



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V - MINISTRO ALCIDES CARNEIRO DA CUNHA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VINÍCIUS SOUZA BRAINER**

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE OS  
GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
(1995 - 2010)**

**JOÃO PESSOA**

**2022**

VINÍCIUS SOUZA BRAINER

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE OS  
GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
(1995 - 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Filipe Reis Melo

**JOÃO PESSOA**

**2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B814i Brainer, Vinícius Souza.

A inserção internacional da economia brasileira durante os Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva [manuscrito] / Vinicius Souza Brainer. - 2022.

54 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2022.

"Orientação : Prof. Dr. Filipe Reis Melo, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Inserção econômica internacional. 2. Governo Lula. 3. Fernando Henrique Cardoso. 4. Economia. I. Título

21. ed. CDD 327.81

VINÍCIUS SOUZA BRAINER

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE OS  
GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA  
SILVA (1995-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba como  
requisito parcial à obtenção do título de  
bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 07/11/2022.

**BANCA EXAMINADORA**



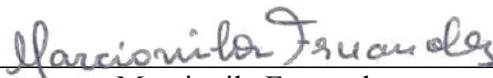
---

Filipe Reis Melo (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Lucila Gabriella Maciel Carneiro Vilhena  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Marcionila Fernandes  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, pelo amor, carinho, confiança e por todo o investimento na minha educação.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus, segundo os meus pais, Rosi Souza e Ramon Brainer, por todo o investimento na minha educação e por toda a confiança e apoio a seguir o sonho de ter cursado Relações Internacionais.

Agradeço também aos meus irmãos Luana Brainer e Benício Brainer e ao meu namorado Vinícius Ferraz, por estarem comigo em todos os momentos, sempre me apoiando e me incentivando. Agradeço da mesma forma aos meus demais familiares, que contribuíram para a realização desse sonho, em especial a minha tia Ninha que tanto me ajudou nos primeiros anos que fui morar em João Pessoa, a minha tia Carmem por ter me dado a oportunidade de morar nos Estados Unidos, que foi a realização de um sonho e ao meu primo Guilherme que é um amigo sempre presente na minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Filipe Reis Melo, não posso deixar de agradecer por toda a sua paciência e suporte nessa reta final, que foi crucial para mim. Agradeço também a todos os demais professores do curso de Relações Internacionais, em especial à Prof<sup>ª</sup> Dra. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo e ao Prof. Dr. Saulo Felipe, a quem eu tenho um carinho imenso. Pois, os professores da UEPB sempre mostraram que, apesar das dificuldades, é possível um ensino público de qualidade. Também quero agradecer às secretárias do curso que sempre foram atenciosas e prestativas comigo.

Por fim, agradeço a todas as amigas que construí na Universidade e em João Pessoa como Arina Alba, Marina Lemos, Denilson Batista, Daniel Ferreira, Éwerton Santos, Ana Luiza, Lucas Macêdo, Mayara Loqueti, entre outros amigos e colegas que foram tão importantes durante o período que estive na cidade.

Escrevo esta dedicatória um dia após o Brasil ter dito nas urnas não ao autoritarismo da extrema-direita, tenho certeza de que ontem foi o início uma nova fase da história do nosso país. Viva a nossa universidade, a educação pública e o povo brasileiro.

[...] O povo brasileiro deu uma grande demonstração de auto-estima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspira (excerto do discurso de Celso Amorim, durante sua posse como Ministro das Relações Exteriores do Brasil em 1 de janeiro de 2003).

## RESUMO

A inserção internacional da economia brasileira durante o período que o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) se deu de duas maneiras. Cardoso seguiu uma inserção internacional conhecida como Estado normal, caracterizada por políticas neoliberais. Enquanto, Lula da Silva seguiu uma inserção que ficou conhecida como Estado logístico, período marcado por políticas que defendiam uma maior autonomia na área econômica por parte do Estado brasileiro. O objetivo deste trabalho é analisar como se deu a inserção da economia brasileira durante o período em que país foi governado por esses dois presidentes. As ferramentas que foram utilizadas para dar base às argumentações foram: contextualização histórica, explanação de conceitos, interpretação de dados sobre a internacionalização de empresas brasileiras e abertura econômica. É possível observar os avanços que nos governos de Cardoso o Brasil experimentou: estabilidade econômica, integração regional e internacionalização de empresas, contudo essa forma de inserção internacional não conseguiu trazer um desenvolvimento satisfatório para o país, pois retirou a função do Estado na área do desenvolvimento. Nos governos de Lula o Estado brasileiro volta a ter a sua função no processo decisório, criando mecanismos que visavam o desenvolvimento e o fortalecimento da economia nacional.

**Palavras-Chave:** Inserção Internacional. Economia. Brasil.

## **ABSTRACT**

The international insertion of the Brazilian economy during the period that Brazil was ruled by Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) took place in two ways. Cardoso followed an international insertion known as the normal State, characterized by neoliberal policies. Meanwhile, Lula da Silva followed an insertion that became known as the logistic State, a period marked by policies that defended greater autonomy in the economic area by the Brazilian State. The objective of this work is to analyze how the insertion of the Brazilian economy took place during the period in which the country was governed by these two presidents. The tools that were used to support the arguments were: historical contextualization, explanation of concepts, interpretation of data on the internationalization of Brazilian companies and economic opening. It is possible to observe the advances that Brazil experienced in the Cardoso administrations: economic stability, regional integration and internationalization of companies, however this form of international insertion failed to bring a satisfactory development to the country, as it removed the role of the State in the area of development. In the Lula administrations, the Brazilian State returned to its role in the decision-making process, creating mechanisms aimed at the development and strengthening of the national economy.

**Keywords:** International integration. Economy. Brazil.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	9
<b>1 Contexto da inserção internacional do Brasil</b> .....	11
1.1 A inserção brasileira durante o Governo Sarney (1985-1990) .....	16
<b>2 A inserção internacional da economia do Brasil na década de 1990</b> .....	18
2.1 A inserção da economia brasileira durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) .....	30
2.2 A inserção da economia brasileira durante o Governo Itamar Franco (1992-1994) .....	31
2.3 A inserção da economia brasileira durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....	33
<b>3 A inserção internacional da economia do Brasil na década de 2000</b> .....	40
3.1 A inserção da economia brasileira durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) .....	46
<b>Conclusão</b> .....	50

## INTRODUÇÃO

A monografia vai ser uma análise da inserção internacional da economia brasileira nos anos de 1995 até 2010, período em que o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Cada um esteve no comando do país por dois mandatos seguidos.

O trabalho vai utilizar dois paradigmas conceituados pelo autor Cervo (2008), sobre inserção internacional, que foram adotados no Brasil durante os anos de 1995 até 2010. O primeiro ficou conhecido como Estado normal, modelo de inserção caracterizado por políticas neoliberais, adotado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Enquanto, o segundo paradigma foi o do Estado logístico, que teve sua implantação durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), modelo de inserção internacional que visou à criação de um planejamento estratégico de desenvolvimento para o país, por meio de políticas públicas de cooperação entre o setor público e o setor privado.

O primeiro capítulo abordará como se deu a inserção da economia brasileira durante o período que antecede o paradigma do Estado normal, relatando, em especial, a crise do modelo desenvolvimentista durante a década de 1980, ocasionada pela dívida externa brasileira e pela hiperinflação, o que penalizou a inserção madura do Brasil economicamente no cenário internacional. Além disso, o texto também vai abordar um breve relato do governo de José Sarney (1985-1989) como forma de contextualização histórica.

O segundo capítulo vai apresentar como se deu a inserção da economia brasileira, durante o período do Estado normal, na década de 1990, em especial a partir de 1995, momento em que tem início o governo de Fernando Cardoso. O trabalho também mostrará as principais características da inserção econômica dos governos que antecederam o de FHC. Além de que, vão ser apresentados ao leitor, os dados sobre a inflação brasileira na década de 1990, para que ele possa entender como a estabilidade macroeconômica ajudou o Brasil a iniciar uma nova fase de sua inserção internacional, por meio da abertura da economia, aumento comercial e a internacionalização de empresas.

O terceiro capítulo abordará como se deu a inserção da economia brasileira durante os anos 2000, que engloba uma parte do segundo mandato do governo de Fernando Cardoso e os dois governos de Lula da Silva. É nesse período que o Brasil transita do modelo de inserção do Estado normal para o Estado logístico.

Este trabalho busca entender como foi a inserção internacional da economia brasileira no decorrer dos dois governos, além da apresentação das principais diferenças da forma de inserção de um paradigma para outro. O trabalho traz uma abordagem conceitual e histórica sobre a inserção internacional da economia brasileira. Outro mecanismo também utilizado, ao longo do texto, são os gráficos e as tabelas para dar embasamento sobre os fatos relatados. Entre esses dados, está a linha do tempo que mostra internacionalização de empresas brasileiras; a participação percentual sobre a receita das 100 maiores empresas não financeiras instaladas no Brasil, por tipo de controle acionário nos anos de 1990 e 1998; exportação do Brasil com os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); a participação estrangeira nas privatizações das empresas brasileiras; investimentos brasileiros diretos no exterior e os investimentos diretos no Brasil; índice de regionalidade que mostram onde as multinacionais brasileiras estão espalhadas pelo mundo.

## **1 Contexto da Inserção Internacional do Brasil**

Ao longo da história do Brasil, o país apresentou quatro formas de se inserir internacionalmente. Este trabalho vai utilizar para a análise o conceito de inserção do paradigma do Estado Normal, também conhecido como paradigma do Estado neoliberal e o do Estado logístico que foram adotados respectivamente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), período histórico que será abordado neste trabalho. Os conceitos foram denominados pelo autor Amado Cervo (2008), e serão utilizados para explicar a inserção internacional da economia brasileira.

Como forma de contextualização histórica e arcabouço teórico para a fundamentação desta pesquisa, será necessária uma introdução dos dois modelos de inserção internacional adotados pelo Brasil, que antecederam o modelo de inserção do Estado normal e do Estado logístico. O modelo do Estado liberal conservador que é desde a Independência do Brasil até 1930 e o modelo do Estado desenvolvimentista, que tem início em 1930 e vai até 1989.

Antes de iniciar a apresentação sobre cada paradigma, neste parágrafo será apresentada uma breve introdução, sobre o significado do termo. Para Cervo (2008), paradigma nas ciências humanas e sociais corresponde a uma explicação de forma compreensiva da realidade, além de desempenhar a função de organizar a matéria que é objeto de observação. Atrás de cada paradigma que vai ser mostrado, ao longo do trabalho, é possível observar a existência de ideias que a população e seus dirigentes têm sobre o país e os seus interesses nacionais durante cada período, que são modificados a cada mudança de paradigma. Paradigma também envolve a elaboração de políticas, condicionando as tendências de médio e longo prazo, como também explica rupturas.

O modelo liberal-conservador foi o primeiro paradigma seguido pelo Brasil para inserir a sua economia no cenário internacional, o que resultou na ideia da sociedade marcada pela permanência na infância social da divisão internacional do trabalho, tendo como marca principal a exportação de produtos primários agrícolas como: o café, o açúcar e a importação de produtos manufaturados acarretando

assim a consolidação de um atraso econômico e a dificuldade de desenvolvimento do país, como será apresentado no próximo parágrafo.

Conforme afirma Cervo (2008), a economia do Brasil era baseada na exportação de produtos agrícolas, tendo a elite brasileira um alto prestígio internacional principalmente em Londres, o que facilitava determinadas negociações quando o país tinha algum problema na balança comercial. A sociedade era dividida da seguinte forma, de um lado, as elites econômicas formadas pelos grandes proprietários de terras e pelos governantes e, do outro lado, uma sociedade formada por escravos, ex-escravos, trabalhadores livres e imigrantes. Os efeitos dessa divisão social eram vistos na sociedade: a modernização era concentrada em pequenos centros urbanos ou em fazendas do interior do país, enquanto o restante da nação vivia as consequências de uma sociedade marcada pelo atraso econômico. O que pode ser observado é que não existia uma preocupação por parte das elites econômicas para a saída do país de tal posição.

No ano de 1930, tem início um novo paradigma conhecido como Estado desenvolvimentista (1930-1989). Conforme afirma Cervo (2008, p. 67), esse é o único paradigma que tem o Estado como ator central nas Relações Internacionais, diferente dos outros paradigmas, que embora tenham a referência permanente no Estado, revelam forças de outros agentes econômicos e sociais. O modelo econômico desenvolvimentista trouxe muitos benefícios ao desenvolvimento do Brasil.

