

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS  
ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

**ROBSON COELHO CARDOCH VALDEZ**

**A CONSOLIDAÇÃO DO APARATO DE APOIO ESTATAL À  
INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS  
NACIONAIS NO GOVERNO LULA  
(2003-10)**

**Porto Alegre  
2016**

**ROBSON COELHO CARDOCH VALDEZ**

**A CONSOLIDAÇÃO DO APARATO DE APOIO ESTATAL À  
INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS  
NACIONAIS NO GOVERNO LULA  
(2003-10)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final para a obtenção do Título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria.

**Porto Alegre  
2016**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Valdez, Robson Coelho Cardoch

A consolidação do aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no governo Lula (2003-10) / Robson Coelho Cardoch Valdez. -- 2016.

184 f.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Internacionalização de empresas. 2. Relações internacionais. 3. Economia política internacional. 4. Governo Lula. 5. Política externa. I. Faria, Luiz Augusto Estrella, orient. II. Título.

**ROBSON COELHO CARDOH VALDEZ**

**A CONSOLIDAÇÃO DO APARATO DE APOIO ESTATAL À  
INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS  
NACIONAIS NO GOVERNO LULA  
(2003-10)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial e final para a obtenção do Título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 21 de outubro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria - Orientador  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Claudia Além  
IBMEC-RJ e BNDES

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Ao agradecer, reconheço que não estive só nesta empreitada. Assim, antes de qualquer coisa, agradeço a Deus mais esta conquista.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo acolhimento e pela oportunidade de aprender.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, imprescindível à execução deste trabalho.

Agradeço ao meu professor e orientador Luiz Augusto Estrella Faria por seus apoios, disponibilidade e orientação ao longo da execução desta tese.

Agradeço aos colegas do PPGEEI Anselmo, Diego, Rafael, Bruno, Nádia e Marco pelo companheirismo e pela oportunidade de trocar ideias ao longo desse período de convivência.

Agradeço aos colegas da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) Fernando, Ricardo, Alessandro, Clarissa, Contri, Paiva, Augusto, Bruno Paim e Bruno Jubran pelas discussões que, de alguma forma, tangenciaram o objeto de estudo desta tese.

Agradeço especialmente à minha querida esposa Graziela e aos meus filhos Inês e Leo por todo amor, tempo, compreensão e incentivo que recebi durante o período em que não pude desfrutar do prazeroso convívio com a família.

Finalmente, agradeço aos meus queridos pais, sogros, irmãos e amigos que, apesar da distância e da saudade, sempre torceram pelo meu sucesso.

“Vivendo se aprende; mas o que se aprende,  
mais, é só a fazer outras maiores perguntas.”

(João Guimarães Rosa, **Grande Sertão:  
Veredas**, 1956).

## RESUMO

O apoio estatal à expansão de conglomerados econômicos nacionais no exterior não é novidade nos países industrializados. Contudo, somente nas últimas décadas, esse tema tem-se tornado uma realidade para países em desenvolvimento como o Brasil. No caso brasileiro, em que pese ao fato de que algumas empresas nacionais já haviam iniciado seus processos de internacionalização muito antes do recorte temporal deste trabalho, a novidade recai sobre o papel do Estado como indutor de uma estratégia de apoio à internacionalização de empresas nacionais. As justificativas para empreender um estudo sobre as relações entre segmentos da sociedade e o Estado na estratégia governamental de apoio à internacionalização de empresas nacionais respaldam-se na importância e na notoriedade dessa política durante o Governo Lula e no governo de sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff. Adicionalmente, a criação de instrumentos governamentais de financiamento à internacionalização de empresas brasileiras deu continuidade a um processo de consolidação do aparato institucional de fomento ao comércio exterior brasileiro que vinha estruturando-se em governos anteriores. No contexto dessa estratégia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuou como ator central na articulação de interesses da política externa do País e de segmentos do empresariado nacional. Assim, esta tese de doutorado busca analisar os contextos e as razões que levaram o governo do Presidente Lula a adotar a estratégia de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais durante o período de sua administração (2003-10).

