá a tratar o país hospedeiro como uma fonte de produção e lucro, mantendo o processo de pesquisa e desenvolvimento, de política administrativa e decisões de output [...] normalmente em sua matriz” (SINGER, 1975, p.210, tradução nossa).

Furtado (1961, p. 161), por sua vez, tem uma visão algo mais matizada do subdesenvolvimento, definindo-o como “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Sob sua perspectiva, o processo de desenvolvimento não é passível de generalização em fórmulas abstratas que procurem reproduzir o que ocorreu na Inglaterra no século XVIII. A dinâmica social que se estabelece quando do nascimento da indústria e do aumento de produtividade nos países pioneiros não pode ser reencenada porque simplesmente não existe mais aquele momento histórico de criação das primeiras relações de produção sob a lógica da acumulação de capital ampliada. O “subdesenvolvimento”, nesse raciocínio, é um fenômeno intrínseco ao próprio desenvolvimento – pois a mudança estrutural de algumas nações deu-se exatamente a partir do quadro de estagnação (ou de menor dinamismo) de outras.

Para o autor, aliás, é nessa relação desigual que se engendra a dinâmica que reduz as possibilidades de desenvolvimento a partir do investimento externo. Como Prebisch e Singer, Furtado crê que o investimento proveniente de outras economias mais desenvolvidas raramente foi capaz de elevar demasiadamente os padrões de vida na periferia do sistema porque eram exatamente os atributos do próprio subdesenvolvimento que interessavam a esse investimento. Afinal, seriam a mão de obra barata, os recursos naturais a baixos preços, a possibilidade de diminuir a carga tributária ou poluir mais que atrairiam empresas capitalistas para a periferia. Obviamente, o capital não se interessa pelo desenvolvimento da região em

que investe. Interessa-se apenas no retorno do seu investimento. Sob tal ótica, o deslocamento da fronteira econômica traduziu-se, quase sempre, na formação de economias híbridas em que um núcleo capitalista geralmente pouco avançado (em comparação ao centro do sistema) passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura arcaica. Para o autor, “era raro vermos o chamado núcleo capitalista modificar as condições estruturais preexistentes, pois estava ligado à economia local apenas como elemento formador de uma massa de salários”<sup>10</sup> (FURTADO, 1961, p. 164).

Nesse contexto, o investimento no exterior por parte de uma grande empresa tem clara relevância para o país de origem do capital. E não só porque permite a exploração da mão de obra barata na periferia e o estabelecimento do padrão tecnológico industrial, que se traduzem em influxo de rendas, mas também pelo fator cultural envolvido. Esse ponto será desenvolvido em outra obra do autor: Furtado (1974) vê grande relevância política na formação de conglomerados econômicos nos países centrais ao sistema, pois tais conglomerados, dotados de destacada capacidade de financiamento, conseguem determinar qual o padrão de consumo da economia global. Assim, atuando em uma estrutura de competição internacional concentrada, as grandes empresas garantem para si e para os seus países de origem as funções mais nobres do trabalho produtivo, relegando aos demais países as tarefas mais exaustivas (para o homem e para a natureza) e menos bem remuneradas. Estruturalmente, isso significa uma constante reprodução da desigualdade e da dependência produtiva dos países mais pobres, além de ensejar a aliança nos países centrais “entre grandes empresas e governos para obter vantagens internas e externas” (FURTADO, 1974, p. 56).

À diferença de Prebisch e Singer, Furtado (1974, p. 90) não crê que o controle e propriedade nacional da produção signifiquem necessariamente uma menor dependência econômica, pois o sistema tende a “reproduzir os padrões de consumo que estão sendo permanentemente criados no centro”, e reside aí o espaço para o domínio econômico e cultural – além de outros possíveis problemas, como a concentração de renda e a deficiência de poupança e de capacidade de ação estatal. Para o autor, não importa tanto o controle do sistema de produção local por estrangeiros, mas sim a utilização dada àquela parte do excedente que circula pelo comércio internacional originada nessa produção e que, via de

---

<sup>10</sup> Não obstante, Furtado (1961) identifica também estruturas subdesenvolvidas mais complexas, onde existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno que pode, mediante os estímulos corretos, provocar transformações estruturais no sistema. O caso brasileiro de crescimento sob pressões de estrangulamento externo que enveredou pela substituição de importações seria a demonstração clássica do argumento.

regra, reforça o domínio estrutural das matrizes empresariais que se encontram nos países centrais.

Vê-se, portanto, que Furtado compartilha com Prebisch e Singer a visão de que no sistema capitalista contemporâneo a grande empresa e os laços que ela constitui com o seu Estado de origem são essenciais para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento e da manutenção do subdesenvolvimento. Contudo, há, para o autor brasileiro, uma diferença de grau na situação de dependência estabelecida pelo domínio dos grandes conglomerados internacionais na periferia: para além da crítica do vazamento da renda e de seus possíveis efeitos multiplicadores no exterior, trata-se da imposição de valores e padrões de consumo por grandes empresas internacionais, com auxílio dos governos de seus países de origem, que levam à manutenção das desigualdades globais. Sob essa perspectiva, depreende-se que a mudança estrutural com ganhos em autonomia e qualidade de vida para o grosso da população do país periférico é um projeto político complexo, que envolve não apenas a criação de conglomerados nacionais que permitam que a acumulação de capital caminhe sobre seus fundamentos materiais próprios – ou seja, com integração interdepartamental (COUTINHO; BELLUZZO, 1980) –, mas também um concerto social que aceite certa ruptura com o *modus operandi* da economia internacional em favor da geração de alguns padrões de consumo e tecnologia produtiva eminentemente nacionais. Como ficará mais claro em outra obra, Furtado (1997) aproxima o desenvolvimento econômico, assim, de um projeto de independência civilizacional-cultural. O aprofundamento do processo de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros, que marcará a evolução do sistema capitalista entre meados dos anos 1980 e o início do século XXI, porém, criará crescentes desafios a um projeto de tal monta, sobretudo quando a produção industrial passar a se utilizar mais ativamente das cadeias globais de fornecimento, reforçando a posição de dependência das economias periféricas.

## **1.4. Grandes conglomerados no capitalismo contemporâneo**

### *1.4.1. Formação de Cadeias Globais de Valor*

Dentro do debate que estamos levantando, é imprescindível destacar a formação, no passado recente, das cadeias globais de valor dentro da estrutura produtiva internacional. Este fenômeno, correlacionado com a globalização econômica levada a cabo desde os anos 1980, alterou o modo de operar de muitas grandes corporações, e teve algum impacto sobre as perspectivas de desenvolvimento econômico dos países periféricos.

Como já apontado por inúmeros autores, a globalização econômica baseada em redes

de produção internacionalmente integradas é tão antiga quanto o próprio capitalismo. Contudo, a liberalização dos fluxos comerciais e financeiros que ocorreu em fins do século XX deu novo ímpeto à internacionalização da manufatura. Engendrou-se, com ela, uma alteração qualitativa na organização industrial, de forma que grandes empresas passaram a liderar redes complexas de fornecedores em todo o mundo. Muitos dos processos produtivos, antes concentrados em uma única firma, dividiram-se em partes distintas e distribuíram-se por inúmeras empresas pelo globo.

A formação de cadeias globais de valor se dá normalmente pela ação de uma empresa grande e proeminente em seu setor que, ao buscar maior lucratividade, externaliza e dispersa partes do seu processo produtivo para outras companhias. Tal empresa adquire assim maior flexibilidade para atender à sua demanda e opera com custos reduzidos, deixando os seus funcionários diretos envolvidos prioritariamente com a gestão da produção e com tarefas relacionadas ao desenvolvimento de novos produtos. Ela torna-se, então, uma empresa-líder da cadeia, focando-se nas suas “competências” como grande empresa do setor – que costumam ser as atividades mais nobres e rentáveis da cadeia.

Observa-se, nesse processo de formação de cadeias globais de produtores, certa alteração no padrão de operação das grandes empresas multinacionais, que poderia levar ao questionamento das conclusões dos modelos apresentados nas seções anteriores. Afinal, aqueles se baseavam na estruturação produtiva a partir de grandes conglomerados nacionais, que se expandiriam pelo mundo levando consigo toda uma capacitação técnica e física para a produção. Aqui, por outro lado, trata-se de externalizar parcela do processo produtivo, de forma que as empresas abrem mão do controle e da rentabilidade de parte do processo de acumulação de capital. Questões legítimas surgem, nesse contexto, sobre a natureza mesma do sistema que se expande sobre essa nova base. Primeiramente: não se abririam portas, agora, para a criação de novos concorrentes nos países-sede das empresas fornecedoras da cadeia? Além disso: a empresa-líder não poderia, ao diminuir em tamanho e funções produtivas, tornar-se menos relevante para o crescimento econômico do seu país-sede e fomentar a expansão da produtividade e da renda pelo globo?

As respostas para esses questionamentos não são simples, e é interessante, nesse ponto, avaliarmos o trabalho de Milberg e Winkler (2013), que fizeram uma rica análise da formação das cadeias globais de valor e do seu papel na deslocalização (*offshoring*) das atividades manufatureiras para regiões periféricas da economia global. Em linhas gerais, os autores reforçam a interpretação de que a liberalização dos fluxos de capital e de comércio não levaram a um ganho geral de renda nos países fornecedores de insumos para as cadeias

produtivas internacionais, e que as líderes destas continuam sendo grandes empresas dos países centrais. Isso porque o investimento na periferia foi normalmente direcionado para regiões onde havia menos direitos trabalhistas e onde era mais fácil se desvencilhar de taxas e regulamentações relacionadas à mitigação de externalidades negativas da operação fabril. De tal sorte, ainda que tenha gerado ganhos em termos de emprego e produtividade em alguns países menos industrializados, o movimento de internacionalização da produção diminuiu as oportunidades de trabalho nos países centrais e operou de forma regressiva em termos sociais e ambientais, servindo ao corte de custos operacionais das empresas, ao mesmo tempo em que elevava sua produção. Aumentou-se, assim, a margem de lucro das firmas que deslocalizaram a produção, sem engendrar novos impulsos de investimento nas respectivas matrizes. Os ganhos centralizaram-se então na esfera financeira das operações empresariais, fenômeno que muitos autores chamaram de “financeirização”<sup>11</sup>.

Sem abordarmos aqui as questões relativas à financeirização, cabe sublinhar que Milberg e Winkler (2013), além de reforçarem o argumento estruturalista de que não há tendência à convergência de produtividade ou renda entre os países apenas em função da liberalização dos mercados, indicam que muito da distribuição da atividade manufatureira no globo não responde tão somente a relações de vantagens comparativas, mas a questões de relacionamento político e de força dentro da própria estrutura produtiva. Para além de indicar as inconsistências e insuficiências das teorias baseadas no princípio de vantagens comparativas, que os autores fazem de forma competente, é importante compreender quais forças operaram para que a manufatura e a configuração empresarial tomassem a forma presente. Claro que, diante da redução das margens de lucro e das pressões competitivas a que foram expostas muitas grandes empresas nos finais dos anos 1970, houve uma resposta através de políticas de redução de custos. Ocorre, porém, que essa resposta se deu conforme os parâmetros institucionais e políticos existentes. Assim, as empresas buscaram em um primeiro momento manter o nível de produto, aproveitando-se das vantagens que a liberalização e as novas tecnologias proporcionavam para subcontratar partes do seu processo produtivo em outros locais – onde, via de regra, a política externa era vista com bons olhos por governos e companhias dos países centrais.

---

<sup>11</sup> A deslocalização reduz a necessidade de reinvestir excedentes financeiros para aumentar a produção na matriz, elevando a parcela de lucros disponíveis para distribuição entre os acionistas da empresa – o que pode ser feito pela recompra de ações, instrumento abundantemente utilizado nos anos 2000 e que levou as empresas a grandes ganhos financeiros. Esse processo, chamado de financeirização (MILBERG; WINKLER, 2013, p. 25), é uma das chaves para compreender a elevação relativa do preço das ações das empresas que engendrou, entre outros problemas, a bolha especulativa que levou à crise internacional de 2008.

Nesse contexto, o bom gerenciamento das cadeias globais de valor foi uma parte importante da estratégia de muitas corporações para manter o seu poder de mercado e aumentar suas rendas diante de um projeto de liberalização econômica no qual o papel dos governos como estimuladores da demanda efetiva foi restringido. A globalização não se deu apenas pelo aumento da competição entre as empresas líderes em seus setores. Como afirmam Milberg e Winkler (2013, p. 111), a competição da globalização ocorreu majoritariamente dentro das próprias cadeias globais de valor. O poder das empresas líderes dos países centrais, portanto, se manteve<sup>12</sup>, e o deslocamento de parte da sua produção manufatureira para a periferia apenas tornou mais eficiente a forma como elas se aproveitam das condições de remuneração mais baixa do trabalho nessa região.

Interessante notar que, em uma chave teórica institucionalista, Cimoli et al (2009, p. 23) também apontam que o encadeamento global das atividades produtivas normalmente se apresenta de forma hierárquica. De tal maneira, o paradigma tecnológico mais dinâmico é aquele que fornece habilidades técnicas e oportunidades de ganhos de produtividade. O domínio sobre as tecnologias de ponta, portanto, determina o quadro geral de vantagens e desvantagens absolutas de cada país – e as nações com as empresas líderes já estruturadas começam qualquer competição econômica com larga dianteira.

O poder das firmas líderes advém das próprias assimetrias das estruturas de mercado em que trabalham as empresas de uma cadeia de fornecedores específica. Uma firma que já era uma “campeã nacional”, por exemplo, costuma contar com marca reconhecida, capacidade técnica superior, sobretudo para desenvolvimento de novos produtos, e opções de financiamento. Todas essas características, que conformam grande parte das “competências” da empresa e que justificam o seu foco nas partes mais nobres da produção podem ser vistas, na verdade, como barreiras de entrada para novos competidores em seus produtos finais – o que só existe em grau bem menor na fração manufatureira da cadeia. Como posto por Milberg e Winkler:

“De uma perspectiva econômica, a competência central [de uma empresa] é sinônimo de ativo gerador de renda, e como a competição em outros aspectos da produção elevou-se, as empresas líderes terceirizaram as partes não geradoras de renda da sua operação, encorajando a competição entre seus fornecedores e baixando os preços dos seus insumos” (MILBERG; WINKLER, 2013, p.141, tradução nossa).

No mesmo sentido, para Nogueira (2015, p. 54), a transferência das atividades manufatureiras faz com que as “firmas com marca” passem a exercer seu poder de mercado

---

<sup>12</sup> Os autores também apresentam dados que indicam uma clara concentração do controle da produção industrial em grandes corporações localizadas nos países de alta renda (MILBERG; WINKLER, 2013, p. 113).



para reduzir uma parte dos seus custos fixos sem incorrer nos riscos do investimento em capacidade produtiva. Por meio das cadeias globais de valor, portanto, as firmas líderes conseguem, segundo a autora: i) concentrar-se na inovação; ii) dispersar os riscos vinculados à manufatura ao mesmo tempo em que exploram os baixos custos de produção de países em desenvolvimento; iii) estender suas carteiras de clientes; e iv) ampliar as possibilidades de economia de escala.

Nesse contexto, as rendas financeiras e de propriedade intelectual servem ao reforço da diferenciação de seus detentores dos demais empresários cujo foco está na manufatura final dos produtos (MEDEIROS; TREBAT, 2017). Evidentemente, o poder de mercado das firmas líderes varia dependendo da indústria, e há grande diversidade de estruturas de fornecimento (com as respectivas relações de força) que se conformam a partir das condições geográficas e políticas que entremeiam os ramos produtivos. De toda forma, fica relativamente claro que essa nova distribuição da atividade econômica pelo globo dificulta estratégias de desenvolvimento baseadas na construção de grandes conglomerados produtivos em um único país, inclusive em função das crescentes barreiras à entrada nos setores estratégicos. A ideia de que o desenvolvimento industrial deve perpassar o estímulo de capacidades para integração nas cadeias de produção global torna-se então mais relevante, e concebe-se que maiores níveis de autonomia econômica pressupõem a subida na hierarquia produtiva dessas cadeias, de forma que as empresas de um país tornem-se as firmas líderes – o que, na verdade, é cada vez mais difícil, exatamente pela conformação de poder internacional dessas cadeias.

Assim, diferentemente do que autores como Breznitz e Murphree (2011, p. 203) creem, não parece que o espraiamento das atividades industriais pelo mundo traduza-se necessariamente em maiores possibilidades de desenvolvimento para os países da periferia. Castaldi et al (2009), por exemplo, apresentam de forma exaustiva como a internacionalização de atividades das grandes transnacionais não se traduziu em verdadeira globalização das suas atividades de inovação ou P&D<sup>13</sup>. O caso chinês, foco de Breznitz e Murphree (2011), bem como de outros autores que buscam realçar os traços benéficos da construção das cadeias globais de valor, é um tanto específico exatamente em função dos seus determinantes históricos e políticos, sendo difícil sua generalização para a economia global. Ademais, como eles mesmos afirmam, a China ainda não atingiu a liderança de nenhuma cadeia de valor, e sua inovação restringe-se, por ora, a inovações marginais em método de produção e no

---

<sup>13</sup> Sarti e Hiratuka (2016) também apresentam dados empíricos sobre a contínua concentração, nos países desenvolvidos, da maior parte dos gastos de P&D da economia global – e como esses valores se correlacionam com o número de matrizes de grandes empresas inovadoras nesses mesmos países.



próprio produto – o que aponta a dificuldade de se passar para os níveis de maior valor agregado na produção a partir de uma estrutura industrial pulverizada e mal remunerada. Claro que para um país que há até algumas décadas atrás era majoritariamente agrícola esse progresso industrial é bem relevante. Contudo, ele seria considerado limitado em termos de ganho e distribuição de renda se dependesse apenas da busca, pelo capital internacional, da menor remuneração possível aos fatores produtivos. Como veremos no capítulo a seguir, parece-nos que o progresso chinês nas cadeias globais de valor, que está garantindo ao país maiores ganhos de produtividade e renda, está se baseando, na verdade, em grandes estruturas econômicas em setores estratégicos com participação do capital nacional (muitas vezes estatal) – e não apenas na mera utilização passiva de sua vantagem comparativa de custo de mão de obra.

Desenvolveremos o argumento sobre a República Popular da China posteriormente. Por ora, cabe ressaltar que a conclusão a que chegamos aqui se aproxima, em um sentido, das ideias de Furtado (1974) acerca da necessidade de controlar os padrões culturais e tecnológicos da produção para que uma economia ganhe autonomia. Pois se as corporações transnacionais hoje tendem a ser as comandantes de uma cadeia de fornecedores, focando-se em atividades mais nobres como design, P&D e marketing, isso decorre do fato que as empresas fornecedoras de manufaturados operam em um ambiente bem mais competitivo e padronizado, de fácil replicação e baixa remuneração. Com isso, a simples constituição de produção industrial em um país não é condição suficiente para caracterizar o seu desenvolvimento em qualquer sentido – e cabe citar que Milberg e Winkler também apresentam dados do descolamento entre avanço industrial e social nos países em desenvolvimento nos últimos 20 anos, que eles atribuem à governança das cadeias de valor globais:

“a presença de enorme pressão competitiva sobre os fornecedores em um mundo onde o poder está do lado dos compradores e há excesso de capacidade tornou extremamente difícil para os países [periféricos] melhorarem os seus termos de troca. Os fornecedores foram forçados a manter os custos (especialmente os custos de trabalho) sob pressão, restringindo suas margens ao mínimo possível” (MILBERG; WINKLER, 2013, p. 315, tradução nossa).

Nesse quadro, para se atingir qualquer patamar mais destacado de desenvolvimento capitalista, não parece restar muitas alternativas às nações periféricas a não ser tentar adentrar as esferas produtivas capazes de controlar os padrões de consumo e o avanço tecnológico da indústria internacionalizada. Altera-se, portanto, a natureza do problema colocado aos países subdesenvolvidos, mas não sua essência: não se trata apenas de fomentar a indústria e a inovação em um país. É preciso inserir essa indústria e seus produtos nas cadeias globais de

valor, de forma a controlar atividades mais complexas, enfrentando (ou criando) barreiras à entrada, o que só é possível com grandes empresas internacionalmente reconhecidas e apoiadas pelos respectivos instrumentos públicos – sobretudo no que tange à inovação (MAZZUCATO, 2015).

Caberia acrescentar que não é possível compreender esse movimento recente de mudança em parte da estrutura produtiva mundial e da sua relação com as grandes empresas transnacionais sem levar em conta as alterações institucionais ocorridas na economia internacional a partir do projeto de retomada da hegemonia norte-americana nos anos 1980 (TAVARES, 1997). A pressão competitiva que levou à liberalização do comércio e à globalização produtiva desenrolou-se sob a égide das grandes empresas ocidentais, reforçando a posição do dólar nos fluxos financeiros internacionais<sup>14</sup>. Uma nova precedência do capital financeiro foi posta sobre a conjuntura econômica, e as estratégias possíveis para ascender no sistema internacional modificaram-se a partir de então. Qualquer projeto de desenvolvimento deve levar em consideração essas alterações na conjuntura, bem como seus rebatimentos sobre os projetos levados a cabo anteriormente.

#### *1.4.2. Generalizações da análise histórica recente*

Como já apresentado, Gerschenkron (1962) procurou traçar as linhas gerais de alguns processos de desenvolvimento levados a cabo até a segunda guerra mundial, de forma a encontrar pontos em comum nas experiências bem-sucedidas do período. Um trabalho equivalente foi feito por Amsden (2009a) para o período compreendido entre a segunda guerra e o início do século XXI. Esta última autora, porém, pôde contar com uma base de dados bem mais ampla e robusta para fazer os seus estudos, além de dispor de um arcabouço teórico enriquecido pelos debates sobre o desenvolvimento do pós-guerra. Ela foca, em linhas gerais, nas políticas de governo que, no decorrer do século XX, conseguiram alavancar a economia de países atrasados. O período analisado dá conta de tratar tanto de experiências dos mercados mais fechados e regulados do imediato pós-guerra quanto da conjuntura mais liberal que instituiu as cadeias globais de valor.

Especificamente, Coreia do Sul, China, Índia, Taiwan, Brasil, México e Turquia são os países que Amsden (2009a) identifica como aqueles que foram capazes de gerar mudanças

---

<sup>14</sup> Interessante citar que Johnson (1984, p. 5), em análise mais próxima dos cânones liberais da teoria marginalista, identifica as instituições internacionais patrocinadas pelos EUA (FMI, GATT, Banco Mundial), bem como a posição do dólar no mercado internacional como “políticas industriais [norte] americanas engenhosas”. O autor tampouco ignora o papel do exército estadunidense, “responsável pela defesa do Mundo Livre” (JOHNSON, 1984, p.14), como força propulsora do desenvolvimento industrial do país.

estruturais nas suas economias durante o século XX a partir de variações sobre um modelo heterodoxo de instituições que impunha certa disciplina à economia. Destaca-se, na avaliação desse modelo pela autora, que havia duas opções básicas na estratégia de apoio às empresas nesses países: uma vertente “integracionista” e outra “nacionalista” no que tangia os sistemas de inovação – ou seja, uma visão que propunha a aquisição de novas tecnologias via IED, e outra que propunha o desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento locais, de forma a criar habilidades capazes de sustentar a propriedade nacional das grandes empresas. A visão “nacionalista” do desenvolvimento foi a que predominou em China, Índia, Coreia do Sul e Taiwan – exatamente os países que, no cômputo geral, conseguiram sustentar processos de desenvolvimento por mais tempo, e cujo sucesso prolonga-se, com diferenças, até a presente data.

Nessas experiências, a criação de grandes empresas mostrou-se essencial não apenas para endogeneizar processos inovadores e geradores de renda, mas também porque as estruturas produtivas centralizadas se mostraram as mais capacitadas para lidar com um mercado cada vez mais liberalizado. Afinal, as possibilidades de financiamento, investimento, securitização e escalonamento da produção, essenciais para uma operação em escala global, são, como já indicado por outros autores analisados neste capítulo, bem melhores para empresas de grande porte.

Em trabalho posterior, Amsden (2009b) argumenta que o desenvolvimento histórico da indústria a partir da concentração de mercados, ou seja, em arranjos monopolistas ou oligopolistas, não permite esperar o mesmo comportamento ou o mesmo resultado financeiro e econômico de investimentos feitos por empresas nacionais e empresas estrangeiras. Segundo a autora, em linha com a evidência teórica e empírica já apresentada, empresas estrangeiras não costumam carregar para o país receptor das suas inversões as atividades mais dinâmicas e rentáveis de desenvolvimento tecnológico. Os seus investimentos em inovação nos países periféricos tendem a se concentrar em atividades pouco sofisticadas, de pesquisa aplicada (AMSDEN, 2009b, p. 419). Haveria, ademais, outras vantagens no investimento de empresas nacionais sobre o estrangeiro: primeiramente, empresas nacionais conhecem melhor o seu mercado local, sabendo trabalhar de forma mais eficiente com a cultura regional. Conseguem, com isso, inovar e criar produtos mais adaptados às necessidades locais, graças ao seu conhecimento das respectivas práticas de relacionamento e trabalho. As multinacionais, que costumam ser as portadoras do investimento estrangeiro produtivo, por outro lado, caracterizam-se por deterem uma estrutura burocrática, que tende a reproduzir apenas uma certa forma de trabalho importada, e pouco adaptada à conjuntura local.

Os levantamentos de Amsden confirmam que a existência de grandes conglomerados nacionais se mostrou essencial para o desenvolvimento capitalista em vários momentos. Isso porque tais firmas se revelaram instrumentos eficientes para o engajamento de diversas competências e capacidades na produção de bens em escala crescente, apoiando, ao mesmo tempo, os processos inovadores necessários aos próprios ganhos de produtividade. Além de corroborar muitas das ideias econômicas apresentadas nas seções anteriores deste capítulo, o desenvolvimento com o auxílio de grandes campeãs nacionais, para Amsden, é essencial para a escolha de fazer (em vez de comprar) tecnologia, pois há uma relação entre concentração produtiva e complexidade industrial – o que sugere economias de aprendizado no processo de desenvolvimento, que se convertem em vantagens comparativas para aquele Estado que apoiou os grandes conglomerados produtivos. Para reforçar o ponto, parece mais interessante ainda a sugestão empírica apresentada por Amsden (2009a, p. 361), de que há uma correlação negativa entre o IED e o investimento de um país em ciência e tecnologia.

Outros autores que trabalharam com uma perspectiva histórica sobre o desenvolvimento econômico capitalista chegam a conclusões equivalentes. Chang (2010), em sua crítica aos pressupostos gerais do novo consenso econômico liberal, é um exemplo. Para este autor, a experiência histórica é clara: o capital, a despeito do que os seus representantes possam declarar, tem nacionalidade. Há inúmeras razões para que o vínculo com os Estados se mantenham mesmo após um período de crescimento e internacionalização da empresa. Elas vão da reciprocidade em relação ao governo que garantiu a sua posição privilegiada no passado às estruturas e habilidades de administração e desenvolvimento tecnológico já consolidadas no país de origem. Todavia, quaisquer que sejam as causas dessa “nacionalidade” do capital, Chang apresenta alguns casos recentes de apoio mútuo entre capital e Estado para comprovar sua ligação umbilical no concerto econômico internacional. Merece destaque, nesse contexto, a evidência de manutenção das atividades de maior valor agregado nos países-sede das empresas transnacionais, reforçando o argumento estruturalista acerca da relevância da nacionalidade do capital para o avanço na estrutura produtiva capitalista<sup>15</sup>. Para o autor, portanto, há evidência de que o desenvolvimento econômico sempre foi feito com a escolha de grandes grupos incumbidos de levar a cabo projetos estratégicos e/ou tecnologicamente mais complexos de um país, e não faria sentido criticar

---

<sup>15</sup> O argumento, próximo daqueles de Milberg e Winkler (2013) e de Sarti e Hiratuka (2016 e 2018), aparece também em Chang (2007), que aponta a relevância histórica do controle do investimento estrangeiro direto (e do fluxo de capitais em geral) para a constituição de aparatos industriais competitivos. Wade (1990) também apresenta evidências relevantes de como o apoio a empresas e setores selecionados pelos respectivos Estados contribuiu para o sucesso econômico dos países do Leste Asiático a partir do uso do capital nacional.

essa política.

Ocorre que, como destacado por Amsden (2009a), a decisão sobre o uso de uma via “nacionalista” ou “integracionista” para a economia dependeu sobretudo de condições políticas anteriores ao desenvolvimento industrial propriamente dito. A autora dá especial destaque às questões estruturais de distribuição de renda e propriedade do capital nesse quesito. Uma distribuição de renda mais igualitária tendeu a favorecer políticas de apoio à concentração e centralização de capital nacional, pois não havia pressão social por maiores políticas distributivas. Ademais, questões culturais de formação dos proprietários do capital também influenciaram os rumos da nacionalidade da indústria<sup>16</sup>.

Além desses pontos, parece-nos que questões atinentes à Economia Política Internacional também foram relevantes para a opção por uma via mais ou menos nacionalista para a indústria. Desenvolveremos esse raciocínio nos próximos capítulos. Por ora, importa ressaltar a evidência de que o IED provavelmente mostra-se, nos países atrasados, uma alternativa mais fácil para adentrar novas fronteiras de expansão capitalista. Contudo, uma industrialização com grande preponderância do capital estrangeiro limita as possibilidades de mudança estrutural nas sociedades que o recebem. Construir alternativas nacionalistas, historicamente mais bem-sucedidas no emparelhamento industrial, não é tarefa simples todavia: conforme a acumulação de capital nos países centrais avança, ela impõe desafios técnicos e políticos crescentes à constituição de grandes empresas na periferia.

### **1.5. Considerações Finais**

O presente capítulo revisou uma bibliografia selecionada com o objetivo de articular, dentro de uma visão mais atinente à Economia Política Internacional, qual seria o possível papel dos grandes grupos econômicos nacionais para o desenvolvimento produtivo de um país. Para além de uma concepção que procuraria tão somente nos determinantes estritamente econômicos os motivos para se apoiar a centralização e a acumulação de capital – como a causação cumulativa (TONER, 2009) e as economias de crescimento da firma (PENROSE, 2009) – procuraram-se autores que colocassem em relevo outras variáveis, de caráter político e social, como estruturadoras da capacidade produtiva, inter-relacionando-as com a constituição de empresas campeãs nacionais.

---

<sup>16</sup> De acordo com Amsden (2009b, p. 415), mesmo após a segunda guerra mundial, “muito da elite latino-americana ainda se considerava estrangeira, de forma que o investimento estrangeiro não enfrentou uma oposição nacionalista”. Enquanto isso, as “descontinuidades” da violenta descolonização da Ásia garantiram um clima propício à nacionalização das empresas naquela região.