O paradigma do Estado desenvolvimentista ficou conhecido pelo modelo de substituição de exportações, ou seja, o país tentava ter a produção de todos os produtos industrializados de consumo interno, deixando assim de ter a dependência de produtos industrializados de outros países. Trata-se do Estado como principal investidor nacional, buscando levar a sociedade ao caminho do desenvolvimento, além de uma política externa autônoma, por meio da superação de dependências estruturais na área da economia e da segurança internacional, através de políticas públicas protecionistas que visavam à construção de um parque industrial diversificado e a proteção da indústria nacional (CERVO; BUENO, 2015, p. 489; VALDEZ, 2019, p. 49).

Contudo, ao longo da década de 1980, a economia brasileira entra em crise, em decorrência de uma série de eventos que tem início ainda na década anterior, como as duas crises do petróleo (1973 e 1979). Os índices de crescimento do Brasil começam a cair, ao mesmo tempo em que aumentava a inflação e a dívida externa brasileira. O que foi observado é que o modelo desenvolvimentista necessitava passar por mudanças na busca de trazer a estabilidade econômica que o país tanto precisava.

Foi também durante a década de 1980, em meio à crise do modelo econômico desenvolvimentista, que o Brasil inicia sua transição para um regime democrático de direito, encerrando assim um período de mais de 20 anos de regime militar (1964-1985), que teve início após um golpe de Estado em 1964. Era visível que tanto o modelo econômico, quanto o regime político eram insustentáveis, devido à grave crise econômica que assolava o país, aliada à perda de apoio político tanto interno como no exterior. O Brasil que era visto internacionalmente como um mau pagador, autoritário, além de ter altos índices de violência urbana e desigualdade social precisava se renovar. Enquanto isso, no cenário internacional, o mundo assistia ao fim da União Soviética (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 25-26; SPEKTOR, 2015, p. 40).

Durante esse período, não apenas o Brasil, mas grande parte da América Latina também enfrentava o endividamento da dívida externa, tendo repercussões graves nas economias dos países afetados, situação essa que impedia os Estados de se apresentarem como grandes investidores nacionais. É nesse momento que a economia brasileira passa por um momento de estagnação, com altas taxas de inflação. Os governantes brasileiros, ao longo dos anos da década de 1980, adotaram uma série de medidas de recessão econômica, essas medidas tiveram um alto impacto na vida dos brasileiros, como o aumento dos índices de desemprego. A década de 1980 ficou conhecida como a década perdida (VIDAL, 2011, p. 27; FAUSTO, 2019, p. 463).

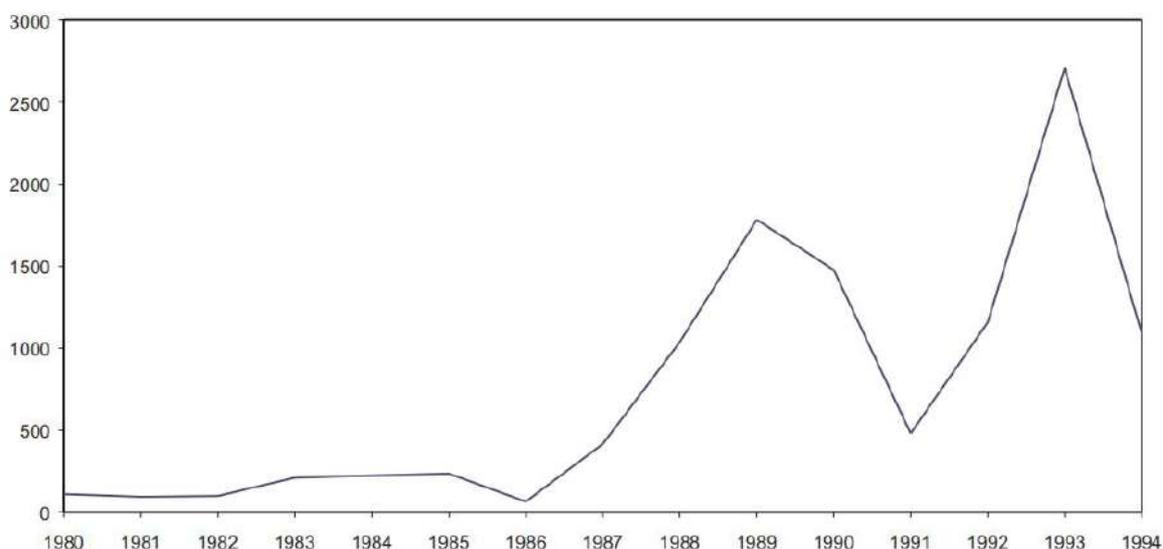
Ao longo da década de 1980, o Estado brasileiro adotou vários planos econômicos que foram um fracasso, na tentativa de estabilizar a economia e de controlar a inflação buscando estimular as exportações e o desenvolvimento do país.

As negociações com credores internacionais de que o Brasil participava, realizadas por intermédio do Fundo Monetário Internacional (FMI), exigiam políticas fiscais contracionistas como condição para a liberação de empréstimos para solucionar problemas relacionados aos déficits da balança de pagamento. A dívida com os credores internacionais foi o maior empecilho para o desenvolvimento do país (VALDEZ, 2019, p. 37).

No início da década de 1980, em resposta à “crise da dívida externa” a economia brasileira se fechou mais ainda como forma de proteção. Foi um mecanismo criado com o intuito de gerar um aumento dos superávits comerciais. Além dessa medida, também ocorreu a desvalorização da moeda e o aumento dos controles administrativos sobre as importações (FAUSTO, 2019, p.469). A década de 1980 pode ser dividida da seguinte forma: o Brasil durante os anos de 1981 até 1983 teve uma diminuição no ritmo de crescimento, explicada pelos esforços para conter a crise da dívida. E num segundo momento, que é iniciado em 1984, a balança comercial foi reequilibrada devido à desvalorização do câmbio, que ocorreu ainda em 1983 e o país voltou a crescer, por meio, do aumento do consumo (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 167). Porém o crescimento nos anos de 1985 e 1986 foi em decorrência de uma política fiscal expansiva irresponsável praticada pelo governo (BRESSER-PEREIRA, 2021, p. 261).

Nos últimos anos da década de 1980, os planos de combate à inflação tinham sido um fracasso, conforme mostra o gráfico 1. A inflação chegou a patamares bem elevados no final da década, a mais de 1.000%. A dívida externa do país chegou a US\$121 bilhões de dólares, enquanto as reservas do país eram apenas US\$ 4 bilhões. Diante desse cenário, em 20 de fevereiro de 1987, o Brasil suspendeu de forma unilateral o pagamento da dívida externa. A suspensão durou até 3 de janeiro de 1988, período em que o país voltou a pagar parte dos juros suspensos. Em meados de julho de 1988, o Brasil consegue retornar às negociações da dívida externa, negociações essas cheias de incertezas (FLEURY; FLEURY 2012, p. 167; SPEKTOR, 2014, p. 71).

Gráfico 1: Taxa de Inflação IGP-DI - Janeiro-Dezembro (%)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A economia brasileira nos anos 90 (1999).

Foi nesse momento de instabilidade econômica que a ideologia neoliberal tornou-se mais forte, ideologia essa voltada aos fluxos comerciais, com base na abertura das economias nacionais e na redução progressiva do intervencionismo estatal (VIDAL, 2011, p. 27). Dois princípios básicos conduzem o pensamento neoliberal: 1) a eliminação do modelo do Estado desenvolvimentista interventor, visto como desperdiçador e ineficiente em termos econômicos; 2) a abertura do mercado e do sistema produtivo (CERVO, 2008, p. 22). O Brasil sofreu forte influência externa do modelo econômico neoliberal, ocasionado pela vitória dos Estados Unidos no embate ideológico contra a União Soviética, após o colapso dos países socialistas europeus a partir de 1989.

O novo modelo econômico neoliberal foi concebido pelo governo dos Estados Unidos, FMI e Banco Mundial como a maneira para solucionar a crise da dívida externa dos países da América Latina. Além do mais, medidas neoliberais já eram adotadas por países da região desde os anos de 1950, tanto o Chile, como a Argentina já tinham como foco as políticas econômicas monetaristas. E ao longo da década de 1980, outros países adotaram o modelo de economia neoliberal sendo o caso do Peru, da Venezuela e do México. Deixando o Brasil isolado, país esse que era

marcado pela forte influência da teoria da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e que se caracterizava como um Estado intervencionista e condutor autônomo da política externa (CERVO, 2008, p. 20-21).

É necessária a compreensão do contexto histórico do período desenvolvimentista para poder analisar os novos dois paradigmas que vieram a seguir: o do Estado normal e o do Estado logístico, pois como foi apresentado, a partir dos anos 1980, o paradigma desenvolvimentista entrou em crise e foi visto como insustentável. Todo esse conhecimento será importante para entender como se deu a inserção internacional da economia brasileira ao longo das décadas de 1990 e 2000.

### **1.1 A inserção brasileira durante o Governo Sarney (1985-1990)**

José Sarney foi o primeiro presidente civil a governar o Brasil após o período militar e é durante seu governo que se inicia a transição para um regime democrático, o que gerou pressões pela reforma das instituições brasileiras, acarretando uma nova Constituição em 1988. O Brasil, como já foi visto, era marcado nessa época por uma grave crise econômica e social: inflação alta, baixas taxas de crescimento e deterioração da qualidade de vida eram marcas latentes do país na época (VIGEVANI; CEPALUNI, 2017, p.5).

Apesar de ter sido esperado mudanças na política externa brasileira após o fim do período militar e início da Nova República, pode-se perceber que houve uma continuidade durante a gestão de José Sarney, a permanência de uma política externa que seguia a linha dos governantes anteriores. A dívida externa ainda era um empecilho para a inserção do Brasil internacionalmente, além disso, existia um grande protecionismo por parte dos países industrializados.

Quando Sarney se tornou presidente do Brasil, em 1985, o quadro econômico era muito menos grave do que dos primeiros anos da década de 1980. O Brasil tinha conseguido aumentar o número das exportações, em decorrência da desvalorização cambial, além de conseguir obter uma diminuição nas importações, o que resultou numa balança comercial favorável ao país de 13,1 bilhões de dólares. Com esse saldo o país conseguia pagar os juros da dívida externa. No final do ano anterior, em

1984, o país tinha conseguido obter uma reserva de 9 bilhões de dólares. Situação que deixava o país com certo alívio em relação aos credores internacionais, além da possibilidade de o governo federal poder negociar diretamente com esses credores, em vez de ter que recorrer ao FMI como já tinha feito no passado (FAUSTO, 2019, p. 442).

A saída que a política externa brasileira encontrou para enfrentar a crise da dívida externa foi fazer aproximações estratégicas com os países da América Latina, em especial, com o Uruguai e com a Argentina; com países da África e do Oriente Médio. Diante de tal cenário, o Brasil consegue unir forças para confrontar os seus credores nas negociações internacionais. Foi uma importante maneira de inserção internacional do Brasil na procura de defender os interesses nacionais e na construção de um sistema internacional mais justo aos países subdesenvolvidos.

Um dos maiores marcos do governo Sarney foi a aproximação com a Argentina. Os dois países buscaram o fortalecimento das relações econômicas e políticas. A aproximação também resultou no fim da competição que existia entre ambas as partes em relação a seus programas nucleares. Foi a partir da aproximação dos dois vizinhos que começaram as raízes do que viria a ser na década de 1990, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, na capital paraguaia, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (FAUSTO, 2019, p. 473).

O governo Sarney chegou ao fim do seu mandato, tendo nas costas um fracassado plano econômico, o que levou o Brasil a uma situação de instabilidade, como em 20 de fevereiro de 1987, quando o país decretou moratória temporária, momento de suspensão do pagamento da dívida por parte do Brasil aos credores externos. A decisão de decretar moratória foi ocasionada pela deterioração de excedentes comerciais, do esgotamento das reservas internacionais, pela necessidade do país de realizar reformas econômicas recessivas e impopulares. Além de uma série de denúncias em todas as áreas contra o governo (FAUSTO, 2019, p.473; VIGEVENI; CEPALUNI, 2016, p.33).

## **2 A inserção internacional da economia do Brasil na década de 1990**

O início da década 1990 foi marcado pelo sentimento de mudança, período definido pelo fim do conflito da Guerra Fria (1945-1991), sendo grandes as expectativas de transformações tanto no Brasil, como no cenário internacional. O neoliberalismo econômico chega ao Brasil e é esse modelo econômico que vai ser adotado com expectativas de avanços na estabilidade econômica e no desenvolvimento do país e da América Latina.

O processo de globalização da economia internacional após a queda do Muro de Berlim em 1989, o colapso da União Soviética em 1991, e a ascensão da economia estadunidense capitalista fez com que ocorresse uma reorganização na estrutura das relações internacionais, tendo como princípios: a ideologia neoliberal, o predomínio da economia de mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. Com isso, a partir dos anos 90, as relações internacionais sofrem alterações e os debates entre norte e sul, leste e oeste pareciam perder força para “novos temas” de política e economia como meio ambiente, minorias, direitos humanos, populações indígenas e narcotráfico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2017; CERVO; BUENO 2015, p. 487).