**Palavras-chave:** Governo Lula. Internacionalização de empresas. Economia política internacional.

## **ABSTRACT**

The governmental support for the expansion of national economic conglomerates abroad is not new in industrialized countries. However, only in recent decades this issue has become a reality for developing countries like Brazil. In Brazil, despite the fact that some national companies had already started their internationalization processes long before the time frame of this study, the novelty lies in the state's role as a promoter of a strategy to support the internationalization of Brazilian companies. The reasons for undertaking a study on the links between segments of society and the state in the government's strategy to support the internationalization of national companies are based on the importance and the notoriety of this policy during Lula's administration and that of his successor, President Dilma Rousseff. In addition, the creation of government financing instruments for the internationalization of Brazilian companies is part of the consolidation process of an institutional framework to promote Brazilian foreign trade that had been partly structured in previous governments. In the context of this strategy, the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) served as a central actor in orchestrating the interests of the country's foreign policy and those of private national business groups. Thus, this doctoral dissertation aims to analyze the contexts and the reasons that led the government of President Lula to adopt a state support strategy towards the internationalization of national companies during the period of his administration (2003-2010).

**Keywords:** Lula's Government. Enterprise internationalization. International political economy.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — As quatro fontes de poder estrutural na visão de Susan Strange .....	34
Figura 2 — Estruturas históricas como instrumento de análise segundo Robert Cox .....	39
Figura 3 — Estruturas históricas aplicáveis em três esferas de atividade na ótica de Robert Cox .....	40
Gráfico 1 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual da indústria de transformação, da construção civil e do comércio de mercadorias no PIB, no Brasil — 1996-2002 .....	68
Gráfico 2 — Taxa de juros Selic acumulada no mês, anualizada, no Brasil — 1997-2000 .....	69
Gráfico 3 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual dos agregados no PIB, em valores correntes, no Brasil — 1996-2002 .....	72
Gráfico 4 — Desembolso anual do Sistema BNDES para as exportações brasileiras — 2000-10 .....	113
Gráfico 5 — Exportações brasileiras para a América do Sul e para os Estados Unidos — 2000-10 .....	115
Gráfico 6 — Peso das razões que motivam as empresas a buscarem uma estratégia de internacionalização — 2007 e 2011 .....	125
Gráfico 7 — Evolução dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para internacionalização de empresas do Brasil — 2005-14 .....	127
Gráfico 8 — Empresas beneficiárias e valor dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a internacionalização — 2005-14 .....	128
Gráfico 9 — Número médio de empresas exportadoras durante o Governo Lula — 2003-11 .....	131

Gráfico 10 — Participação percentual da média das empresas exportadoras no valor total das exportações durante o Governo Lula — 2003-11 ..	132
Gráfico 11 — Percentual médio do valor exportado, por porte das empresas, durante o Governo Lula — 2003-11 .....	132
Gráfico 12 — Evolução do investimento brasileiro direto e do investimento direto no Brasil — 2002-15 .....	145
Gráfico 13 — Evolução da participação no capital e de empréstimos intercompanhia no Brasil — 2002-15 .....	145
Gráfico 14 — Comportamento da renda de investimento brasileiro direto, do saldo da balança comercial de bens e do saldo da balança comercial de bens e serviços no Brasil — 2002-15 .....	148
Gráfico 15 — Exportações brasileiras para América Latina e Caribe — 2000-15	150
Gráfico 16 — Exportações brasileiras para a África — 2000-15 .....	151
Quadro 1 — Agências oficiais de crédito à exportação dos países da OCDE .....	102
Quadro 2 — Agências oficiais de crédito para as exportações de países emergentes selecionados .....	105
Quadro 3 — Escopo de atuação de instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) selecionadas .....	107
Quadro 4 — Características dos desembolsos do BNDES para internacionalização na modalidade renda variável — 2005-14	130
Quadro 5 — Índice de democracia dos países importadores de bens e serviços brasileiros financiados pelo BNDES — 1998-2015 .....	157
Quadro 6 — Limitação de crédito de países selecionados junto ao Ex-Im Bank dos Estados Unidos — 2016 .....	159