Após a revisão bibliográfica feita acima, alguns pontos podem ser destacados. Em primeiro lugar, parece claro que em termos históricos grandes grupos foram centrais ao desenvolvimento capitalista, pois foi dentro das suas estruturas que se multiplicaram os retornos de escala e se articularam as habilidades técnicas e a capacitação financeira necessárias à sua expansão dinâmica. Esse fato não parece se alterar substancialmente com os rumos recentes da produção internacional, baseada na constituição de cadeias globais de valor. As empresas líderes dessas cadeias têm maiores funções de pesquisa, marketing, design e gestão, sem tanto foco em atividades manufatura – o que restringe o número de possíveis empresas “líderes” em uma cadeia global. Há, portanto, maiores barreiras para que uma firma passe de produtora de bens simples a uma posição de liderança internacional. Evidentemente, uma política nacional de inserção produtiva no sistema capitalista global deve levar em conta essa nova estrutura produtiva, sob risco de desperdiçar recursos e esforços em ramos de pouca agregação de valor ou de difícil ascensão. De toda forma, uma grande empresa nacional continua parecendo o melhor veículo para adentrar essas cadeias de valor, mantendo empregos e renda em um determinado país.

A vantagem da propriedade nacional dos grandes grupos empresariais reside na manutenção de rendas e na renovação do investimento dentro do país de origem, além da concentração das atividades mais nobres no seu território (SINGER, 1975; CASTALDI, 2009). Nesse sentido, a capacidade de inovação, por exemplo, tão essencial para o desenvolvimento econômico e para o poder estratégico internacional, depende da formação de grandes empresas capazes de articular o uso produtivo do conhecimento em setores dinâmicos. Como posto por Medeiros (2017), os países que lograram se desenvolver historicamente são aqueles que souberam criar mecanismos para apoiar o desenvolvimento tecnológico no seu território, apropriando-se das respectivas rendas e utilizando produtivamente as inovações – tarefas facilitadas quando executadas por grandes conglomerados com ligações em diversos setores e com operações no exterior.

Nesse sentido, como discutido desde o início do século XX pelos teóricos do Imperialismo, a acumulação e centralização de capital são vitais para que um país enfrente a competição internacional e posicione-se autonomamente na arena internacional. Não obstante, essa centralização de poder econômico dificilmente ocorrerá espontaneamente em uma economia periférica – e mesmo que ocorra, pode não bastar em si mesma pois, como posto também por Wade (1990), Amsden (2009a) e Chang (2010), quando se trabalha com esse nível de poder econômico, não se trata mais de um projeto individual, mas de uma questão nacional: trata-se então do interesse de reverter para o país proprietário do capital os fluxos de

renda e as atividades relacionadas com o seu controle técnico e financeiro. Tal interesse deve, obrigatoriamente, ser articulado pelas elites políticas do país com as demais classes que podem ser beneficiárias dos aumentos de padrão de vida esperados de uma tal ação.

Contudo, não há nada de trivial na articulação política necessária à formação de grandes grupos capacitados a enfrentar a competição capitalista internacional. Isso porque estamos tratando, aqui, da constituição de um aparato do Estado voltado ao desenvolvimento e, conseqüentemente, à intervenção ativa na economia. As condições sociais e históricas encontradas no país que considera tal empreitada podem restringir pesadamente suas possibilidades reais de constituição de políticas de reforço de grandes empresas. Além disso, quanto mais distante das fronteiras produtivas tal país encontrar-se, maior será o esforço humano que ele terá que incorrer para garantir uma capacitação industrial sustentável (GERSCHENKRON, 1962). Uma integração produtiva “nacionalista” no século XXI é, então, uma tarefa de grande monta, ainda mais complicada pela necessidade de se adaptar aos padrões de consumo e manufatura já constituídos no centro do sistema capitalista (FURTADO, 1974).

Isso posto, parece que uma política de apoio a grandes conglomerados nacionais ainda teria validade para qualquer projeto de desenvolvimento capitalista contemporâneo – mesmo que essa política precisasse passar por algumas qualificações visando a sua integração de forma consistente com as cadeias globais de valor. A execução de um tal projeto, contudo, depende também de um esforço político, que passa pelos interesses das classes dominantes e do arranjo institucional do país que busca se desenvolver. É provavelmente nesse ponto, aliás, que se encontra o principal problema da chamada política de campeões nacionais instituída no Brasil em inícios do século XXI e que causou tanta controvérsia. Para desenvolvermos a contento esse argumento, contudo, cabe estudarmos pormenorizadamente a política instaurada no Brasil, refletindo sobre ela em termos comparativos. É interessante, então, que analisemos previamente casos de países com políticas deliberadas de criação de empresas nacionais e que lograram uma integração bem-sucedida nas cadeias globais de valor em um passado recente. Coreia do Sul e China são, nesse sentido, casos paradigmáticos, com os quais é possível traçar paralelos com a experiência brasileira para o período anterior e posterior à política de liberalização.





## CAPÍTULO 2: Campeões nacionais na Coreia e na China

### 2.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo avaliar a importância da criação de grandes grupos econômicos para dois países que deslancharam, cada um a seu tempo e contexto, processos de desenvolvimento com emparelhamento produtivo que detêm pontos de intersecção com a experiência brasileira. O primeiro caso a ser revisitado, o da Coreia do Sul, refere-se a um país cujo principal do processo de *catching-up* foi feito entre os anos 1960 e 1990, em um período no qual o Brasil também avançou produtivamente, obtendo, porém, resultados finais qualitativamente inferiores. O segundo caso, da República Popular da China, é de um país cujo principal do desenvolvimento produtivo ocorre a partir dos anos 1980, em um contexto internacional diferente daquele que Coreia e Brasil enfrentaram em estágios equivalentes de industrialização – sendo que a China vem tornando-se, atualmente, líder global em alguns setores estratégicos, avançando na sua capacidade produtiva em um momento em que o Brasil estagnou ou mesmo regrediu em muitos desses mesmos setores.

Iniciaremos a exposição com a revisão do caso coreano na próxima seção. Nosso foco estará em identificar a relevância da criação de grandes empresas nacionais para o seu processo de desenvolvimento dentro do sistema capitalista internacional. Utilizaremos, para tanto, uma bibliografia já consolidada sobre o tema. Não pretendemos, portanto, criar novas narrativas sobre o fenômeno de *catching-up* coreano e tampouco analisar dados primários acerca da sua natureza. Interessa-nos, aqui, isolar alguns aspectos da institucionalidade desse desenvolvimento, bem como da sua relação com o exterior, a partir de estudos consagrados sobre a questão.

A terceira seção deste capítulo terá como foco avaliar o papel e a natureza dos grandes grupos nacionais no processo mais recente de emparelhamento produtivo chinês. Da mesma forma que na análise do caso coreano, a meta será indicar como que a estruturação de grandes grupos econômicos auxiliou na superação de restrições para o desenvolvimento, trazendo ganhos para a inserção produtiva internacional do país e a elevação do padrão de vida da população chinesa. O contexto de relações internacionais no qual se operou esse emparelhamento produtivo também será abordado.

Finalmente, a quarta seção procurará traçar conclusões gerais sobre a relevância da constituição de grandes empresas nacionais para o desenvolvimento tanto de China quanto de Coreia do Sul, contrapondo os respectivos processos aos seus contextos políticos nacionais e internacionais. Visa-se, assim, refletir acerca da evolução do quadro econômico e institucional

global e das políticas que foram eficazes para encaminhar um processo de desenvolvimento em seus diferentes momentos – pois esta evolução também foi enfrentada pelo Brasil, mas com práticas e resultados bem diversos, como veremos no capítulo seguinte.

## 2.2. O caso coreano

O bem-sucedido processo de emparelhamento produtivo com desenvolvimento econômico e social da Coreia do Sul, ocorrido durante a segunda metade do século XX, é um dos mais discutidos e documentados dentro da literatura econômica. Ele costuma ser uma referência básica dos economistas e historiadores que desejam apontar um caso onde o Estado assumiu papel direto na coordenação de investimentos das empresas nacionais e obteve resultados superiores aos que seriam esperados da operação do mercado livre. Mas há, claro, visões menos benevolentes da ação estatal, que tendem a enxergar o caso coreano como um sucesso *apesar* da sua grande intervenção na economia – e cujos principais méritos estariam restritos a algumas ações de estímulo ao investimento em âmbitos geradores de externalidades econômicas positivas.

Por se tratar das poucas nações que conseguiu adentrar o seleto grupo de países desenvolvidos<sup>17</sup> após a segunda guerra mundial, o caso da Coreia do Sul tornou-se objeto de muito debate entre as diversas correntes de pensamento econômico, cada uma dando ênfase diferente às políticas que teriam sido as mais relevantes para o seu *catching-up*. Por um lado, a visão mais convencional costuma dar destaque ao papel do Estado na capacitação da mão de obra, entendendo os investimentos em educação como os mais importantes para o avanço produtivo verificado no país. Por outro lado, uma ótica mais baseada em aspectos da Economia Política do desenvolvimento costuma destacar as ações do governo sobre a economia não apenas como vias para a superação de falhas de mercado, mas também como coordenadoras de um arranjo complexo entre diversas forças políticas, inclusive internacionais, visando estabelecer as condições para o crescimento econômico com ganhos qualitativos para empresas e população.

---

<sup>17</sup> Há alguma controvérsia sobre a classificação da Coreia do Sul como um país desenvolvido. Chang (2006, p. 304), por exemplo, argumenta que a despeito dos seus grandes feitos econômicos desde os anos 1960, o país ainda não teria completado todo o seu processo de *catching-up*, e deveria ser classificado como de renda média. Como argumentaremos nesta seção, porém, a mudança produtiva estrutural pela qual a Coreia do Sul passou no período fez dela um país central à organização e desenvolvimento de cadeias produtivas essenciais à indústria contemporânea – o que a coloca dentre os países centrais ao sistema capitalista internacional. O FMI (2018) também classifica a Coreia do Sul como uma economia avançada. A título ilustrativo, de acordo com Fundo, o PIB per capita sul-coreano (em paridade de poder de compra) em 2017 foi superior ao italiano.

Há uma questão de fundo nesse debate, que remete ao arcabouço teórico utilizado para analisar o comportamento e as decisões dos detentores do capital e do trabalho. Se não é possível desprezar o papel que a educação da população teve no desenvolvimento econômico e social da Coreia do Sul, há de se ponderar, todavia, que o mero investimento em educação tem pouca serventia a qualquer economia se não existem as condições de utilização da mão de obra qualificada. Tais condições costumam relacionar-se com aspectos institucionais da atividade econômica e, principalmente, com a demanda derivada por trabalho qualificado da expansão da capacidade produtiva. Se não há uma demanda agregada que permita a expansão, em níveis mais altos de produtividade, da oferta de bens, haverá pouco uso possível para engenheiros, designers e técnicos de computação, por exemplo. Ademais, só a estruturação da atividade econômica em formato internacionalmente competitivo pode dar destinação produtiva às formações técnicas mais avançadas e agregadoras de valor.

Isso posto, o caso coreano pode ser provavelmente mais bem compreendido se considerarmos que o seu processo de *catching-up* foi fruto de um trabalho político e social que conseguiu integrar, de maneira satisfatória, os aspectos de oferta e demanda de uma economia em rápido crescimento industrial, equacionando as restrições externas e as pressões do mercado de trabalho com uso relevante do aparato estatal. É o tipo de processo que dificilmente pode ser reduzido a poucos fatores causais. Uma concepção mais aberta e detalhada dos quesitos sociais e institucionais que tornaram a dinâmica de crescimento econômico possível e sustentável precisa ser utilizada se desejamos tratar este caso como parâmetro comparativo. Ao fazê-lo, teremos maior clareza da relevância da constituição de grandes grupos empresariais para o seu avanço econômico – o nosso principal interesse aqui.

Nesse sentido, a obra de Amsden (1989) apresenta-se como uma leitura essencial sobre o tema, pois faz uma descrição pormenorizada das políticas econômicas acionadas pelo Estado da Coreia do Sul visando ao seu desenvolvimento entre as décadas de 1960 e 1980. Sucintamente, Amsden (1989) procura defender a tese de que o desenvolvimento coreano se deu exatamente porque o governo interveio pesadamente em seu mercado e na sua estrutura produtiva. Na visão da autora, o processo de mudança estrutural na economia do país foi decorrência da promoção consciente de preços “errados” para determinados produtos e atividades, de forma a estimular setores considerados estratégicos. Sob forte disciplina do Estado, esse modelo se baseou majoritariamente na utilização de capital coreano, levando a cabo uma “industrialização tardia por aprendizado”, que visava, no médio e longo prazo, atingir níveis de produtividade compatíveis com aqueles encontrados nos países centrais.

Seguindo essa interpretação, as bases ideológicas do projeto sul-coreano de desenvolvimento foram dadas sobretudo pelas concepções do seu presidente entre 1963 e 1979, Park Chung-hee, acerca do que se fazia necessário para uma verdadeira independência do país. Inspirando-se no exemplo japonês que ele tinha em grande conta, Park acreditava que as condições de atraso produtivo da Coreia do Sul e a constante ameaça de um conflito bélico com a Coreia do Norte restringiam as possibilidades de crescimento do país a partir dos mecanismos de mercado. De tal sorte, era essencial que o próprio Estado assumisse ações de planejamento e coordenação dos investimentos em território nacional. O contexto externo, que também dava respaldo à ideia de que o capital dessas inversões deveria ser majoritariamente nacional, ajudaria a ancorar todo o processo de crescimento econômico em ideais patrióticos que, por sua vez, gerariam simpatia das classes altas e médias da sociedade.

Esse desenvolvimentismo nacionalista era provavelmente a única alternativa viável para se aumentar a independência política e econômica de um pequeno país que estava cercado de ameaças e cuja sustentação material ainda devia muito à potência norte-americana. Se era evidentemente necessário ter progresso na base produtiva para adquirir meios de dissuasão dos inimigos externos, a premência de que esse progresso fosse levado a cabo por cidadãos da Coreia do Sul também parecia óbvia aos chefes de Estado. A alta velocidade exigida de um tal processo demandava coordenação entre os investimentos e proximidade com os empresários responsáveis por executá-los. De fato, no contexto de conflito e ausência de grandes vantagens comparativas, não seria possível conceber que as forças de mercado fossem capazes de engendrar tamanho salto produtivo – o que tornava a alternativa liberal muito pouco atraente. Como colocado também por Wade (1990, p. 363), as possibilidades de crescimento a partir dos aportes de empresas multinacionais eram restritas, pois traziam consigo as dificuldades de direcionamento dos investimentos e de pouco estímulo ao desenvolvimento tecnológico. Ademais, as inversões estrangeiras tenderiam a reforçar problemas de dependência técnica e financeira, o que teria rebatimentos negativos no Balanço de Pagamentos do país – seguindo, portanto, o padrão de subdesenvolvimento previsto pelo modelo estruturalista/cepalino exposto no capítulo anterior.

Isso não significou, evidentemente, que a Coreia tenha buscado um desenvolvimento autárquico. Para lidar com as restrições supracitadas sem sufocar o país economicamente, foi preciso que o governo interviesse fortemente na priorização de investimentos, inclusive estrangeiros, e de importações, mas mantendo certa abertura comercial. A ideia geral, de acordo com Chang (2006, p. 75), era montar uma economia cujo crescimento se tornasse independente dos déficits no Balanço de Pagamento. Para tanto, apesar de não haver instituído

claramente uma política de incentivos para o investimento estrangeiro direto, o governo coreano viria a estabelecer, desde os anos 1960, prioridade à instalação de empresas multinacionais do ramo de eletrônicos no seu território. Em seguida, no início dos anos 1970, seriam instituídas as Zonas Especiais de Exportação no país. Tais Zonas, áreas industriais onde empresas com participação estrangeira importavam com maior facilidade os insumos necessários para manufaturar, processar ou montar produtos para a exportação, fugiam de diversas regulações, leis e tributações nacionais, tornando-se especialmente atrativas para o capital internacional.

O Estado coreano operou, assim, de forma a proporcionar vantagens para instalação de empresas com participação majoritária estrangeira, desde que estas visassem exportar manufaturas de conteúdo tecnológico mais avançado em seu território (OH, 1993). Tal política, diante da proximidade do mercado japonês, mostrar-se-ia uma estratégia bem apropriada para lidar com qualquer problema de estrangulamento de divisas que o país viesse a enfrentar. Não obstante, como colocado por Chang (2007, p. 80), há de se considerar que foram impostos limites para participação estrangeira em todos os empreendimentos na Coreia do Sul, inclusive dentro das Zonas Especias de Exportação. Além disso, o governo coreano procurava acessar a tecnologia trazida pelos estrangeiros e impunha cotas de exportação aos seus projetos. Com esse aparato, o país logrou atingir uma das menores dependências do investimento estrangeiro em proporção ao seu parque produtivo pelo menos até meados dos anos 1990, quando se iniciou um movimento de liberalização do seu mercado.

Para o presente trabalho interessa apontar que durante o processo de emparelhamento produtivo da Coreia do Sul houve grande controle do governo sobre toda a gama de investimentos feita no seu território. A frágil condição do pequeno país, tecnicamente em guerra com seu vizinho ao Norte e pressionado pela disputa geopolítica entre União Soviética, Estados Unidos e China, não deixava grandes espaços para a liberdade de empreendimento – sobretudo do capital estrangeiro que, ao trazer consigo divisas internacionais e tecnologia, precisava ser muito bem integrado ao projeto geral de avanço produtivo nacional. Não parecia crível que apenas uma agenda macroeconômica correta fosse capaz de estabelecer condições gerais para o florescimento das empresas nacionais (CHANG, 2006, p. 77)

Destarte, como já foi salientado, a prioridade do governo coreano era estimular a acumulação de capital nacional. Para lidar com o quadro de restrições em que se encontrava, ainda antes da ascensão de Park ao poder, o Estado liderado pelos militares estabeleceu subsídios e proteções tarifárias visando a promoção de algumas indústrias no país – com especial destaque para o setor têxtil. Em 1961, todo o sistema financeiro foi estatizado,

instaurando-se uma política de empréstimos com subsídios para exportadores e indústrias selecionadas (no início principalmente cimento, aço e bens de capital), ao mesmo tempo em que o Estado se tornava o garantidor final de empréstimos no exterior. Procurou-se resguardar a independência do capital coreano através do controle de importações de bens de capital, licenças e assistência técnica para as atividades mais avançadas tecnologicamente, priorizando-se, sempre que possível, a propriedade nacional.

Nesse contexto, começaram a ser fomentadas as empresas nacionais que se tornariam, com o tempo, os grandes “grupos econômicos diversificados” (AMSDEN, 1989, p. 151), líderes do processo de desenvolvimento coreano. Esses conglomerados privados, chamados de *chaebols*, construíram-se a partir de ações governamentais inspiradas pela experiência japonesa com os *zaibatsus*. A ideia geral era concentrar recursos produtivos nas mãos de empresários com capacidade comprovada de gerir negócios, estimulando economias de escala e vantagens financeiras. O processo de construção desses grupos se inicia em meados dos anos 1960. Inicialmente, trata-se de uma aliança entre o Estado e o capital privado, na qual o primeiro tem muito mais poder decisório sobre os investimentos, mas praticamente nenhuma remuneração direta pelo seu sucesso. As empresas utilizadas nesse projeto foram aquelas que já eram relativamente grandes para os padrões coreanos. Seu relacionamento com o governo passa a ser institucionalizado, no sentido de que há legislação que permite subsídios e empréstimos para as mesmas, procurando afastar a ideia de corrupção entre as partes (KIM, 1997). O crescimento desses conglomerados se dará pela incorporação de empresas de diversos setores, com grau de integração variável, conforme as prioridades de investimento estabelecidas pelo governo. Os *chaebols* serão também dirigidos de maneira familiar e com grande proximidade entre seus patriarcas investidores e os agentes governamentais<sup>18</sup>. A relação entre Estado e *chaebols* florescerá de tal forma que em meados dos anos 1980 esses conglomerados concentrarão quase dois terços do Produto Nacional Bruto da Coreia do Sul apenas nas dez maiores instituições (WADE, 1990, p. 309). A título ilustrativo, Hyundai, Samsung, Daewoo e LG, nomes muito conhecidos hoje em dia, são alguns desses grupos.

De maneira geral, os grandes *chaebols* campeões nacionais ficariam mundialmente conhecidos no começo dos anos 1990, quando o salto exportador coreano e sua internacionalização empresarial consolidam-se na oferta de bens de consumo finais de mais

---

<sup>18</sup> De acordo com Kim (1997, p. 93), os principais atributos do *Chaebol* são: (1) propriedade e gestão familiar; (2) flexibilidade em trocar capital, tecnologia e pessoal entre as suas firmas; e (3) diversificação horizontal das atividades, com flexibilidade para entrar em negócios não relacionados. Seu foco primordial de trabalho é a atividade industrial, utilizando-se para tanto de valores tradicionais do Confucionismo e do patriarcado, combinados a práticas gerenciais contemporâneas do Ocidente.

alta qualidade e tecnologia. Obviamente, o processo que levou à capacitação empresarial necessária para adentrar esferas produtivas mais complexas não foi simples. Como já fizemos alusão, o avanço produtivo se realizou primeiramente através da substituição de importações e só em um segundo momento pela promoção de exportações. Indústrias mais simples, como a têxtil, foram as primeiras a serem fortemente protegidas, não muito tempo depois do armistício com a Coreia do Norte, de forma a incentivar a industrialização do país em ramos essenciais do consumo da população. Ainda nos anos 1960 essa proteção se expandiu para setores de maior complexidade e encadeamento, passando-se a um controle crescente sobre empresas de capital estrangeiro<sup>19</sup>. Sua instalação passou a ser permitida apenas em setores específicos, capazes de elevar a produtividade geral da economia e de gerar divisas para o país. A acumulação de capital seria a partir de então estimulada pela centralização da atividade em poucos *chaebols*, visando a gerar os saltos de capacidade necessários para se aproximar da fronteira produtiva.

Conforme esse processo de centralização e acumulação avançava, aumentavam as suas necessidades financeiras. A política do governo coreano nesse quesito baseou-se na montagem de uma estrutura de empréstimos subsidiados para indústrias selecionadas. Aproveitando-se do seu virtual monopólio sobre a concessão de crédito, o Estado coreano procurou direcionar os empréstimos para as empresas capazes de desenvolver economias de escopo, que eram entendidas como essenciais para o enfrentamento da concorrência e de quaisquer turbulências internacionais. Tais empréstimos, porém, estavam condicionados a apresentação de resultados palpáveis no avanço produtivo e tecnológico dos grandes grupos beneficiários, que só continuariam fazendo jus ao apoio estatal se apresentassem ganhos no mercado internacional ou avanço em sua capacidade inovadora. Na visão de Amsden (1989), esse movimento do governo caracterizou a experiência coreana como um caso de desenvolvimento que ocorreu não só porque o Estado demonstrou força reprimindo as demandas clássicas dos trabalhadores em momento de crescimento, tais como aumentos salariais e liberdade de organização sindical, mas sobretudo porque o Estado disciplinou também o próprio capital, condicionando seu acesso a recursos, suas possibilidades de investimento e mesmo o número e o tamanho das suas empresas (CHANG, 2006, p. 94).

Visão semelhante sobre todo esse processo é esposada por Coutinho (1999), para quem a formação de grupos econômicos privilegiados pelo governo tem lugar de destaque na

---

<sup>19</sup> De acordo com Wade (1990, p. 311), esse tipo de proteção, que diria respeito também à restrição da entrada de produtores estrangeiros em território coreano, seria de suma importância para a constituição de uma plataforma produtora de automóveis no país ainda nos anos 1980 e 1990.



explicação do desenvolvimento da indústria na Coreia do Sul. Para o autor, foi a disciplina imposta pelo Estado aos investimentos dos grupos familiares que formou, nestes, capacitações tecnológicas crescentes. Afinal, a única forma de adquirir escalas produtivas eficientes em um país com população relativamente pequena era voltar-se à produção para o mercado externo. Isso era especialmente válido para as atividades manufatureiras já estabelecidas internacionalmente, que demandavam a utilização de tecnologia de ponta dos respectivos exportadores. Para lograr sucesso nesse quesito era essencial contar com o domínio de novas técnicas e com o financiamento para as novas atividades – o que fazia parte das políticas de Estado neste projeto, sobretudo através da ação do seu Banco de Desenvolvimento.

A essa altura, torna-se possível identificar certo consenso entre os autores que analisam o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul a partir das suas variáveis políticas e institucionais. Para eles, no coração do modelo coreano de acumulação estavam a proteção e os subsídios estatais às empresas privadas nacionais, que eram condicionados ao contínuo aumento das suas exportações e/ou à substituição de importações. Estimulava-se, assim, a criação de grandes conglomerados econômicos, intimamente ligados ao poder político, capazes de avançar paulatinamente nas cadeias produtivas industriais com o auxílio de políticas governamentais que internalizaram a tecnologia importada e disciplinaram o trabalho.

Ainda que essa seja a linha geral do argumento, todos esses autores mencionam também que houve situações de investimento direto do governo, através de estatais, na geração de capacidade em setores considerados estratégicos para a estruturação de cadeias produtivas mais complexas. O caso da POSCO (Pohang Iron and Steel Company), produtora de aço e ferro, é um dos mais conhecidos: o governo decidiu, a despeito da ausência de matéria prima em seu território e da falta de experiência na produção dos referidos bens, fomentar a implantação de uma planta siderúrgica no país. A princípio considerado de alto risco, o projeto não atraiu investidores privados, mas foi levado a cabo por uma estrutura estatal. A empresa formada acabou sendo absolutamente relevante para a implantação das indústrias naval e automobilística na Coreia do Sul, mostrando-se, ademais, muito rentável.

O investimento via estatais foi, contudo, mais raro, e concentrou-se em setores específicos. O governo da Coreia do Sul, anticomunista por princípio, tinha preferência pelo apoio ao capital privado, e só costumava tomar para si o investimento direto quando se via sem opções. Interessa ressaltar, aqui, que havia um grande movimento, estratégico, de encadeamento de investimentos, que só pôde ser concretizado porque o Estado coreano, vindo de um grande conflito bélico, possuía tanto respaldo interno quanto apoio externo para tocar



uma agenda de autonomia econômica<sup>20</sup>. A ameaça de um regime com tendências mais igualitárias na Coreia do Norte obrigou o governo da Coreia do Sul a empreender reformas que em outras condições seriam provavelmente combatidas pelos representantes do capital – mas que acabaram por auxiliar sobremaneira o seu desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva de longo prazo. Como apontado por Wade (1990, p. 307), Amsden (1989) e Chang (2006), a reforma agrária, que se iniciou ainda nos anos 1940 e perdurou até os anos 1960, engendrou um mercado consumidor dentro do país, auxiliando na manutenção da calma social e reestruturando as possibilidades de investimento, sobretudo por desmobilizar os capitalistas ligados à exploração de primários. Naquele momento, outros controles instituídos sobre parâmetros-chave da macroeconomia, como taxa de câmbio e taxa de juros, também foram considerados estabilizadores e fomentadores do investimento. A propriedade estatal do sistema bancário atuou ainda no sentido de garantir a disponibilidade contínua de fundos para atividades manufatureiras consideradas prioritárias, evitando discontinuidades nos investimentos e no avanço tecnológico.

Toda essa ação do Estado, claro, levou a alguns desequilíbrios no curto prazo e como Amsden (1989) atesta, o governo teve uma série de déficits nacionais e internacionais, de forma que o seu nível de endividamento entre os anos 1960 e 1980 elevou-se substancialmente. Essa situação levou o Estado coreano inclusive a usar crédito externo para ter algum alívio no seu Balanço de Pagamentos e manter a trajetória de crescimento acelerado. Nesse contexto, não surpreende que a inflação tenha se elevado, mas tampouco que o governo tenha sido tolerante com taxas que hoje seriam consideradas altas, pois conter a inflação pelos mecanismos tradicionais teria provavelmente significado abortar o processo de desenvolvimento.

De qualquer maneira, a partir dos anos 1980, quando os *chaebols* campeões nacionais da Coreia do Sul já despontavam como produtores de bens finais sofisticados no mercado global, o governo passou a apoiá-los de forma menos direta, concentrando-se paulatinamente na estrutura necessária à pesquisa e desenvolvimento de novos métodos e produtos (WADE, 1990, p. 318). Conforme as empresas ficavam maiores e mais fortes, o próprio poder do Estado intervir em suas atividades diminuía, e assim a relação simbiótica entre as estruturas

---

<sup>20</sup> Como aponta Chang (2006, p. 77), houve, claro, oposição interna ao projeto sul-coreano – que se vocalizava também em críticas à “injustiça” do apoio privilegiado a setores e empresas específicas da economia. Até meados dos anos 1990 tais críticas não atingiram a execução da política econômica, que justificava a injustiça alocativa do curto prazo com a promessa de um crescimento maior e mais sustentável no longo prazo. No contexto em que se testemunhava um crescimento econômico com altas taxas e com grandes mudanças estruturais, não surpreende que tais críticas tenham ficado restritas a pequenos círculos oposicionistas.

públicas e privadas modificava-se, de forma que estas últimas tornavam-se mais preponderantes. Wade sintetiza bem esse ponto:

“Resumidamente, nas indústrias automotivas, de semicondutores, telecomunicações, petroquímicas e muitas outras, o governo coreano de tempos em tempos orquestrou agressivamente as atividades das empresas ‘privadas’. Por vezes ordenou diretamente que elas fizessem certas coisas e não outras. Ao mesmo tempo, essas políticas reforçaram algumas empresas, ajudando-as a se transformar em grandes conglomerados cuja força viria a reduzir tanto o potencial de liderança do governo quanto as vantagens econômicas desta liderança” (WADE, 1990, p. 320, tradução nossa).

Assim, um processo geral de redução da ação estatal sobre a economia começa a se desenhar durante os anos 1990 na Coreia do Sul. Quando a crise financeira se abate sobre o país em 1997, o processo de liberalização e privatização geral reforça-se, aproximando o modelo coreano daquele proposto pela agenda internacional do consenso de Washington em alguns pontos – ainda que muitos instrumentos de autonomia na política econômica tenham se mantido até hoje, como o Korea Development Bank.