No sistema capitalista, a década de 1990 foi considerada a década das grandes negociações internacionais e das oportunidades sem fronteiras, fomentada pela revolução tecnológica da informação. Na América Latina não foi diferente, empresas multinacionais e seus interesses foram determinantes para traçar os novos rumos políticos, econômicos e sociais dos países da região. Prevaleceu nesse período a ideia de que os interesses da política e economia estavam estreitamente interligados à internacionalização de grandes empresas, que seriam capazes de gerar por meio das exportações e da abertura de novos mercados, a renda necessária para atender as necessidades de liquidez em moedas fortes e para o cumprimento de pagamento das dívidas externas, em especial o pagamento dos juros, além de poder cobrir os déficits das contas correntes nacionais (VIDAL, 2011, p. 11).

O modelo de inserção do Estado normal, adotado pelo Brasil, na década de 1990, foi uma invenção política latino-americana e tinha como característica a

implantação de políticas econômicas neoliberais nos países da região. O paradigma do Estado normal foi adotado por grande parte da América Latina durante a década de 1990. Instituições financeiras, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o governo dos Estados Unidos exigiram que os países da região seguissem duas ondas de reforma. O termo que deu nome ao paradigma, do Estado normal, foi denominado pelo chanceler Domingo Cavallo, em 1991, na Argentina, durante o governo de Carlos Menem (1989-1999). A gestão do então presidente argentino foi o maior exemplo da implantação do neoliberalismo na região (CERVO, 2008, p.77, 78).

Diante de uma realidade marcada por exigências externas para a concessão de empréstimos para solucionar problemas em relação à alta inflação e à dívida externa, influenciada pela onda neoliberal que já era realidade em vários países latino-americanos, a mudança de paradigma parecia ser inevitável para o Brasil. Contudo, não foi uma tarefa fácil, pois era o país mais avançado da região no quesito desenvolvimento, com um grande parque industrial construído durante 60 anos, e com uma agricultura consolidada. Mas, o Brasil aceita seguir a transição para o paradigma normal (CERVO, 2008, p. 78). Porém, teve dificuldades para se inserir nessa nova conjuntura internacional, visto que, o país chegou naquela década como uma das economias capitalistas mais fechadas do mundo, como por exemplo, as importações representavam em média 5% da produção industrial (FAUSTO, 2019, p.469).

O Brasil seguiu as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington, além das diretrizes do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. As reformas eram vistas como uma forma dos países terem uma boa governança, além de proporcionar regras e instituições favoráveis à expansão das empresas estrangeiras na região. Contudo, essas determinações neoliberais seguidas pelos países latino-americanos, terminaram causando instabilidades, pois se confundiu democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade econômica (CERVO; BUENO, 2015, p.491, 492).

Ao adotar as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington, o Brasil renuncia a sua própria política internacional. Na primeira fase, o país realizou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos

produtivos, contraiu salários e benefícios da classe trabalhadora, privatizou empresas estatais, vendeu-as para empresas estrangeiras para arrecadar dólares e com isso pagar a dívida externa. Enquanto, a segunda geração foi marcada pela busca de uma estrutura regulatória estável e transparente dos gastos públicos (CERVO; BUENO, 2015, p. 491).

A frase do então ministro da Fazenda do governo Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malan, representa bem o abandono de forma proposital das políticas industriais do Brasil e dos outros países da América Latina, que seguiram a agenda neoliberal, determinada pelo Consenso de Washington durante o período do Estado normal: “a melhor política industrial é a não política industrial” (FLEURY, FLEURY, 2012, p.177). Conforme afirma Cervo e Bueno (2015), o resultado da implantação do Estado normal na América Latina durante a década de 1990, foi a subserviência dos países da região às imposições do centro do capitalismo, a transferência de renda desses países para o exterior, além de seguirem a lógica do Estado regressivo que reserva para a nação a função da infância social na divisão internacional do trabalho.

Como afirma Valdez (2013), os presidentes que governaram o Brasil durante a década de 1990, defendiam que o desenvolvimento nacional deveria ficar aos cuidados da iniciativa privada, enquanto o Estado brasileiro ficaria responsável pela abertura econômica, pela implantação de um ambiente propício para o desenvolvimento das empresas e pela diminuição da participação do Estado na economia. A principal preocupação dos governantes deveria ser a estabilidade macroeconômica do país. Foram utilizadas políticas de recessão econômica, o que na prática terminaram dificultando a realização de projetos de desenvolvimento nacional.

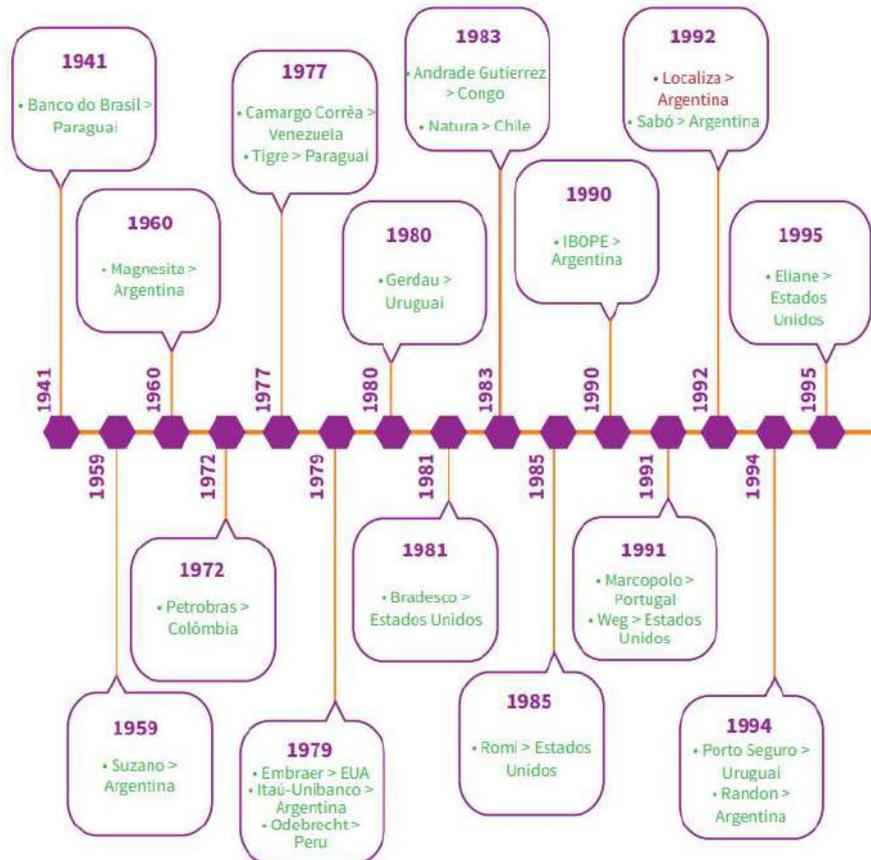
É nesse contexto histórico que o Brasil vai utilizar novos mecanismos para inserir a sua economia no cenário internacional. Um desses mecanismos vai ser por meio das empresas nacionais que expandem seus produtos, serviços e atividades para o exterior. Durante o período do Estado normal e o do Estado logístico, a inserção brasileira por meio das empresas ganha novas proporções. Empresas públicas e privadas se internacionalizaram cada vez mais e foram em busca de seus interesses.

Essas empresas são conhecidas como multinacionais que têm como característica comandar unidades econômicas em mais de um país, embora não sejam as únicas empresas que operem internacionalmente, elas possuem efeitos importantes na integração das economias nacionais. A produção e atividades de comercialização são distribuídas por diferentes países. Buscando garantir uma produção com o menor custo possível, destinado ao mercado internacional. As empresas multinacionais, por meio de uma vasta rede de executivos, operam através dos altos recursos financeiros e técnicos, e visam o desenvolvimento global da empresa (GILPIN, 2002, p.257, 259).

Uma das formas mais conhecidas de internacionalização de empresas é através da realização de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Esses investimentos são caracterizados pela aquisição e/ou construção de ativos no exterior, podendo ser responsável pela realização de diversas atividades das empresas desde o apoio à produção e venda até o estabelecimento de linhas de produção (RIBEIRO; LIMA, 2008 p.4).

As figuras 1 e 2 da Fundação Dom Cabral (2013) mostram a linha do tempo da internacionalização das multinacionais brasileiras a partir de 1941 até o ano de 2012. A primeira internacionalização foi de uma subsidiária do Banco do Brasil no Paraguai. É a partir da década de 1990, que ocorre um aumento da internacionalização das empresas brasileiras e se intensifica ainda mais nos anos 2000. Em 1992, ocorre a primeira internacionalização por meio de franquias que é a da empresa Localiza na Argentina.

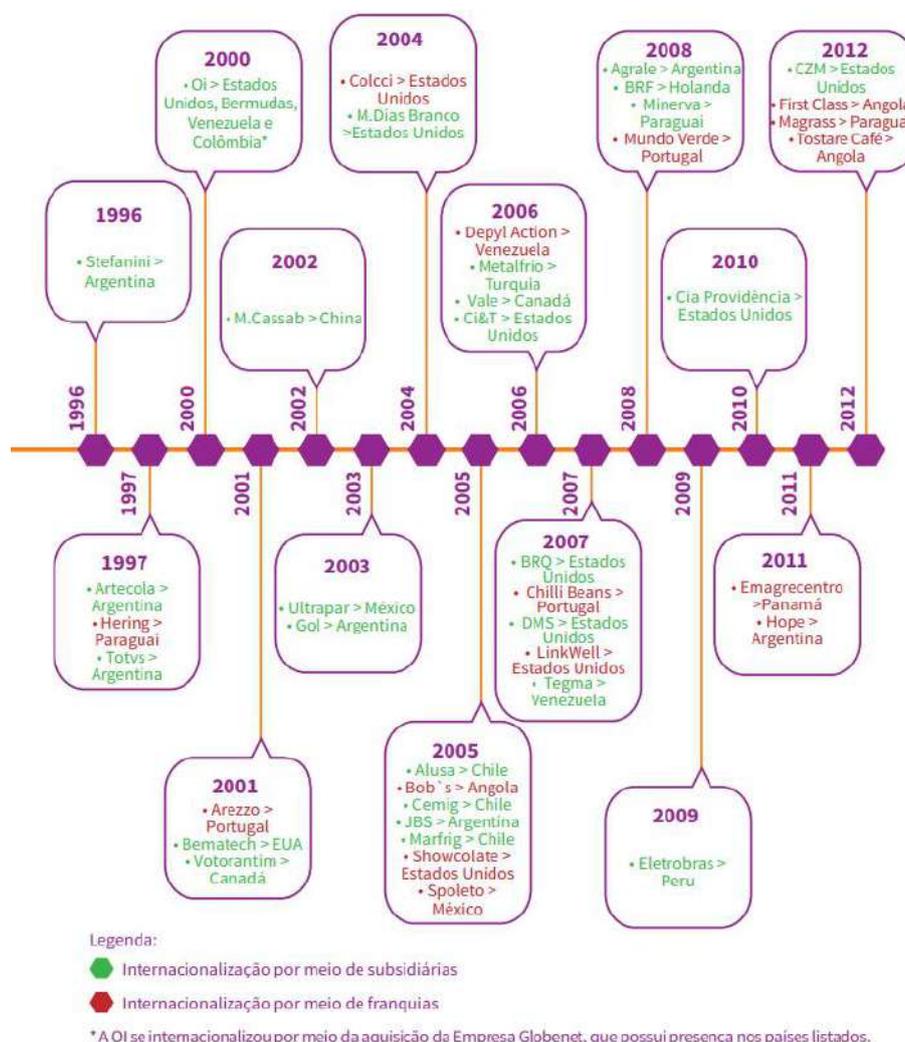
Figura 1: Linha do tempo – Internacionalização das Empresas Brasileiras (1941 - 1995)



Fundação Dom Cabral (2013, p. 42).