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e relação da demanda agregada com o PIB no Brasil — 1996-98 .....	65
Tabela 2 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e relação da oferta agregada com o PIB no Brasil — 1996-98 .....	66
Tabela 3 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual da indústria de transformação, da construção civil e do comércio de mercadorias no PIB, no Brasil — 1996-98 .....	67
Tabela 4 — Saldo da balança comercial e participação percentual da demanda agregada no Produto Interno Bruto (PIB), no Brasil — 1999-2002 .....	70
Tabela 5 — População, Produto Interno Bruto (PIB), exportações e relação das exportações com o PIB dos sete países mais industrializados e desenvolvidos do Mundo (G7) — 2014 .....	100
Tabela 6 — Percentual de conteúdo importado e de doméstico nas exportações de manufaturados dos países do G7 — 2008-11 .....	100
Tabela 7 — Volume de financiamento oficial de crédito, de médio e longo prazos, para exportação das agência de crédito à exportação (ACEs) dos países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — 2009-14 .....	103
Tabela 8 — População, Produto Interno Bruto (PIB) e exportações do Brasil, da Rússia, da Índia e da China — 2014 .....	108
Tabela 9 — Volume de financiamento oficial de crédito, de médio e longo prazos, para exportação das agências de crédito à exportação (ACEs) de países selecionados — 2009-14 .....	109
Tabela 10 — Desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as exportações, na modalidade pós-embarque, do Brasil — 2003-10 .....	114
Tabela 11 — Valor, por destino, dos investimentos diretos brasileiros na América do Sul — 2001-10 .....	116
Tabela 12 — Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores acima de US\$100 milhões, no Brasil — 2006-10 .....	133
Tabela 13 — Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores	

acima de US\$100 milhões, no Brasil — 2011-15	134
Tabela 14 — Número de contratações referentes a desembolsos do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, por governos do Brasil — 1996-2015 .....	136
Tabela 15 — Valor das contratações de financiamento às exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção junto a entes públicos no exterior, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, por governos do Brasil — 2002-15 .....	138
Tabela 16 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque — 1998-2015 .....	139
Tabela 17 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Fernando Henrique Cardoso — 1998-2002 .....	140
Tabela 18 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva — 2003-10 .....	141
Tabela 19 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Dilma Rousseff — 2010-15 .....	142
Tabela 20 — Valor das exportações financiadas, por categoria, pelo BNDES na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque — 1998-2015 .....	143
Tabela 21 — Participação no capital das saídas de Investimento Direto no Exterior, por setor, do Brasil — 2006-15 .....	147

## LISTA DE SIGLAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S. A.
ACE	agência de crédito à exportação
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
Apex	Agência de Promoção das Exportações
ASU	Aircraft Sector Understanding
BBC	Bônus do Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações S. A.
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BNDES-Exim	Programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDB	China Development Bank
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
China Exim	Export-Import Bank of China
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Coface	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
Comace	Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior
CRA	Arranjo Contingente de Reservas
ECGC	Export Credit Guarantee Corporation of India Ltd.
EDC	Export Development Canada
EKF	Eksport Kredit Fonden
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENR	Engineering News Record
EPI	Economia Política Internacional
Ermes	Euler Hermes Kreditversicherungs-AG
EUA	Estados Unidos da América

Exiar	Russian Agency For Export Credit and Investment Insurance
Ex-Im Bank	Export-Import Bank
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGE	Fundo Garantidor das Exportações
FGPC	Fundo de Garantia Para a Promoção da Competitividade
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Finame	Fundo de Financiamento Para Aquisição de Máquinas e Equipamentos
Finamex	Programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funcef	Fundação dos Economiários Federais
FMM	Fundo da Marinha Mercante
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDE	Investimento Direto no Exterior
IED	Investimento Externo Direto
IFD	instituições financeiras de desenvolvimento
IIRSA	Iniciativa da Integração Regional Sul-Americana
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JFC	Japan Finance Corporation
KDB	Korea Development Bank
KfW IPEX-Bank	Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank
LC	Letra de Câmbio
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MPME	micro, pequena e média empresa
Nexi	Nippon Export and Investment Insurance
NTN	Notas do Tesouro Nacional
OCDE	Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONU	Organização das Nações Unidas
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEB	Política Externa Brasileira
P&D	pesquisa e desenvolvimento
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S. A.
Petros	Fundação Petrobrás de Seguridade Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
Postalís	Fundo de Pensão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTCI	Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento
PR	Paraná 153
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RDB	Recibo de Depósito Bancário
RDC	República Democrática do Congo
RI	Relações Internacionais
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
Sain	Secretaria de Assuntos Internacionais
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações S/A
Seade	Sistema Estadual de Análise de Dados
Simest	Società Italiana per le Imprese all'Estero
Sinosure	China Export and Credit Insurance Corporation
SUS	Sistema Único de Saúde
TDA	Título da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TO	Tocantins
TPP	Transpacific Partnership

TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Vnesheconombank ou VEB	Bank for Development and Foreign Economic Affairs



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2</b>	<b>ARCABOUÇO TEÓRICO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE</b> .....	29
2.1	A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL COMO CAMPO DE ANÁLISE PARA O OBJETO DE PESQUISA .....	29
2.2	A TEORIA CRÍTICA .....	36
<b>2.2.1</b>	<b>Teoria Crítica: uma abordagem eclética</b> .....	37
<b>2.2.2</b>	<b>A Hegemonia</b> .....	41
2.3	A APROXIMAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA COM A TEORIA CRÍTICA E A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL .....	43
<b>3</b>	<b>INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: A FACETA NEOMERCANTILISTA DO ESTADO BRASILEIRO EM UMA ORDEM MUNDIAL NEOLIBERAL</b> .....	47
3.1	A ORDEM MUNDIAL NEOLIBERAL .....	48
<b>3.1.1</b>	<b>O impacto da agenda econômica neoliberal no Brasil</b> .....	51
3.2	A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA E A NEOLIBERALIZAÇÃO DO ESTADO .....	54
<b>3.2.1</b>	<b>O retorno do Brasil ao sistema financeiro internacional</b> .....	56
<b>3.2.2</b>	<b>Empresariado nacional e o neoliberalismo</b> .....	59
3.3	A POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL E SEUS EFEITOS SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E O EMPRESARIADO NACIONAL.....	62
<b>3.3.1</b>	<b>O Plano Real e os limites da inflexão brasileira ao neoliberalismo</b> .....	64
<b>3.3.2</b>	<b>O desgaste político do Plano Real</b> .....	67
3.4	A ALTERNATIVA NEOMERCANTILISTA DE INSERÇÃO COMERCIAL	72
<b>3.4.1</b>	<b>Fundos de financiamento e fundos garantidores do comércio exterior brasileiro</b> .....	75
<b>3.4.2</b>	<b>Política externa: a construção de um espaço regional</b> .....	76
3.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	77
<b>4</b>	<b>ESTRUTURA FINANCEIRA DOS ESTADOS COMO RECURSO DE PODER: APOIO FINANCEIRO ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS NACIONAIS</b> .....	81

4.1	O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO ÂMBITO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA.....	84
4.2	O BNDES COMO AGENTE FINANCEIRO DA ESTRATÉGIA ESTATAL DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA	92
4.2.1	<b>A atuação de bancos de desenvolvimento no cenário internacional: uma aproximação empírica</b>	96
4.2.2	<b>A estrutura de apoio financeiro à inserção comercial de países emergentes</b>	104
4.3	INTERESSES DOMÉSTICOS, INSERÇÃO INTERNACIONAL E A PROJEÇÃO DO PODER FINANCEIRO DO BNDES	110
4.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	116
5	<b>O APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS NO GOVERNO LULA</b>	120
5.1	PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS ANTERIOR AO GOVERNO LULA: TEORIA E PRÁTICA	121
5.1.1	<b>A consolidação de uma ampla política de internacionalização de empresas nacionais</b>	124
5.2	APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: INVESTIMENTO DIRETO DE EMPRESAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR	126
5.3	APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO VIA FINANCIAMENTO DAS EXPORTAÇÕES	131
5.3.1	<b>O apoio do BNDES às exportações brasileiras.....</b>	135
5.4	A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS COMO ELEMENTO MITIGADOR DE VULNERABILIDADE EXTERNA	143
5.5	INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	149
5.5.1	<b>Aspectos controversos em torno do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais</b>	154
5.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	161
6	<b>CONCLUSÕES</b>	164
	<b>REFERÊNCIAS</b>	169
	<b>ANEXO A – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b>	181