Sem adentrarmos os pormenores da atual estrutura de política econômica da Coreia do Sul, interessa-nos destacar o papel que o seu Estado teve no processo de desenvolvimento do país, intervindo fortemente em setores considerados estratégicos à sua soberania econômica, sobretudo através do fomento de grandes grupos privados. Como procuramos frisar, porém, tal arranjo só foi possível como decorrência das condições sociais e políticas existentes após o armistício na península coreana. Naquele momento, a busca por independência e a fragilidade geral do capital nacional permitiram que o Estado assumisse uma agenda de desenvolvimento apoiando diretamente, mas também tutelando, as empresas do país. Wade ressalta o caráter histórico e cultural desse processo:

“o sentimento de orgulho étnico ferido, induzido por quarenta e cinco anos de colonialismo japonês no que havia sido um reino unificado com fronteiras estáveis por mil anos, ajudou a nutrir um forte nacionalismo coreano, dando respaldo à noção de um povo unido como um time contra o resto do mundo. A percepção de uma fusão de interesses entre o governo e as grandes firmas privadas ajudou a sustentar uma rede de execução de políticas entre a burocracia e essas empresas. Nesse contexto [...] o governo pôde disponibilizar ajuda em troca de desempenhos específicos por parte das empresas. Particularmente através dessa reciprocidade emergiram os conglomerados campeões nacionais da Coreia. [...] Os conglomerados foram capazes de empreender atividades com altos custos de entrada, parcialmente por utilizarem-se de subsídio cruzado com outras atividades lucrativas. Conforme eles cresceram em tamanho e diversidade, tornaram-se mais aptos a resistir às determinações do governo; e assim o governo recorreu a formas mais agressivas de obter cooperação empresarial, ao mesmo tempo em que reduzia o número de assuntos no qual buscava a conformidade dos conglomerados”(WADE, 1990, p. 322, tradução nossa).

Assim, por evidente que seja a relevância do apoio a grandes empresas de capital nacional para o projeto de desenvolvimento coreano, igualmente claras são as idiosincrasias deste projeto, forjado em meio aos conflitos entre URSS e Estados Unidos na Ásia, e a partir

da reação da sua população ao passado colonial do país. É dessa conjuntura que nasce uma ideologia de “Renascimento da Nação” que seria utilizada por Park para mobilizar a sociedade, representando trabalhadores como soldados industriais e premiando homens de negócio que atingiam suas metas de exportação como se fossem generais vencendo batalhas (CHANG, 2006, p. 98). Kim (1997) também destaca a própria condição política interna do país, no qual a sensação de corrupção e desorganização institucional permitiram a subida de um regime autoritário e fortemente nacionalista ao poder. Não se trata, portanto, de um modelo facilmente reproduzível, pois um arranjo institucional e político equivalente não pode ser simplesmente imposto por nenhuma autoridade em outro tempo e lugar. Remetemo-nos assim à ideia já exposta no começo deste trabalho de que o desenvolvimento econômico costuma perpassar uma construção política e social complexa, que envolve a união de classes sociais em prol de um projeto de construção nacional.

Ao mesmo tempo, como colocado por Amsden (2009a), o caso de desenvolvimento da Coreia do Sul não deixa de encerrar um modelo passível de algumas generalizações – um modelo que teria sido conscientemente utilizado por outras nações que conseguiram galgar alguns degraus na hierarquia produtiva internacional, aliás: o “resto” de sua *Ascensão do Resto*. Para a autora, a principal lição a se tirar da experiência coreana é que a “força atrás da industrialização tardia é um forte estado intervencionista” (AMSDEN, 1989, p. 55). De fato, dificilmente poderíamos conceber um país pequeno e atrasado como a Coreia do Sul tornando-se uma potência industrial capitalista em um período curto de tempo sem adotar ações de monta para alterar as condições existentes de mercado – e a constituição de companhias campeãs nacionais foi parte importante desse processo. Para aprofundarmos nossa compreensão sobre esse fenômeno, parece apropriado analisarmos um outro caso, mais recente, de desenvolvimento com *catching-up* industrial, avaliando qual a relevância, para ele, de grandes grupos de capital nacional.

### **2.3. O caso chinês**

O espetacular crescimento econômico da República Popular da China nas últimas décadas do século XX e em inícios do século XXI transformou-a em um dos principais tópicos da Economia Política Internacional contemporânea. Da mesma forma que a Coreia do Sul há alguns anos, a China tornou-se base para reflexão acerca da relevância da ação governamental para o desenvolvimento econômico com emparelhamento produtivo. Neste caso, não só porque o Estado direcionou o investimento para setores considerados prioritários, mas também porque ele é detentor direto ou indireto de muitas empresas no país, estipulando

planos de ação que integram o capital internacional à sua política de investimento de forma a avançar na capacitação tecnológica da indústria. O projeto chinês, por outro lado, tem efeitos geopolíticos mais graves, e estrutura-se em um contexto econômico e ideológico bem diferente daquele no qual se deu o processo do seu vizinho. De tal forma, os debates sobre a natureza do avanço produtivo na China evocam uma outra base analítica, que deve considerar também que lidamos com um processo que ainda está ocorrendo, e que envolve diferentes narrativas sobre os seus beneficiários.

Sob essa ótica, antes de analisar os pormenores da institucionalidade do desenvolvimento econômico chinês, cabe entender o contexto no qual se deram as opções estratégicas de política econômica do país, que engendraram o atual quadro. Pois assim como o caso de desenvolvimento coreano ganha cores se compreendido como uma busca de independência em um contexto de ameaça externa, o caso chinês também se torna mais afeito a comparações se vislumbrado como uma reação a um ambiente internacional considerado hostil pelos seus líderes.

Como nos interessa o processo especificamente capitalista de desenvolvimento chinês, é interessante estabelecer aproximadamente quando e de que maneira o seu sistema econômico deixou a lógica planificadora de origem soviética para assumir a natureza mais descentralizada e voltada à ação lucrativa a partir da contratação da mão de obra “livre” características do modo de produção capitalista. Há alguma controvérsia sobre a questão<sup>21</sup>, mas pode-se considerar que a abertura chinesa ao sistema capitalista internacional se dá ainda em fins dos anos 1970, quando Deng Xiaoping inicia as reformas liberalizantes na economia. Esse movimento, é importante dizer, tem suas origens no começo da década de 1970, quando os Estados Unidos decidiram retirar o embargo comercial imposto ao país e abrir-lhe financiamento. Tais ações, que serviam ao propósito norte-americano de enfraquecer a influência da União Soviética na Ásia, acabaram por reaproximar os chineses da lógica produtiva capitalista antes dos russos – e em condições que não se traduziram no caos político e social que levou ao desmantelamento da União Soviética.

Diante da mão estendida dos EUA, a estratégia chinesa de desenvolvimento econômico elaborada no final dos anos 1970 subordina-se aos objetivos políticos de reunificação do seu território, com a especificidade de manter Formosa sob controle e de lutar

---

<sup>21</sup> Há muito debate ainda hoje acerca da natureza do capitalismo chinês e da sua relação com um modelo socialista, visível por exemplo no trabalho de Naughton (2017). Para os nossos fins, a despeito de grande controle do governo sobre a economia, desde que o planejamento central cedeu espaço à iniciativa privada na apropriação do excedente econômico e nas decisões de investimento, e estas passaram a se basear em um mercado de trabalho relativamente desregulado, parece consistente dizer que há um sistema capitalista na China.

contra o “hegemonismo” da União Soviética. A questão correlaciona-se, portanto, com o papel que a estratégia de defesa e o exército têm no projeto chinês. Pois entre a revolução em 1949 e os anos 1990, duas grandes questões definiram a posição geopolítica do país: a primeira foi a sua defesa territorial – primeiro visando conter os Estados Unidos e depois a União Soviética –; e a segunda relacionou-se com o controle de forças separatistas e fragmentadoras do poder central, politicamente incentivadas por Taiwan. Nesse contexto, o plano chinês de modernização econômica estava intrinsecamente ligado à modernização do seu exército, visando preservar a unidade nacional e as instituições políticas então existentes. Para as autoridades, era imperioso desenvolver capacidade industrial e tecnológica que fossem capazes de lidar com o desafio de defender o território do país. Assim, a abertura econômica, que foi considerada ao final dos anos 1970 a forma mais eficiente de atingir tal objetivo, “jamais deixou de ser uma estratégia de manutenção do monopólio do poder político do PCC” (MEDEIROS; FIORI; SERRANO, 2008, p. 227). A indústria militar estatal, nesse contexto, se tornaria uma das principais forças motrizes da economia chinesa, tendo como objetivo último tornar-se suficientemente forte para garantir a integridade da República Popular da China sob o poder unificador do partido comunista.

Um projeto desenvolvimentista efetivo para a indústria bélica, contudo, teria que enfrentar alguns problemas estruturais da China, como a baixa produtividade agrícola e a pressão populacional sobre os centros urbanos, além da dependência do financiamento externo para compra de máquinas e equipamentos. Para lidar com essas questões, segundo Medeiros (1999), o citado “convite ao desenvolvimento” feito pelos EUA nos anos 1970 foi essencial, pois a expansão das exportações e o acesso ao crédito permitiram ao governo chinês implementar um volumoso programa de importações de máquinas e equipamentos, essenciais à modernização da indústria pesada, sem que isso levasse em um primeiro momento a grandes mudanças na organização institucional da produção chinesa – até então basicamente estatal.

Focando primeiramente na produção de bens de baixo valor agregado e grande escala para maximizar suas exportações e lidar com a restrição de divisas, já no início da década de 1980 a China seria um dos maiores exportadores de têxteis para os Estados Unidos. A partir desse status, o governo daria início a políticas de alteração mais estrutural na sua organização econômica e industrial, visando aprofundar a industrialização, levando-a para ramos mais complexos e se aproveitando da macroeconomia expansiva em voga no Leste Asiático que, por sua vez, dava origem a capitais exportáveis, sobretudo no Japão, Hong Kong e Formosa.

Seguindo Medeiros (1999), no início dos anos 1980 a China deu início a um programa de reformas econômicas que se baseou, sucintamente, em: i) modificação na utilização da

terra, que permitiu aos camponeses apropriarem-se de parte do seu excedente produtivo; ii) promoção de exportações e proteção do mercado interno; iii) formação de grandes empresas estatais (com ou sem joint ventures) na indústria pesada, com crescente autonomia gerencial e financeira, mas subordinadas a um planejamento central; iv) reforma das empresas estatais; v) promoção das empresas coletivas; vi) transição gradual de um sistema de preços controlados para um sistema misto de preços regulados, controlados e de mercado.

O principal resultado dessas reformas foi um aumento da produtividade e dos salários no campo, que expandiram a demanda por bens industriais básicos, cuja produção também cresceu. A partir de condições macroeconômicas propícias garantidas pela política governamental (câmbio e juros favoráveis aos investimentos produtivos), as empresas privadas passaram a ter papel crescente no fornecimento desses bens, ainda que as firmas de participação majoritariamente estatal tenham se mantido como as principais supridoras da economia, sobretudo em setores estratégicos com grande encadeamento industrial, como refino de petróleo, química, carvão e bens de capital.

As reformas de inícios dos anos 1980 também levaram as empresas estatais a ganharem maior autonomia gerencial e acesso a crédito, mas elas ainda precisavam responder a um plano central de produção e controle. Com o passar dos anos, porém, esse plano se tornou menos relevante, e reduziu-se a um controle regionalizado de oferta e preço de alguns bens básicos. Seguindo a mesma lógica estrutural, a organização industrial no país também se altera. A partir de meados dos anos 1980, com a inserção maior do capital privado e estrangeiro na economia, ocorrem fusões, aquisições, investimentos conjuntos, joint ventures com empresas transnacionais e estratégias articuladas entre empresas estatais. Estas últimas continuam centrais ao sistema produtivo, e a estrutura industrial passa a ficar mais concentrada, de forma que o governo chinês, quando não é o único proprietário das empresas, possui participação majoritária em setores considerados estratégicos.

O movimento geral foi, assim, de redução do escopo e profundidade do planejamento central, ao mesmo tempo em que as empresas estatais eram centralizadas e integradas, de forma a unificar e conectar seus mercados. Na opinião de Medeiros (1999, p. 404), “a combinação entre um movimento de concentração dos mercados e um de descentralização do planejamento é um dos fatos mais originais da via chinesa de industrialização”. Como enfatiza o autor, essa combinação foi demasiadamente facilitada pelo nível de atraso que prevalecia na economia chinesa e pela relativa descentralização empresarial que já existia no país desde os anos 1960, decorrente da sua grande extensão territorial e da decisão de Mao de levar investimentos militares e industriais para o interior. De toda forma, testemunhou-se, a

partir dos nos anos 1980, um processo de “racionalização e unificação dos mercados locais, conduzido pela grande empresa, [que] afirma a natureza do capitalismo (de Estado) na China” (MEDEIROS, 1999, p. 405).

Ao mesmo tempo, e reproduzindo o modelo coreano, estruturaram-se Zonas Econômicas Especiais (ZEE) na costa do país, com grandes vantagens de custo para exportação. Essa foi uma das mais importantes iniciativas no sentido de abrir o território chinês para as empresas estrangeiras estritamente privadas desde a revolução de 1949. Esse modelo garantiu que não houvesse nenhuma restrição externa ao crescimento no país enquanto este executava políticas voltadas à industrialização:

“A política econômica chinesa, tal como praticada desde os anos 1980, induziu simultaneamente ao desenvolvimento do mercado interno e à promoção de exportações. É possível falar na existência de dois regimes. O regime de promoção de exportações foi estabelecido com as ZEE, que se espalharam ao longo das zonas costeiras. [...] As empresas vinculadas às ZEE possuem liberdade cambial e beneficiaram-se de isenção de impostos. A política chinesa, com esse regime, é atrair investimentos e divisas. [...] As empresas que não se encontram sob o regime das ZEE, subordinam-se à política chinesa de comércio exterior, fortemente protecionista e dirigida simultaneamente para as exportações e para o desenvolvimento do mercado interno” (MEDEIROS, 1999, p. 401)

Para dar continuidade aos ganhos de produtividade e auxiliar na expansão da indústria cuja participação privada era crescente, o governo chinês também flexibilizou o regime de emprego vitalício nas estatais. Inicialmente, passou-se a um regime de contrato por tempo determinado que seria, no início dos anos 1990, utilizado para diminuir o número de funcionários das estatais. O aumento da taxa de desemprego decorrente dessa ação rebaixou salários e permitiu à indústria incorporar mão de obra barata visando ao seu processo de expansão com competitividade internacional. Assim, com o objetivo de servir também ao mercado externo, novos produtos e padrões de consumo foram introduzidos na sociedade chinesa (MEDEIROS; FIORI; SERRANO, 2008, p. 189). Entretanto, como exposto por Nogueira (2011), esse avanço do consumo industrial foi feito ao custo de uma piora contínua na distribuição de renda.<sup>22</sup>

A integração chinesa ao sistema capitalista internacional se fazia, portanto, dentro de uma lógica de liberalização de mercado no que tangia aos determinantes de custo do trabalho, com ganhos de autonomia à gestão microeconômica de uma série de empreendimentos. Ao mesmo tempo, havia uma política deliberada do governo visando a centralização ou

---

<sup>22</sup> Como a autora apresenta, é ilustrativo que o índice de gini do país tenha passado de 0,29 em 1980 para 0,47 em 2008. Desde então, há evidências de que o índice tenha retrocedido diante de algumas políticas distributivas acionadas pelo governo chinês. Os resultados, contudo, ainda são modestos. De acordo com Jain-Chandra et al (2018), o índice de gini ficou em 0,46 para o ano de 2016.



consolidação da produção em grandes empresas de setores considerados estratégicos para a política de autonomia do país. Esse esquema, se gerava progresso industrial, também produzia uma piora na sensação de desigualdade e de insegurança do trabalho, o que levou a conflitos sociais e protestos como o da Praça da Paz Celestial, em Pequim, em 1989. Quase ao mesmo tempo, às tensões sociais internas agregou-se um quadro externo de mudança e instabilidade, com o desmantelamento da União Soviética entre 1990 e 1991 – o que merece uma nova digressão sobre a influência do contexto geopolítico sobre a política econômica chinesa.

Desde o citado conflito na Praça da Paz Celestial, e sobretudo a partir de 1991, no vácuo de poder deixado pela queda da União Soviética, a relação dos Estados Unidos com a República Popular da China modifica-se substancialmente. Esta deixa de ser vista como uma aliada e passa a ser entendida como uma barreira à influência norte-americana na região asiática. Da mesma forma, a China passa a ver os norte-americanos como a principal ameaça à sua segurança nacional, a despeito da grande ligação econômica entre os dois países. Inúmeros fatos contribuíram para esse sentimento, mas o envio de cruzadores à Taiwan e as alianças militares entre os estadunidenses, japoneses e australianos nos anos 1990 são os mais óbvios. A guerra do golfo também deixara patente o atraso chinês em termos de armamento e doutrina militar. Nesse contexto, a continuação do progresso econômico com alguma autonomia mantinha-se como a única forma de reforçar o poder bélico e político chinês – e o aprofundamento da sua integração com o sistema capitalista global a partir de empresas de capital majoritariamente nacional tornou-se parte inextrincável desse projeto, sobretudo porque se entendia que somente tais empresas poderiam desenvolver a capacitação industrial e tecnológica no seu território, de forma a permitir a sua apropriação pelo exército. O desenvolvimento local de armamento avançado tornou-se, então, a maior prioridade da indústria chinesa, e os gastos militares do governo central expandiram-se sobremaneira a partir de 1991 (MEDEIROS; TREBAT, 2015). Politicamente, reforçou-se o apoio dos militares à modernização econômica e ao monopólio do poder do PCC.

Criou-se assim um contexto em que a abertura gradual da economia em alguns âmbitos, conjuntamente ao controle de setores estratégicos pelo governo através de grandes empresas nacionais (com participação variável do próprio Estado), convergiram de forma a acelerar ainda mais o crescimento econômico da China. Como já mencionado, esse arranjo só foi possível em função do poder organizador do Estado chinês, que entrou unido em uma estratégia econômica tendo o Exército e o PCC como avalistas. A formação de um complexo industrial militar voltado para a produção de armas mais modernas é parte essencial desse projeto, cuja execução se deu pela centralização da política de compras e pela redefinição de



prioridades, organizadas sob a direção do Departamento Geral de Armas e da Comissão de Ciência, Tecnologia e Indústria para a Defesa Nacional (MEDEIROS; FIORI; SERRANO, 2008, p. 262). O orçamento militar passou a ter impactos crescentes sobre a capacitação tecnológica das empresas chinesas, o que auxiliou a expansão da infraestrutura de telecomunicações no país, bem como o fortalecimento de desenvolvedores de software e tecnologia da informação em geral (MEDEIROS; TREBAT, 2015)

Destarte, a ação do Estado para o desenvolvimento na China continuou através da seleção estratégica de setores nos quais deveria haver investimento e intervenção protetora direta do próprio Estado – deixando os demais sob controle privado. Assim, os anos 1990 testemunharam também um relevante programa de privatizações que, de acordo com Nogueira (2011, p.187), teve como principais beneficiários não investidores estrangeiros ou uma elite estabelecida, mas sobretudo os gerentes das próprias fábricas que foram postas à venda. Por volta de 1995 estabelece-se uma política de privatização das pequenas e médias empresas estatais, que seria seguida por uma abertura do capital das grandes indústrias básicas, “pilares” do projeto chinês de desenvolvimento, transformadas em corporações com propriedade acionária diversificada.

De tal sorte, a fatia privada do capital nos setores produtivos chineses continuou a crescer na década de 1990 não apenas por conta da rápida expansão das iniciativas privadas do setor não-estatal, como também por conta da privatização dos ativos estatais e da abertura de capital das corporações em meados da década. A participação privada nas grandes corporações chinesas aumentou nos promissores setores vinculados à urbanização, como siderurgia, alumínio, cimento, construção civil, infraestrutura e automotivo. Destaca-se, contudo, que o governo chinês nunca fez das privatizações uma política oficial, e não houve uma legislação nacional para regular o processo para além de algumas poucas linhas gerais, intencionalmente pouco claras – o que serviu para manter muitas dessas empresas sob controle nacional ou para integrá-las diferentemente no conjunto de ações estatais<sup>23</sup>.

Como apontam Hemphill e White III (2013), a mesma opacidade legislativa foi utilizada como modelo pelo governo chinês para dar forma à sua política de reforço à indústria e ao capital nacional. Nesse sentido, um instrumento de política industrial muito

---

<sup>23</sup> De acordo com Chang (2007, p. 97), desde os anos 1980 a maior parte das privatizações na China se deu sob o slogan de “zhuada fangxiao” (que se traduz aproximadamente como “segurando as grandes, deixando as pequenas irem”). Mas nesse processo os chineses criaram um novo tipo de empresa, de propriedade híbrida, chamada de TVE (township and village enterprise). Tais empresas pertencem, em termos formais, a entidades governamentais locais. Contudo, elas acabam operando como se fossem propriedade privada de figuras políticas regionais.

utilizado pelo governo chinês, em especial a partir dos anos 1990, é o seu poder de compras públicas. Esse poder, ressalte-se, não se limita às compras via orçamento fiscal do governo central, mas inclui os grandes projetos das empresas estatais, inclusive os setores de infraestrutura, tais como construção, aviação, engenharia, arquitetura, transporte, energia e água.

Em linhas gerais, para que as empresas possam vender para o governo (mas não necessariamente para todas as estatais) elas precisam estar em conformidade com uma série de requisitos técnicos e estar certificadas por órgãos públicos. Como colocado por Nogueira (2015, p. 73), diferentes órgãos governamentais implementaram políticas preferenciais, catálogos de produtos, redes de financiamento e outros instrumentos para favorecer o desenvolvimento de tecnologias e produtos com propriedade intelectual chinesa. Em teoria, nada impediria que quaisquer empresas baseadas na China, independentemente da origem do seu capital, fossem certificadas e se tornassem fornecedoras do governo. Tal decisão dependeria da capacidade da firma executar atividades de inovação no país e produzir bens passíveis de apropriação intelectual. Entretanto, até inícios da década de 2010, poucos fornecedores cujo capital provinha do estrangeiro conseguiam se certificar, havendo clara preferência por produtos e marcas chinesas – o que gerou inclusive a reação das associações de comércio de Estados Unidos, Canadá, Europa, Japão e Coreia do Sul. Esse esforço também é complementado pelo estabelecimento de padrões técnicos especificamente chineses, o que acaba servindo à proteção e fomento de firmas de capital chinês em setores técnicos específicos. Nesse contexto, também é essencial ressaltar o papel dos bancos estatais, que foram os principais financiadores da atividade produtiva na China desde os anos 1970, evitando qualquer compressão do crédito vinda do exterior – o que, aliás, provavelmente ajuda a explicar por que a China passou relativamente incólume pela crise asiática de 1997 e pela retração originada nos Estados Unidos em 2008.

Outro instrumento usado em prol da indústria chinesa foram as ZEE. Como já colocado, o país utilizou-se das ZEE para absorver e controlar o ingresso de capitais estrangeiros. Destaca-se, contudo, que uma das principais motivações para a continuidade da abertura chinesa ao IED nessas Zonas foi permitir a absorção de tecnologia e métodos de produção estrangeiros a fim de modernizar sua indústria. Não é trivial conseguir que o investimento externo dissemine tecnologia na economia nacional, mas a China logrou resultados positivos nesta área ao condicionar o acesso ao seu mercado a difusão tecnológica,

sobretudo através da exigência de constituição de joint ventures do investimento estrangeiro com o capital chinês<sup>24</sup>. Na virada do século, essa exigência para formação de joint ventures foi eliminada na maioria dos setores. Contudo, ainda é comum a exigência de que uma firma 100% estrangeira estabeleça um centro de treinamento, pesquisa e desenvolvimento ou laboratório em uma universidade ou instituto de pesquisa chinês quando da expansão dos seus investimentos.

Para os nossos objetivos, o mais importante é distinguir, em todo esse aparato institucional que vem sendo construído desde os anos 1990, um claro esforço de criação de grandes empresas nacionais capazes de desenvolver tecnologia de forma independente dentro da República Popular da China, visando chegar à liderança de cadeias produtivas de alto valor agregado. Segundo Hemphill e White III (2013), tendo essa meta, o ímpeto privatizador do governo chinês foi inclusive contido a partir de meados dos anos 2000, e novas políticas de subsídio às empresas nacionais – normalmente controladas pelo Estado – foram acionadas, de forma a lhes garantir competitividade nos setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país<sup>25</sup>. Os autores apresentam, ademais, uma série de ações do governo em termos de legislação que indicam protecionismo crescente à indústria nacional a partir de 2010, com destaque para o reforço de políticas de compra discriminatórias, além do estabelecimento de restrições tarifárias e ao investimento estrangeiro em certos setores. Sob essa ótica, as empresas estrangeiras são atraídas para a China em função da lucratividade esperada para o curto prazo; contudo, se considerassem os efeitos de mais longo prazo, talvez essas empresas alterassem sua estratégia. Afinal, seus investimentos estão criando a competição que se apropria das suas vantagens comparativas e poderá levar à criação de empresas que controlarão importantes cadeias de valor global – com os respectivos rebatimentos no seu poder de mercado, bem como em questões geopolíticas. Estariam, então, as grandes multinacionais capitalistas criando seus coveiros ao investirem na China?

Sem dúvida, há uma política do governo chinês para desenvolver grandes empresas

---

<sup>24</sup> Para Hemphill e White III (2013, p. 197), essas empresas formadas por joint ventures foram (e são) os germens das campeãs nacionais chinesas, pois servem à centralização e concentração de capital com avanço tecnológico e reforço do encadeamento produtivo. Seu objetivo seria levar a ganhos de posição do país nas cadeias globais de valor. Voltaremos a isso, mas é interessante citar que as indústrias eletrônica, de máquinas, petroquímica, de automóveis e de materiais para construção foram todas declaradas indústrias ‘pilares’ no Programa Nacional de Política Industrial para os anos 1990. O plano, lançado em 1994, restringiu por uma década o acesso de investidores estrangeiros a esses mercados, exceto nos casos em que havia transferência de tecnologia para empresas chinesas (NOGUEIRA, 2015, p. 67).

<sup>25</sup> O objetivo declarado do governo chinês desde meados da década de 2000 (STATE COUNCIL, 2006) é promover a ascensão nas cadeias de valor globais por meio de empresas nacionais que sejam detentoras de propriedade intelectual visando aumentar a competitividade industrial do país – e sua capacidade de extrair renda desses processos, poderíamos adicionar.

nacionais com participação estatal visando assumir a liderança de mercados estratégicos. Para tanto, as empresas estrangeiras são colocadas na situação em que podem obter grandes lucros no curto prazo a partir do repasse, para aquelas grandes empresas chinesas, de conhecimento relevante para o desenvolvimento produtivo. É, de fato, uma situação com potencial de conflito econômico no médio prazo. Há inclusive um paralelo que pode ser traçado entre o influxo de recursos dos EUA para a China entre fins do século XX e inícios do século XXI com o que ocorreu da Inglaterra para os EUA aproximadamente um século antes. Neste caso, a Inglaterra acabou ajudando a financiar o fortalecimento do país que viria a tomar a sua posição como *hegemon* do sistema capitalista internacional.

Não se pode afirmar, contudo, que a China vá tornar-se, a partir disso, um novo poder hegemônico do sistema internacional e que isso se dará de forma conflituosa. Cabe ponderar que mesmo com essa política, a China ainda não é sede de nenhuma grande empresa líder das cadeias globais de valor. Breznitz e Murphree (2011), por exemplo, veem a política chinesa como exemplo a ser seguido exatamente pela sua capacidade de inserir a indústria nas cadeias globais de valor sem a necessidade de inovações endógenas radicais. De toda forma, a política econômica chinesa até agora não difere tanto de outras que já foram executadas por outros países, seja para proteção das suas indústrias, seja na escolha de setores e empresas para apoio prioritário – a maior participação direta do Estado na atividade empresarial, talvez, seja o traço mais específico da experiência chinesa<sup>26</sup>. Assim, seus resultados não devem ser tão diferentes de outros alcançados no passado: a criação de novos conglomerados empresariais líderes em alguns setores, capacitados a concorrer e inovar dentro de indústrias novas ou já estabelecidas.

Evidentemente, depois de tantos anos de crescimento com mudança estrutural na China, há exemplos de empresas apoiadas pelo citado aparato governamental que despontam em suas respectivas áreas, internacionalizando-se de forma agressiva e aproximando-se das suas fronteiras produtivas e tecnológicas. O caso de empresas de energia (State Grid), eletrônica e tecnologia da informação e comunicação (Huawei) são os mais conhecidos, mas empresas do setor automobilístico e aeroespacial também tem atingido altos níveis de qualidade e produtividade (MEDEIROS; TREBAT, 2015). Entretanto, para a grande maioria

---

<sup>26</sup> Milberg e Winkler (2013, p. 97, tradução nossa) apontam que “o sucesso exportador chinês dependeu fortemente da proteção seletiva, controles cuidadosos do investimento estrangeiro e hábil administração cambial. O sucesso chinês não é uma réplica das estratégias de Coreia do Sul, Taiwan ou de outros países do leste asiático, sobretudo pela sua maior dependência de empresas estatais, uso extensivo de capital estrangeiro [...] e um processo descentralizado de alocação de recursos. Não obstante, o rápido crescimento chinês direcionado pelo Estado e com grande intervencionismo cabe como uma luva na tradição desenvolvimentista do leste asiático”.

dos analistas, o esforço ainda está “na tentativa de construir uma base de inovação nacional que permita às empresas nacionais deter a propriedade intelectual dos produtos e serviços comercializados nas cadeias globais” (NOGUEIRA, 2015, p. 58). As possibilidades de surgimento de um grande competidor pela hegemonia do sistema internacional, contudo, existem. Estão postas pelo contínuo crescimento econômico da República Popular da China a partir do seu acoplamento industrial ao sistema capitalista hoje liderado pelos Estados Unidos – que, contraditoriamente, abre espaços para contestação da sua liderança em alguns setores estratégicos. Se isso colocará fim ao desenvolvimento chinês por força das retaliações norte-americanas ou se criará um novo sistema bipolar ou um novo hegemon são especulações que fogem ao escopo da presente dissertação. O modelo de desenvolvimento chinês, contudo, mostra-se bem eficaz até o momento e, por isso mesmo, conflituoso em termos geopolíticos.

Para finalizar essa seção, cabe um resumo: o caso de desenvolvimento chinês tem como características específicas a conciliação de mecanismos de planejamento central com descentralização administrativa; a introdução gradual e controlada de mecanismos de mercado; o sistema de contrato no campo; a criação de zonas econômicas especiais; joint ventures entre empresas nacionais e internacionais que levam à transferência tecnológica; e a manutenção e defesa das grandes empresas nacionais, normalmente com participação majoritária estatal, nos *commanding heights* da economia. Esse arranjo, que resultou em forte crescimento econômico, utilizou-se do planejamento governamental, de empresas estatais com peso relevante na economia, do quase monopólio (estatal) da terra, da proteção industrial e da seleção de setores prioritários para as inversões – uma receita que seria considerada desastrosa se seguíssemos os receituários mais ortodoxos da ciência econômica, mas que tem gerado o maior crescimento econômico do mundo nas últimas décadas. Entre os pontos mais importantes, nesse caso, está entender a origem de todo o citado aparato institucional, e os objetivos defensivos que ele perseguia: ao contrário dos demais Estados do Leste Asiático com grandes taxas de crescimento na segunda metade do século XX e início do século XXI, a China nunca abriu mão da sua estratégia de defesa autônoma, com capacidade nuclear independente. Essa foi, aliás, a sua principal motivação desenvolvimentista, que vem logrando bons resultados ao basear-se na concentração e centralização do capital nacional.