Figura 2: Linha do tempo – internacionalização das Empresas Brasileiras

(1996 - 2012)



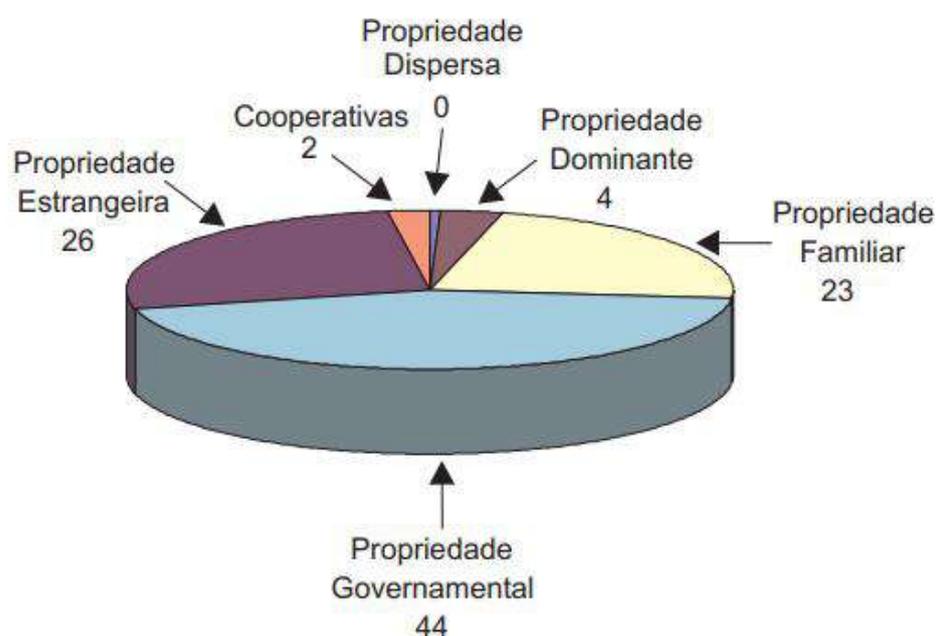
Fundação Dom Cabral (2013, p. 43).

No caso das empresas que atuavam no Brasil até meados de 1990, havia uma coexistência entre as nacionais e estrangeiras, que operavam em um ambiente bastante protegido. Esse equilíbrio se rompeu quando as barreiras comerciais foram drasticamente reduzidas e o Brasil ingressa num estágio de globalização comercial. Foi durante os anos de 1994 até 1997 que a liberação comercial, privatização da infraestrutura e desregulamentação abriu espaço para o setor privado estrangeiro. Em especial, a partir de 1994, devido ao processo de reestruturação industrial que foi

intensificado pela privatização de empresas estatais (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 178-179).

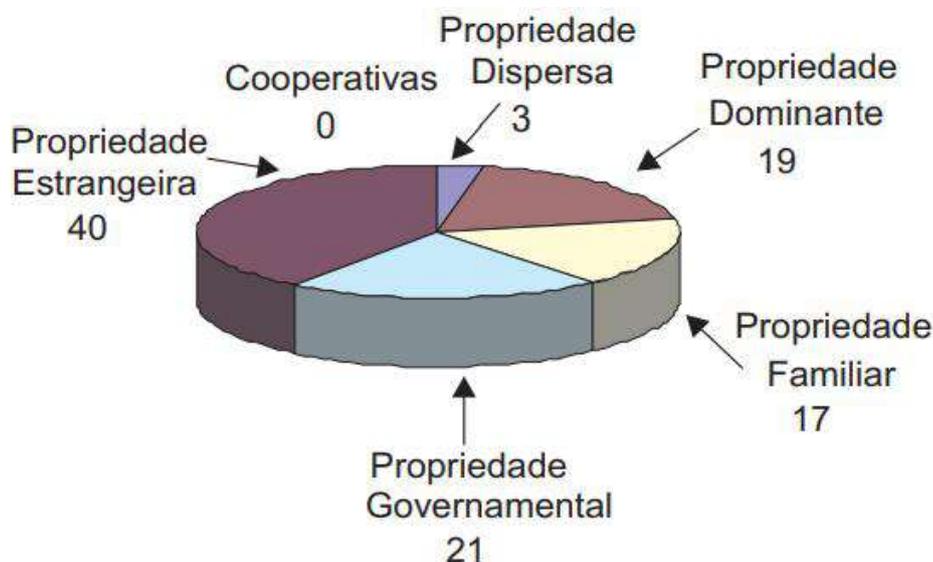
Os gráficos 2 e 3 mostram como se deu a diminuição do capital brasileiro, por meio do controle societário das 100 maiores empresas não financeiras do Brasil, durante os anos de 1990 e 1998, ao mesmo tempo em que aumentava a participação estrangeira (BNDES, 1999).

Gráfico 2: Participação percentual na receita das 100 maiores empresas não financeiras no Brasil, por tipo de controle acionário (1990)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A economia brasileira nos anos 90 (1999).

Gráfico 3: Participação percentual na receita das 100 maiores empresas não-financeiras no Brasil, por tipo de controle acionário (1998)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A economia brasileira nos anos 90 (1999).

Podemos observar que durante os anos de 1990 até 1998, em virtude das privatizações, a participação percentual das empresas estatais na receita das 100 maiores empresas diminuiu de 38% para 12%. Empresas dos setores de siderurgia, mineração, transporte, ferroviário e petroquímico deixaram de ter o governo como sócio controlador.

Ocorreu um crescimento significativo das empresas conhecidas como “Propriedade Dominante”, que são empresas que têm como característica o controle compartilhado. Elas passaram de 4% das empresas em 1990 para 19% das empresas em 1998. Essas empresas foram privatizadas e possuem, em geral, o controle acionário dividido da seguinte forma: fundos de pensão, empresas nacionais e investidores estrangeiros.

As empresas familiares brasileiras detinham em 1990, 23% da participação percentual das 100 maiores empresas, participação bem parecida quando comparado com as multinacionais estrangeiras no início da década de 1990. Contudo, em 1998, ocorreu um aumento do capital estrangeiro no país, aumentando

a participação para 40%, enquanto as empresas familiares perderam espaço e sua participação diminuiu para 17%. Conforme mostram os dois gráficos.

Analisando os gráficos 2 e 3, é possível perceber que as propriedades dispersas e cooperativas tinham pouco peso em 1990 e continuaram com a participação pequena em 1998. Conforme o relatório do BNDES (1999), as propriedades dispersas são consideradas no gráfico as empresas que não possuem nenhum acionista com mais de 20% de participação do capital da empresa.

As empresas brasileiras, em sua maioria, são divididas em dois grupos: de um lado, empresas que foram privatizadas parcialmente ou totalmente durante a década de 1990, entre elas a Vale, a então segunda maior empresa mineradora do mundo, a Petrobras, considerada na época a quarta maior empresa petroleira do mundo e a Embraer, considerada no período a terceira maior empresa aeroespacial do mundo; o segundo grupo são empresas que têm suas origens em grupos familiares, que surgem ao longo do século XX, são elas a Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, JBS Friboi e Votorantim. Elas possuem cada vez mais participação do Estado brasileiro, por meio de compra de ações através do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) (ZIBECHI, 2012, p. 164-165 apud MURGI, 2014. p.122).

De acordo com Fleury e Fleury (2012, p. 182,183), a privatização das estatais foi dividida em dois momentos durante a década de 1990. O primeiro foi de 1990 até 1994, quando houve uma pequena participação do capital estrangeiro decorrente das restrições que existiam na constituição de 1988, pois as empresas dos setores elétrico, da exploração mineral e de atividades ligadas ao petróleo não podiam ser vendidas a investidores estrangeiros. Outro motivo importante que contribuiu para uma menor adesão dos investidores estrangeiros foi a falta de estabilidade econômica do país, pois existia uma dificuldade de avaliação dos ativos financeiros das diversas estatais, a pouca experiência e incerteza dos grupos políticos nesse tipo de operação.

O segundo momento começa em 1995, quando os processos de privatizações e reforma do Estado foram intensificados e os serviços públicos começaram a ser transferidos para o setor privado. As privatizações se tornaram

parte da política econômica do Brasil. A receita foi utilizada como forma de conter os elevados défices públicos, ou seja, foi por meio da privatização das empresas nacionais que o Brasil conseguiu dinheiro para conter parte do desequilíbrio que o país tinha em relação a sua conta corrente (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 183). O mecanismo que o Brasil utilizou para manter economia estabilizada foi por meio de uma política de destruição do patrimônio nacional, como já foi dito no início deste capítulo, a estabilidade econômica de um país não é sinônimo de desenvolvimento econômico.

Conforme afirma Fleury e Fleury (2012, p. 178), entre as medidas que diminuíram as barreiras para os investimentos estrangeiros no Brasil, ao longo da década de 1990, e deram acesso à liberalização comercial, à privatização da infraestrutura e à desregulamentação estão: 1) o fim das restrições à entrada dos produtos da indústria de informática, em 1991; 2) retirada dos limites para participação das privatizações, em 1993; 3) eliminação da diferenciação entre capital local e estrangeiro, abrindo acesso a empréstimos oficiais e subsídios; 4) isenção de imposto de renda para remessa de lucros e dividendos; 5) liberalização das restrições das patentes em áreas de alta tecnologia.

As mudanças nas instituições e legislação do Brasil e os fatores externos durante a década de 1990 foram cruciais para que as empresas brasileiras buscassem se internacionalizar. Foi um período caracterizado pelo fim da política de substituição de importações e pela redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, como resultado de pressões internas e externas para estimular a presença das subsidiárias estrangeiras e a facilitação de importações. Diante disso, um ambiente mais competitivo entre as empresas se instaurou no país e uma seleção entre elas ocorreu. Algumas firmas conseguiram se adaptar às novas mudanças, por outro lado, outras não conseguiram obter tal sucesso e encerraram suas atividades. É nesse momento que muitas empresas que resistiram às mudanças se lançam para o mercado internacional. Foi também o período que Brasil participou efetivamente do processo de globalização (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 175; DALCERO, 2011).

Uma das maiores investidas do Brasil durante a década de 1990 foi na América do Sul, onde foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fundado

como bloco econômico regional, foi considerada a maior ambição brasileira para o seu entorno regional, como forma do Estado brasileiro conseguir levar os seus interesses para a região. Conforme afirma Vigevani e Cepaluni (2016, p. 126, 129), um dos maiores benefícios que o Mercosul trouxe para o Brasil, foi na área da exportação, que em 1985 representava cerca de 3,86% da exportação total brasileira com os países viriam a forma o bloco econômico. Enquanto em 1998, esse número subiu para 17,37%, segundo dados da CEPAL disponíveis em Vigevani e Cepaluni (2016). Além da visível evolução comercial, a exportação do Brasil para os países da América do Sul se caracterizou por produtos e serviços com um maior valor agregado, beneficiando assim a economia brasileira. Conforme mostra a Tabela 1, o aumento das exportações entre os membros do MERCOSUL durante os anos de 1993 até 1998.

Tabela 1: Exportações Intra-Regionais – MERCOSUL (US\$ Milhões)

Fonte	Destino	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Argentina</b>		3.674	4.804	6.769	7.025	8.996	7.380
	Brasil	2.811	3.655	5.484	6.615	7.752	6.750
	Paraguai	355	498	631	584	556	150
	Uruguai	508	650	654	726	688	480
<b>Brasil</b>		5.387	5.921	6.154	7.305	9.043	8.877
	Argentina	3.659	4.136	4.041	5.170	6.767	6.747
	Paraguai	952	1.054	1.301	1.325	1.406	1.249
	Uruguai	776	732	812	811	870	881
<b>Paraguai</b>		287	340	465	660	799	1.920
	Argentina	65	67	63	96	115	600
	Brasil	215	264	383	521	631	1.250
	Uruguai	7	10	20	44	53	70
<b>Uruguai</b>		675	891	995	1.234	1.331	1.730
	Argentina	284	375	265	271	314	830
	Brasil	375	491	705	913	959	880
	Paraguai	16	24	25	50	58	20
<b>Mercosul</b>		10.024	11.956	14.384	17.124	20.169	19.907
	Argentina	3.674	4.804	6.769	7.925	8.996	7.380
	Brasil	5.287	5.921	5.921	7.305	9.043	8.877
	Paraguai	287	340	340	660	799	1.920
	Uruguai	675	891	891	1.234	1.331	1.730

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Social, 1999.

De fato, durante a década de 1990, houve muitas mudanças na política econômica do Brasil, porém essas políticas não necessariamente trouxeram para a economia brasileira benefícios reais. De um lado, o país perdeu seu protagonismo na decisão sobre suas políticas internas, houve uma desindustrialização nacional e uma regressão na divisão internacional do trabalho, muitas empresas fecharam o que tornou uma marca do Estado normal na América Latina. Porém, do outro lado, as empresas de grande porte que conseguiram se perpetuar nesse ambiente ainda mais competitivo expandiram-se internacionalmente, durante aquela década. As empresas brasileiras foram em busca de novos ganhos, mercados, tecnologias e técnicas de gestão em outros países.

Por fim, podemos concluir que a década de 1990 foi marcada pelas políticas neoliberais que ocorreram no Brasil e em toda a América Latina. Apesar de ter ocorrido alguns avanços positivos durante o período, os pontos negativos com o rumo que as economias vinham tendo, teve um peso maior. As próximas subdivisões do capítulo vão falar de maneira resumida, sobre a inserção econômica dos dois presidentes do Brasil, que antecederam Fernando Henrique Cardoso, além do próprio governo FHC que é o foco desta pesquisa.

## **2.1 A inserção da economia brasileira durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Foi num clima de grave crise econômica e de denúncias de privilégios contra o governo de José Sarney que Fernando Collor de Mello se elegeu presidente do Brasil em 1989, assumindo a presidência em 1990. Collor foi eleito com a promessa de realizar reformas que mudariam a realidade do Estado brasileiro. É a partir do seu governo que chega ao fim o período conhecido como Estado desenvolvimentista.

Collor associou ao seu plano de governo uma reforma do Estado e da economia influenciado pela onda neoliberal que soprava pelo mundo, como era nítido que o modelo econômico do Brasil precisava passar por mudanças, cujo principal sintoma era o descontrole inflacionário e a dívida externa sua eleição foi marcada pelo sentimento de transformação. Seu governo marcava o início do Estado normal no Brasil. Contudo, devido à perpetuação das crises econômicas e políticas durante o seu mandato, o então presidente não conseguiu colocar de maneira plena as reformas consideradas por ele e sua equipe como ideais.

O governo Collor pode ser considerado como um misto de aventuras políticas, acompanhado de rupturas econômicas que eram vigentes no país até então. Entre essas rupturas podemos citar a abertura comercial e as privatizações de estatais do setor industrial. Iniciativas essas que já tinham sido tomadas durante o governo Sarney, porém de maneira bastante tímida. Collor acabou de uma só vez com muitos dos controles que existiam sobre o comércio exterior e criou um cronograma de abertura comercial que tinha o intuito de reduzir a tarifa média sobre importações de 50% em 1990 até 15% em 1994. As privatizações, que já estavam ocorrendo em

empresas de menor importância passaram a ocorrer em setores estratégicos para o país como na área de siderurgia e petroquímica (FAUSTO, 2019, p. 475).

O presidente e a sua equipe acreditavam que o país e a diplomacia brasileira precisavam passar por uma radical mudança ideológica, modificando o modelo econômico vigente. Pois se entendia que ocorria um esgotamento do modelo de substituição de importação e que para a economia melhorar era necessária a sua abertura. A percepção do presidente e de seus assessores era que só por meio de políticas neoliberais o país conseguiria superar a crise econômica, desenvolver-se e se inserir internacionalmente de forma correta e definitiva. Diante disso, o pensamento do executivo, que era o da modernização, entrava em confronto com o modelo desenvolvimentista (CERVO, 1997, p. 15).

No entanto, se o neoliberalismo ganhou espaço na economia interna do Brasil durante o governo Collor, não se pode afirmar que o modelo econômico vigente se tornou tendência exclusiva sobre a política externa do país, como foi o caso da Argentina. No Brasil, apesar das investidas do presidente, a política externa de Collor não conseguiu seguir claramente uma agenda neoliberal (OLIVEIRA; LESSA, 2006).

## **2.2 A inserção da economia brasileira durante o Governo Itamar Franco (1992-1994)**

O governo Itamar Franco, ao contrário do que muitos achavam, não interrompeu o programa de privatizações como, por exemplo: a Companhia Siderúrgica Nacional, símbolo da industrialização liderada pelo Estado brasileiro, foi privatizada em 1993. O principal marco do seu governo foi o lançamento do plano Real, que após uma série de tentativas malsucedidas de planos econômicos (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I, Plano Collor II), no final do ano de 1993, era iniciado no Brasil mais um plano econômico de combate à inflação, o Plano Real implantado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FAUSTO, 2019, p.477).

O Plano Real não trouxe apenas uma estabilidade na economia do Brasil, como também beneficiou o país no âmbito da política externa, pois conseguiu trazer

a recuperação da credibilidade brasileira internacionalmente. Diante desse cenário, em diversas áreas, a relação entre o Brasil e o mundo se intensificou como na atração de investimentos e contratos financeiros estrangeiros. O plano econômico conseguiu reduzir e controlar a inflação até com as crises econômicas internacionais e a mudança cambial do Brasil que ocorreu durante os anos de 1998 e 1999 (ALMEIDA, 2016, p. 112). A Tabela 2 mostra como houve a diminuição da inflação após o Plano Real.

Tabela 2: Índice de Inflação do Brasil

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
jan	37,49	67,55	20,75	25,94	30,35	41,31	1,70	1,34
fev	16,78	75,73	20,72	24,32	24,98	40,27	1,02	1,03
mar	6,82	82,39	11,92	21,40	27,26	42,75	1,55	0,35
abr	8,33	15,52	4,99	19,93	27,75	42,68	2,43	1,26
mai	17,92	7,59	7,43	24,86	27,69	44,03	2,67	1,22
jun	28,65	11,75	11,19	20,21	30,07	47,43	2,26	1,19
jul	27,74	12,92	12,41	21,83	30,72	6,84	2,36	1,11
ago	33,71	12,88	15,63	22,14	32,96	1,86	0,99	0,44
set	37,56	14,41	15,63	24,63	35,69	1,53	0,99	0,15
out	39,77	14,36	20,23	25,24	33,92	2,62	1,41	0,30
nov	47,82	16,81	25,21	22,49	35,56	2,81	1,47	0,32
dez	51,50	18,44	23,71	25,24	36,84	1,71	1,56	0,47

Fonte: IPCA (2022).

A capacidade do Brasil de se engajar em processos de negociação com parceiros internacionais em condições mínimas previsíveis quanto à capacidade do país de honrar seus compromissos externos num ambiente livre das ameaças de mudanças contínuas de regras passa prevalecer, diferente do que tinha acontecido até aquele momento, desde o início da crise do petróleo, ainda na década de 1970 (ALMEIDA, 2016, p. 112).

Vale ressaltar que durante o governo de Itamar Franco ocorreram momentos de críticas ao modelo de desenvolvimento do Estado normal, como no momento em que o Presidente da República escolheu Celso Amorim para ser o Ministro das Relações Exteriores. O chanceler adotou uma agenda de política externa que buscava uma semelhança com aquela adotada durante o período desenvolvimentista (VALDEZ, 2019, p. 44).

### **2.3 A inserção da economia brasileira durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Fernando Henrique Cardoso dá continuidade ao modelo inserção internacional do Estado normal, projeto que tinha sido iniciado durante o breve período em que Fernando Collor de Mello esteve na presidência; momento marcado por graves crises políticas e econômicas; o seu sucessor Itamar Franco também esteve no comando do país por um curto período de tempo, situação que dificultava o estabelecimento de políticas neoliberais com mais êxito. Fernando Henrique, quando comparado com seus antecessores, teve muito mais sucesso na implantação do Estado normal.

O governo FHC teve início com a expectativa de que a consolidação da estabilidade da economia levaria a um crescimento econômico expressivo. Porém, foram expectativas frustradas. As reformas fiscais mostraram-se fundamentais para dar solidez fiscal e financeira ao país, além de uma maior eficiência na economia, porém seus efeitos no crescimento econômico foram pouco expressivos. O PIB durante o período de 1995 até 2002 cresceu em média 2,4%. Foi um crescimento maior do que o período que teve início a crise da dívida externa até a adoção do Plano Real no final de 1993, porém não era suficiente para absorver no mercado de trabalho um número cada vez maior de desempregados em busca de emprego (FAUSTO, 2019, p.492).

FHC, logo quando assumiu o mandato, precisou enfrentar o problema do câmbio altamente valorizado, herança do Plano Real. Porém, assumir a presidência com um câmbio muito valorizado não foi uma tarefa fácil, pois essa valorização trouxe um desequilíbrio econômico para o país, a balança comercial dos primeiros anos do seu governo era deficitária, conforme mostra a tabela 3. Então, ele precisou fazer um ajuste cambial, que trouxe consigo medidas impopulares para o seu governo, pois essas medidas aumentavam temporariamente a inflação e reduziam momentaneamente também os rendimentos reais de toda a população (BRESSER-PEREIRA, 2021, p. 325).

Tabela 3: Balança Comercial: Exportações e Importações (US\$ milhões)

<i>Ano</i>	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>	<i>Saldo Comercial</i>
1988	33.789	14.605	19.184
1989	34.383	18.263	16.120
1990	31.414	20.661	10.753
1991	31.620	21.041	10.579
1992	35.793	20.554	15.239
1993	38.597	25.480	13.117
1994	43.544	32.701	10.843
1995	46.506	49.859	(3.353)
1996	47.747	53.303	(5.556)
1997	52.987	61.351	(8.364)
1998	51.120	57.550	(6.430)

Fonte: BNDES (1999).

Tanto o primeiro como o segundo mandatos de FHC foram caracterizados pelas políticas neoliberais, como a abertura da economia, privatizações, liberalização das regras comerciais e de responsabilidade fiscal. Uma agenda que procurava ser mais proativa no cenário internacionalmente, alinhada a princípios neoliberais que buscava desenvolver normas e participar de regimes internacionais em um ambiente mais institucional possível. Também não se pode deixar de citar que ao longo de seu governo, ocorreu o apoio a instrumentos econômicos estatais, por meio do BNDES e da Petrobras (PINHEIROS, 2004, p. 60; VIGEVANI; CEPALUNI, 2017).

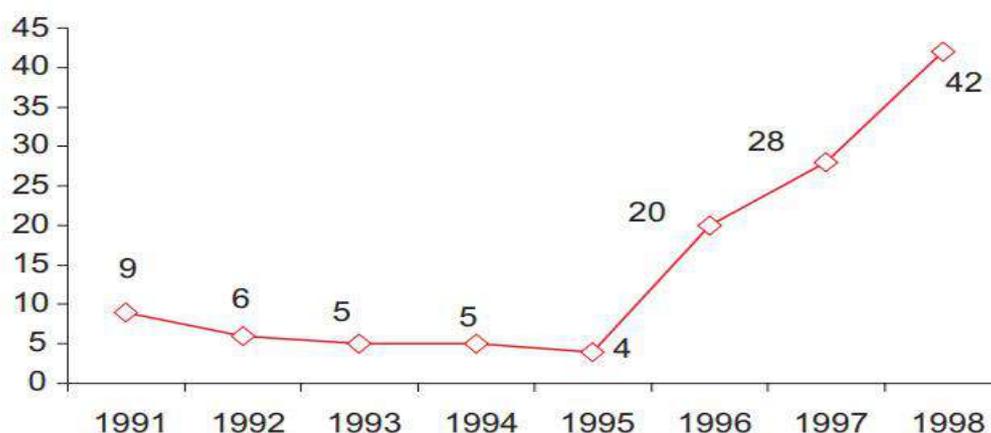
Cardoso estava convencido de que a abertura do mercado consumidor e dos sistemas produtivos e de serviços teria dois benefícios: a libertação do Estado do peso da dívida das empresas públicas e a melhoria da competitividade dos produtos e serviços brasileiros. Em partes, a resposta da economia brasileira foi positiva, na medida em que a parte industrial se modernizou e o desenvolvimento aumentou. No entanto, as privatizações impediram a inserção internacional do país em condições de competitividade internacional (CERVO; BUENO, 2015, p. 496).

Conforme afirma Fausto (2019), o governo conseguiu obter em 1995, por meio de emendas constitucionais de ordem econômica e de outras leis conexas, o fim do monopólio das empresas estatais, abrindo assim o mercado para o capital

privado, no setor da infraestrutura sob o regime de concessão, entre eles os setores de telecomunicação, petróleo e gás, energia elétrica e os portos do país. Como já citado, também ocorreu o fim do tratamento diferenciado, mecanismo que as empresas nacionais tinham em comparação às empresas estrangeiras. Com essas medidas, várias empresas brasileiras foram prejudicadas, pois muitas não conseguiram ter uma boa produtividade na competição interna em comparação com as empresas estrangeiras. Essas medidas contribuíram para a desindustrialização do Brasil.

Com o fim do tratamento diferenciado entre o capital estrangeiro e o capital nacional em 1995, houve um aumento significativo do capital estrangeiro no processo de privatização das estatais no Brasil. O gráfico 4 mostra que a participação saiu de 4% em 1995 e foi para 42% em 1998.