#### **2.4. Considerações Finais**

Os dois casos analisados neste capítulo apresentam processos de desenvolvimento (ou seja, crescimento econômico com mudança produtiva) nos quais a utilização de grandes empresas de capital nacional foi essencial para o seu sucesso. Tanto na experiência chinesa

quanto na experiência coreana, contudo, as empresas campeãs nacionais integraram projetos mais amplos de articulação institucional do Estado em prol de uma maior independência industrial, tecnológica e bélica, tendo em vista um quadro geopolítico considerado hostil. Assim, a constituição de grandes conglomerados nacionais fez parte de um esforço de política que envolveu aspectos não apenas econômicos – ainda que esses tenham sido, obviamente, determinantes. Nesse contexto, as preocupações da teoria econômica ortodoxa com a ineficiência das escolhas lideradas pelo Estado e por grandes empresas não se fizeram sentir, como atestam os resultados dos dois países. Seguindo Milberg e Winkler (2013, p. 97), aliás, pode-se dizer que esses “milagres econômicos asiáticos” foram “majoritariamente resultado de uma seleção industrial cuidadosa, protecionismo, promoção das exportações e de outros subsídios, além da manipulação da taxa de câmbio” – o que corrobora muitos dos argumentos de natureza mais heterodoxa sobre o desenvolvimento apresentados no capítulo anterior.

Do ponto de vista qualitativo, pode-se dizer que a Coreia do Sul atingiu os objetivos desejados da sua política, com alguns dos seus *chaebols* operando hoje nos ramos mais avançados da indústria e dando forma a empresas líderes de cadeias globais de valor. Com isso, o país adentrou o restrito grupo de nações consideradas desenvolvidas, permitindo que a sua população acessasse ocupações mais produtivas e participasse no excedente econômico das atividades mais avançadas da economia global. Interessantemente, a partir de meados dos anos 1990, há a adoção de uma agenda mais liberal na Coreia do Sul, a qual parece típica dos países que “chutam a escada” (CHANG, 2003) ao atingir as fronteiras do desenvolvimento econômico.

A República Popular da China, por outro lado, ainda não conta com nenhuma empresa líder de uma cadeia de valor internacionalmente relevante. Não obstante, seu processo de desenvolvimento de contornos capitalistas iniciou-se mais tardiamente, e o país, além de crescer vertiginosamente nos últimos anos com avanço produtivo em inúmeros setores, acumula casos de empresas que se internacionalizam e aproximam-se das respectivas fronteiras tecnológicas. No mesmo sentido, há grandes avanços de renda e consumo para a população, ainda que estes estejam sendo apropriados de forma um tanto desigual – o que, todavia, é esperado do crescimento capitalista.

Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que os dois casos são exemplos bem-sucedidos do uso de políticas alinhadas à crítica estruturalista para engendrar o desenvolvimento capitalista nos países periféricos. Como colocado no capítulo anterior, sobretudo se consideramos a estruturação das cadeias globais de valor contemporâneas, a posição de um país como produtor de bens “commoditizados” e de baixo valor agregado não é

uma posição desejável, pois dificilmente se consegue deslanchar um processo de ganho de produtividade e desenvolvimento tecnológico a partir dela. As taxas de lucro e as condições competitivas impostas por esses mercados de bens primários não permitem a alavancagem necessária à industrialização qualificada. Por isso que os casos chinês e coreano são de grande interesse para outros países em desenvolvimento, como o Brasil, pois a sua inserção nas cadeias produtivas globais não ficou limitada à montagem de bens simples consumidos nas economias centrais. Ambos os países utilizaram-se de instrumentos diretos e indiretos de centralização de capital em mão nacionais, progredindo na hierarquia das cadeias globais de valor a partir deles. Com isso, aumentaram a sua independência econômica e sua apropriação de rendas derivadas do domínio tecnológico do padrão de consumo global.

A Coreia do Sul já levou o processo aos seus limites lógicos, enquanto a China ainda está ascendendo na hierarquia das cadeias produtivas não apenas através da sofisticação da sua pauta exportadora, mas também por meio da internacionalização de suas firmas líderes (NOGUEIRA, 2015). Nos dois casos, porém, fica claro que a seleção das empresas campeãs nacionais não parece se direcionar para o desenvolvimento de pretensas vantagens comparativas estáticas de companhias já existentes, mas sim para o apoio a grupos empresariais que demonstrem maior capacidade (técnica e financeira) para avançar em atividades mais complexas e rentáveis da cadeia produtiva. Assim, alcunhar essa política de “picking winners”, como fazem alguns autores, parece um tanto impreciso quando tratamos de uma prática histórica na qual se buscou, na verdade, promover escala, capacitação técnica e flexibilidade financeira de grandes empresas nacionais visando seu posicionamento estratégico no plano da economia global.

Como já foi destacado, tanto para Coreia do Sul quanto para a República Popular da China, a promoção de empresas campeãs nacionais integrou um grande conjunto de ações de resposta à conjuntura internacional. Tais ações tinham como objetivo último aumentar a sua independência política e econômica através do desenvolvimento industrial e, principalmente, da sua capacidade bélica. Nesse ponto, é preciso ressaltar as diferenças entre os dois países, pois a Coreia deu forma ao seu processo de desenvolvimento em um momento no qual as políticas protecionistas e nacionalistas tinham mais espaço na agenda econômica internacional – contando inclusive com o apoio dos EUA – e seus objetivos geopolíticos eram relativamente modestos. Como aponta Wade (1990, p. 346), aliás, todo o crescimento econômico do Leste Asiático entre as décadas de 1960 e 1990 não pode deixar de ser relacionado com fatores internacionais, que criaram as oportunidades para a integração da produção industrial de baixo custo à economia mundial:



“Os Estados Unidos ‘convidaram’ Taiwan, Coreia e Japão a se tornarem economicamente fortes em decorrência da sua localização no perímetro de defesa do Ocidente (o que os tornava mais estratégicos do que, por exemplo, as Filipinas, a Indonésia ou o Brasil). O Japão, a economia mais dinâmica do pós-guerra, tinha laços com a Coreia e com Taiwan vindos da sua proximidade e da história colonial. De tal forma, parte do sucesso das políticas intervencionistas no Leste Asiático deveu-se a condições históricas e internacionais favoráveis [...]. Dado que esses fatores diferem em outros tempos e lugares, há dúvidas sobre as possibilidades de outros países em outros momentos emularem o sucesso do Leste Asiático” (WADE, 1990, p. 346, tradução nossa).

Com efeito, nos anos 1960, uma conjunção de fatores geopolíticos abriu os mercados dos países avançados à produção estrangeira, ao mesmo tempo em que se estabeleceram condições de financiamento para muitas empresas e nações em desenvolvimento. Quais países se beneficiariam dessas condições internacionais, contudo, não estava completamente pré-determinado. Apesar de certas preferências estadunidenses, fatores de política doméstica, como a existência de alguma base industrial e um estado comprometido com políticas desenvolvimentistas e nacionalistas foram também essenciais. A Coreia do Sul, nesse sentido, foi o país que soube utilizar da melhor maneira a janela de oportunidade econômica que teve. Seus objetivos geopolíticos, ainda que possuidores de uma verve independentista, nunca atingiram grande escala nem se opuseram aos norte-americanos ou japoneses, o que lhe rendeu também certa tranquilidade para a consecução do seu projeto.

A República Popular da China, por sua vez, também iniciou seu projeto de desenvolvimento capitalista após uma abertura dos Estados Unidos devida a questões geopolíticas, ainda nos anos 1970. Contudo, seu maior impulso de crescimento ocorreu quando a economia global seguia sob uma batuta mais liberal, de forma que os seus movimentos passaram a ser vistos, pelos próprios EUA, como destabilizadores da hegemonia norte-americana sobre as relações internacionais. De toda forma, o país tem sido capaz de debelar as resistências estadunidenses ao seu projeto de desenvolvimento baseado em grandes empresas nacionais e intervenção estatal. A alta lucratividade das companhias estrangeiras que se instalam na China têm fornecido trunfos importantes nessa disputa; pois os rentáveis laços entre a economia chinesa e as empresas ocidentais, que começaram a se construir ainda nos anos 1980, têm mantido as pressões políticas sobre o país em níveis condizentes com a continuidade do seu processo de desenvolvimento.

O que se coloca, porém, é que o quadro geopolítico desde a queda da URSS é substancialmente diverso do que existia antes: os EUA tornaram-se a potência hegemônica do sistema internacional e não possuem mais motivos para fazer “convites” ao desenvolvimento econômico para terceiros. Qualquer projeto nacional de desenvolvimento, portanto, tem que lidar com essa hegemonia, e compreender suas diversas manifestações, que vão da imposição



do dólar como moeda internacional ao uso discricionário do poder militar estadunidense. A China, a partir de uma base industrial preexistente, conseguiu estabelecer uma relação simbiótica com empresas ocidentais antes da ascensão final dos norte-americanos na arena global, o que lhe permitiu manter seu projeto nacional desenvolvimentista, a despeito dos ares liberais que passaram a predominar na economia mundial a partir dos anos 1980.

Para os demais países em desenvolvimento, entretanto, a busca do avanço econômico nas últimas décadas não tem sido tarefa fácil. A lógica de operação das empresas transnacionais e os determinantes de comércio internacional da OMC, conjuntamente com a hegemonia norte-americana sobre as instituições supranacionais, tem tornado difícil qualquer retomada de projetos de desenvolvimento – e afora a China, não temos visto mudanças estruturais na hierarquia centro-periferia da economia global.

Especificamente no Brasil de fins da década de 2010, como já dissemos, a intervenção estatal em defesa do capital nacional parece ter caído em descrédito após a execução do que foi considerado, em linhas gerais, uma política intervencionista equivocada, com apoio a campeões nacionais. Pelo que vimos nesse capítulo e no anterior, contudo, não parece sensato criticar o apoio a tais arranjos *per se*. É preciso avaliar o caso brasileiro detidamente, para entender o que faltou para que se deslanchasse no País uma política de desenvolvimento secundada por grandes empresas de capital nacional como na Coreia do Sul ou na China. Até porque, interessante, em fins dos anos 1970 o Brasil e a Coreia tinham muitas semelhanças em suas políticas econômicas: ambas eram intervencionistas e promoviam setores considerados estratégicos, com participação estatal quando necessário. Ambos os países também tinham altas taxas de crescimento, nos quais se vislumbrava um aprofundamento contínuo na complexidade industrial. O processo de desenvolvimento brasileiro, contudo, sofreu grandes reveses nos anos 1980, e não conseguiu se articular com o novo mundo liberal sob hegemonia norte-americana a partir dos anos 1990 como a Coreia e a China conseguiram. Pelo que expusemos, o fato de o País não possuir, nos momentos de crise, grandes grupos conglomerados nacionais articulados com um projeto de desenvolvimento provavelmente nos ajuda a entender parte da estagnação econômica brasileira desde então. Cabe agora analisar essa hipótese em maior detalhe.



## **CAPÍTULO 3: A política brasileira de campeões nacionais no século XXI**

### **3.1. Introdução**

A partir do arcabouço teórico desenvolvido nos capítulos anteriores, pretende-se, agora, avaliar a abrangência e a relevância da chamada “política de campeões nacionais” no Brasil durante os primeiros anos do século XXI – que se referem, basicamente, aos anos dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O presente capítulo irá, assim, analisar quais foram os principais grupos econômicos nacionais apoiados por políticas públicas no período, contrapondo os setores beneficiados e a forma do apoio recebido às considerações sobre a sua importância relativa e sobre a consistência da própria política econômica em curso. No mesmo sentido, serão problematizadas a discricionariedade das políticas de apoio ao capital brasileiro e a natureza dos seus resultados.

Como sob qualquer perspectiva os “campeões nacionais” não existiram isoladamente, pois o apoio ao capital, nesse período, se deu em um contexto de políticas industriais no Brasil, é essencial para um entendimento mais completo da questão discutirmos primeiramente a posição em que a estrutura produtiva do País se encontrava em inícios do século XXI e quais as ideias que guiaram a construção dos programas de desenvolvimento econômico a partir dela. Destarte, a próxima seção deste capítulo tecerá uma rápida análise histórica sobre a condição da economia brasileira em inícios do século XXI, apresentando algumas das concepções que existiam sobre as barreiras ao desenvolvimento econômico e industrial do País que parecem ter servido de guia às políticas que seriam adotadas posteriormente.

Em seguida, na terceira seção deste capítulo, se fará uma descrição sumária das políticas industriais desenvolvidas pelo governo no período em análise, buscando destacar seus principais objetivos e alguns dos seus resultados no que tange o apoio a setores específicos. Nesse quesito, especial atenção será dada ao papel do BNDES na política econômica e à sua integração com outros instrumentos de ação do Estado sobre a atividade produtiva, analisando criticamente o papel do banco na centralização de capital brasileiro e os indícios de uma efetiva política da instituição para viabilizar companhias campeãs nacionais.

A quarta seção procurará apontar os traços gerais do que foi alcunhado de política de campeões nacionais no Brasil recentemente. De forma a se concluir o capítulo, esboçaremos uma primeira avaliação dos resultados dessa pretensa política para o apoio do capital nacional no País e procuraremos, finalmente, responder às seguintes questões: podemos falar que houve uma política de campeões nacionais no Brasil? Em que sentido? O que a diferenciou e

limitou seus resultados em relação a outras experiências históricas?

### **3.2. A economia brasileira no início do século XXI**

Durante o século XX, e especialmente no período compreendido entre 1930 e 1980, a economia brasileira passou por mudanças radicais na sua estrutura produtiva. Nesse ínterim, o País deixou de ser eminentemente agrário para tornar-se urbano e industrializado. Destaca-se, sobretudo, que a participação da indústria no PIB passou de aproximadamente 11% em 1900 para mais de 34% em 1980 (BONELLI, 2005, p. 310), com claros ganhos de qualidade e produtividade da manufatura, que se traduzem, durante os anos 1980, na integração em território nacional de um núcleo da indústria de base (energia, metalurgia, química e bens de capital) com uma série de plantas produtoras de bens de consumo duráveis (CASTRO; SOUZA, 1985).

A despeito desse progresso, que também serviu a um grande aumento da renda per capita do País, o parque industrial brasileiro acumulava, em fins dos anos 1980, alguns problemas estruturais, que tornavam a sua manutenção e avanço tarefas um tanto complexas. A leitura de que a industrialização do País ainda possuía um caráter incompleto era difundida pois, em linhas gerais, a manufatura estava espacialmente concentrada e voltava-se para o mercado interno que, tendo renda concentrada e restrições de demanda, não permitia escalas e preços internacionalmente competitivos<sup>27</sup>. Ademais, a indústria de bens finais, majoritariamente pertencente ao capital estrangeiro, não montara estruturas inovadoras capazes de tornar o desenvolvimento tecnológico endógeno ao País – o que tampouco se lograra com a indústria de bens de capital nacional, um tanto limitada (SUZIGAN, 1992). Finalmente, o Brasil ainda estava às voltas com problemas históricos de estrangulamento externo de divisas, que redundavam em inflação para o conjunto da economia e na conseqüente preponderância do capital financeiro para a estrutura produtiva (MIRANDA; TAVARES, 1999).

Tal quadro não se traduzia, obviamente, em inviabilidade da indústria no Brasil, mas apontava para a necessidade de algumas mudanças de política econômica se houvesse interesse em fazer do parque produtivo existente o eixo central de uma nova rodada de

---

<sup>27</sup> Coutinho e Ferraz (1994, p. 33), por exemplo, avaliam que em comparação com os padrões internacionais, “no início da década de 1990 uma boa parte da indústria brasileira opera com equipamentos e instalações tecnologicamente defasados, apresenta deficiências nas tecnologias de processo, exhibe atraso quanto as tecnologias de produto, e dispênde pequena fração do faturamento em atividades de P&D. Demonstra, ainda, limitada difusão dos sistemas de gestão de qualidade [...] e apresenta relativa lentidão na adoção das inovações gerenciais e organizacionais”.

desenvolvimento capaz de reduzir a heterogeneidade estrutural do País. Havia, claro, leituras diferentes sobre como atuar frente aos pontos fracos da economia, mas pode-se dizer que diante do acirramento do conflito distributivo e do crescente caráter inercial da inflação, além da mudança de ares internacional, desde inícios dos anos 1980 o combate à espiral inflacionária e à instabilidade macroeconômica em geral vão assumindo lugar de destaque no discurso da maior parte dos economistas e técnicos de governo, de forma que qualquer projeto de desenvolvimento passa a estar subordinado não apenas ao programa de contenção de preços, mas também às concepções mais ortodoxas de como deslanchar novamente o crescimento econômico – o que demonstrava, ademais, a fraqueza, em termos de representação social, do capital industrial nacional (MORAES, 2018). Assim, desde fins do governo Sarney (1985-1990) mas sobretudo nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o foco da política econômica passou a ser a liberalização, de forma a estabelecer a “racionalidade” dos mercados ao mesmo tempo em que se combatia, sobretudo através da restrição financeira, a instabilidade inflacionária.

Sob tal concepção, que se tornava hegemônica, argumentava-se que ao aumentar a pressão competitiva e melhorar a previsibilidade das variáveis de preços, a indústria instalada no País poderia iniciar um novo ciclo de investimentos mais produtivos, que permitiria a sua participação nos mercados globais. Com maior liberdade de mercado e aprimoramento das instituições monetárias nacionais, esperava-se, também, que a restrição de divisas não se colocasse novamente como um problema para o crescimento do PIB brasileiro. Como já apresentamos no primeiro capítulo deste trabalho, essa visão, mais próxima do arcabouço teórico marginalista, não dá maior importância à questão da nacionalidade do capital, tampouco à constituição setorial do aparato produtivo de um país. Assim, em termos de políticas implementadas, importava mais a promoção da suposta eficiência alocativa de recursos via mercado do que questões relativas às potencialidades industriais do País.

Não por acaso, essa mudança de política, secundada pela elite econômica brasileira (MORAES, 2018; COUTINHO, 2005), veio acompanhada de uma alteração do contexto internacional. Como já aludido anteriormente, o fim da URSS veio coroar, em início dos anos 1990, o projeto econômico e político neoliberal que havia sido posto em prática pelos EUA e pela Inglaterra na década precedente, recolocando o dólar e as instituições financeiras norte-americanas no centro do processo de acumulação capitalista global (TAVARES, 1997). Diante desse quadro e da instabilidade herdada do período anterior, qualquer projeto de desenvolvimento nacional tornava-se, em inícios dos anos 1990, um tanto mais complexo, basicamente porque ele precisaria lidar diretamente – e quase exclusivamente – com os

ditames da economia norte-americana e do capital financeiro com ela coligado, limitadas que estavam as possibilidades de barganha com outros países.

A opção brasileira foi, nesse contexto, por um caminho de maior alinhamento estrutural com a política norte-americana, evitando conflitos com a nova potência hegemônica e adotando, ainda que lentamente, os princípios liberais do chamado Consenso de Washington. Essa nova linha ideológica, que viria a direcionar muito da governança econômica internacional, começou a desativar algumas das instituições desenvolvimentistas que existiam no Brasil, levando também à privatização de uma série de empresas nacionais e à abertura do País ao fluxo internacional de capitais durante os anos 1990.

Como já foi vastamente documentado, todo o arranjo de políticas implementadas nos anos 1990 é um tanto frustrado em suas intenções de dinamizar a economia brasileira. Parte integrante do projeto de contenção da inflação a partir da implantação do Plano Real, em 1994, o citado influxo de divisas internacionais teve efeitos cambiais importantes para a contenção de preços, mas sua manutenção, via juros altos, só serviu à perda de competitividade da indústria brasileira. Ao final do século XX, vislumbra-se uma perda de controle nacional em muitos setores<sup>28</sup>, e as empresas brasileiras enfrentam grande vulnerabilidade financeira, decorrente da falta de instrumentos com padrão de juros e prazo internacionais (COUTINHO, 2005). Emerge, assim, um acúmulo de insatisfações ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso: o crescimento do PIB é relativamente baixo (GIAMBIAGI, 2005), o desemprego permanece alto, as carências sociais se acumulam e há estagnação da estrutura produtiva, que dá sinais de desindustrialização (MORCEIRO, 2018). Com isso, as bases do governo passam a ser fortemente questionadas, e alternativas de projeto para o País passam a se colocar de forma cada vez mais clara.

Dentre as visões alternativas que vicejavam fora do consenso econômico mais amplo, muitas procuravam dentro da própria estrutura produtiva que o Brasil havia constituído algumas das causas da estagnação econômica que o País enfrentava. Seguindo a linha teórica desenvolvida nos capítulos anteriores, Coutinho (1999) e Miranda e Tavares (1999), por exemplo, tratam das limitações institucionais ao avanço da atividade produtiva brasileira como decorrências do baixo adensamento do capital nacional e da sua composição setorial,

---

<sup>28</sup> Diniz e Boschi (2003), analisando a reconfiguração da indústria após o período de reformas liberalizantes, confirmam alteração na estrutura da propriedade das 40 maiores empresas brasileiras que, além de deixarem de ter participação pública para tornarem-se majoritariamente privadas, tem o controle pelo capital estrangeiro passando de 37,5% para 45% entre 1989 e 1999. Coutinho (2005) também apresenta o crescente domínio, entre 1994 e 1998, das vendas no Brasil de empresas de controle estrangeiro nas cadeias de automóveis, eletroeletrônicos, computadores, telecomunicação, bens de capital e farmacêutico, entre outros.

bem como da sua pouca capacitação financeira. Os autores questionam, de tal sorte, as possibilidades de o Brasil continuar a avançar em termos produtivos a partir de uma agenda eminentemente liberal.

Nesse sentido, o trabalho de Coutinho (1999) é de especial interesse pois, como já apresentamos no capítulo anterior, o autor desenvolve sua argumentação contrapondo o processo de industrialização brasileira ao coreano, de forma a apresentar as insuficiências do projeto desenvolvimentista executado pelos governos militares e seus sucedâneos nacionais a partir de uma análise de composição do capital setorial. Como já destacamos, é relevante, na visão do autor, a formação de grupos econômicos privilegiados pelas políticas governamentais, os *chaebols*, como explicação para o sucesso de desenvolvimento da indústria pesada na Coreia do Sul. O Brasil, possuidor de grande mercado interno e de relações estabelecidas com o capital estrangeiro, contudo, não constituiu grandes empresas nacionais, mas procurou combinar o investimento estrangeiro nos setores mais avançados da indústria com fornecedores nacionais de insumos e matérias-primas. Para Coutinho (1999, p. 360), essa política levou a que o País não conseguisse construir “uma hegemonia do capital nacional sobre o sistema industrial recém-criado – em contraste flagrante com o caso da Coreia, onde a etapa da industrialização pesada se confundiu com a ascensão e consolidação dos grandes chaebols”.

Na opinião do autor, esse arranjo brasileiro levaria, quando da chegada da crise internacional de financiamento entre o fim da década de 1970 e o início da de 1980, a uma restrição de divisas com impacto relativamente elevado para a economia. Afinal, a atividade produtiva no País era essencialmente dominada por estrangeiros, e estes apresentariam um comportamento pró-cíclico forte, pois tinham a meta (de curto prazo) de manter o valor dos ativos no Brasil e remeter o maior fluxo de recursos possível para a matriz em momentos de crise. Com isso, o problema cambial e a inércia dos investimentos apareceriam de maneira mais acentuada do que em países com estrutura produtiva mais nacionalizada. Ademais, em termos conjunturais, a dificuldade de financiamento à atividade interna – muito restrita pela posição patrimonialista do capital bancário nacional diante de um contexto de incerteza e alta inflação – cobraram igualmente seu preço, restringindo as possibilidades de expansão da atividade produtiva brasileira.

Já a Coreia do Sul, apoiada em grandes grupos nacionais com financiamento majoritariamente estatal e integração regional, consegue, a partir de um novo plano de investimentos articulado com o Japão, dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento, tornando-se um país economicamente “central” nos anos 1990. Como apresentado por

Coutinho (1999), a disposição de governo e empresários em dar continuidade ao projeto desenvolvimentista foi flagrantemente superior no país asiático quando comparado com o caso brasileiro – e no momento em que o mercado financeiro internacional voltou a fornecer liquidez para a periferia, nos anos 1990, a Coreia utilizou os recursos para alavancar a expansão dos grandes grupos nacionais; enquanto isso, no Brasil, assistiu-se ao já citado ciclo de desnacionalização da economia.

Miranda e Tavares (1999) esposam uma leitura bem próxima dos acontecimentos e apontam que a contínua desnacionalização da economia brasileira é decorrência do seu próprio processo de industrialização originário, altamente dependente do IED, que só adquiriu algum caráter de financiamento e investimento autóctone durante um curto período de bonança orçamentária nos anos 1970 – cujo caráter efetivamente nacional ficou, todavia, restrito a alguns apoios realizados pelos bancos públicos, com destaque para o BNDES. Na leitura dos autores, o capital financeiro nacional teria se associado, em linhas gerais, com o capital financeiro internacional, especializando-se no repasse de recursos externos dentro do País. Não teria havido, portanto, uma associação direta, no Brasil, entre capital industrial, comercial e financeiro. A conglomeração dessas funções do capital nos países avançados, que teria sido responsável pela articulação interna do processo de acumulação, não teria ocorrido no Brasil, onde o investimento produtivo manteve certa lógica dependente do capital externo<sup>29</sup>.

Sob a ótica de Miranda e Tavares (1999) e Coutinho (1999), portanto, haveria ganhos para a economia brasileira se ela conseguisse amalgamar os diversos interesses do seu capital nacional em grandes conglomerados pois, seguindo uma concepção que parece ecoar a discussão sobre o Imperialismo, só com esse tipo de estruturação do capital seria possível fazer frente à competição internacional e às restrições de reservas e demais instabilidades do sistema capitalista internacional. Como Tavares (1999) desenvolve, em complemento ao que já foi exposto anteriormente: a falta de estrutura financeira capaz de engendrar grandes grupos nacionais autossustentados manteve a economia brasileira excessivamente dependente do investimento e financiamento externo. Qualquer problema cambial, nesse quadro, revertia-se em mudança na rentabilidade dos investimentos e na sua possível quebra. Segundo a autora,

---

<sup>29</sup> Uma complementação desta leitura pode ser feita com o trabalho de Lessa e Dain (1982), para quem há um “pacto originário” do capitalismo brasileiro mediado pelo Estado. Os autores argumentam que os detentores do capital nacional, grosso modo responsáveis pelos empreendimentos de natureza primária, e os detentores do capital estrangeiro, responsáveis pelo investimento industrial, organizam-se em uma verdadeira divisão de tarefas, de forma que é impossível haver a conglomeração dos capitais necessária a dar um caráter dinâmico e autônomo à acumulação capitalista no País.



financiar endogenamente a atividade produtiva e fortalecer o capital nacional seriam condições essenciais ao desenvolvimento de uma economia periférica como a brasileira, tanto pela diminuição do risco a que levariam quanto pelos ganhos de escala e escopo que permitiriam, redundando em maior competitividade dos empreendimentos.

Desse ponto de vista, as privatizações e a liberalização do fluxo de comércio e de capital significaram uma reestruturação regressiva da inserção da economia brasileira no sistema internacional. Incapaz de enfrentar o poderio do capital internacional, a nossa indústria tendia a regredir em termos de capacitação produtiva e de estrutura de capital, o que facilitava sua aquisição por empresas estrangeiras para aproveitamento das vantagens comparativas estáticas do País – normalmente custo de mão de obra e de insumos naturais – visando a produção de itens menos nobres das cadeias de valor, quando seu destino não era a simples falência. Não por acaso, chega-se a cunhar o termo “especialização regressiva” (COUTINHO, 1997) para caracterizar a inserção do Brasil no sistema global a partir dos anos 1990, diante da clara dificuldade da nossa indústria inserir-se nas cadeias de valor com itens de maior valor agregado.

Em outro trabalho, Coutinho (2002) também pondera que com o avanço da liberalização na economia mundial – institucionalizada sobretudo com a criação da OMC –, os instrumentos clássicos de política industrial passaram a ser cerceados nos países periféricos. De tal maneira, o aprofundamento do desenvolvimento brasileiro precisaria passar pela integração da sua produção manufatureira com o exterior, visando a geração de superávits comerciais que protegessem a balança comercial do País da volatilidade intrínseca dos mercados globalizados. Nesse sentido, uma política industrial mais adequada aos novos tempos deveria ter como foco “o suporte à capitalização e à internacionalização das empresas brasileiras, especialmente nos setores em que o investimento direto no exterior é indispensável à expansão das exportações” (COUTINHO, 2002, p. 200). Não havendo verdadeira alternativa à inserção competitiva das companhias nacionais no comércio internacional, o autor vê, nesse contexto, “razões sólidas e racionais” para que a política econômica apoie os grupos de capital nacional, habilitando-os a operar globalmente. Tais razões, em linha com o que já levantamos anteriormente, seriam:

“1) a existência de empresas nacionais com atuação mundial, aqui sediadas, aglutina centros de decisão que, embora privados, fortalecem economicamente o país; 2) sem dúvida, a formulação e a tomada de decisões estratégicas a partir do Brasil concentram em nosso território as atividades de alto valor agregado em gestão, finanças, inovação organizacional, desenvolvimento tecnológico e de marcas; 3) como resultado do item anterior, localizam-se no país os melhores empregos e as melhores oportunidades de desenvolvimento profissional; 4) uma parcela importante dos investimentos diretos estrangeiros se faz através de associações, joint-ventures e

parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e higidez financeira.” (COUTINHO, 2002, p. 204)

Assim, Coutinho (2002) coloca de forma explícita que a superação das deficiências competitivas do Brasil não poderia prescindir da existência, em território nacional, de um conjunto de grupos econômicos capazes de lidar com as escalas e desafios tecnológicos que se colocavam no nível dos mercados internacionais. Só com esse tipo de estrutura o País conseguiria instalar núcleos de progresso técnico endógeno, e afirmar marcas brasileiras, criando, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação – já que, sob esta ótica, o capital estrangeiro tenderia a concentrar centros de inovação e atividades nobres nas respectivas matrizes. Na mesma exposição, o autor afirma, finalmente, que é “urgente” a criação de uma “estratégia de formação de campeões nacionais competitivos”, elencando razões para a execução dessa política que parecem remeter aos pontos de vista de Celso Furtado sobre o assunto:

“Grandes grupos econômicos eficientes podem driblar o risco-país, alavancar mais crédito, gerar mais capitalização e, então, investir mais agressivamente. Podem também exportar vigorosamente, através da implantação de bases operacionais no exterior. Coordenados, em articulação com o Estado, fortalecem o poder nacional. Sem eles, ficaremos excessivamente dependentes das estratégias de atores privados externos, e reduzidos ao mimetismo – sem personalidade – de produtos, design, marcas e referências culturais alienígenas.” (COUTINHO, 2002, p. 205)

Sob uma perspectiva setorial, entretanto, por mais que haja clara preferência pelo apoio a empresas manufatureiras de tecnologia mais avançada, Coutinho (2002, p. 205) não impõe restrições à criação de grandes empresas com foco de atuação em setores primários. Após indicar que o Brasil possuía à época poucos “global players” - indicando Petrobras, Embraer, Companhia Vale do Rio Doce (Vale), Gerdau e Sadia como dignos da alcunha -, afirma que o País deveria desenvolver grandes empresas mundiais em segmentos das tecnologias da informação, siderurgia, papel e celulose, petroquímica e agronegócios. Para tanto, deveria utilizar-se dos mesmos mecanismos comumente acionados pelas nações integrantes da OCDE: incentivos fiscais/financeiros de desenvolvimento regional e de apoio ao risco das atividades tecnológicas do setor privado; subsídios ao treinamento/educação de trabalhadores; uso coordenado do poder de compra do setor público; esquemas de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores; e oferta de infraestrutura tecnológica e científica.