Gráfico 4: Participação Estrangeira no Total das Privatizações (1991-1998)  
Valores acumulados (%)



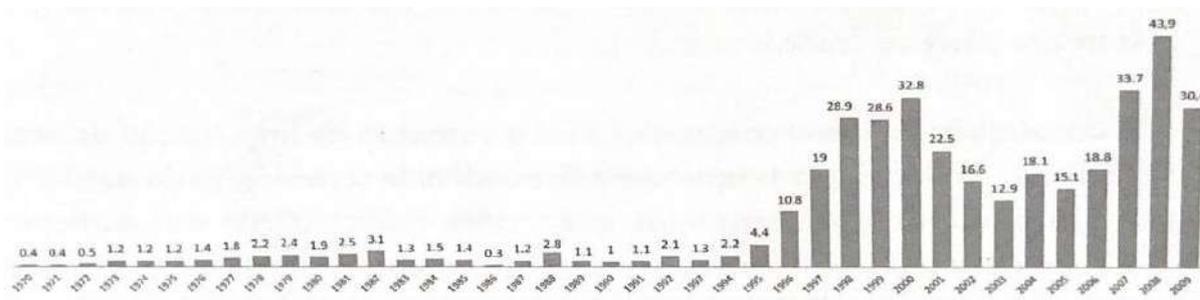
Fonte: SIFFERT FILHO; SILVA, 1999.

Para Fausto (2019, p. 485), a aprovação das emendas de ordem econômica foi de certa medida tranquila, pois existia certo consenso da opinião pública sobre a justificativa de modernização do país. O setor que teve uma maior resistência foi o de petróleo e gás, quando houve uma greve nos primeiros meses de governo dos petroleiros com a ocupação das refinarias da Petrobras.

Pela concepção do governo, sem o capital privado era impossível modernizar o Brasil. Além de atrair empresas privadas para o mercado, era necessário assegurar a competição entre elas. Foi o caso que ocorreu quando a Telebrás que foi privatizada, em 1997. Houve os leilões da chamada banda B da telefonia celular, abrindo assim o mercado para o capital privado. Até então, a telefonia celular era de exclusividade das telefônicas estaduais, que eram subsidiárias do sistema Telebrás conhecidas como banda A. Para o governo, não era possível a expansão e a modernização do sistema de telecomunicação sem o capital privado (FAUSTO, 2019, p. 485, 486). A mineradora Vale do Rio Doce foi privatizada. Após uma longa batalha judicial, a estatal foi vendida em 1997. O consórcio que adquiriu a empresa era formado por um grupo nacional, que já tinha comprado o controle da Companhia Siderúrgica Nacional, privatizada durante o governo de Itamar Franco. Desse consórcio, fazia parte o BNDES e alguns fundos de pensão de empresas estatais, que após alguns anos, junto a uma instituição financeira privada do país, assumiram o controle da empresa (FAUSTO, 2019, p.487).

A estabilidade macroeconomia alcançada com o plano real, em 1994, gerou ao Brasil, um alto índice de credibilidade internacional, podendo ser observado pelo aumento dos investimentos internacionais no país, conforme vai mostra o gráfico 5. No entanto, com a intensificação da globalização financeira e a interdependência entre diferentes mercados, o mundo se tornou ainda mais vulnerável a situações de risco. Os choques externos que ocorreram durante os anos de 1995 e 1998, em países com economias interligadas pelo mercado financeiro também atingiram o Brasil. Isso ficou evidente durante a crise no México em 1995, a crise asiática em 1997 e a crise russa em 1998, afetando fortemente a economia brasileira. Para investidores, os países mais afetados eram aqueles com situação financeira semelhante aos países de origem das dívidas. No ano seguinte, à crise na Rússia, em 1999, ocorria a desvalorização da moeda brasileira (PINHEIROS, 2004, p. 61; FAUSTO, 2019, p. 492).

Gráfico 5: investimento direto externo no Brasil (1970-2009) (US\$ bilhões)



Fonte: Fleury; Fleury (2012).

A política externa de FHC teve como eixo central durante os seus dois mandatos a ideia de fortalecimento do MERCOSUL e, em especial no segundo mandato, a ideia de consolidar as relações com a América do Sul. Cardoso quis lançar o conceito “América do Sul”, pois o termo “América Latina” era considerado pelos seus assessores um termo que não facilitava as negociações, pois o mercado financeiro internacional tinha aversão a esse nome por remeter a calote, hiperinflação e irresponsabilidade fiscal. Além do mais, na região da América do Sul, o Brasil era responsável por mais da metade do território, população e riqueza (SPEKTOR, 2014, p. 210).

Um dos grupos que mais se beneficiaram da combinação entre a abertura e estabilidade econômica durante o governo FHC foi o agronegócio. O Brasil durante esse período se consolidou como o maior produtor de agricultura tropical do planeta. O país tornou-se um dos maiores produtores de proteína animal do mundo com a produção das carnes bovina, frango e suína. Além disso, a safra de grãos praticamente dobrou de tamanho, sem que tivesse um aumento significativo de área plantada (FAUSTO, 2019, p.502). A melhora da economia do país fortaleceu os produtores que tinham se modernizado anteriormente, em meio a várias situações adversas que o país tinha passado (FAUSTO, 2019, p.502).

No que diz respeito a projetos de integração da infraestrutura foi acordado o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que daria por concreto a integração da região. O Projeto foi considerado

estratégico para a diplomacia brasileira. Tendo como base o pragmatismo e objetivos definidos, ainda que voltados ao mercado com foco na iniciativa privada e nos investimentos estrangeiros. O projeto visava a articulação dos países para a promoção dos meios necessários para a melhoria do comércio, por meio da criação de infraestruturas nas áreas de transportes, rodovias interoceânicas, integração energética e telecomunicações (RAMOS, 2015, p. 2015). FHC decidiu investir nesse projeto de consolidação da expansão do Brasil no entorno regional criando crédito para grandes empreiteiras do país e criando obras de infraestrutura para unir o território brasileiro ao dos vizinhos. Em pouco tempo, o Brasil ofereceu bilhões de dólares voltados para megaprojetos visando à integração, aumentando assim o acesso a regiões remotas, por meio da produção de energia, melhora das estradas, ferrovias, portos e controles aéreos (SPEKTOR, 2014, p. 210, 211).

Como afirma Spektor, (2014, p. 212), o IIRSA chegou a ser criticado pela vizinhança brasileira por considerar que o projeto foi criado baseado apenas nos interesses do Brasil, sem a preocupação de possíveis problemas que pudessem surgir com os demais países. Brasília não planejou regras comuns em relação a licitações, auditoria de contratos, mecanismos anticorrupção, licenciamento ambiental. As regras eram apenas criadas em Brasília ou no Rio de Janeiro, na sede do BNDES. De Venezuela ao Peru, do Equador a Bolívia a crítica era sempre a mesma: que o Brasil por meio da IIRSA tinha inspirações imperialistas, hegemônicas e unilaterais.

Apesar das mudanças neoliberais que ocorreram no Brasil durante o governo do FHC, podemos considerar que o governo tucano comparado com outros países da América Latina aderiu ao neoliberalismo econômico de maneira lenta, parcial e muitas vezes de maneira negociada. Podemos citar o caso da Argentina governada por Carlos Menem, à Venezuela de Pérez ou o México de Salinas, que avançaram bastante nas reformas do Estado Normal. O governo do PSDB nunca mostrou um interesse pela Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), proposta pelo governo dos Estados Unidos, além de ter investido na expansão do MERCOSUL. Também podemos citar o fato de os tucanos terem patrocinado a aproximação da Brasil com a Venezuela de Hugo Chávez, como também a proteção do regime do presidente peruano Albert Fujimori, na Organização dos Estados Americanos (OEA). E no

âmbito global a luta na OMC contra as grandes farmacêuticas pela quebra das patentes (SPEKTOR, 2016, p 20).

As políticas neoliberais adotadas por Fernando Henrique trouxeram efeitos positivos e negativos para a economia brasileira. Entre os efeitos positivos estão a modernização das plantas industriais e o aumento da competitividade sistêmica do Brasil, após a abertura econômica. Entre os efeitos negativos estão a abertura sem contrapartida do mercado de consumo nacional, um déficit do comércio exterior, endividamento externo, a submissão do país a consensos e conselhos de países centrais do capitalismo e a prioridade das relações entre os países ricos em detrimento dos emergentes, além do empobrecimento da população (CERVO; BUENO 2015, p. 525).

Contudo, foi necessária, nos últimos anos do governo FHC, uma mudança da forma como o Brasil se inseria economicamente no exterior, fenômeno que também ocorreu nos principais países da América Latina. A população brasileira se viu insatisfeita com os rumos econômicos que o país estava trilhando. O saldo final do período do Estado normal não era visto como positivo, existia uma insatisfação popular grande. Houve uma desilusão com as políticas neoliberais e é nesse cenário, que o início da década 2000 é marcado pela eleição de políticos com aspecto ideológico de esquerda e críticos ao neoliberalismo em países latino-americanos.

Conforme afirma Valdez (2019, p. 44), durante a segunda metade do segundo mandato do governo de Fernando Henrique, tiveram início as críticas do presidente a globalização assimétrica, estrutura que teve sua perpetuação respaldada pelo modelo de gestão do Estado normal. O governo do então presidente perdurou durante 5 anos da década de 1990 e 3 anos da década de 2000. No próximo capítulo, continuaremos a analisar a inserção da economia brasileira durante os anos 2000, atentando para o modelo econômico seguido no seu governo.

### **3 A inserção internacional da economia do Brasil na década de 2000**

No início dos anos 2000, Fernando Henrique Cardoso estava no seu segundo mandato como presidente da República. Nesse período, começam a surgir as raízes do que se tornaria o Estado logístico, adotado a partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O modelo econômico neoliberal que na década de 1990 era visto por muitos com a expectativa de ser uma importante ferramenta para o desenvolvimento social e o combate à pobreza, terminou não tendo suas expectativas concretizadas. Conforme afirma Ramos (2015, p. 144), ao final da década de 1990, as consequências sociais eram as seguintes: reformas trabalhistas e previdência que reduziram direitos conquistados dos trabalhadores, arrocho salarial, redução dos gastos sociais e expansão da lógica do mercado nas áreas da saúde e da educação.

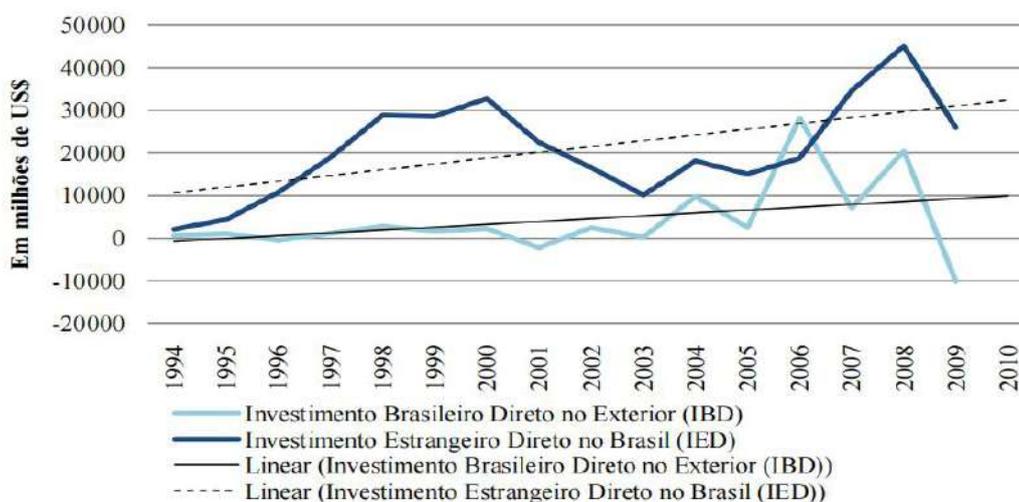
Diante desse cenário, surge no continente latino-americano a eleição de políticos de esquerda e centro-esquerda críticos ao modelo neoliberal. Como foi o caso do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, eleito em 1999; o presidente do Brasil, eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva; o presidente da Argentina, eleito em 2003, Nestor Kirchner; o presidente da Bolívia, eleito em 2005, Evo Morales; o presidente do Uruguai, eleito em 2005, Tabaré Vázquez e o presidente do Equador, eleito em 2006, Rafael Correa. No caso do Brasil, o presidente Lula encerrou o período conhecido como Estado normal e deu início ao modelo de inserção do Estado logístico. Esse modelo se mostrou mais eficiente ao desenvolvimento do país do que o modelo do Estado normal, como vai ser visto ao longo deste capítulo.

Segundo Cerro (2008), o paradigma do Estado logístico alinha princípios do Estado desenvolvimentista com o Estado normal, visando à criação de um planejamento estratégico de desenvolvimento do país, por meio de políticas públicas de cooperação com o setor privado. O Estado logístico exerce a função de apoio e legitimação para atores sociais e econômicos, tendo em vista uma inserção madura do país no mundo globalizado. Foi por meio do Estado logístico que o Brasil passa a controlar o processo de privatização para que os interesses nacionais fossem assegurados.

Além do esgotamento do modelo neoliberal, o cenário econômico internacional que caracteriza a primeira década do século XXI foi marcado pela expansão sem precedentes da economia mundial (preços das *commodities*, liquidez financeira e juros baixos), que terminou afetando de forma positiva a economia brasileira (RICUPERO, 2017, p. 645).

Uma das formas que o Brasil utilizou para se inserir internacionalmente, durante o Estado logístico, foi por meio de empresas nacionais, tanto empresas estatais, como empresas privadas. Como já mencionado, as empresas brasileiras começaram a sua expansão no exterior ainda durante o Estado desenvolvimentista, como foi o caso da Petrobras, da Mendes Júnior, da Odebrecht e do Itaú. Na década de 1990, começa a ocorrer essa expansão em maior escala, movimento que se intensificou ainda mais durante os anos 2000, durante o Estado logístico, devido a investimentos do governo brasileiro em políticas públicas visando tais avanços. O Gráfico 6, da Fundação Dom Cabral (2010), vai mostrar como ocorreu de 1994 até 2010, os Investimentos Brasileiros Diretos no Exterior (IBD) e os Investimentos Estrangeiros Diretos no Brasil (IED).

Gráfico 6: Investimento Direto Estrangeiro (Brasil – 1994-2010)



Fonte: Fundação Dom Cabral (2010).

Ao observar o gráfico 6, é possível notar o aumento considerável dos investimentos estrangeiros diretos no Brasil, a partir de 1994, em decorrência da estabilidade da economia, da abertura econômica e da retirada das barreiras restritivas contra o capital estrangeiro. É nesse período que o processo das privatizações ganha força, investidores internos e externos investem na compra de empresas que eram estatais. Conforme afirmam Giambiagi e Moreira (1999), é nesse momento que o papel do Estado na economia sofre uma significativa mudança: deixa de vez de ser o Estado-empresário do período desenvolvimentista, que procurava impulsionar o desenvolvimento econômico, por meio da definição direta, de onde os ativos deveriam ser alocados, para o Estado normal que tinha como função apenas ser regulador e fiscal da economia.

A partir do ano 2000, o fluxo começa a diminuir, visto que já tinha ocorrido a privatização de parte considerável das empresas estatais. Além disso, a situação da economia brasileira não se mostrava animadora para os investidores. Em 2003, em decorrência de uma melhora no cenário interno, e com o aumento dos indicadores econômicos, os fluxos voltam a entrar no Brasil, dessa vez não mais pelas privatizações, mas devido a um ambiente propício a novos investimentos privados. Em 2008, com o início da crise internacional, os investimentos estrangeiros voltam a sair do país.

Em relação aos investimentos brasileiros diretos no exterior, ocorreu um aumento a partir de 2003 desse tipo de investimentos e em 2009 eles começam a cair, em decorrência também da crise econômica internacional que eclodiu no quarto trimestre de 2008. A partir de 2009, as multinacionais brasileiras precisaram repensar suas estratégias no âmbito global. É possível também perceber que ocorreu uma queda maior dos investimentos brasileiros no exterior quando comparados com os investimentos estrangeiros no Brasil. O gráfico 5 mostra que de 1994 até 2010 houve um aumento linear expressivo dos investimentos estrangeiros no Brasil, como também dos investimentos brasileiros no exterior. Porém, quando comparamos um com o outro, percebemos que o aumento dos IED é bem mais expressivo do que os do IBD.

Nos primeiros anos do século XXI, ocorreu um impulso nas exportações brasileiras, que cresceram de US\$ 60 bilhões para US\$ 100 bilhões entre os anos

de 2000 a 2004, situação ocasionada pela expansão da economia mundial, em decorrência ao *boom* das commodities agrícolas e minerais, devido à ascensão da China. O Brasil foi um dos países que mais se beneficiaram pelo acelerado crescimento chinês. As exportações brasileiras durante 2004 até 2008 quase triplicaram de valor passando de US\$ 100 bilhões anuais para US\$ 200 bilhões anuais, tendo em sua maioria as *commodities* como produtos mais exportados (FAUSTO, 2019, p. 527, 528).

A posição do governo brasileiro, em relação à internacionalização de empresas nacionais, na década 2000, teve uma alteração significativa, pois o governo passou a atuar como um facilitador das negociações internacionais. Devido à percepção da necessidade de garantir a competitividade das companhias no cenário interno e externo, como forma de assegurar a sobrevivência delas (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010, p. 28). Como afirma Rocha (2018, p.17), existe um entendimento que a decisão de internacionalizar uma empresa seja dela mesma, porém defende-se que o Estado, por meio de políticas públicas, pode influenciar a decisão das empresas, na medida em que contribui para mudanças nas suas vantagens competitivas. O governo brasileiro teve influência nos processos de internacionalização das empresas brasileiras durante os anos de 2003 a 2014, na América do Sul, por meio de política industrial e externa. A escolha por parte do governo brasileiro de empresas consideradas estratégicas e por meio disso a canalização de recursos estatais contribuiu para a internacionalização de determinados segmentos empresariais.

A Tabela 4 da Fundação Dom Cabral (2010) mostra a expansão das multinacionais brasileiras ao redor do mundo no ano de 2009, por meio de subsidiárias. As empresas brasileiras tinham presença em todos os continentes, porém a predominância são os países da América Latina. Segundo o mesmo relatório, 53% das multinacionais brasileiras se encontravam na região. A tendência seguida por essas empresas é o que é esperado nos processos iniciais de internacionalização, pois reflete as questões da distância e de laços culturais. Como pode ser observado na Tabela 4, o ranking das multinacionais brasileiras mais internacionalizadas, por número de países da atuação, é a Vale e logo em seguida vem a Petrobras e o Banco do Brasil.

Tabela 4: Índice de Regionalidade (2009)

Empresa	Total de Países	América Latina	América do Norte	Europa	África	Ásia	Oceania
Vale	33	15%	6%	15%	21%	36%	6%
Petrobras	26	38%	8%	12%	19%	19%	4%
Banco do Brasil	23	43%	4%	30%	4%	17%	0%
Votorantim	21	19%	10%	29%	24%	14%	5%
Weg	20	25%	5%	40%	0%	25%	5%
Brasil Foods	20	25%	0%	45%	0%	30%	0%
Odebrecht	17	47%	6%	12%	24%	12%	0%
Stefanini IT Solutions	16	50%	13%	25%	6%	6%	0%
Camargo Corrêa	14	71%	7%	7%	14%	0%	0%
Gerdau	14	71%	14%	7%	0%	7%	0%
Ibope	14	93%	7%	0%	0%	0%	0%
Marfrig	12	33%	8%	42%	8%	8%	0%
Randon	10	30%	10%	10%	30%	20%	0%
Totvs	10	80%	0%	10%	10%	0%	0%
Eletrobrás	10	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Tigre	9	89%	11%	0%	0%	0%	0%
Localiza	9	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Natura	9	78%	11%	11%	0%	0%	0%
JBS-Friboi	7	43%	14%	14%	0%	14%	14%
Marcopolo	7	43%	0%	0%	29%	29%	0%
Sabó	7	14%	14%	43%	0%	29%	0%
Escolas Fisk	6	50%	17%	0%	17%	17%	0%
Bematech	6	17%	17%	33%	0%	33%	0%
Metalrio	5	20%	20%	20%	0%	40%	0%
Artecola	5	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Ultrapar	5	60%	20%	20%	0%	0%	0%
Embraer	5	0%	20%	40%	0%	40%	0%
Ci & T Software	5	20%	20%	20%	0%	40%	0%
Suzano	5	20%	20%	40%	0%	20%	0%
Alusa	4	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Lupatech	3	67%	33%	0%	0%	0%	0%
Politec	3	67%	33%	0%	0%	0%	0%
Spoletto	3	33%	0%	67%	0%	0%	0%
Marisol	2	50%	0%	50%	0%	0%	0%
DHB	1	0%	0%	0%	0%	100%	0%
América Latina Logística	1	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Tam	1	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Cemig	1	100%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Índice Médio de Regionalidade</b>		<b>52,95%</b>	<b>9,18%</b>	<b>16,89%</b>	<b>5,43%</b>	<b>14,66%</b>	<b>0,89%</b>

Fonte: Pesquisa FDC sobre as transnacionais brasileiras (2010).

(1) Valores de vendas da TAM correspondem a vendas de passagens internacionais. O valor do ativo da subsidiária no Paraguai não pode ser divulgado.

(2) Franquias.

Podemos observar que a consolidação do termo América do Sul se deu durante o governo de Fernando Cardoso, e ganhou novas formas sob a gestão do presidente Lula da Silva, que se aproveitou da flexibilidade e da conjuntura do surgimento de governos com o viés ideológico de esquerda, durante a primeira década do século XXI para realizar a integração da região pelo modelo do Estado logístico, levando os interesses do Brasil para os países da região (RAMOS, 2015, p. 94, 95). Os investidores brasileiros consideram a América do Sul a região preferida para a internacionalização das suas empresas. Entre os principais fatores que explicam essa preferência, está a proximidade geográfica, linguística, cultural, institucional, além do fortalecimento da infraestrutura do MERCOSUL (BERBERT, 2018, p.52).

A Argentina é o país que concentra o maior número de investimentos brasileiros na América do Sul, investimentos que se concentram, sobretudo em áreas como energia, combustíveis, petroquímica, siderurgia, têxteis, bancos, construção, plásticos, calçados, alimentos e bebidas. Segundo dados da Secom Buenos Aires (Brasemb Buenos Aires, telegrama 2189/2015 apud BERBERT, 2018), existiam em 2018 mais de 100 empresas brasileiras atuando em território argentino. Entre elas, Ambev (Quilmes), Banco do Brasil (Banco Patagonia), BRF (Avex e Quickfood), Camargo Corrêa (Loma Negra Intercement), Eurofarma (Quesada), Gerdau, Odebrecht, Itaú, Localiza e Votorantim (Cimentos Avellaned e Aceros Bragado) (BERBERT, 2018, p.52; CANDEAS, 2017, p.285).

Como afirma Fonseca (2015), quase a metade dos investimentos brasileiros na Argentina, durante os anos de 2002 a 2010, foi por meio de fusões ou aquisições de empresas locais, como foi mostrado no parágrafo anterior. A relação bilateral entre os dois países aumentou durante a crise de 2002 da Argentina. O país assistia o capital estrangeiro de países europeus e dos Estados Unidos fugirem em decorrência da crise. Foi nesse momento que o Brasil se tornou o maior investidor no vizinho, tendo o seu investimento em destaque nas áreas de petróleo, alimentos, transportes, siderurgia, química, financeira e têxtil. No entanto, ocorreu uma assimetria ainda maior no campo do comércio entre os dois países, pois as

exportações da Argentina se concentram em produtos de baixo valor agregado e as do Brasil em produtos manufaturados (CANDEAS, 2010, p.231, 232).

Com base no paradigma do Estado normal, tendo como principal política o livre comércio, o MERCOSUL se mostrou incapaz de responder as necessidades urgentes dos seus membros. Diante disso, um paradigma mais logístico começa a ser seguido, ainda nos últimos anos do governo FHC (RAMOS, 2015, p. 97). O MERCOSUL, ao longo do tempo, concentrou cerca de 36% dos investimentos brasileiros diretos no exterior. Durante os últimos anos da década de 1990 até o início dos anos 2000, para as empresas brasileiras, a região tornou-se uma importante área para a internacionalização. O bloco conseguiu obter dimensões econômicas significativas para os seus países membros. Após a entrada da Venezuela em 2006, o MERCOSUL passou a ser responsável por cerca de 76% do PIB total da América do Sul (FLEURY; FLEURY, 2012, p.193).

Em 2008, a crise financeira, que tem início nos Estados Unidos, afetou o mundo de forma sistêmica. Os países ocidentais, de economia capitalista avançada, foram os mais atingidos pela recessão econômica, o que provocou uma maior ascensão da economia chinesa e uma melhor aceitação dos países em relação ao G-20 como instância substantiva do G7 na coordenação da economia global. Em relação aos países da América do Sul, eles conseguiram superar a crise relativamente bem, em grande medida, devido ao crescimento das exportações das *commodities* com destino à China (RICUPERO, 2017, p. 645; ROCHA, 2018).

### **3.1 A inserção da economia brasileira durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

O paradigma do Estado logístico, como mencionado, tem início durante o governo Lula. O Brasil durante esse período buscou aprofundar a cooperação entre os países em desenvolvimento como forma de inserção internacional. Muitas parcerias já tinham começado a se desenhar no final do governo de Fernando Cardoso, porém foi durante o governo de Lula da Silva, que a política externa ganhou um novo foco para a agenda internacional do país, finalizando assim o modelo de inserção conhecido como Estado normal.