Importa ressaltar, aqui, que a leitura de que era preciso reforçar a estrutura do capital nacional e apoiar com políticas públicas a sua centralização ganhava alguma força e apresentava-se de forma mais clara, inclusive assumindo o formato de diretrizes de política, visando a que o País tivesse uma convivência “não vulnerável e não destrutiva com o

processo de globalização” (COUTINHO, 2005, p. 447). Tornava-se, assim, mais fácil incorporá-la ao planejamento da ação governamental futura, que procuraria se distanciar, ao menos em alguns pontos da agenda microeconômica, da gestão mais liberal da política econômica<sup>30</sup>.

Antes que passemos à descrição das políticas industriais que foram efetivamente executadas após a chegada do PT ao governo federal para lidar com a estagnação industrial, cabe reforçar que a desnacionalização do capital, mesmo que tenha sido relevante na base produtiva nacional, não ocorreu, até inícios do século XXI, de forma completa em todos os setores. Segundo Rocha (2013), também houve o reforço de alguns grupos nacionais a partir do novo quadro político-institucional construído sobretudo a partir dos anos 1990. O autor aponta que, diante das circunstâncias, uma reestruturação de grandes grupos privados nacionais foi forçosamente articulada quando o Estado se desfez das suas empresas no processo de privatização, criando, também, um aparato institucional para suportar esses novos grupos. Na sua visão, consolidaram-se assim algumas posições políticas e econômicas, e começou a se construir “um modelo próprio de associação entre estado e grupos econômicos nacionais”, que dá indícios de ser uma “base para a possível expansão do capital nacional sobre novas fontes de acumulação” (ROCHA, 2013, p. 53).

Não é de surpreender, nesse contexto, que o BNDES adote em seu Plano Estratégico para o período 2000-2005 – ou seja, ainda na gestão de FHC na presidência – uma ênfase ao apoio a setores consolidados e competitivos da economia brasileira, como mineração, siderurgia, aviação, eletroeletrônicos, petroquímica e papel/celulose, visando incentivar, entre outros, a sua internacionalização. Inicia-se então no banco a perspectiva de estimular a fusão e o fortalecimento de empresas nacionais com a finalidade de se tornarem globalmente competitivas (BUGIATO, 2016, p. 106). O próprio presidente do BNDES, um claro defensor do projeto liberalizante da economia brasileira, em entrevista no ano 2000, apresenta a criação de grandes empresas nacionais como congruente com a integração capitalista do Brasil naquele momento, ainda que com algumas ressalvas sobre a indiferença desse fato para o consumidor, típico *homo economicus*:

---

<sup>30</sup> Seguindo Fiori (1999, p. 35), pode-se dizer que tratamos aqui da tentativa de transformar em política uma leitura específica das teorias do “capitalismo tardio” que, ao repensar a situação de dependência das economias periféricas em geral, e do Brasil em específico, levou a uma nova crítica do desenvolvimento nacional, que sublinhava sobretudo “os seus problemas decorrentes da não centralização do capital; da inexistência de um sistema de financiamento endógeno e industrializante; da não calibragem estratégica da política industrial; da ausência de uma política comercial externa mais agressiva; da altíssima concentração de renda e propriedade territorial agrária e urbana e dos ‘pés de barro’ em que se sustentava o seu projeto de ‘potência emergente’”.

“Somos a nona economia do mundo, e eu não consigo imaginar um PIB desse porte sem ter multinacionais brasileiras. Acho importante até para nossa autoestima. Se Portugal, Espanha, Bélgica, que são países muito menores que o Brasil, tem multinacionais, por que não podemos ter? Acho que faz parte do processo de desenvolvimento econômico termos algumas multinacionais brasileiras neste mundo globalizado. Agora, do ponto de vista econômico e do consumidor, não faz a menor diferença.” (GROS, 2000, s/p.).

O que importa ressaltar, aqui, é que não apenas estudiosos menos afeitos à ortodoxia econômica viam na constituição de grandes empresas nacionais uma condição para o avanço e integração virtuosa da economia brasileira no sistema internacional. Mesmo quem apoiava, naquele momento, a agenda mais fiscalista e liberal enxergava essa política como algo interessante para o posicionamento do Brasil no mundo. Havia, ademais, espaço institucional para que a conglomeração do capital nacional ocorresse. Em 1999, aliás, acabara de ocorrer o movimento para a constituição da Ambev, que seria, naquele momento, a quinta maior fabricante de bebidas do mundo – e que à época foi apresentada como a primeira multinacional brasileira, cuja formação contou com o beneplácito do governo.

A Ambev, contudo, viria a ser adquirida, em 2004, pela belga Interbrew – o que já apontava algumas dificuldades de manutenção da propriedade do capital conglomerado em mãos nacionais. Antes de analisarmos esse tipo de questão em maior detalhe, porém, cabe que coloquemos em contexto quais instrumentos de política econômica foram utilizados, a partir da posse do governo Lula, para reforçar a capacidade produtiva brasileira – e quais os resultados obtidos da sua utilização.

### **3.3. Política industrial no Brasil entre 2003 e 2014: a busca por inovação e competitividade internacional com consolidação empresarial sob gestão do BNDES**

#### *3.3.1. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002, o PT, um partido com origens sindicais, ascendeu ao poder no Brasil após pouco mais de 20 anos de existência e militância à esquerda. Esperava-se, a partir de então, algumas alterações na política econômica do País, de maneira a transformar em agenda de governo os anos de oposição do partido ao modelo liberal de economia que se implantava no Brasil pelo menos desde 1990.

Para frustração de alguns de seus eleitores, porém, o início do governo foi um tanto tímido nesse sentido, pois manteve a defesa dos postulados ortodoxos na gestão macroeconômica e abriu apenas lentamente espaço para alguma política de apoio à indústria doméstica. A primeira ação de maior interesse nesse âmbito ocorreu somente em março de 2004, quando o Executivo brasileiro lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio

Exterior (PITCE) voltada a estimular a competitividade da indústria doméstica<sup>31</sup>. O diagnóstico central que justificou a formulação da PITCE foi a ausência de instrumentos institucionais para estímulo à inovação. A política nasceu, então, voltada para estruturar o Sistema Nacional de Inovação brasileiro, com foco na atuação dos institutos de pesquisa e nas leis de incentivo (GUERRIERO, 2012).

A PITCE procurou trabalhar com um fomento generalizado à atividade inovativa e à modernização industrial, ao mesmo tempo que elegia setores prioritários de apoio, em função da capacidade de espraiamento para a economia do seu desenvolvimento tecnológico. Nesse quesito, ela procurou apoiar, especificamente, os setores de semicondutores, software, fármacos e bens de capital. Destaca-se que todos, com exceção da base de bens de capital, eram setores relativamente pequenos, nos quais, esperava-se, pudessem aflorar vantagens para novas empresas visando adentrar as cadeias de valor de alguma indústria já instalada no País.

Em linhas gerais, a PITCE não logrou atingir seus objetivos de elevar o grau de inovação do parque industrial brasileiro. Problemas atinentes às variáveis macroeconômicas e à própria debilidade de gestão das pequenas empresas que eram seu foco de atuação tornavam difícil qualquer esforço inovativo relevante – sobretudo porque os principais instrumentos econômicos utilizados para o apoio no âmbito da Política tratavam-se de subvenções econômicas e taxas de juros subsidiadas (mormente via BNDES). Diante das limitações enfrentadas pela base industrial brasileira à época, tais ferramentas mostraram-se insuficientes para dinamizar a inovação tecnológica nacional. Suzigan e Furtado (2006, p. 183), fizeram graves críticas também à gestão política difusa da PITCE, que acabava por minar sua efetividade. Castro (2009), sob outra perspectiva, considera que a PITCE simplesmente não estava à altura dos desafios internacionais do Brasil pois, além de não enfrentar os problemas estruturais de competitividade da indústria, assumia em sua concepção que a liderança do crescimento industrial continuaria sob o mesmo modelo anterior, de expansão a partir de empresas nos EUA, Japão e Europa – o que não se mostrou necessariamente verdadeiro diante do crescimento chinês dentro das novas cadeias globais de valor. Finalmente, Bugigato (2016, p. 136), indica que a PITCE sofreu com a restrição de recursos e instrumentos em função da

---

<sup>31</sup> Cabe citar que aproximadamente na mesma época foi criado também o PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás que visava, na fórmula do Decreto 4925/2003, “fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior”. Em termos práticos, esse Programa viria a disciplinar os critérios de conteúdo nacional para compras do setor de petróleo e gás, além de fomentar empresas fornecedoras dessa cadeia. Até o anúncio do descobrimento da existência de petróleo no pré-sal brasileiro em 2006, contudo, o PROMINP teve atuação relativamente limitada. Suas ambições aumentam a partir do segundo mandato de Lula, em consonância com a criação da PDP.

preponderância do Ministério da Fazenda e do seu ideário fiscalista no primeiro mandato de Lula.

A despeito desses fatores, deve-se ponderar que a PITCE procurou retomar o planejamento estatal no Brasil, com as etapas de identificação de problemas, proposição de soluções e implementação de medidas. Essa retomada, entretanto, exigiu (re)capacitações do próprio governo e da sua burocracia, que haviam sido desmobilizadas ao longo de anos sem a implementação de políticas industriais (IEDI, 2008) – o que acabou contribuindo para os citados problemas de gestão da PITCE.

Destaca-se, também, que foi no âmbito da PITCE que houve uma evolução institucional no Brasil em favor de políticas de apoio à inovação e ao desenvolvimento industrial. Nominalmente: a Lei da Inovação (10.973/2004); a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento (11.080/2004); a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (11.080/2004); a Lei do Bem (11.196/2005); a Lei da Biossegurança (11.105/2005); e a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (6.041/2007), advieram, todas, do trabalho organizado em torno da PITCE, o que indica a sua relevância do ponto de vista institucional (GUERRIERO, 2012, p. 154). O lento processo de construção dessa institucionalidade e a modéstia da Política como um todo parecem refletir, na verdade, a baixa prioridade da política industrial no Brasil naquele momento. Esse quadro mudaria um pouco durante o segundo mandato de Lula.

### 3.3.2. *A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*

Após a relativa frustração com o desempenho da PITCE e com o crescimento econômico de forma mais geral durante o primeiro mandato de Lula, o governo federal envida novos esforços a partir da sua reeleição para atingir patamares mais altos de investimento e produtividade na economia brasileira. Após uma melhora contínua da demanda e dos preços das principais exportações brasileiras, que passam a fornecer uma situação confortável de divisas internacionais, o ano de 2006 testemunha uma retomada mais robusta do crescimento do PIB, abrindo-se, então, espaço fiscal para que o governo atue de forma mais direta sobre a economia sem prejuízo das metas de superávit primário. Em janeiro de 2007 é lançado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que visava, basicamente, acionar e priorizar investimentos em infraestrutura, sobretudo rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos e saneamento. Em inícios de 2008, a taxa de investimento atinge patamar relativamente alto (em torno de 17,9%) e a prioridade passa a ser apoiar a capacidade de expansão da indústria em novos patamares de preço e qualidade, de forma a evitar gargalos na oferta e pressões



inflacionárias.

A partir dessa avaliação, formula-se a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que, lançada em março de 2008, indica como seus desafios: i) ampliar a capacidade de oferta da economia; ii) preservar a robustez do balanço de pagamentos brasileiro; iii) elevar a capacidade de inovação nacional; e iv) fortalecer micro e pequenas empresas. Ampliando o escopo em relação à PITCE, a PDP passa a tratar de 25 programas estruturantes e mais seis programas estratégicos, estabelecendo metas para: elevação do nível de formação bruta de capital fixo (de 17,4% do PIB em 2007 para 21% em 2010); elevação do investimento em P&D empresarial (de 0,51% do PIB em 2005 para 0,65% em 2010); ampliação da participação das exportações brasileiras no total mundial (de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010); e aumento (10% em relação a 2006) do número de pequenas e médias empresas exportadoras (IEDI, 2008).

Não se tratavam, claramente, de metas ambiciosas visando uma alteração estrutural da economia brasileira. A PDP, ainda que reconhecesse particularidades setoriais, tinha seus objetivos mais diretamente relacionados com a manutenção do ritmo de crescimento do PIB brasileiro, tendo como meta o aumento de produtividade geral do parque industrial. Uma alteração da composição setorial ou da inserção internacional da manufatura do País não eram objetivos primordiais da Política, que talvez possa ser mais bem entendida como um esforço para evitar a já citada “especialização regressiva” da indústria brasileira.

O programa previa a utilização de muitos instrumentos diferentes para atingir suas metas, mas houve uso destacado de: i) renúncia fiscal para um grande número de setores e para diversos investimentos considerados relevantes para a produtividade; ii) alterações nas condições de apoio do BNDES, com quedas gerais de *spread*; iii) aumento dos recursos destinados à atuação da FINEP na subvenção à inovação; iv) criação de instrumentos de garantia de crédito; e v) alterações legislativas visando utilizar o poder do Estado para realizar compras de bens nacionais e mudar a atuação frente a acordos comerciais (BRASIL, 2008). A governança da PDP, em relação à PITCE, foi aprimorada, ficando mais claro quais eram os órgãos responsáveis pela execução das diversas medidas, com a sua articulação dentro do governo ficando a cargo da Casa Civil.

Em linhas gerais, a PDP não fez uso de instrumentos que pudessem ser considerados dirigistas ou de excessiva intervenção do Estado na economia. Optou-se, ao invés disso, por estabelecer medidas de fomento à atividade econômica e à inovação, apoiando as empresas em suas ações autônomas de maior risco e agregadoras de valor. Um caráter um pouco mais intervencionista só pode ser encontrado nos setores avaliados como estratégicos pela política,

nos quais se considerava haver a necessidade de ação estatal para a estruturação de mercados e empresas em parâmetros competitivos – mas que foram um tanto limitados.

Para os nossos objetivos, é interessante citar que houve, no âmbito de apoio setorial da PDP, linhas de ação específicas visando consolidar e expandir a liderança em sete setores nos quais as empresas brasileiras já eram consideradas competitivas: complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; carnes; celulose e papel; siderurgia; e mineração. Alguns desses setores compreendem as empresas mais beneficiadas por aportes de recursos do BNDES no período 2004-2014, sendo estas também normalmente consideradas como as apostas brasileiras para formar as campeãs nacionais. Antes de analisarmos com detalhe quais foram as empresas apoiadas no período, é importante destacar que para todos esses setores a PDP procurava meios para reforçar as posições de liderança das empresas brasileiras no mercado internacional, o que geralmente envolvia apoiar ganhos de escala e tecnologia. Buscava-se atingir tal objetivo, normalmente, através do apoio financeiro via BNDES. A meta, expressamente formulada, era que as firmas nacionais com planos de expansão e inovação enfrentassem taxas de juros equivalentes às disponíveis aos seus congêneres estrangeiros. Também se previa o uso de outros mecanismos para capacitação das empresas brasileiras, dentre os quais destacam-se: qualificação de mão de obra e fornecedores; investimentos em centros de pesquisa e tecnologia; apoio à certificação e vigilância sanitária (sobretudo para o setor de carnes); desoneração tributária; e trabalho diplomático em fóruns internacionais em favor da queda de barreiras à produção brasileira.

De toda forma, logo após o lançamento da PDP, o quadro externo começou a mudar, afetando sobremaneira o contexto no qual a Política havia sido concebida para funcionar. Sumariamente, a economia estadunidense entra em recessão em meados de 2008, após uma quebra de confiança generalizada nos ativos financeiros de uma série de instituições bancárias, alavancadas que estavam em títulos “sub-prime”, lastreados em dívidas no mercado imobiliário. O ápice da crise chega em setembro de 2008, quando o Lehman Brothers, à época um dos maiores bancos de investimentos dos Estados Unidos, declara falência, em decorrência dos prejuízos acumulados pela sua exposição aos referidos títulos. Essa falência, ao apontar que o governo norte-americano e o FED não socorreriam todas as instituições financeiras com problemas de balanço, levou à retração generalizada do crédito e investimento, que se espalhou pelos mercados globais.

No Brasil, a crise apresenta-se inicialmente na grande volatilidade nos mercados financeiros e em uma desvalorização aguda da moeda, que aos poucos se transformam em uma contração da liquidez e do investimento. Diante desse quadro, e vislumbrando uma



possível quebra das inversões que haviam sido recentemente contratadas em função do otimismo que existia com a economia brasileira, o governo federal reage com medidas anticíclicas, reduzindo o esforço fiscal, acelerando os dispêndios no âmbito do PAC e lançando dois novos programas no início de 2009: o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI)<sup>32</sup>.

Para os nossos objetivos, importa indicar que a ação anticíclica do governo federal, ajudada pela manutenção das compras de commodities pela China, menos afetada pela crise, logrou retomar a atividade econômica no Brasil, elevando ainda em 2009 as taxas de investimento e a produção da indústria aos seus patamares anteriores à débâcle de fins de 2008 (ABDI, 2011). Todavia, o quadro internacional não retomou os aspectos benignos de outrora, e uma avaliação da PDP e de todo esforço de política econômica do governo a partir de então precisa levar em conta esse fato. Assim, se é fácil apontar que a PDP não atingiu suas principais metas, não é tão fácil avaliar seus resultados para o País diante do contexto internacional. De acordo com Guerriero (2012), houve controvérsia mesmo entre as entidades representantes da classe industrial acerca da sua efetividade, mas parece seguro afirmar que a PDP criou instrumentos de apoio à atividade produtiva que se articularam de forma eficiente com algumas demandas da indústria. No mesmo sentido, a recuperação relativamente rápida da economia brasileira a partir de 2009 não pode ser dissociada dessa estrutura de apoio criada no bojo da PDP.

Entretanto, como aponta documento da FIESP (2011a), o crescimento após a crise internacional não conseguiu reverter a tendência de queda de participação da indústria no PIB brasileiro, tampouco a contínua reprimarização da pauta exportadora do País. Tal situação parece dever-se sobretudo ao redirecionamento das exportações brasileiras para a China, que continuou a sua trajetória de crescimento apesar da recessão norte-americana e europeia em 2008. As compras do país asiático no mercado brasileiro eram basicamente voltadas para bens primários, o que tornava a situação da indústria nacional ainda mais complicada, inclusive pelo efeito câmbio<sup>33</sup>. Há, aliás, indícios de que houve redução no número de empresas exportadoras ao final da PDP, o que é, enfim, coerente com a concentração da pauta exportadora brasileira em produtos primários fornecidos por grandes empresas.

---

<sup>32</sup> O primeiro trata-se de uma oferta de crédito imobiliário a setores de baixa renda. O segundo, operado pelo BNDES, tratou-se de grande redução do custo de financiamento ao investimento, em alguns momentos com taxas de juros reais negativas, especialmente visando a aquisição de bens de capital.

<sup>33</sup> Como apresentado por Bugiato (2016, p. 141), os produtos primários não apenas responderam pela maior parte da pauta de exportação no governo Lula, como sua participação aumentou, passando de 30% em 2003 para 46% em 2010, seguindo o “efeito China”. Todas as outras categorias de produtos declinaram na porcentagem de composição da pauta.

De tal sorte, ao final do segundo mandato do presidente Lula, configurava-se um cenário de crescimento econômico, mas de natureza um tanto contraditória com os objetivos estratégicos expressos na PDP – que se direcionavam, em princípio, para a diversificação de bens exportados e das empresas exportadoras. Esse quadro pode ser explicado pela natureza da execução da própria PDP, que a despeito de elencar inúmeros instrumentos para apoio a diversos setores da economia brasileira, não tinha ambições de mudá-la estruturalmente. Sobretudo, o braço mais funcional da PDP residiu nos instrumentos financeiros disponibilizados via BNDES e em algumas desonerações pontuais (FIESP, 2011a), não servindo, portanto, à integração mais qualificada do Brasil no comércio internacional. Assim, se por um lado o País conseguiu retomar suas taxas de crescimento pouco tempo depois da crise de 2008, por outro lado esse movimento se baseou na consolidação da liderança em setores nos quais as empresas brasileiras já eram competitivas – ou seja, setores normalmente ligados a atividades de baixo valor agregado, sobretudo commodities direcionadas para o mercado asiático. Esse quadro seria reconhecido pelo governo, que procuraria ativar outros instrumentos para mudar a trajetória da economia.

### *3.3.3. Plano Brasil Maior (PBM)*

Nas eleições de 2010, a indicada de Lula para concorrer à presidência da república, Dilma Rousseff, é eleita para o período 2011-2014, confirmando, em certo sentido, o sentimento de que a retomada da economia depois da crise financeira com epicentro nos Estados Unidos fora bem-sucedida no Brasil. O novo governo, contudo, se defrontaria com uma conjuntura mundial na qual os países mais desenvolvidos ainda lidavam com níveis baixos de crescimento e onde a competitividade da indústria global se acirrava sobremaneira com a crescente participação da China. Para agravar o quadro, o Brasil se via às voltas com a valorização cambial decorrente da elevação de preços e quantidade da sua exportação de commodities.

Diante dessa conjuntura, o governo lança, em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior (PBM), um programa com o objetivo de elevar a competitividade nacional, que reconhece na apreciação do câmbio e na baixa taxa de investimento os maiores desafios para a sustentação do crescimento econômico brasileiro naquele momento. Na visão dos seus formuladores, só o aumento do investimento na economia poderia dar conta das limitações de infraestrutura e produtividade do parque industrial que inibiam uma inserção mais qualificada do País no sistema internacional (BRASIL, 2011, p. 8). O PBM coloca entre seus focos apoiar a modernização e capacitação tecnológica das empresas nacionais, e vê o Estado como indutor,

orientador, regulador e fomentador do processo de desenvolvimento, que deve aproveitar as oportunidades para viabilizar uma “mudança na posição relativa do país na economia mundial” (BRASIL, 2011, p. 11). É interessante apontar, aqui, que o PBM indicava que a progressão industrial brasileira e das suas exportações passava pela:

“emergência de um núcleo de empresas industriais brasileiras (nacionais e estrangeiras) com acumulação de competências tecnológicas, financeiras e corporativas e capacidade de liderar a modernização produtiva do país, a partir da posição estratégica que ocupam como âncoras nas maiores cadeias produtivas nacionais e da significativa presença em cadeias mundiais.” (BRASIL, 2011, p. 20)

No mesmo sentido, dentre as diretrizes programáticas da política podemos encontrar o objetivo de internacionalização corporativa, de forma que as principais companhias do País passassem “de empresas líderes em commodities para empresas líderes intensivas em escala e escopo” (BRASIL, 2011, p. 21).

Diante dos objetivos que se colocava, então, pode-se dizer que o PBM tinha intenções de qualificar a inserção brasileira na economia internacional. Contudo, os instrumentos mobilizados para a consecução do Plano não estiveram à altura das suas metas. Afirma-se isso porque o eixo fundamental do programa acabou por residir na diminuição dos custos das empresas, e não em uma articulação capaz de alterar a composição do parque fabril brasileiro. O governo operacionalizou o PBM sobretudo com: redução dos encargos de folha de pagamento; redução dos tributos sobre os investimentos produtivos e sobre empresas exportadoras; e expansão do crédito relativamente barato do BNDES. Quase todos esses instrumentos, destaca-se, já haviam sido utilizados anteriormente, no âmbito da PDP, mas agora eram expandidos para mais setores ou apresentavam condições um pouco melhores<sup>34</sup>.

Assim, não se pode dizer que uma verdadeira visão setorial da economia tenha sido utilizada para alavancar o desenvolvimento do parque produtivo brasileiro com o PBM. O apoio do BNDES, por exemplo, dirigiu-se no período aos mais variados setores e tamanhos de empresas<sup>35</sup>. Da mesma forma, a desoneração da folha de pagamentos, que no início estava

---

<sup>34</sup> Destaca-se nesse ponto que mesmo a vertente de estímulo à inovação, que teve no Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa) seu maior esforço, com um orçamento de R\$ 28,5 bilhões, foi organizado majoritariamente a partir de crédito e de recursos não reembolsáveis disponibilizados pelo BNDES e pela FINEP (ABDI, 2014). As duas instituições, aliás, caracterizaram-se como as principais fontes de financiamento da inovação no Brasil no período, que acabou excessivamente dependente de instrumentos que atuavam apenas pelo lado da oferta, o que é um tanto problemático (GORDON, 2017).

<sup>35</sup> Essa diretriz – ou falta dela – já era visível na amplitude de apoios considerados estratégicos pelo Planejamento do banco para o período 2009-2014 (BNDES, 2009). Do ponto de vista empírico, BNDES (2017, p. 52) apresenta, por exemplo, que as micro, pequenas e médias empresas foram beneficiárias de aproximadamente 50% dos desembolsos do banco no período 2011-2014 para indústria, agropecuária e serviços. Houve, também, grande dispersão inter e intrasetorial do apoio do BNDES (2017, p. 58). Hirt (2017, p. 103) também indica que entre 2003 e 2014 houve pouca variação nos principais setores apoiados pelo banco, o que corrobora a ausência de um direcionamento setorial claro da política executada no período.

focada em 15 setores, expandiu-se progressivamente até atingir 56 setores em 2014 (ABDI, 2014, p. 17) – seguindo nesse ponto, aliás, uma recomendação da FIESP (2011b). Destaca-se, finalmente, que apesar de avanços em termos de legislação, o uso de poder de compra público manteve-se em níveis relativamente tímidos, e não se pode vislumbrar, com o PBM, uma mudança relevante nas políticas e nos instrumentos mobilizados em relação à PDP.

Diante do já citado quadro externo pouco favorável, a operacionalização do PBM ficou claramente aquém das necessidades da indústria brasileira. Talvez o maior indicativo de insucesso do PBM esteja na mudança de posicionamento das entidades representantes da indústria, da mídia especializada e dos empresários em geral em relação a ela e ao governo de Dilma Rousseff quando este chegava ao final<sup>36</sup>. Apesar de a política industrial ter assumido muito da “agenda FIESP”, ela claramente não lograva alterar a perda de relevância do produto industrial no Brasil e tampouco dinamizava de forma importante o investimento e o desenvolvimento tecnológico no País (CARVALHO, 2018). Com efeito, o Brasil em fins de 2014 tinha uma manufatura que participava com a criação de aproximadamente 11% do valor do seu PIB, e que em 2015 testemunharia coeficientes de importação recordes para as últimas décadas, tanto entre os insumos industriais quanto entre os bens de consumo final. Somava-se a esse quadro uma pauta exportadora na qual as mercadorias não industriais e industriais de baixa tecnologia correspondiam a alta histórica de mais de 60% do seu valor total – produzidas por um capital cada vez menos nacional (SARTI; HIRATUKA, 2018). Acumulavam-se evidências, portanto, de continuidade de uma especialização regressiva e desindustrialização (MORCEIRO, 2018; MAIA, 2017)

A partir dessa conjuntura, generalizou-se o diagnóstico de que o crescimento brasileiro só voltaria a apresentar algum dinamismo se fosse acompanhado de uma reforma mais forte na gestão macroeconômica. Contudo, a natureza das alterações de política macroeconômica que deveriam ser feitas para revigorar a economia brasileira era menos óbvia. Poderíamos, por exemplo, acompanhar a tese de Serrano e Summa (2015), para quem a economia entrou em uma espiral contracionista desde a desaceleração rudimentar à qual foi submetida ainda em 2011. Nesta leitura, o início do mandato de Dilma Rousseff foi marcado por uma elevação da taxa de juros básica e pelo aumento do esforço de superávit primário que, ao retraírem a demanda agregada da economia, redundaram na perda de eficiência dos instrumentos posteriormente mobilizados pelo PBM, essencialmente redutores de custo – e que acabaram

---

<sup>36</sup> Ver, a esse respeito, Baldocchi (2014). É de se destacar, também, que a FIESP sequer fez divulgação de uma avaliação do PBM, como havia feito antes com a PDP, o que parece indicar desinteresse pela continuidade da própria política industrial.

atuando apenas para recompor algumas margens de lucro. Sob esta perspectiva, o estímulo à demanda autônoma, sobretudo através dos investimentos guiados pelo Estado, seria um dos principais instrumentos para reativar um ciclo de desenvolvimento, abrindo espaço para execução de uma política industrial mais capacitada a alterar a inserção brasileira na economia global.

Como já apresentamos, porém, a leitura politicamente vencedora sobre as causas da semi-estagnação econômica brasileira durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi mais próxima dos cânones liberais. A ideia de que faltava ao Brasil estabilidade orçamentária e sobrava intervenção estatal transformou-se em pressão política, inclusive pelo lado dos principais influenciadores e beneficiários das políticas industriais nos anos imediatamente anteriores. Nesse contexto, a partir de 2015, mesmo com a reeleição de Dilma Rousseff, a política econômica muda de direção: executa-se uma retração fiscal e monetária, e a agenda industrial é gradualmente abandonada.

Faremos uma rápida análise dessa mudança de posicionamento e do seu respectivo apoio de na conclusão deste trabalho. Por ora, para concluir esta seção, cabe assinalar que a política industrial brasileira dos anos 2004-2014 não executa medidas que possam ser consideradas excessivamente protecionistas ou que criem grandes distorções de mercado, sobretudo se comparamos com os casos coreano e chinês examinados no capítulo anterior. A maior parte das ações tomadas é destinada à redução de custos, visando incentivar as empresas a aproveitarem oportunidades existentes na sua área de atuação. Ainda que se possa concordar com a posição de Berringer (2014), por exemplo, para quem as políticas econômicas a partir da eleição de Lula indicam uma mudança do tipo de intervenção estatal em favor de uma agenda mais “desenvolvimentista”, esta se mostrou concentrada em poucos instrumentos<sup>37</sup>. Se ao longo das últimas décadas a indústria brasileira fez algum *catching-up*, concomitantemente desmobilizaram-se elos de cadeias produtivas que a PDP e posteriormente o PBM não se propuseram a reconstruir de forma dirigida. A proposta central foi melhorar a competitividade, ensaiando uma inserção virtuosa das empresas brasileiras no mercado mundial e o *leapfrogging* das empresas na fronteira. Todavia, uma política cujo principal foco é baixar custos parece insuficiente para um país que deseja empreender uma mudança estrutural no seu parque produtivo e na sua inserção internacional. Ela pode acabar servindo,

---

<sup>37</sup> Poderíamos citar, como indicadores de um “espírito desenvolvimentista” no período, além dos instrumentos já apresentados: a mudança do regime de exploração do petróleo de concessão para partilha; o favorecimento da Petrobras para compras nacionais (via PROMINP); e a criação de pequenas empresas estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia.

na falta de outros mecanismos, à concentração e centralização de capital apenas naquelas empresas que já possuem vantagens comparativas em relação aos seus competidores estrangeiros<sup>38</sup>. Isso pode trazer alguns ganhos para a economia, conforme discussão que já fizemos e que aprofundaremos a seguir, mas dificilmente se conseguirá atender aos objetivos de dinamização da estrutura produtiva de um país atrasado com uma política industrial cujo principal resultado seja esse.

Ressalta-se, de toda forma, que o reforço de empresas nas quais o Brasil já possuía vantagens comparativas era parte expressa das políticas industriais do período, e seguia uma lógica de reforçar o capital nacional para a competição global, mesmo que em poucos ramos menos avançados – pois estes poderiam, posteriormente, trazer outras vantagens para o País. Como vimos apresentando nesse capítulo, o financiamento do BNDES acabou sendo um dos instrumentos mais utilizados para a execução da PDP e do PBM, e não fugiu à regra para o objetivo específico de centralizar o capital nacional – que foi, talvez, um dos mais bem-sucedidos diante dos resultados gerais da política industrial. Cabe, agora, avaliarmos quais os grupos econômicos que foram os mais beneficiados no período, e em que sentido podemos falar de uma política de campeões nacionais no Brasil.

### *3.3.4. O apoio do BNDES: que política de campeões nacionais?*

De forma a contextualizar melhor a pretensa criação de campeões nacionais, uma das primeiras questões que devemos tratar nesta seção é a ideia, que integrou o discurso hegemônico sobre a economia brasileira nos últimos anos, de que o BNDES nos governos Lula e Dilma deu maior preferência (ou preferência crescente) ao financiamento de grandes grupos nacionais. Esse ponto pode ser facilmente contestado com a análise de alguns dados do apoio prestado pelo banco, congruentes, ademais, com o seu papel como um dos principais instrumentos da política industrial do período.

Como já apresentamos, tanto PDP quanto PBM tiveram focos difusos, de maneira que a ação do BNDES estruturada em torno dessas políticas foi igualmente abrangente. Claro que pela sua própria natureza de banco de desenvolvimento, historicamente voltado ao financiamento de grandes projetos com prazo de maturação mais longo, o BNDES sempre

---

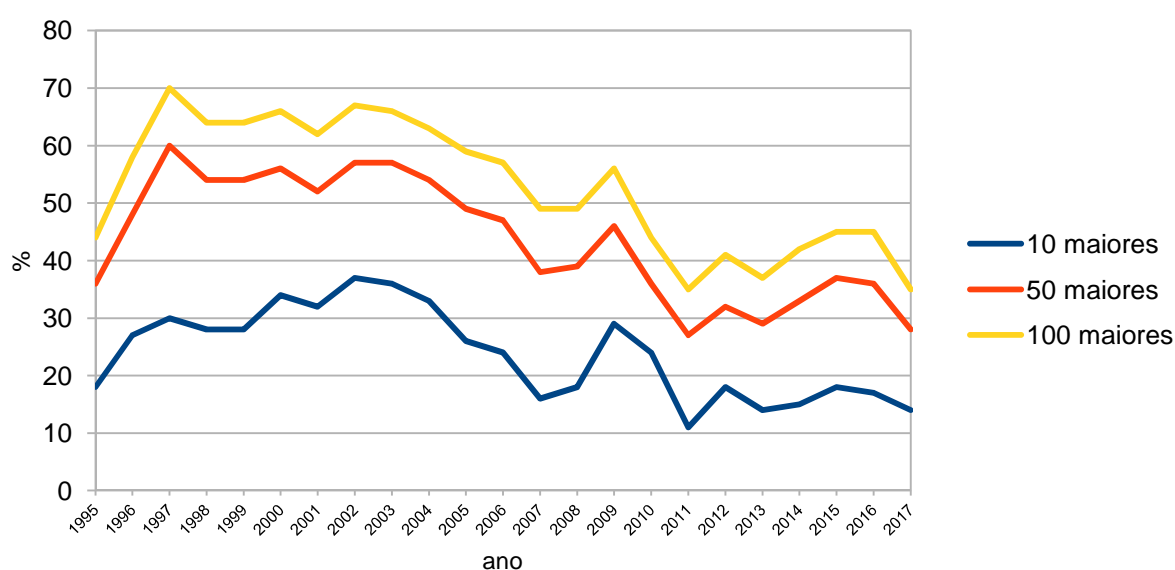
<sup>38</sup> Para o caso do Brasil, seria de se esperar, portanto, um ganho relativo de espaço para atividades ligadas à exportação de bens primários. Em uma análise do valor adicionado bruto (VAB) dos setores da economia brasileira para o período 2000-2013, Miguez (2016) indica maior crescimento, entre os setores produtivos, na indústria extrativa (4,2%) e na agropecuária (3,9%). A indústria de transformação apresentou o pior desempenho do período (crescimento de 2,3%), com destaque para elevação do déficit comercial nos bens de capital. Assim, do ponto de vista da produção, os principais ganhos do período se concentraram, de fato, nos setores ligados às commodities (indústria extrativa e agropecuária).

teve uma carteira de operações com valor médio relativamente alto, e uma predominância de grandes empresas como receptoras dos seus desembolsos. Investimentos em infraestrutura, por exemplo, tem alto valor e demandam empresas com grande estrutura de capital para serem executados, aparecendo sempre com um peso desproporcional no histórico de empréstimos do banco. Afinal, o BNDES tem como função precípua apoiar exatamente atividades com dificuldade de financiamento no mercado privado de crédito, desde que tenham retornos sociais positivos – e operações de infraestrutura, com grande escala e longo prazo em um país com taxa de juros disfuncionais enquadram-se, sob qualquer ponto de vista, nessa descrição. Isso não significa, porém, que o apoio do banco no período tenha se direcionado preferencialmente a grandes grupos nacionais.

Ilustrativamente, Hirst (2017, p. 100) aponta que pelo menos desde 2005 o número de operações do banco com micro e pequenas empresas foi bem superior àquelas com grandes empresas, e o valor desembolsado para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) tornou-se também crescentemente importante desde inícios do século XXI. Albuquerque et al (2018), ao discutirem o papel do BNDES na economia brasileira, corroboram essa leitura e apresentam dados sobre a participação decrescente dos dez, cinquenta e cem maiores clientes do banco nos seus desembolsos totais. O Gráfico 1, abaixo, foi produzido a partir dessas informações.

**Gráfico 1**

**Participação dos maiores clientes nos desembolsos do BNDES (%)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados de Albuquerque et al (2018).

Além disso, como podemos ver em BNDES (2001), desde fins do governo Fernando Henrique há preocupação em utilizar o BNDES para “democratizar” o crédito no Brasil. O



banco criou, no período transcorrido, não apenas linhas de apoio com condições específicas para MPMEs, mas também instrumentos diferenciados para esse segmento, como o cartão BNDES (crédito pré-aprovado) e o programa de microcrédito. Todos os relatórios anuais da instituição neste século, aliás, possuem uma análise destacada do apoio do banco às MPMEs, indicando que do ponto de vista da política operacional havia preocupação com um tratamento específico para elas.

O que se percebe, então, é um nítido movimento de desconcentração da ação do BNDES no período em análise – o que deve ser um primeiro passo para relativizar a ideia de que o banco deu maior preferência a grandes grupos na sua atuação entre 2003 e 2014. Não obstante, também é verdade que o BNDES nunca deixou de ser o banco do grande capital no Brasil e, sobretudo, um instrumento de política econômica. Assim, participou da criação de grandes empresas quando instado a tal, mas não deixou de exercer inúmeras outras atividades, inclusive por sua condição, como já reiteramos, de principal executor da política industrial do período aqui analisado – o que se traduziu, ademais, em uma grande expansão das suas reservas financeiras<sup>39</sup> e do seu volume de empréstimos<sup>40</sup>, sobretudo a partir de 2008.

Isso posto, para termos uma melhor dimensão do que foi a política de campeões nacionais no Brasil, cabe analisar quais foram as principais empresas beneficiadas pelo apoio do BNDES à centralização do capital nacional e qual a sua importância relativa para a economia e para o próprio financiamento do banco. Cabe apontar que muitas informações sobre a atuação do BNDES nos últimos anos foram disponibilizadas pela própria instituição e alguns estudos independentes já se debruçaram sobre a questão que tratamos aqui. De tal maneira, trabalharemos também com algumas fontes secundárias de dados, para evitar a redundância de análises.

Oficialmente, o BNDES nunca assumiu claramente executar uma política de campeões nacionais. Em seus documentos, o banco costuma tratar a questão como um apoio ao “fortalecimento e à internacionalização de grupos empresariais” (BNDES, 2017, p. 206), que teria o objetivo último de capacitar as empresas brasileiras a atuar globalmente. Com efeito,

---

<sup>39</sup> O passivo financeiro do BNDES passou de aproximadamente R\$ 150 bilhões em 2002 para R\$ 877 bilhões em 2014. A maior parte desse aumento foi feito através de aportes do Tesouro Nacional, a partir de 2008. A meta era, a princípio, proporcionar recursos para o apoio ao PAC. Com a eclosão da crise, o foco passou a ser a atuação anticíclica do banco e o apoio ao PBM (BNDES, 2017, p. 87).

<sup>40</sup> O estoque de crédito do banco em relação ao PIB passou de 5,8% em 2003 para 11% em 2014. Ressalve-se que há certa estabilidade nessa relação até 2007, a partir de quando há uma tendência de elevação linear dessa proporção, até um pico de 11,3% em 2015, que é bruscamente revertida a partir de então. Pela ótica de desembolsos do BNDES/PIB, o pico da relação é atingido em 2010 (4,3%) e varia em uma faixa entre 3,2 e 3,6% entre 2012 e 2014, caindo rapidamente em seguida (BNDES 2017, p. 43-50).



além de apoiar processos de fusão e aquisição, o banco ampliou também sua disponibilidade de linhas de financiamento à internacionalização e ao comércio exterior, numa perspectiva de expandir os mercados para as empresas brasileiras de todos os ramos.

As já citadas informações acerca do crescente espaço para MPMEs e a tendência de menor concentração dos desembolsos em grandes empresas são normalmente apresentadas como indicativos da inexistência de uma política específica de campeões nacionais, assim como a relevante participação de empresas estrangeiras na carteira de operações do BNDES e o apoio a diversas companhias de um mesmo setor. Ademais, o banco alega que as empresas que ele apoia possuem boa situação patrimonial e que o seu corpo técnico não toma decisões isoladas do sistema financeiro – o que costuma fazer do BNDES apenas um entre outros investidores em diversos dos grupos apoiados (BNDES, 2017).

De fato, se analisarmos as informações relativas aos principais grupos apoiados diretamente pelo banco no período 2001-2016 (BNDES, 2017, p. 317), reproduzidas na Tabela A1, no anexo desta dissertação, ou as informações mais recentes disponibilizadas pelo BNDES na internet sobre seus maiores clientes<sup>41</sup>, veremos uma razoável dispersão setorial e companhias de diversas nacionalidades como beneficiárias. Muitas são de capital aberto e utilizam-se de outras formas de financiamento para sua operação, de maneira que o banco não costuma entrar sozinho em operações de reforço da estrutura de capital de uma empresa. No mesmo sentido, o BNDES proveu financiamento para empresas concorrentes dentro dos mesmos setores, o que indica, ao menos para a maioria dos casos, que não houve preferência de tratamento para determinados grupos. Finalmente, a partir das informações fornecidas no site do banco e por BNDES (2017), vemos que as operações com os 50 grupos mais beneficiados entre 2001 e 2016 limitaram-se a aproximadamente 32,5% do valor total das operações aprovadas pelo BNDES no período – o que corrobora a interpretação de que não houve grande concentração da atividade do banco em poucas empresas.

De toda forma, ainda que esses grandes números realmente não indiquem, em termos históricos, um apoio especificamente concentrado do BNDES no passado recente, há que se fazer uma análise mais pormenorizada de alguns instrumentos utilizados, levando em conta também a clara preponderância dos nove grupos econômicos que mais contrataram operações no período – e que correspondem à quase 50% do valor emprestado para o segmento de 50 maiores beneficiários. Especificamente, Petrobras, Embraer e Odebrecht possuem grande

---

<sup>41</sup> <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes/> (acessado em 25/02/2019).

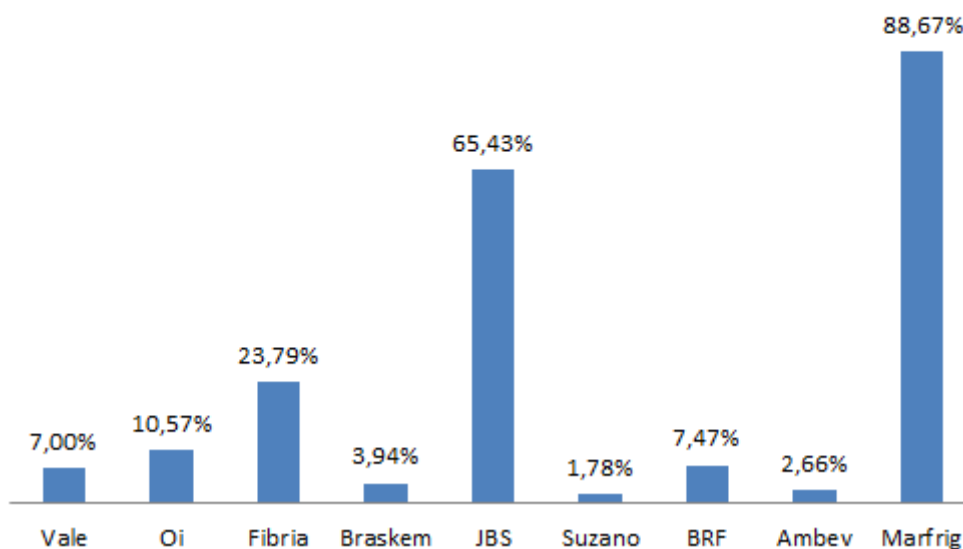
destaque em termos de valores absolutos contratados, a despeito dos diferentes usos dados aos recursos recebidos. A relevância dessas companhias ganha força se consideramos que a 14ª empresa mais apoiada pelo banco no período, conforme a Tabela A1, foi a Braskem, uma joint-venture entre a Petrobras e a Odebrecht. Dentro desse segmento de empresas mais beneficiadas, encontramos ainda Norte Energia, Votorantim, State Grid, Oi, Vale e Eletrobras, percebendo aí, portanto, uma predominância de grupos nacionais cujos principais negócios estão na produção de commodities industriais ou bens e serviços de infraestrutura.

Conforme o que já apresentamos, seria de se esperar que houvesse entre os principais beneficiários de uma política de campeões nacionais apoio relevante à conglomeração de empresas. Contudo, dentre essas nove companhias que receberam maiores aportes do BNDES, apenas Vale e Oi tiveram apoio para “consolidação empresarial”, “melhoria de estrutura de capital”, “internacionalização” com compra de outras empresas ou outros objetivos mais claramente voltados à centralização de capital<sup>42</sup>. Se expandirmos nossa busca para os 50 maiores beneficiários de aportes do BNDES entre 2002 e 2018, encontraremos apoios dessa natureza ainda para Fibria, Braskem, JBS, Suzano, BRF, Marfrig e Ambev. Destas, apenas Marfrig e JBS destinaram a maioria dos recursos aportados à centralização de capital (89% e 65%, respectivamente). Nos demais casos, os aportes com esse propósito específico sequer se aproximaram, em termos de valor, do montante total de financiamento do BNDES no período, como podemos ver no Gráfico 2.

---

<sup>42</sup> Importante dizer que não necessariamente os processos de consolidação empresarial utilizaram-se de recursos classificados dessa maneira pelo BNDES. Os aportes para “melhoria de estrutura do capital” convertem-se em uma série de ações, que podem ou não incluir compra de concorrentes e/ou ganhos de mercado. Ademais, outros financiamentos, como ao capital de giro, podem ter auxiliado indiretamente ações de conglomeração. Essa avaliação pormenorizada, entretanto, só poderia ser feita a partir da análise de cada contrato e das ações empresariais correlacionadas, o que foge ao escopo do presente trabalho. Sugerimos aqui uma primeira aproximação à questão e indicamos, de toda forma, que dentre as empresas citadas há forte prevalência de apoio do BNDES para expansão e modernização produtiva ou exportação, o que corrobora o quadro geral que estamos descrevendo.

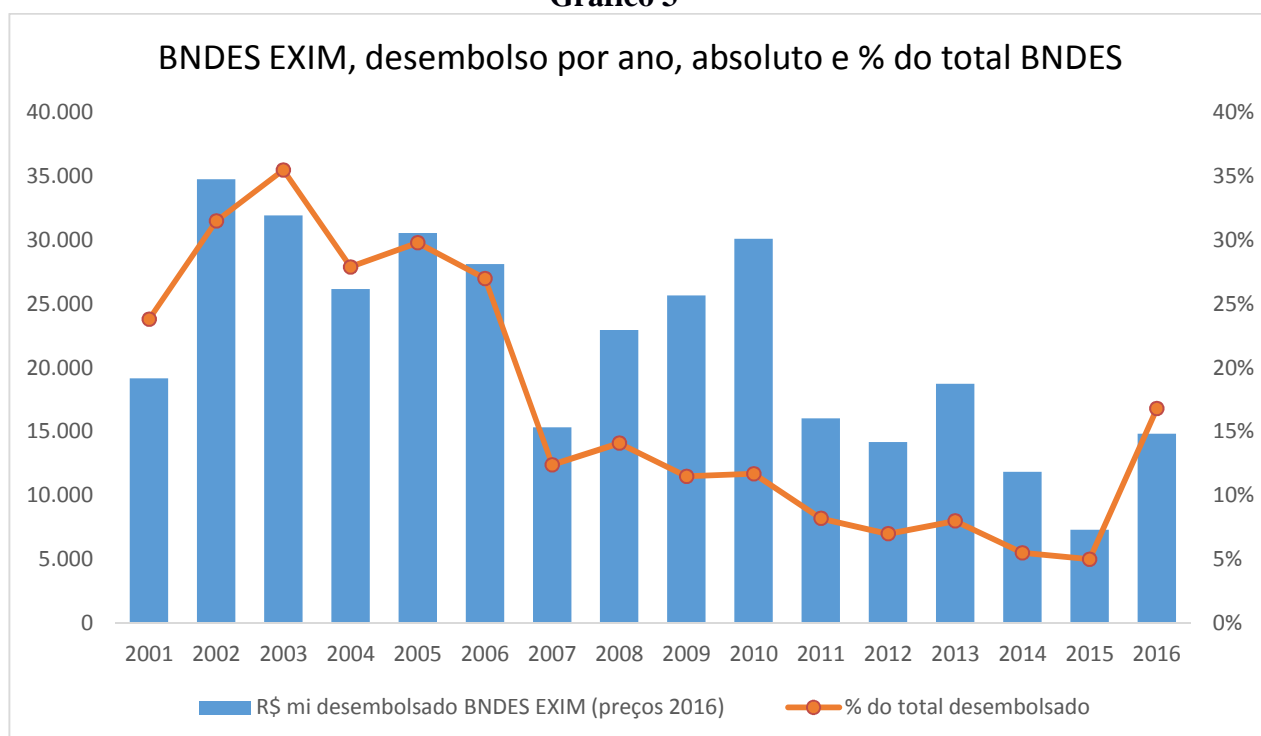
**Gráfico 2**  
**Proporção dos apoios recebidos do BNDES**  
**destinados à reestruturação de capital**



**Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNDES**

Para complementar o quadro, cabe destacar que as companhias nacionais de capital privado mais apoiadas pelo BNDES, Embraer e Odebrecht, receberam recursos majoritariamente em apoio à sua exportação de bens e serviços (80% e 69% respectivamente) (BNDES, 2017). Esses empréstimos foram importantes para a manutenção e expansão dos respectivos negócios, além de contribuir com os ganhos de competitividade internacional ambicionados pela política industrial à época. Ressalve-se, todavia, que esses financiamentos do BNDES não visavam, per se, expandir capacidade, desenvolver novos métodos de produção ou proporcionar a conglomeração dessas empresas. Tratavam-se, basicamente, de apoios à competitividade global de produtos brasileiros, na mesma linha de outras instituições internacionais de apoio à exportação – os chamados Exim Banks. Esse apoio, realizado através de um produto chamado BNDES Exim, sempre teve muita relevância para a carteira do BNDES, mas sua maior importância, em termos relativos, foi registrada no começo dos anos 2000 e não posteriormente, como podemos ver no Gráfico 3. Destaca-se, finalmente, a predominância de Embraer e Odebrecht nesse apoio à exportação por parte do BNDES no período mais recente. As empresas receberam, entre 2009 e 2014, aproximadamente 82% de todo o apoio concedido através do BNDES Exim pós-embarque, que se expandiu em termos de destinação final dos bens, tendo África e América Latina assumido maior importância como mercados para essas exportações (GHIBAUDI; HIRT, 2017, p.72-73).

Gráfico 3



**Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES<sup>43</sup>**

Como já afirmamos, o apoio do BNDES à exportação de bens e serviços atuava em favor da competitividade internacional da produção brasileira e estava alinhado com as já citadas políticas industriais do período. Esse tipo de financiamento integrava-se com a proposta de internacionalizar as empresas brasileiras, que foi também objeto de ação do banco. De acordo com Guimarães et al (2014), desde que o BNDES passou a apoiar a internacionalização em 2005, até o final de 2014, houve desembolsos para 19 operações dessa natureza, sendo oito diretas e 11 através da participação de capital. Houve grande predominância, nesse âmbito, de operações junto a empresas da agroindústria, com destaque para o apoio à JBS via participação acionária. Esta empresa, que deslanchou um forte movimento de internacionalização a partir do seu IPO em 2007, fez sucessivas ofertas de ações no mercado brasileiro até meados de 2010, levantando R\$ 11,1 bilhões para o objetivo de consolidação empresarial, sendo R\$ 5,6 bilhões junto com a BNDESPAR<sup>44</sup>. Apesar da grandeza do valor, cabe contextualizar: os desembolsos do BNDES entre 2001 e 2016 voltados ao apoio à internacionalização se limitaram a apenas 3,6% do total de desembolsos

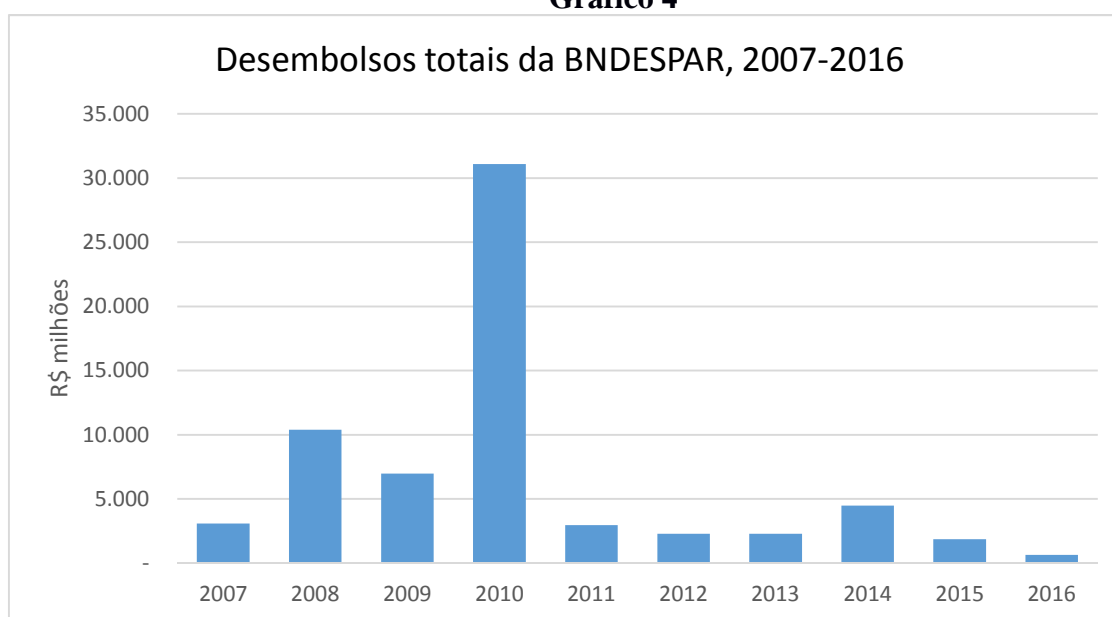
<sup>43</sup><https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/> (acessado em 25/02/2019). Deflator: deflator implícito do PIB.

<sup>44</sup> Os recursos levantados pela JBS foram utilizados para aquisição das empresas estrangeiras Swift Foods, Smithfield Beef, Five Rivers Ranch e Pilgrim's Pride. No fim de 2009, a JBS incorporou a Bertin, que também já era investida da BNDESPAR em R\$ 2,5 bilhões.

do banco no período (BNDES, 2017). Além disso, como apontado por Garzon (2017, p. 150), os desembolsos da BNDESPAR para a JBS nunca ultrapassaram 12% do total da carteira de investimentos anual da própria BNDESPAR.

Aqui fica claro também que uma avaliação mais completa do BNDES deve levar em consideração a atuação da BNDESPAR, o braço de operações de renda variável do banco. A BNDESPAR tem o papel de complementar a atividade financiadora do BNDES, trabalhando através da compra de participação acionária, debêntures ou cotas de fundos de investimento. Seu apoio se dá, portanto, através de instrumentos de mercado comuns, sem os subsídios incorporados às taxas de juros que o banco disponibilizava em seus empréstimos diretos. Como apresentado por Ghibaudi e Laltuf (2017, p. 47), no período entre 2003 e 2007, a BNDESPAR não passou por grandes variações de atuação no que tange a sua carteira de investimentos que, por sua vez, encontrava-se dispersa entre vários setores e estava limitada a algo em torno de R\$ 25 bilhões em participações. Contudo, a partir de 2008 os valores de participação da BNDESPAR, assim como o número de empresas apoiadas, aumentam substancialmente, chegando a R\$ 132 bilhões em 2010. Informações divulgadas pelo BNDES, apresentadas no Gráfico 4, a seguir, confirmam elevação do uso do instrumento, por um determinado período.

**Gráfico 4**

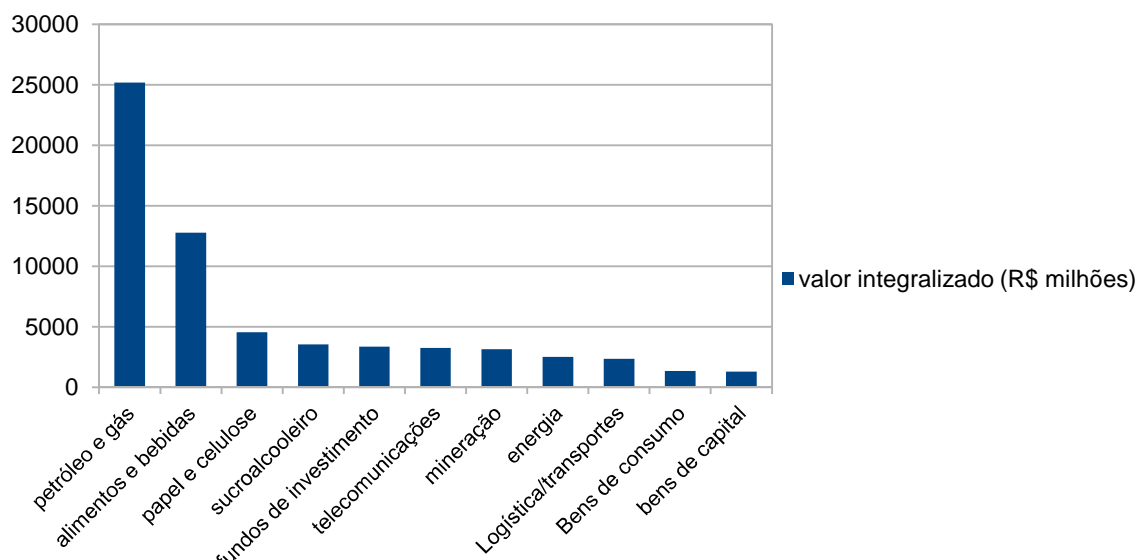


Fonte: BNDES<sup>45</sup>

<sup>45</sup><https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/renda-variavel/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel/> (acessado em 25/02/2019).

Com as mesmas fontes, é possível indicar os principais setores apoiados, em termos de valor, com a BNDESPAR. As informações estão no Gráfico 5, abaixo.

**Gráfico 5**  
Desembolsos BNDESPAR, 2007-2016, setores



Fonte: BNDES<sup>46</sup>

A partir desses dados, cabem algumas considerações sobre o apoio em renda variável do BNDES. A primeira é que esse instrumento, em comparação com os financiamentos diretos, tem valores relativamente pequenos. Seu direcionamento majoritário para os setores de petróleo e gás, alimentos e bebidas, papel e celulose, sucroalcooleiro, telecomunicações, e mineração leva à segunda consideração de que a BNDESPAR atuou majoritariamente no apoio a setores nos quais o capital brasileiro já possuía liderança de produção e/ou empresas relativamente bem constituídas – com exceção talvez do setor de proteína animal e frigoríficos (inclusive em “alimentos e bebidas”), onde se testemunhou o reforço de Marfrig e JBS em um mercado que antes estava relativamente disperso. Destaca-se sobretudo que a expansão dos desembolsos da BNDESPAR em 2010 deve-se principalmente a um grande aporte à Petrobras, que levou a estatal a compor a maior parte da carteira de investimentos em renda variável do BNDES naquele momento – o que complementaria a sua condição de maior receptora de apoios diretos do banco. O BNDES tornou-se assim um dos principais credores da Petrobras<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Se cruzamos as informações de apoio disponibilizadas pelo BNDES em seu site com aquelas apresentadas pela Petrobras em seus relatórios anuais, vemos que o banco em 2009 foi responsável por aproximadamente 70%

Aqui cabe destacar um outro dado importante para a avaliação da atuação do banco no período: o grande peso do setor público na sua carteira de operações. Claramente o BNDES aprofundou sua relação com o setor público em geral pois, além das já citadas estatais entre as principais beneficiárias de financiamento, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará aparecem entre os 50 maiores clientes do período, e Ghibaudi e Laltuf (2017, p. 49) apontam que os governos estaduais em geral foram o segundo grupo mais beneficiado nas 40 maiores operações do BNDES entre 2002 e 2014, o que indica uma mudança em comparação com períodos anteriores e, novamente, relativiza a importância dos empréstimos às grandes empresas privadas nacionais.