Para Ricupero (2017), desde o início do mandato, Lula possuiu quatro eixos principais na política externa do seu governo: 1) buscar o reconhecimento do Brasil pela sociedade internacional como um dos principais atores políticos globais da ordem policêntrica em formação; 2) consolidar as condições econômicas internacionais que favoreciam o desenvolvimento com base nas vantagens comparativas do Brasil; 3) enfatizar as relações Sul-Sul e 4) construir um espaço político-estratégico, econômico comercial exclusivamente para América do Sul com a predominância brasileira, por meio da expansão do MERCOSUL, objetivo este vem desde a época de Fernando Henrique e se intensificou nesse período.

Em 2004, a Petrobras, a Companhia Vale e a Gerdau tornaram-se uma das 50 empresas multinacionais mais importantes dos países em desenvolvimento. Dessas empresas, 39 multinacionais eram asiáticas, 11 sul-africanas e quatro mexicanas (ALMEIDA, 2007, p.13). Como já dito anteriormente, o processo de internacionalização de empresas brasileiras não é um processo novo, no entanto, foi durante os governos com viés ideológico de esquerda no Brasil e nos demais países da América do Sul, que ocorreu um aumento dos investimentos estrangeiros diretos, pois havia políticas em torno do papel do Estado para o desenvolvimento econômico dos países (ROCHA, 2018).

Um dos principais mecanismos de política pública visando o desenvolvimento do país foi por meio do BNDES. O banco fomentou a economia brasileira por meio dos investimentos em empresas formadas por grandes grupos nacionais. O Ministério do Desenvolvimento passou também a definir e praticar uma política industrial estratégica. Diante desse cenário, as empresas de capital nacional passaram a ter prioridade nas aquisições feitas do Estado, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Brasil voltou a ter um planejamento nas áreas de infraestrutura e na indústria de base, setores esses que o mercado não tinha a menor condição de coordenar de maneira eficiente (BRESSER-PEREIRA, 2021, p. 361).

Foi durante esse período que o Estado brasileiro participou da inserção internacional, por meio da internacionalização de empresas nacionais, de forma direta. Pois conforme afirma Valdez (2019, p. 63), até então o BNDES apoiava esse tipo de operação de forma indireta, por meio de operações de renda variável. Foi em

2002, que a diretoria do banco aprovou as diretrizes dos investimentos brasileiros no exterior, tendo a primeira operação em 2005 da frigorífica Friboi que recebeu US\$ 80 milhões para comprar a empresa argentina Swift Armour S.A..

A economia brasileira, a partir de 2005, entrou em ritmo acelerado, acompanhando a tendência dos países emergentes. Os investimentos diretos brasileiros no exterior apresentaram desde então um crescimento médio de 14% ao ano. Os países da América do Sul foram os principais receptores dos investimentos brasileiros, circunstância que condicionou o desenvolvimento desses países na primeira década do século XXI. O Brasil tornou-se o segundo maior investidor externo entre os países emergentes no ano de 2007, chegando ao valor total de investimentos de 34,6 bilhões (CERVO; BUENO, 2015, p. 549).

Para Rocha (2018, p.146-147), durante os anos dos governos de Lula da Silva foram criadas várias ações de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras. Entre elas, o financiamento voltado para as empresas se internacionalizarem, programas de auxílio técnico para elas e ferramentas de auxílio à promoção comercial, por meio de algumas instituições brasileiras como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o BNDES.

Conforme afirma Berbert (2018, p.100), o intuito da Política Externa do então Chanceler Celso Amorim era de expandir os interesses brasileiros, por meio de embaixadas, ao redor do mundo, levando as representações diplomáticas brasileiras para lugares onde não as havia, lugares esses considerados estratégicas para empresas nacionais como: a Andrade Gutierrez, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão. Em relação à América do Sul, o Brasil já tinha embaixadas e repartições diplomáticas em todos os países da região, porém procurou aumentar a sua zona de influência regional.

De acordo com Fausto (2019, p. 528-529), ao longo do governo Lula, o crescimento expressivo da economia deixa de ser apenas em decorrência das exportações e passa a ser devido ao aumento do consumo interno. Ocasionalmente por uma série de políticas públicas voltadas para a inserção dos mais pobres no mercado consumidor: a exemplo da valorização do salário mínimo acima da inflação,

política que já vinha ocorrendo desde a época de FHC, mas foi acentuada durante o governo do PT; ampliação de programas de transferência de renda para famílias mais pobres e de ampliação do acesso ao crédito. A estatística mostra que, em média, 30 milhões de pessoas tiveram uma ascensão social nesse período e passaram a fazer parte da chamada “classe C”.

Durante o segundo mandato do petista foi fortalecido a ideia de que a chave para o desenvolvimento da economia estaria na aliança entre empresas estatais e empresas nacionais privadas de grande porte, que tivessem o potencial e a escala para competição no mercado internacional. Foram criadas novas e recriadas antigas empresas estatais. Houve o aumento da participação acionária do BNDES e dos fundos de pensão das estatais em companhias privadas e em novos empreendimentos na área de infraestrutura e insumos básicos, além de investimentos em fusão de empresas privadas para a formação de grandes companhias controladas pelo capital privado brasileiro (FAUSTO, 2019, p. 539).

Segundo Fausto (2019), Lula durante o período que presidiu o país, recebeu dois tipos de críticas: a primeira foi em decorrência da forte presença do Estado na economia, por meio, de recursos do Tesouro, oferecendo empréstimos subsidiários, pelo o BNDES para um grupo de restrito de empresas. O segundo tipo de crítica foi em relação aos gastos correntes que o governo federal teve. Apesar das críticas, é perceptível que houve mais avanços no quesito desenvolvimento do país durante o modelo do Estado logístico do que do modelo anterior.

Para Cervo e Bueno (2015, p. 529) as razões pelas quais o Brasil conseguiu consolidar o Estado logístico durante o período em que o país foi governado por Lula foram as seguintes: a) alto nível de organização social fazendo com que industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores tivessem interesses em comum em um Estado fortalecido; b) momento de estabilidade política e econômica no país; c) avanço consolidado de agentes econômicos e sociais em questões de organização empresarial e competitividade sistêmica.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, foi visto como se deu a inserção internacional do Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Houve também a conceituação dos paradigmas de inserção seguidos pelo país durante os seus respectivos governos e o contexto histórico que antecedeu cada um deles.

Antes de Fernando Henrique assumir o comando do Brasil, o país já seguia uma agenda neoliberal que foi inaugurada no governo Collor de Mello, porém, durante o governo Cardoso, as reformas ocorreram com uma maior intensidade, devido principalmente à estabilidade da economia que surgiu após a criação do plano real e da liberação econômica. O governo FHC foi caracterizado pela abertura da economia, pela entrada de investimentos estrangeiros no Brasil, que ocorreram em especial devido às privatizações das empresas estatais e ao aumento das relações econômicas com os seus vizinhos. Contudo, apesar dos avanços que o país conseguiu obter em decorrência da estabilidade econômica, tal fator não foi sinônimo de desenvolvimento econômico, pois as privatizações das estatais não criaram empregos no Brasil.

O governo Lula adotou uma inserção internacional conhecida como Estado logístico, de acordo com Cervo (2008), política caracterizada pela defesa da participação do Estado brasileiro na economia de maneira a defender os interesses nacionais. A atração de investimentos estrangeiros se deu por motivo diferente, não mais pelas privatizações, mais sim pelo clima de desenvolvimento da economia e do mercado nacional que abriu novas oportunidades para investidores estrangeiros. Houve o aumento das relações com os vizinhos, que cresciam desde o governo FHC. Essa relação foi intensificada, pois passou a ser prioridade a relação com os países em desenvolvimento, em especial, os países da América do Sul. Outro ponto importante para o desenvolvimento nacional no governo Lula foi o aumento do consumo interno, ocasionado pelas políticas de distribuição de renda e a ascensão social de um contingente de pessoas para a chamada classe C; foi também nesse governo que o Brasil saiu do mapa da fome, de acordo com as Nações Unidas (ONU).

Além de todo o arcabouço teórico, também foram utilizados dados que mostraram como se deu a inserção internacional do Brasil ao longo dos anos: o primeiro dado utilizado foi a linha do tempo que mostrou o avanço da internacionalização das empresas brasileiras no exterior; o segundo foi a participação percentual do capital nacional e do capital estrangeiro nas empresas brasileiras; o terceiro dado foi o aumento da exportação entre os membros do MERCOSUL; logo em seguida, a participação estrangeira nas privatizações que ocorreram no Brasil; além dos investimentos brasileiros no exterior e os investimentos estrangeiros no Brasil.

O que se pode concluir, é que Fernando Henrique e Luiz Inácio tiveram divergências em relação à forma como conduziram a inserção internacional da economia brasileira durante os seus governos, mas também tiveram pontos em comum e pontos de continuidade. Ambos imaginaram e utilizaram a política externa como uma oportunidade para o desenvolvimento do Brasil. Eles apostaram no fortalecimento do conceito da América do Sul, em especial, do MERCOSUL, como forma de expansão do capitalismo brasileiro; houve um aumento da internacionalização das empresas brasileiras no governo FHC, que foi intensificada mais ainda durante o governo Lula, como forma de fortalecimento da economia nacional.

O Brasil, ao longo da história, percorreu quatro modelos de inserção internacional na busca daquele que fosse mais adequado ao seu desenvolvimento. Entender como se deu a inserção internacional da economia brasileira é importante para a criação e para o fortalecimento de estratégias maduras, visando o desenvolvimento do país. O objetivo deste trabalho foi mostrar ao leitor como se deu a inserção internacional da economia brasileira no percorrer dos dois governos, além da apresentação das principais diferenças na forma de inserção de um mandatário para o outro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de Almeida. **Nunca Antes na Diplomacia**. A Política Externa Brasileira em Tempos não Convencionais. – 1. ed. – Curitiba, Appris, 2016.

BERBERT, Cristiano Franco. **Reduzindo o custo de ser estrangeiro**: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível:  
file:///C:/Users/Educa%C3%A7%C3%A3o/Downloads/reduzindo\_o\_custo\_de\_ser\_es  
trangeiro\_\_o\_apoio\_do\_itamaraty\_a\_internacionalizacao\_de\_empresas\_brasileiras  
%20(1).pdf

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política e econômica do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2021 (4ª edição).

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2017.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5ª ed. Ver. Ampl., - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **A inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 40 (2): 5-26 [1997].

DALCERO, Pedro Luiz. **A internacionalização das empresas brasileiras**: impactos e perspectivas para a política externa brasileira na América do Sul. Uma visão da geopolítica. 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Colaboração de Sérgio Fausto. – 14. Ed. Atual. Ampl., 3. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Multinacionais Brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

FONSECA, Carlos da. **A Presença Empresarial Brasileira na América do Sul**: Implicações para a Política Externa. Caderno de Política Exterior – Publicação Semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013** - o impacto da política externa na internacionalização de empresas brasileiras, 2013.

GIAMBIANGI, Fábio; MOREIRA, Maurício M. (org.) **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999\\_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf)

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Tradução de Sérgio Bath. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

MURGI, Rafael. **A Internacionalização de Empresas Brasileiras na América do Sul: Impactos da Política Externa Recente e da Integração Regional**. Dissertação (Mestre em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2014.

PINHEIROS, Letícia; **Política externa brasileira, 1989-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

RAMOS, Felipe Silva. **A política externa brasileira e a construção da América do Sul**. Salvador: EDUFBA, 2015.

RIBEIRO, Fernando J.; LIMA Raquel Casado. **Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho estratégico e políticas**. Fundação Centro de estudos do Comércio Exterior – Funcex, Rio de Janeiro, 2008.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1970-2016)**. 1. Edição, Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. **Internacionalização de Empresas, Estado e Desenvolvimento: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2018.

SIFFERT FILHO, Nelson F.; SILVA, Carla S. **As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SPEKTOR, Matias. Por uma nova doutrina de política externa. In: **Desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2016.

SPEKTOR, Matias. **18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: objetiva, 2014.

SPEKTOR, Matias. **O projeto Autonomista na Política Externa Brasileira**. São Paulo, 2015. Disponível: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O\\_Projeto\\_Autonomista\\_na\\_Pol%c3%adtica\\_Externa\\_Brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O_Projeto_Autonomista_na_Pol%c3%adtica_Externa_Brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **Política Externa e a Inserção Internacional do BNDES no Governo Lula**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2019.

VIDAL, Rafael de Mello (2011). **A Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Processo Negociador do MERCOSUL**. I. I. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 2. Edição. São Paulo: editora Unesp, 2016.