### 3.4. Conclusões preliminares

Após o esforço de análise empreendido até aqui, parece possível tecer algumas constatações sobre o apoio do BNDES a grandes empresas no período 2001-2016. Primeiramente, ainda que haja evidências abundantes da desconcentração dos financiamentos do banco, inclusive com participação crescente de MPMes e do setor público na sua carteira, o BNDES sem dúvida também prestou importante apoio a alguns grandes grupos nacionais de capital privado. Esse apoio ao capital privado, contudo, não pode ser confundido com conglomeração ou fusão de empresas – ações também financiadas pelo banco, mas de pequena importância relativa diante do seu apoio total.

Um segundo ponto a se destacar é que as empresas mais beneficiadas com financiamento do BNDES no período tampouco foram levadas a mudanças estruturais no seu posicionamento no mercado internacional<sup>48</sup>. Isso porque o apoio à exportação e à internacionalização ficou concentrado em poucas empresas e setores, normalmente aqueles em que o Brasil já demonstrava alguma liderança ou vantagem comparativa. Seguindo as diretrizes da política industrial da época, o BNDES abriu linhas e possibilidades de financiamento para virtualmente todos os setores da economia brasileira. Na ausência de outros instrumentos ou ações de política industrial mais efetivas, porém, não se alterou a inserção produtiva preexistente, e apenas logrou-se auxiliar a internacionalização de algumas poucas empresas, mormente dos setores de alimentos, construção e papel e celulose. Ainda

---

das novas dívidas contraídas pela empresa. A relação caiu posteriormente, mas voltou a patamares entre 25% e 20% nos anos de 2012 e 2013. Esses números são imprecisos pois não foi possível identificar todos os empréstimos do BNDES às empresas pertencentes ao grupo Petrobras, mas dão uma dimensão da importância do banco para o financiamento da estatal.

<sup>48</sup> Uma possível exceção a essa leitura seria o apoio ao setor de carnes, no qual houve consolidação empresarial e internacionalização dos grupos JBS e Marfrig, que antes eram relativamente desestruturados.

que o apoio a exportações de bens e serviços de alto conteúdo técnico também tenha tido relevância, houve na melhor das hipóteses uma melhora tímida do posicionamento das empresas brasileiras nesse quesito<sup>49</sup>. As exportações com maior conteúdo técnico também se concentraram em poucos ramos, mantendo-se limitadas dentro da nossa pauta exportadora.

Não se trata, aqui, de negar a importância dessas ações ou de questionar a qualificação das grandes empresas apoiadas, mas de ressaltar que a ação do BNDES se focou mais no apoio a atividades que tais empresas já desenvolviam do que na criação de novas competências ou na integração e flexibilização produtiva, como seria esperado de um programa de campeões nacionais acoplado a uma política industrial. Quando avaliado com o devido afastamento, o financiamento à centralização do capital nacional se mostra menos importante do que fazem parecer análises apressadas de valores isolados de operação. Esse apoio tampouco relegou para segundo plano o apoio às atividades de infraestrutura ou às empresas estrangeiras no País, que continuaram com posicionamento destacado entre os financiamentos do BNDES – o que indica, enfim, uma atuação conservadora diante da estrutura produtiva brasileira.

De toda forma, a pergunta persiste: podemos dizer que o Brasil teve, em algum grau, uma política de campeões nacionais nesse começo de século XXI? Afinal, algumas empresas nacionais foram apoiadas em sua internacionalização e em processos de aquisição e fusão. Ainda que relativamente pequenos diante da atuação mais geral do BNDES, esses apoios não foram desprezíveis do ponto de vista de seus valores absolutos, e envolveram dezenas de empresas brasileiras. Nesse sentido, é interessante citar aqui o destaque de Bugiato (2016) às principais operações de centralização de capital apoiadas pelo BNDES no período. Tratando as ações do banco de forma independente do seu valor relativo, a descrição das operações parece ressaltar o ativismo do BNDES e aponta no sentido de uma visão mais convencional dos fatos:

“Na gestão de Coutinho o BNDES participou de cerca de 75 processos de fusões e aquisições de empresas. Em 2008 o banco financiou a aquisição da Brasil Telecom pela Oi [...], formando uma grande empresa no ramo das telecomunicações. No mesmo ano a Totvs foi apoiada pelo banco para adquirir a Datasul, criando a maior empresa nacional no ramo de *software*. Em janeiro de 2009 concedeu financiamento para a Votorantim comprar a Aracruz, em um processo de fusão que criou a Fibria, a maior empresa de papel celulose do mundo. Em maio de 2009, o BNDES participou da fusão de Perdigão e Sadia, processo que deu origem a Brasil Foods, maior empresa de carne de frangos do mundo. Em setembro o banco apoiou a fusão da JBS-Friboi com a Bertin, formando a maior empresa de carne bovina do mundo. Em 2010 o banco facilitou a compra da Cemig (controlada pelo BNDES devido a uma

---

<sup>49</sup> De acordo com BNDES (2017, p. 225), a participação das exportações brasileiras no mercado internacional de serviços de engenharia passou de 1,2% para 3,2% entre 2004 e 2015.



antiga dívida) pelo grupo Andrade Gutierrez. [...] Na maioria destes e de outros casos de fusão e aquisição, o BNDESPar tinha participações no capital das empresas envolvidas nos processos e o BNDES concedeu novos financiamentos às empresas resultantes.” (BUGIATO, 2016, p. 197)

Sem dúvida lidamos com um número não desprezível de ações de fusão e aquisição apoiadas pelo BNDES. Ainda que relativamente pequenas em termos de valor para o banco, tiveram consequências para a estruturação da atividade em alguns setores. Mas podemos tratar as empresas beneficiárias do processo como campeãs nacionais?

Essa resposta dependerá, claro, do que se entende por “campeã nacional” - e aqui parece caber uma pequena digressão conceitual, pois há uma questão que viemos tateando desde o primeiro capítulo dessa dissertação, e que agora pode ser mais bem colocada: quando falamos de uma empresa campeã nacional, falamos tão somente de uma empresa relativamente grande de um setor qualquer, capaz de alcançar ganhos econômicos e atuar em concerto com esferas do poder político? Ou se trata de algo mais complexo, que envolve a conglomeração de capitais que permitem, em uma nova estrutura, articular maior flexibilidade produtiva e financeira com poder de mercado internacional, a partir de um arranjo político nacional?

Conforme a discussão levantada no primeiro capítulo deste trabalho, a maior parte das posições que justificam uma política de concentração e centralização de capital está mais próxima da segunda afirmação do que da primeira. O projeto bem-sucedido da Coreia do Sul, dinamizado a partir dos *chaebols* e do ativismo estatal, por exemplo, visava não apenas o desenvolvimento de grandes empresas nacionais em alguns setores, mas o aprofundamento e a diversificação das capacitações de grandes grupos, que garantiam flexibilidade produtiva e financeira de forma a alavancar exportações e posicionar as empresas de forma crescentemente autônoma no mercado externo (KUPFER, 2013). Da mesma maneira, a justificativa para o apoio à conglomeração baseada na criação de empresas líderes nas cadeias globais de valor remete à criação de multinacionais capacitadas a desenvolver tecnologia e produtos inovadores, a partir de uma articulação produtiva internacional. O mais recente projeto chinês, que indica perseguir esse objetivo, articula grandes empresas estatais e privadas em redes de produção e financiamento, que buscam se internacionalizar e avançar na capacitação tecnológica ao mesmo tempo que integram fornecedores industriais. Finalmente, a visão estruturalista desenvolveu-se de forma a defender a concentração e centralização de capital nacional objetivando não apenas ter vantagens de preço e rentabilidade em alguns setores, mas também a capacidade de definir rumos tecnológicos e sociais para um país a partir desse processo.

Desse ponto de vista, não se pode falar que o Brasil perseguiu uma política de campeões nacionais no passado recente. Aplicando uma política industrial pouco afeita à definição de metas para os seus beneficiários e que não atuou em prol de uma verdadeira conglomeração de capital e tampouco de uma escolha de tecnologias e setores a serem apoiados de forma a alterar o posicionamento estrutural da sua economia, o País viu-se, no mais das vezes, repetindo um padrão histórico de inserção produtiva, com a manutenção do posicionamento subalterno das suas empresas nas cadeias globais de valor. O capital foi centralizado e internacionalizado em alguns poucos setores, normalmente de commodities ou commodities industriais, e se o custo dessa política não parece tão alto quanto alguns dos seus detratores apontam, a verdade é que tampouco seus ganhos em termos de tecnologia, marcas e fluxos financeiros foram de destaque.

Por outro lado, se consideramos uma “campeã nacional” uma empresa que meramente recebe, como outras do seu setor, apoio financeiro e institucional do governo para se expandir e, nesse processo, ganha maiores fatias de mercado e adquire competidores, então pode-se dizer que o Brasil teve uma política de campeões nacionais – ainda que relativamente limitada em termos setoriais.

Nesse sentido, poderíamos dizer que JBS e Marfrig destacam-se como “campeãs” no caso brasileiro recente, porque constituíram, com apoio relativamente importante do BNDES, empresas internacionalizadas em um mercado que era antes pouco estruturado. As demais empresas normalmente alcunhadas de campeãs nacionais, por outro lado, já possuíam algum poder de mercado e uma estrutura produtiva considerável, de forma que o apoio do BNDES aos seus planos de investimento não significou grandes mudanças nas cadeias produtivas relacionadas ou na inserção do País nos mercados de bens finais. O apoio do banco tornou efetiva a potencialidade de ganhos de produtividade a partir de estruturas corporativas mais complexas, ensejando economias de escala, escopo e aprendizagem nas empresas. Não obstante, esse novo arranjo empresarial não garantiu ganhos automáticos para a população brasileira e nem para a inserção internacional do País. Em princípio, deu-se margem para a melhora no fluxo de divisas e rendas para o Brasil, mas também se concentrou a produção internamente, com o respectivo impacto no poder de mercado. A centralização da produção de alguns gêneros alimentícios, por exemplo, ainda que possa trazer mais eficiência produtiva, pode se traduzir também em redução de salário na agricultura, aumento dos preços relativos dos alimentos e em maior impacto ambiental diante do crescente poder de alocação de recursos por poucas empresas. Para garantir que a consolidação empresarial nesse setor fosse socialmente benéfica, seriam necessários instrumentos de controle social da produção com

clareza de metas sobre condições de preço e trabalho – o que não se constituiu de fato.

De qualquer maneira, há de se ponderar que, por mais que se adense a cadeia de primários, esses bens continuam sendo de demanda internacional relativamente limitada (baixa elasticidade renda) e tendem a perder termos de troca em momento de crises. A consolidação empresarial nesses setores, portanto, ainda que enseje ganhos de produtividade do trabalho, não altera a situação de dependência econômica do país que os abriga.

De tal sorte, essa última definição de empresas campeãs nacionais, que foi majoritariamente utilizada no Brasil recentemente para criticar a política econômica, parece um tanto pobre, e faz pensar que o mesmo termo não deveria ser usado para políticas tão diferentes quanto as aplicadas recentemente pelo Brasil e aquelas executadas pela Coreia do Sul, sendo provavelmente melhor utilizado apenas no segundo caso. O seu uso indiscriminado parece servir mais à confusão do debate e à argumentação simplista anti-Estado do que ao esclarecimento de qualquer questão atinente à política econômica.

Nesse sentido, parece razoável a argumentação normalmente apresentada pelo BNDES de que não houve uma política de campeões nacionais no período em análise. É interessante, para complementar esse quadro, avaliar algumas posições a respeito do assunto da parte de Luciano Coutinho, presidente do BNDES entre maio de 2007 e maio de 2016. Coutinho foi um dos autores citados neste capítulo ao discutirmos as condições do parque produtivo brasileiro em fins do século XX. Como vimos, ele defendeu, a certa altura, a criação de grandes empresas nacionais, sem fazer maiores restrições aos setores a serem apoiados, de forma a melhorar a inserção do Brasil do mercado internacional (COUTINHO, 2002). Dessa perspectiva, parece que quando a questão se pôs em termos práticos, ele seguiu o que pregara. Há, contudo, que se fazer certa ponderação. Em entrevista para Dias (2017), Coutinho colocaria em perspectiva a política de centralização de capital apoiada pelo BNDES, contextualizando-a como uma primeira reação à crise de 2008, limitada pela própria estruturação empresarial do capitalismo brasileiro:

“No fim de 2008 para 2009, um número importante de empresas líderes tinha graves prejuízos por operações no mercado futuro de câmbio. Várias empresas importantes quebraram, e isso nos obrigou a uma intensa tarefa de recomposição dessas empresas por meio de fusões. Eu sou acusado de ser fabricante de campeões quando, na verdade, a crise nos colocou um grande desafio: deixar quebrar grandes empresas ou trabalhar por soluções. A única solução viável era encontrar empresas saudáveis do mesmo setor que não tinham feito os mesmos erros e, por meio delas, em um processo de consolidação, criar empresas mais poderosas que pudessem salvar o que tinha para ser salvo. Esse processo ocorreu principalmente no setor de commodities, porque eram setores exportadores, e foram eles que apresentaram maior número de empresas com graves dificuldades. Então, obviamente, eu creio que a política de fortalecimento das empresas nacionais, dos grandes grupos nacionais, era também uma política desejável, embora essas circunstâncias de crise tenham propiciado o que nós pudéssemos fazer [...]” (DIAS, 2017, p. 319)

Em outra entrevista, ainda durante a sua presidência do BNDES, no ano de 2013, Luciano Coutinho dá a impressão de maior iniciativa da parte do banco na execução dessa política. Contudo, trata-a também como uma agenda relativamente restrita e, à época, já concluída:

“A promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional é uma agenda que foi concluída. É uma política que tinha méritos e chegou até onde poderia ir. Até porque o número de setores em que o Brasil tem competitividade para projetar empresas eficientes no cenário internacional é relativamente limitado a commodities e algumas pseudocommodities. E já fizemos isso nesses setores: petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja, cimento. Não enxergo outros setores com o mesmo potencial” (LANDIM; LEOPOLDO; TEREZA, 2013).

Seja por pressão decorrente da crise ou por resolução própria, a tônica da questão não se modifica: a centralização de capital apoiada pelo BNDES foi uma ação limitada, determinada pelas contingências do nosso capitalismo periférico, e que não se propôs a alterá-lo estruturalmente. Se o BNDES foi o banco do grande capital brasileiro no período em análise, esse capital manteve-se atuando sobretudo na produção de commodities, produtos intensivos em recursos naturais e/ou de baixa intensidade tecnológica – que não são, a priori, os melhores segmentos para se falar da criação de campeões nacionais, como parece reconhecer o próprio presidente do banco à época.

As ações de política industrial para dinamizar o desenvolvimento tecnológico no período não surtiram grandes efeitos em decorrência de uma série de questões conjunturais e estruturais, mas dentre estas certamente pesou a natureza atrasada da própria base produtiva que se tentou renovar, e que se manteve em contínuo processo de especialização regressiva. Como colocado por Bugiato (2016, p. 200), as grandes empresas brasileiras hoje são aquelas que sobreviveram a crises nacionais e internacionais e à abertura econômica, assim, “o BNDES não escolheu as ‘campeãs nacionais’, ele esteve envolvido numa correlação de forças em que a ascensão da grande burguesia e as políticas do governo federal orientaram essa agência da burocracia do Estado”. Submetido a um “arremedo de política industrial” que não se voltou para o desenvolvimento de setores que preparassem o País para uma inserção mais qualificada na economia do século XXI (CARVALHO, 2018), o banco atuou onde houve espaço político – e a centralização de capital em setores onde já haviam vantagens comparativas foi um desses espaços. Daí que não parece razoável criticar a instituição ou seus gestores pela natureza disfuncional dos campeões nacionais do período. Em outro trecho de sua entrevista à Dias (2017), Luciano Coutinho dá a sua percepção do fenômeno, indicando que os problemas mais estruturais do parque produtivo no País não poderiam ser enfrentados apenas através da política do BNDES:

“Lutamos muito para evitar um desaparecimento completo da indústria de bens de capital no País, mas era uma batalha difícil. Cobrar que tivéssemos feito milagre, transformar situações inteiramente adversas, ou a ausência de um tecido industrial capacitado para poder exercer um papel de liderança global? Não dá para fazer milagre. Foi feito o que era possível.” (DIAS, 2017, p. 323)

De fato, alterar a inserção internacional brasileira diante da situação em que estava o seu parque industrial em inícios do século XXI não era tarefa simples. Como abordado anteriormente, além das variáveis macroeconômicas, a predominância do IED nos poucos setores mais avançados dificultava a internalização de capacitação tecnológica. Sem grandes encadeamentos e entrelaçamentos com centros de inovação, os setores manufatureiros sob comando do capital nacional estavam basicamente subsumidos à lógica de acumulação externa ou ao ciclo dos setores de commodities e commodities industriais. Nessas condições, a própria conglomeração entre capitais dos diversos setores seria complicada pela falta de robustez do capital produtivo nacional, e não se pode garantir que o seu aprofundamento fosse se reverter em transbordamentos ou externalidades para o restante da economia<sup>50</sup>. Diante desse quadro, optou-se, em termos de política econômica, por uma via de menor conflito que foi construída junto de alguns representantes do capital nacional (TEIXEIRA; PINTO, 2012; BOITO; SAAD-FILHO, 2016; CARVALHO, 2018). Dentro de um projeto político essencialmente conciliador – e conservador, portanto – *o apoio ao capital nacional em setores já estruturados foi o desenvolvimentismo possível*.

Nesse ponto tocamos em uma questão mais basilar, que parece ser um dos principais determinantes dos limites de ação do Estado em prol do desenvolvimento produtivo do País, e que independe do número de economistas desenvolvimentistas que estejam em postos-chave da administração pública: a estrutura de classes sobre a qual se ergue o capitalismo brasileiro. A consolidação de grupos nacionais ensaiada pela política industrial durante os governos do PT e executada majoritariamente pelo BNDES inter-relaciona-se com a posição das classes sociais no processo de produção. O estudo da estrutura do capital e a sua relação com o Estado que viemos empreendendo a partir das empresas campeãs nacionais ajuda-nos a compreender o posicionamento de frações da classe proprietária no que tange a inserção internacional da economia brasileira e as restrições às políticas desenvolvimentistas. Assim,

---

<sup>50</sup> Retomando em parte a discussão do capítulo 1, é interessante destacar que o desenvolvimento tardio do grande capital na periferia tem de lidar com cadeias produtivas menos integradas e com a transferência tecnológica conduzida majoritariamente pelo IED. De tal forma, os mecanismos de centralização de capital perdem sua capacidade de alavancar as empresas nacionais – quadro agravado pelo grande volume de capital já centralizado nos grandes grupos econômicos dos países centrais, que limita a capacidade financeira de competir com as grandes empresas produtoras de tecnologia, que controlam boa parte da apropriação da renda nas cadeias produtivas mais dinâmicas (ROCHA, 2013, p. 175-176).

para entender por que uma geração de críticos à política neoliberal não conseguiu fazer avançar uma agenda reestruturante da economia brasileira, é essencial trazer a claro que não seria possível fazê-lo sem uma classe disposta a assumir o risco de tal empreitada, transformando-a em um projeto com apelo social mais amplo.

A classe capitalista brasileira ligada ao mercado interno, pelo menos desde os anos 1990 tem grande parte dos seus interesses voltados para o rentismo financeiro e para as cadeias relacionadas com os bens primários. Para ela, a não ser que existam ganhos extraordinários garantidos pelo Estado, ou uma queda muito forte dos seus rendimentos presentes, não há sentido em modificar o seu posicionamento em termos de investimento para adentrar ramos manufatureiros ou de tecnologia inovadora. O crescimento econômico a partir de 2006 e a crise de 2008 abriram uma janela de ação para o governo sobre a economia, mas a base física e social para lançar um novo ciclo de crescimento industrial era limitada. O Brasil, para todos os efeitos, não recebera um convite ao desenvolvimento da potência hegemônica, e qualquer apoio à indústria estaria restrito pela inércia das opções de investimento anteriores, que desembocavam sobretudo no apoio a subsidiárias estrangeiras e a empresas nacionais das cadeias de primários e infraestrutura, normalmente com alguma robustez de capital herdada da dinâmica econômica que se impusera desde os anos 1990. Com efeito, não parece que teria sido possível redirecionar o poder econômico do País para novos ramos de inversão sem entrar em conflito com os detentores do capital nacional e com forças estrangeiras.

A ascensão e queda de Dilma Rousseff são elucidativas do que está em pauta. As políticas industriais e de centralização do capital aqui descritas, que não deram origem a empresas campeãs nacionais dignas do nome, foram secundadas, pelo menos até as eleições de 2014, por associações representantes da indústria (GHIBAUDI; LALTUF, 2017) e por frações do empresariado cujo capital estava investido majoritariamente na produção nacional e que esperavam ganhos com as políticas de promoção e investimento do governo (BOITO; SAAD-FILHO, 2016). Quando ainda nas eleições de 2014 os indícios de que a economia estagnava começaram a se avolumar, a maior parte da fração do empresariado até então alinhado com o governo Dilma passou para o campo opositor, e até meados de 2015 qualquer apoio à petista se esfacelaria, de forma que Dilma Rousseff viria a ser derrubada da presidência em agosto de 2016. Nesse processo, o enigma não está tanto na passagem do seu apoio para a oposição, mas no fato de que, a partir daí, quase todo o empresariado passou a demandar a execução da política econômica liberal opositora *in totum*. Sem qualquer crítica consistente sobre os problemas da política econômica entre 2012 e 2015, nem mediação ou projeto de adaptação, a pauta política dos estratos detentores do capital, inclusive

de muitos beneficiados pela política econômica dos governos petistas, encontrou a solução para os seus problemas no mais ortodoxo e politicamente conservador dos programas. Para o empresariado, em uma reedição algo radicalizada do movimento de fins dos anos 1980, o corte dos subsídios à produção, a queda dos impostos, a abertura comercial e o alinhamento internacional com os Estados Unidos soaram mais atraentes do que qualquer possibilidade de renovar o projeto desenvolvimentista.

Arriscando, finalmente, uma leitura mais afeita à Economia Política Internacional: ao renegar a validade da ação estatal sobre o mercado, a maioria dos detentores do capital no País parece indicar que uma alteração da inserção internacional brasileira simplesmente não está nos seus planos. A opção de ser o celeiro do mundo com os melhores retornos sobre a dívida do governo se apresenta bem mais vantajosa. Para os estratos mais abastados da classe média, quase que hereditariamente posicionados em cargos públicos bem remunerados ou em funções burocráticas nas empresas transnacionais, tampouco há sentido em mudar esse arranjo liberal e conservador do capitalismo brasileiro. Sob certa lógica de curto prazo, bem diferente da que predominou na Coreia do Sul e na China, a elite brasileira parece voltar-se para o modelo agrário-exportador dos tempos da República Velha. Como colocado por Bastos e Hiratuka (2018, p. 238), a dependência econômica mostra-se, assim, “internalizada na estrutura produtiva e financeira, nos interesses e talvez até na cultura de boa parte dos empresários brasileiros”.

Para finalizar este capítulo, cabe um adendo. Se consideramos que uma empresa campeã nacional é aquela que, em concerto com o Estado, engaja-se na concentração, centralização e articulação de capitais de forma a desenvolver novas competências capazes de modificar estruturalmente a inserção internacional de um país, podemos dizer que a Petrobras foi, durante o período aqui analisado, o mais próximo que tivemos de uma campeã nacional. Em um modelo que não se utilizou da conglomeração com o capital financeiro, mas da ação do BNDES para parte do seu financiamento e dos seus fornecedores, a estatal fez investimentos produtivos alinhados com uma política de conteúdo local, ensaiando a constituição de uma cadeia de bens e serviços ligados à exploração de petróleo e gás no País. Esse modelo, mais próximo do padrão chinês de desenvolvimento, trouxe alguns ganhos para o parque produtivo brasileiro, mas também sofreu retrocessos diante de problemas de gestão e das já citadas questões políticas e econômicas enfrentadas pelo Brasil, sobretudo a partir de 2014. Uma análise detida do percurso recente do setor de petróleo e gás brasileiro não está no escopo do presente trabalho. Contudo, além dos fatores já descritos até aqui, é essencial apontar que outros aspectos jurídicos e políticos internos parecem se integrar com um



movimento internacional que desmobilizou os projetos mais autônomos em toda a América Latina, como esse que se apoiava na Petrobras. Se os rumos brasileiros no período analisado foram um tanto conservadores, isso não se deve apenas às concepções dos estratos sociais superiores sobre a sua função na divisão internacional do trabalho. Como vimos fazendo alusão, há uma relação dialética entre os movimentos internos do País e as pressões exteriores, que determinam o seu raio de ação. Se não houve possibilidade de se construir um projeto nacional no Brasil, isso se deve também à arena internacional, que não foi estimulante para ações autônomas. O próximo capítulo, de conclusão, procurará interligar todos esses fatores para repensar as possibilidades de inserção mais qualificada do Brasil na economia global e o respectivo espaço para empresas nacionais nesse processo.



#### **CAPÍTULO 4: Considerações finais sobre os campeões nacionais e os limites ao desenvolvimento brasileiro**

O presente trabalho se propôs a refletir sobre a validade, para o desenvolvimento econômico capitalista, da intervenção do governo em favor da centralização de capital nacional. A partir de uma análise histórica, foi feito um esforço no sentido de encontrar o encadeamento teórico capaz de justificar uma política de conglomeração e consolidação empresarial, contrapondo, ao final, a pretensa criação de grupos campeões nacionais brasileiros aos casos coreano e chinês. Adentraram-se, assim, alguns meandros da História Econômica Brasileira recente, de forma a avaliar a política econômica do período, sua instrumentalização e algumas das causas da sua dificuldade em retomar um sentido de desenvolvimento para o País.

Após o percurso dos capítulos anteriores, parece possível, aqui, fazer algumas considerações finais sobre o tema em pauta. Sem pretensões de esgotar a discussão e sem desconsiderar a parcialidade intrínseca a qualquer análise como a presente, pretende-se delinear, finalmente, um quadro que dê sentido à consolidação empresarial apoiada institucionalmente no Brasil em inícios do século XXI.

A partir da revisão bibliográfica dos primeiros capítulos, sobrepuseram-se evidências de que o fomento a grupos campeões nacionais tem plena aderência a uma política econômica de avanço produtivo e de inserção mais qualificada nas cadeias globais de valor, dotando-se de especial relevância para um país periférico que busca ganhos de renda e maior autonomia dentro do sistema capitalista internacional. Isso porque os ganhos de produtividade, escala e aprendizagem, além da maior flexibilidade produtiva e financeira que os grandes conglomerados permitem, mostram-se essenciais para a capacitação técnica e para a competitividade global das economias nacionais. Qualquer país que vise se apropriar dos fluxos de renda e do poder econômico relacionados ao controle de tecnologias, marcas e recursos não pode prescindir de grandes grupos para disputar mercados internacionais, apoiar a demanda por inovações e se posicionar estrategicamente nas cadeias de valor. Como vimos, Coreia do Sul e República Popular da China, cada uma em um contexto específico, conseguiram avançar economicamente a partir da constituição de grandes empresas com apoio do Estado – ainda que a forma da ação estatal tenha guardado diferenças significantes nos dois casos.

Destaca-se, de qualquer maneira, que uma política de apoio à formação de grandes grupos econômicos nacionais tem seus benefícios mais evidentes quando integrada a um projeto nacional de desenvolvimento, ou seja, quando decorrente de um arranjo político e

social que articula o poder do Estado em favor do avanço das capacitações produtivas do país. Esse objetivo, direcionado ao reposicionamento da nação no sistema internacional, é a mais clara justificativa para o apoio à centralização do capital que, por sua vez, deve ser idealmente uma verdadeira conglomeração de atividades e competências sob uma mesma estrutura econômico-financeira. Afinal, é esse tipo de estrutura, flexível e resiliente, que possui grande funcionalidade para um país que deseja ver sua indústria se arriscando a desenvolver novos produtos e enfrentando a competição global.

Nesse sentido, uma centralização de capital que se restrinja à consolidação empresarial em apenas um setor não é tão claramente vantajosa, pois não necessariamente dota o país que abriga a companhia consolidada de uma estrutura mais adaptada à concorrência internacional ou lhe insere em estratos mais rentáveis das cadeias de valor. Isso não significa que tal política seja necessariamente desprovida de benefícios. Em alguns casos, o fomento de uma grande empresa dentro de um ramo de atividade, levando ao seu virtual monopólio nacional, pode ser uma maneira de alçar a sua produtividade aos níveis necessários a enfrentar o mercado internacional e garantir o posicionamento do país em atividades mais nobres, por exemplo. Ocorre que a avaliação das potencialidades da consolidação setorial nem sempre é fácil, e é preciso reconhecer que os ganhos desse tipo de reestruturação são mais claros nos setores industriais dinâmicos. Se tratamos de setores ligados à atividade primária, sobretudo commodities, não há porque esperar mudanças da inserção internacional ou ganhos mais amplos para a sociedade advindos apenas da centralização de capital. O quadro, parece-nos, é ainda mais difícil de ser justificado se o apoio à consolidação empresarial se dá em setores nos quais o país já possuía competência e companhias bem posicionadas internacionalmente, como foi o caso da maior parte das operações no Brasil apoiadas pelo BNDES cujos beneficiários foram alcunhados de campeões nacionais, mormente nos setores de alimentos, construção civil e papel e celulose.

O País pode tirar algumas vantagens desse tipo de concentração: as mais óbvias estão no influxo de divisas a partir de uma estrutura que vem a ser passível de internacionalização, mas há também outras externalidades possíveis – o BNDES (2017, p. 242), por exemplo, aponta que o apoio à consolidação do setor de proteína animal no Brasil esteve associado a ganhos sanitários e ambientais. Mas tratamos, aqui, de uma ação bem mais limitada do que aquela executada por Coreia do Sul ou República Popular da China, pois se restringe ao apoio de fusões e aquisições em um setor no qual não há grandes ganhos tecnológicos envolvidos e tampouco ascensão nas cadeias globais de valor ou ganhos garantidos para o balanço de pagamentos (decorrência da baixa elasticidade-renda de produtos primários). De tal maneira,

não parece apropriado tratarmos processos tão diferentes sob a mesma terminologia de “políticas de campeões nacionais”, pois suas semelhanças limitam-se ao apoio à consolidação empresarial.

Isso posto, parece-nos que o caso brasileiro recentemente alcunhado de política de campeões nacionais, apoiado pelo BNDES, seria mais bem definido como uma simples consolidação setorial com vistas a melhorar as vendas externas do País. Se deseja-se tratar esse processo também como uma política de campeões nacionais, é preciso fazer uma ressalva sobre as gradações possíveis em uma tal política – e indicar que o caso do Brasil só pode ser considerado como fomento de campeões nacionais em um sentido fraco do termo.

Contribui para essa leitura a própria política industrial que se levou a cabo no período aqui analisado e que consubstanciou a formação dos “campeões nacionais” brasileiros. Tanto a PDP quanto o PBM tiveram instrumentos limitados, dentre os quais se destacou o crédito subsidiado do BNDES, disponibilizado para quase todos os ramos da economia nacional. Pela inércia da própria estrutura produtiva sobre a qual atuava, porém, o banco não tinha possibilidade de dinamizar setores ou o desenvolvimento tecnológico tão somente através da oferta de crédito indiscriminada. Esta mostra-se extremamente limitada para alavancar novas atividades e processos produtivos sem outros estímulos de demanda e um arranjo macroeconômico mais propício ao investimento.

Todo esse quadro levou a que o BNDES reforçasse a estrutura produtiva preexistente no País, com ganhos pontuais apenas na internacionalização de algumas empresas e na mobilização da cadeia de fornecedores ligada à Petrobras (único setor no qual se aplicaram critérios de conteúdo nacional para compra estatal de forma mais clara). Assim, como procuramos demonstrar no capítulo anterior, em termos relativos não parece que o banco tenha dado demasiada preferência à conglomeração de grupos específicos, e tampouco há indícios de que a consolidação empresarial apoiada pelo BNDES tenha tido custo especialmente alto – pelo contrário, a se considerar os resultados das operações da BNDESPAR, as operações mostraram-se todas lucrativas para o banco (BNDES, 2017). A maior crítica que pode ser feita à atuação do BNDES nessa seara parece, então, residir no conservadorismo da política e nos poucos efeitos da sua execução para o reposicionamento produtivo do Brasil.

Esse conservadorismo tem causas diversificadas, mas a ausência de um arranjo político e social voltado a um projeto de desenvolvimento nacional parece sintetizar as dificuldades do País em adentrar os estratos mais dinâmicos da produção mundial. Em termos históricos, após anos de estagnação da produtividade e da desmobilização de instrumentos de

política industrial, não subsistiam muitas empresas de capital nacional aptas a liderar um processo de conglomeração intersetorial em fins da década de 2000, tampouco um número relevante de empresários dispostos a assumir esse tipo de risco – especialmente diante dos ganhos financeiros garantidos pela estrutura da dívida pública nacional e da rentabilidade do setor primário.

Conformado com uma inserção dependente no sistema internacional pelo menos desde fins dos anos 1980, o empresariado brasileiro, mesmo aquele ligado à indústria, não arriscou uma mudança no seu posicionamento, como indicam muitas das medidas de estímulo à economia tomadas durante o governo Dilma em concerto com seus representantes. Um projeto de reinserção internacional, ademais, dependia das próprias condições políticas e econômicas externas, que determinavam o raio de ação brasileiro. Assim, para além da crítica das insuficiências da burguesia nacional, que talvez assuma uma dimensão um tanto idealista (CHIBBER, 2004), é importante considerar também que a elite brasileira atua dentro de um sistema internacional, no qual não se colocaram estímulos à sua mudança de posição durante o período em análise.

O argumento torna-se mais palpável quando avaliamos o movimento geral de toda a América do Sul no início do século XXI: grosso modo, o continente seguiu um mesmo padrão de crescimento, estagnação e mudança política, o que indica a relevância de forças externas sobre os destinos da região. Especificamente, após as experiências frustrantes de liberalização nos anos 1990, houve um direcionamento do continente para a esquerda do espectro político, de forma que a distribuição de renda e a intervenção do Estado sobre a economia ganham respaldo social. A concomitante ascensão da China, demandante das principais commodities produzidas na região, diminuiu a vulnerabilidade externa dos países sul-americanos e deu-lhes espaço para conduzir políticas distributivas e de fomento a alguns setores produtivos. Quando a crise de 2007-2008 chegou à região, seu impacto pôde ser debelado em grande parte graças a manutenção das compras chinesas, pouco afetadas pela recessão que se espalhou pelos países centrais do Ocidente. Contudo, como colocado por Pinto e Cintra (2018, p. 180) essas vendas ao mercado chinês também engendraram a dinâmica que “puxou” (via efeito cambial, investimentos estrangeiros, etc.) “as economias do Brasil e da Argentina, entre outros, para a reprimarização da pauta exportadora e para o aumento da participação dos produtos baseados em recursos naturais”. Esse quadro foi agravado pelas dificuldades de venda nos EUA e na Europa no pós-crise, que aumentaram a colocação de bens manufaturados chineses na América Latina, fechando espaços para a indústria já instalada na região.

Desse ponto de vista, a maior presença chinesa associou-se às estratégias dos estratos

secularmente dominantes nos países da região, ligados ao setor exportador, o que ampliou as barreiras econômicas e políticas à mudança estrutural nessas economias. Em uma tal conjuntura, qualquer reversão mais forte dos preços das commodities levaria ao surgimento de conflitos distributivos. Quando isso de fato ocorreu, os governos mais críticos ao processo de liberalização eleitos anteriormente se enfraquecem e começam a cair, no que parece integrar também uma retomada do interesse dos EUA na região (MEDEIROS; MAZAT, 2019).

Importa ressaltar que as recentes alterações do quadro político e econômico brasileiro não foram um caso isolado, mas seguiram um padrão regional. Obviamente, há idiossincrasias e diferenças nas formas pelas quais as mudanças se operaram – de maneira mais ou menos democrática – e nos espaços que se criaram para contrabalançá-las em cada país. O Brasil certamente tinha mais possibilidades de reagir à crise internacional do que o Uruguai, por exemplo. De toda forma, o que fica claro é que qualquer reação propositiva à mudança no quadro geopolítico e econômico externo foi tornada mais difícil pela natureza da industrialização na região, da qual o Brasil não difere mais substancialmente, e que foi construída e controlada essencialmente pelo capital internacional, o que dificultou a endogeneização do progresso técnico e das decisões gerais sobre as condições da produção. Reflete-se na política, assim, os interesses dos segmentos mais poderosos da região – as chamadas “burguesias compradoras”, tais como: os comerciantes nacionais; os produtores nacionais e estrangeiros de commodities; os proprietários fundiários; e os segmentos bancário-financeiros (PINTO; CINTRA, 2018, p. 186).

Diante desse quadro, não é de surpreender que a política econômica sob influência do grande capital nacional tenha se focado, no Brasil, em promover a consolidação de empresas ligadas aos setores exportadores tradicionais e em reduzir custos dos fornecedores de bens e serviços para transnacionais instaladas no País – e para estas últimas também. Tampouco se pode considerar inesperada a sua aparente guinada na direção de um projeto liberal quando se viu diante de uma crise com potenciais efeitos distributivos: apoiado na exportação, em ativos financeiros, na atividade primária e no fornecimento de bens industriais simples e intensivos em mão de obra, o capital nacional protege-se dentro do seu padrão histórico e da sua contabilidade de custos. Não tem motivos para arriscar-se em novas atividades se não há ganhos extraordinários envolvidos. Os conflitos internacionais e os altos níveis de investimento envolvidos com um novo projeto de inserção do Brasil na economia internacional foram igualmente pouco convidativos a uma mudança de atitude.

Assim, qualquer projeto de aprofundamento da industrialização na América do Sul em geral e no Brasil em particular parece lidar com a constante barreira colocada por parte da sua

estratificação social. Sem nenhum apoio ao desenvolvimento vindo de uma potência externa, a mudança desse padrão afigura-se bem complicada. O esforço relativamente pequeno envolvido com a política industrial do período dos governos do PT no Brasil, que veio a ser combatido logo depois, inclusive judicialmente, como se fosse uma grande intervenção corruptora do neutro e justo mecanismo de mercado dá a dimensão do problema com o qual estamos lidando.

Não se trata aqui de ignorar os problemas na gestão macroeconômica brasileira e tampouco as exceções ao movimento político e social que descrevemos, mas de compreender a pouca capacidade de mobilização de projetos alternativos diante do momento histórico e político do sistema capitalista internacional. A retração e desmobilização dos instrumentos do BNDES após a queda de Dilma Rousseff<sup>51</sup>, em sequência à intensa campanha de crítica às ações do banco no período aqui examinado, são reflexo também da falta de apoio social a um projeto de desenvolvimento procure ir além das vantagens comparativas estáticas do País. O mesmo pode ser dito da retração dos projetos de investimento da Petrobras e da venda de ativos feita pela estatal a partir de 2016. Essa falta de apoio à qualificação do parque industrial brasileiro parece remeter ao processo de fragmentação e desconstrução da classe ligada à produção nacional, descrita por Moraes (2018), e que se seguiu à frustração do II PND ainda nos governos militares.

Nesse ponto, aliás, parece residir uma questão interessante para futuros estudos das questões aqui levantadas. Moraes (2018) indica como, no decorrer dos anos 1980, diante da crise econômica que demorava a se dissipar, muitos dos beneficiários do projeto nacional desenvolvimentista militar passam para a oposição ao regime e começam a apoiar não apenas a democratização brasileira, mas principalmente a agenda econômica liberal. Pelo que descrevemos aqui, processo muito semelhante ocorreu em reação à derrocada da agenda de maior ativismo do Estado na economia sob liderança do PT: os estratos até então beneficiados passaram para a oposição e para a defesa de um regime econômico mais liberal. Um estudo histórico comparado dos dois períodos poderia ajudar a delinear um padrão de comportamento do capital nacional diante das crises e as limitações do aparato estatal para lidar com ele. Da mesma forma, alguns parâmetros de ação política futura, visando um projeto de reinserção do Brasil no sistema capitalista internacional poderiam ser mais bem

---

51 Entre outras medidas de caráter mais gerencial que levaram à contenção das atividades do banco, destaca-se a aprovação da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, que criou a Taxa de Longo Prazo (TLP) para operações do BNDES, estabelecendo a redução gradual dos subsídios em seus empréstimos, até a sua completa extinção em um prazo de cinco anos.

determinados a partir da reflexão crítica sobre esses períodos.

Limitando-nos ao que foi possível levantar no presente trabalho: não parecem existir, hoje, alternativas de inserção mais qualificada e independente do Brasil na economia capitalista globalizada que não passem pela reativação do Estado tanto como gerador de demanda quanto como gestor dos *commanding heights* da oferta nacional. Em relação a esta dimensão, ainda parece imprescindível se executar um esforço de conglomeração empresarial de forma a dotar o País da capacidade financeira e técnica, bem como da flexibilidade necessárias ao enfrentamento da competição internacional em setores estratégicos. Do ponto de vista geopolítico parece também inescapável a tal projeto a integração mais profunda do Brasil com os vizinhos sul-americanos, visando a contrabalançar pressões externas. Só o aparelho estatal pode rearticular essas dimensões da política econômica e amalgamar os resquícios da indústria nacional de forma a criar grupos econômicos capacitados a “autodirigir-se de centros de decisão consistentes e autônomos” (FURTADO, 1975, p. 79), constituindo finalmente uma verdadeira formação econômica nacional capaz de distribuir seus dividendos entre a população. Nesse sentido, a utilização do parque produtivo do País, com todas as suas limitações, deve ser pensada de forma a se atingir fronteiras tecnológicas em pontos de menor resistência. A escolha desses setores para a rearticulação produtiva possui algumas opções mais evidentes – como a cadeia de petróleo e gás, por exemplo – e outras que ainda precisam ser estudadas.

Para que tal projeto ressurgja no horizonte, contudo, um longo processo de debate e construção social deverá ser levado a termo, de forma a criar o seu apoio em outros estratos que não apenas a burguesia nacional já consolidada. Uma nova costura entre uma política econômica inclusiva e as classes mais baixas precisará ser feita, portanto. Para que ela logre sucesso, revertendo a regressão produtiva e institucional do País, a crítica às possibilidades de desenvolvimento postas pela liberalização deverá ser acompanhada de uma visão menos funcionalista do Estado brasileiro, considerando que a sua estrutura, até hoje, serviu a interesses de classe relativamente bem definidos.





## Referências:

- ABDI. Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior - Período 2011/2014. Brasília, 2011. Disponível em: <https://corporativo.abdi.com.br/conhecimento/Publicaes1/Contribui%C3%A7%C3%B5es%20para%20a%20pol%C3%ADtica%20de%20desenvolvimento%20Industrial%20-%20Livro%20Brasil%20Maior.pdf>. Acesso em 02/02/2019.
- ABDI. Plano Brasil Maior – Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço Executivo 2011-2014. Brasília, 2014.
- AKYÜZ, Yilmaz. *Industrial Tariffs, International Trade and Development*. In: Cimoli, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.
- ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano et al. *Os Bancos de Desenvolvimento e o papel do BNDES*. Texto para Discussão nº 133. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15920/1/PRLiv214075\\_Os%20bancos%20de%20desenvolvimento\\_compl\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15920/1/PRLiv214075_Os%20bancos%20de%20desenvolvimento_compl_P.pdf). Acesso em 06/02/2019.
- AMSDEN, Alice Hoffenberg. *Asia's next giant: South Korea and Late industrialization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.
- AMSDEN, Alice Hoffenberg. *A Ascensão do resto: os desafios do Ocidente aos países com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009a.
- AMSDEN, Alice Hoffenberg. Nationality of Firm Ownership in Developing Countries: Who Should 'Crowd Out' Whom in Imperfect Markets? In: Cimoli, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009b.
- ANÍBAL, Sérgio. Alemanha cria fundo para proteger empresas de aquisições estrangeiras. *Público*, 05/02/2019. Disponível em <https://www.publico.pt/2019/02/05/economia/noticia/alemanha-cria-fundo-protoger-empresas-aquisicoes-estrangeiras-1860851>. Acesso em 06/02/2019.
- BALDOCCHI, Gabriel. O Plano Brasil Maior ficou bem menor. *Istoé Dinheiro*, 17/10/2014. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20141017/plano-brasil-maior-ficou-bem-menor/200260>. Acesso em 03/02/2019.
- BASTOS, Carlos Pinkusfeld Monteiro; MAZAT, Numa. *Apresentação*. In: GERSCHENKRON, Alexander. *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). *Para além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- BERRINGER, Tatiana. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 214f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2014.
- BNDES. *Relatório Anual 2000*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

BNDES. *Planejamento Corporativo BNDES 2009-2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12221>. Acesso em 28/02/2019.

BNDES. *Livro Verde: Nossa história como ela é*. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/livros/livro-verde-final>. Acesso em 05/02/2019.

BOITO, Armando; SAAD-FILHO, Alfredo. State, State Institutions, and Political Power in Brazil. *Latin American Perspectives*, issue 201, vol. 43, n°2, março de 2016.

BONELLI, Regis. *O que causou o crescimento econômico no Brasil?* In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRASIL. Apresentação: Inovar e Investir para sustentar o Crescimento. Disponível em: <http://old.abdi.com.br/Estudo/Apresentacao%20lançamento%20PDP%20-%20Guido%20Mantega%20-%20MF.pdf>. 2008. (Acessado em 30/01/2019)

BRASIL. Plano Brasil Maior – Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wpcontent/uploads/2011/11/plano\\_brasil\\_maior\\_texto\\_de\\_referencia\\_rev\\_out11.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wpcontent/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11.pdf). Acesso em 02/02/2019.

BREZNITZ, Dan; MURPHREE, Michael. *Run of The Red Queen: Government, Innovation, Globalization and Economic Growth in China*. New Heaven: Yale University Press, 2011.

BREWER, Anthony. *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. Nova Iorque: Routledge, 1990.

BUGIATO, Caio Martins. *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2016.

BUKHARIN, Nikolai. *Imperialism and World Economy*. Nova Iorque: International Publishers, 1929.

BURLAMAQUI, Leonardo. As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FILHO, Edison Benedito da Silva; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTALDI, Carolina et al. Technological Learning, Policy Regimes and Growth: The Long-Term Patterns and Some Specificities of a ‘Globalized’ Economy. In: Cimoli, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

CASTRO, Antonio Barros de. The Impact of Public Policies in Brazil along the Path from Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market. In: Cimoli, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- CHANG, Ha-Joon. *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Nova Iorque: Zed Books, 2006.
- CHANG, Ha-Joon. *Bad Samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*. Londres: Bloomsbury Press, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. *23 things they don't tell you about capitalism*. Londres: Penguin Books, 2010.
- CHIBBER, Vivek. *Reviving the developmental state? The myth of the national bourgeoisie*. UCLA: Department of Sociology, UCLA, 2004. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/2bq2753n> (acessado em 12/11/2018)
- CIMOLI, Mario et al. Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note. In: Cimoli, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no Pós-Guerra. *Estudos CEBRAP*, nº 23, p. 6-21. São Paulo: CEBRAP, 1980.
- COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. São Paulo: Papirus, 1994.
- COUTINHO, Luciano. *A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização*. In: Veloso, João Paulo dos Reis (ed.). Brasil: Desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997, p. 81- 106.
- COUTINHO, Luciano. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- COUTINHO, Luciano. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, Ana Célia (org.). In: *Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro*, vol. 2. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3016/5/Desenvolvimento%20em%20debate%20-%20%20v.%202.pdf>. Acesso em 04/02/2019.
- COUTINHO, Luciano. Regimes Macroeconômicos e Estratégias de Negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: LASTRES, Helena Maria Martins (org.). *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- DIAS, Edney Cielici. *Rédeas do estado e do investimento: as trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento*. Tese (doutorado em ciência política): São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2017.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n. 52, junho de 2003.
- FALCK, Oliver; GOLLIER, Christian; WOESSMANN, Ludger (edit.). *Industrial Policy for National Champions*. Cambridge: MIT Press, 2011.

FIESP. Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. São Paulo, 2011a. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/avaliacao-da-politica-de-desenvolvimento-produtivo-pdp/>. Acesso em 02/02/2019.

FIESP. Plano Brasil Maior 2011/2014 – Análise dos Instrumentos. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. São Paulo, 2011b. Disponível em: [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=1969](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=1969). Acesso em 02/02/2019.

FIORI, José Luís. Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

FIORI, José Luís. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. In: FIORI, José Luís (org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

FMI. World Economic Outlook, 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>. Acesso em 28/02/2019.

FRISCHTAK, Claudio et al. Towards a more effective BNDES. Relatório Banco Mundial nº 117304 de junho de 2017. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/306511499659990217/Towards-a-more-effective-BNDES>. Acesso em 28/02/2019.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. *O capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GARZON, Luis Fernando Novoa. BNDES: Processo decisório por subtração (2003-2014). In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (edits.). *BNDES: Grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GHIBAUDI, Javier; HIRT, Carla. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (edits.). *BNDES: Grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

GHIBAUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014: Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (edits.). *BNDES: Grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio. Quando foi que nos perdemos? *Valor Econômico*, 11/05/2016, disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniao/4556923/quando-foi-que-nos-perdemos>. Acesso em 28/02/2019.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os anos FHC. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GORDON, José Luis Pinho Leite. *Papel do Estado na Política de Inovação brasileira 2007-2015: uma análise do uso dos principais instrumentos*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2017.

GROS, Francisco. Chega de Timidez - Entrevista de Francisco Gros. In: *Veja*, n° 1670, 11/10/2000. Disponível em: <http://www.infomet.com.br/site/noticiasler.php?bsc=ativar&cod=5721>. Acesso em 26/01/2019.

GUERRIERO, Ian Ramalho. *Formulação e Avaliação de Política Industrial e o caso da PDP*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GUIMARÃES, Sergio Foldes et al. A internacionalização do BNDES. *Revista do BNDES*, n° 42. Rio de Janeiro: dezembro de 2014.

HEMPHILL, Thomas A; WHITE III, George O. China's National Champions: The evolution of a national industrial policy – or a new era of economic protectionism? *Thunderbird International Business Review*, Vol. 55, n°2. Phoenix: Mar/Abr de 2013.

HILFERDING, Rudolf. *Finance Capital: A study of the of the latest phase of capitalism development*. Nova Iorque: Routledge, 1981.

HIRT, Carla. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (edits.). *BNDES: Grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

HO, P. Sai-Wing. Revisiting Prebisch and Singer: beyond the declining terms of trade thesis and on to technological capability development. *Cambridge Journal of Economics*. Cambridge: n 36, 2012, p. 869–893.

IEDI. *A Política de Desenvolvimento Produtivo*. Maio de 2008. Disponível em: [https://iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20080529\\_pdp.pdf](https://iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080529_pdp.pdf). Acesso em 01/02/2019.

JAIN-CHANDRA, Sonali et al. Inequality in China – Trends, Drivers and Policy Remedies. IMF Working Paper n° 18/127. Disponível em: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp18127.ashx>. Acesso em 30/11/2018.

JOHNSON, Chalmers. Introduction: The idea of industrial policy. In: Johnson, Chalmers (edit.). *The industrial policy debate*. São Francisco: The Institute for Contemporary Studies, 1984.

KIM, Eun Mee. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960 – 1990*. Albany: State University of New York, 1997.

KUPFER, David. Campeões Nacionais e Multinacionais. *Valor Econômico*, 13/05/2013. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/clipping/download/Campeoesnacionaisemultinacionais.pdf>. Acesso em 11/02/2019.

LANDIM, Raquel; LEOPOLDO, Ricardo; TEREZA, Irany. BNDES decide abandonar a



política de criação de ‘campeãs nacionais’. *O Estado de São Paulo*, 22/04/2013. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>. Acesso em 08/03/2018.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LISBOA, Marcos. Outra história. *Revista Piauí*, ed. 131, agosto de 2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/outra-historia/>. Acesso em 30/11/2018.

LOYOLA, Gustavo. Hora de Mudar. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, p. A13, 3 de julho de 2017.

MAIA, Bento Antunes de Andrade. *Mudança Estrutural na Indústria de Transformação Brasileira entre 1998 e 2014*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MAINCENT, Emmanuelle; NAVARRO, Luis. A policy for industrial champions: from picking winners to fostering excellence and growth of firms. *Industrial Policy and Economic Reforms Papers* n°2. Luxemburgo: Comissão Europeia, abril de 2006.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Editora Schwarcz, 2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; FIORI, José Luís; SERRANO, Franklin P. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; MAZAT, Numa. Geopolitics, Geoeconomics, and Development Strategies in the New Millennium. In: FERNANDÉZ, Víctor Ramiro; BRONDINO, Gabriel (edits.). *Development in Latin America: Critical Discussions from the Periphery*. Londres: Palgrave macmillan, 2019.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; TREBAT, Nicholas. Modernização Militar no Progresso Técnico e na Inovação Industrial Chinesa. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FILHO, Edison Benedito da Silva; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; TREBAT, Nicholas. *Finance, trade and income distribution in global value chains: Implications for developing economies and Latin America*. Texto para discussão do Instituto de Economia da UFRJ n° 02/2017. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0022017medeirotrebat.pdf>. Acesso em 30/11/2018.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *China: entre os séculos XX e XXI*. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Estratégias nacionais de desenvolvimento*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Industrialization, Trade and Economic Growth*. In: VERNENGO, Matías; CALDENTEY, Esteban Perez. *Why Latin American Nations Fail: Development strategies in the twenty-first century*. Oakland: University of California Press, 2017.

MIGUEZ, Thiago de Holanda Lima. *Evolução da Formação de capital fixo na economia brasileira 2000-2013: Uma Análise Multissetorial a partir das Matrizes de Absorção de Investimento (MAIS)*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MILBERG, William; WINKLER, Deborah. *Outsourcing economics: global value chains in capitalist development*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013.

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Brasil: estratégias da conglomeração. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MORAES, Rafael. *O canto do cisne do desenvolvimentismo brasileiro: Uma análise das relações do empresariado industrial com o Estado do II PND à crise dos anos 1980*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

MORCEIRO, Paulo César. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese (Doutorado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-07122018-115824/>. Acesso em: 2019-01-26.

MUSACHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. *Reinventando o capitalismo de Estado – O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NAPOLITANO, Giuliana; VILARDAGA Vicente. Um modelo que fracassou. *Revista Exame*, p. 142. São Paulo: Editora Abril, 11/10/2013.

NAUGHTON, Barry. Is China Socialist? *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 1, pp. 3-24. American Economic Association: 2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/44133948>. Acesso em 03/12/2018.

NOGUEIRA, Isabela. *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: mar. 2011

NOGUEIRA, Isabela. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FILHO, Edison Benedito da Silva; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

OH, Won Sun. Export Processing Zones in the Republic of Korea: Economic Impact and Social Issues. Working Paper nº 75. Genebra: International Labour Office, 1993. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/wcms\\_126236.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_126236.pdf). Acesso em 13/11/2018.

PENROSE, Edith. *Theory of the growth of the firm*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

PINHEIRO, Armando Castelar. Campeões Nacionais. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, p. A13, 01/02/2013.

PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Ascensão da China e a América Latina: estratégias de internacionalização, recursos naturais e limites econômicos e políticos

ao desenvolvimento. In: BRANDÃO, Carlos Antônio. *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

POURVAND, Kaveh. Picking Winners: how UK industrial policy ensured the success of aerospace and automobile industries. *Civitas Ideas for Economic Growth*, nº 8. Londres: Civitas, outubro de 2013. Disponível em <http://civitas.org.uk/content/files/IdeasForEconomicGrowth8.pdf>. Acesso em 26/11/2018.

PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL, 1949.

PREBISCH, Raúl. *Towards a New Trade Policy for Development*. Report by the Secretary-general of UNCTAD. New York: United Nations, 1964.

REUTERS. Trump veta negociação de compra da Qualcomm pela Broadcom. *O Estado de São Paulo*, 13/03/2018. Disponível em <https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,trump-veta-negociacao-de-compra-da-qualcomm-pela-broadcom,70002224649>. Acesso em 06/02/2019.

ROCHA, Marco Antonio Martins da. *Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2013.

ROSTOW, Walt Whitman. *As etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

RUTLEDGE, Ian. *Addicted to Oil: America's Relentless Drive for Energy Security*. Nova Iorque: I.B. Tauris & Co, 2006.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI. In: LASTRES, H. et. al. (Orgs.). *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*. Campinas: IE/Unicamp, 2016.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). *Para além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. *Nova Economia*, v. 25, n. especial, p.803-833, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/neco/v25nspe/1980-5381-neco-25-spe-00803.pdf>. Acesso em 05/02/2019.

SINGER, Hans W. *The Strategy of International Development: Essays in the Economics of Backwardness*, edited by Sir A. Cairncross and M. Puri. White Plains: International Arts and Sciences Press, 1975.

SINGER, Hans W. Relevance of Keynes for developing countries. *Estudos de Economia*, vol. 4, nº 4, p. 419-437, 1984. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9731/1/ee-hws-1984.pdf>. Acesso em 24/02/2019.

STATE COUNCIL of e People's Republic of China. The national medium and long-term program for science and technology development (2006-2020). Pequim, 2006. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU->



D/Cybersecurity/Documents/National\_Strategies\_Repository/China\_2006.pdf. Acesso em: 19/02/2019.

SUZIGAN, Wilson. A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para a política industrial. *Economia e Sociedade*, v.1, n.1, p. 89-109, 1992. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643310>. Acesso em 24/01/2019.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 163-185. São Paulo, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TONER, Phillip. *Main Currents in Cumulative Causation: The dynamics of growth and development*. Londres: McMillan Press, 1999.

WADE, Robert. *Governing The Market: Economic theory and the role of government in East Asia industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.



## Anexo

TABELA A1 – Maiores Clientes do BNDES – 2001-2016 (Operações contratadas, exceto debêntures e renda variável, em R\$ bilhões constantes de 2016).

1	Petrobras	Indústria	Indústria extrativa	128,5
2	Embraer	Indústria	Material de transporte	85,9
3	Odebrecht	Infraestrutura	Construção	51,7
4	Norte Energia	Infraestrutura	Energia Elétrica	34,9
5	Votorantim	Indústria	Celulose e Papel	31,9
6	State Grid	Infraestrutura	Energia Elétrica	31,6
7	Oi	Infraestrutura	Telecomunicações	31,4
8	Vale	Indústria	Indústria Extrativa	30,9
9	Eletrobras	Infraestrutura	Energia Elétrica	30,4
10	Banco do Brasil	Serviços	Serviços Financeiros	26,3
11	Estado de São Paulo	Administração Pública	Administração Pública	25,7
12	Volkswagen	Indústria	Material de transporte	20,1
13	Telefônica	Infraestrutura	Telecomunicações	18,9
14	Braskem	Indústria	Química e Petroquímica	18,8
15	Fiat Chrysler Auto	Indústria	Material de transporte	17,8
16	Neoenergia	Infraestrutura	Energia Elétrica	17,4
17	TIM	Infraestrutura	Telecomunicações	16,6
18	Jirau	Infraestrutura	Energia Elétrica	15,6
19	J&F	Indústria	Alimentos e Bebidas	14,9
20	BRF	Indústria	Alimentos e Bebidas	13,1
21	Gerdau	Indústria	Metalurgia	13,1
22	Rumo	Infraestrutura	Serviços de Transporte	13,1
23	Santo Antônio	Infraestrutura	Energia Elétrica	13
24	Ford	Indústria	Material de transporte	12,9
25	Klabin	Indústria	Celulose e Papel	12,7
26	Suzano	Indústria	Celulose e Papel	12,6
27	Mercedes-Benz	Indústria	Material de transporte	12,5
28	Caixa Econômica Federal	Serviços	Serviços Financeiros	12,3
29	Finep	Serviços	Serviços Financeiros	11,9
30	Vicunha (CSN)	Indústria	Metalurgia	11,5
31	Estado do Rio de Janeiro	Administração Pública	Administração Pública	11,2
32	WEG	Indústria	Equipamentos Mecânicos	10,9
33	Anglo American	Indústria	Indústria Extrativa	10,8
34	EDP	Infraestrutura	Energia Elétrica	10,6
35	Invepar	Infraestrutura	Serviços de Transporte	10,1
36	CNH	Indústria	Material de transporte	9,5
37	Itausa	Indústria	Química e Petroquímica	8,9
38	EAS	Indústria	Material de transporte	8,8
39	Andrade Gutierrez	Infraestrutura	Construção	8,8
40	Ambev	Indústria	Alimentos e Bebidas	8,7
41	CCR	Infraestrutura	Serviços de Transporte	8,6
42	Raízen	Indústria	Química e Petroquímica	8,4
43	Light	Infraestrutura	Energia Elétrica	8,2
44	Heber	Infraestrutura	Energia Elétrica	8,2
45	Arteris	Infraestrutura	Serviços de Transporte	8,1
46	ArcelorMittal	Indústria	Metalurgia	8
47	Estado do Ceará	Administração Pública	Administração Pública	7,6
48	Estado de Minas Gerais	Administração Pública	Administração Pública	7,6
49	EIG	Infraestrutura	Energia Elétrica	7,6
50	Engie	Infraestrutura	Energia Elétrica	7,5

Fonte: BNDES (2017 p 317-319)