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado busca analisar o contexto e as razões que levaram o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido como Lula, a adotar a estratégia de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais durante o período de sua administração (2003-10). Em que pese ao fato de que algumas empresas nacionais já haviam iniciado seus processos de internacionalização muito antes do recorte temporal deste trabalho, a novidade recai sobre o papel do Estado como indutor de uma estratégia de apoio à internacionalização de empresas nacionais. Dessa forma, com o propósito de delinear a estrutura racional de análise do objeto de estudo desta tese, faz-se necessário discutir os elementos essenciais que nortearão o desenvolvimento da pesquisa, a saber: o tema e sua delimitação; os objetivos da mesma; a sua justificativa; as hipóteses de trabalho; a metodologia empregada; e, por fim, o embasamento teórico utilizado.

O tema desta pesquisa insere-se no quadro de políticas adotadas pelo Governo Lula durante os dois mandatos de sua administração. No que diz respeito ao apoio governamental à internacionalização de empresas nacionais, tem-se que considerar as dimensões das políticas doméstica e externa do seu governo.

No âmbito doméstico, o Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições de 2002 com amplo apoio da classe média, de alguns segmentos representativos do empresariado nacional e das classes de renda mais baixa. Segundo Singer (2012), o PT chegou à Presidência da República com uma estratégia de acomodação de interesses entre os vários segmentos da sociedade, por meio de um discurso moderado em relação ao capitalismo, sem que, para isso, fosse necessária uma ruptura com o capitalismo em níveis nacional e internacional, bandeiras clássicas do partido até 2001.

Quanto ao cenário externo, a economia mundial vivenciou um período de aumento dos preços das *commodities* e de liquidez do sistema financeiro internacional. Esse contexto criou condições para que o Governo instrumentalizasse recursos e políticas públicas direcionados aos vários segmentos da sociedade, em especial aos mais pobres (Bolsa-Família, aumentos reais do salário mínimo, etc.) e aos grandes empresários nacionais (apoio ao agronegócio, às exportações e à internacionalização de empresas nacionais). Assim, nessa conjuntura de acomodação de interesses que dependeu da interação da economia doméstica com a internacional, deu-se a estratégia estatal de apoio à internacionalização de empresas

nacionais.<sup>1</sup> Vale ressaltar que a crise econômica internacional que eclodiu em 2008, apesar de seus efeitos em território nacional, não comprometeu a relação entre Estado e empresariado nacional. Na verdade, mesmo com um cenário de crise constante, países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, denominados BRICS, vinham apresentando níveis de crescimento econômico mais expressivos do que os dos países desenvolvidos. Esse desempenho positivo em uma perspectiva de crise internacional permitiu àqueles a ampliação do alcance de suas estratégias de inserção internacional. Assim, nota-se a articulação entre aqueles países, ao demandarem maior participação no ordenamento político e econômico internacional, de modo a ver concretizados os interesses comuns que os mesmos possuem ou possam vir a possuir.

Nesse sentido, busca-se entender o papel do setor externo nas economias de maneira ampla e a forma de projeção dos países emergentes perante o sistema internacional (GONÇALVES, 2005, p. 20). No caso brasileiro, destaca-se a atuação do Estado na promoção de sua projeção tanto no âmbito regional quanto global. No contexto regional, o Brasil tem priorizado suas relações internacionais por meio das instâncias multilaterais do Continente, quais sejam, o Mercado Comum do Sul (Mescosul), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e seus respectivos instrumentos de negociação política e econômica. Quanto à sua atuação global, o País tem optado por ações orquestradas multilateralmente nos organismos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o intuito de projetar-se internacionalmente. Em ambas as situações, constata-se a relação latente, e, muitas vezes, patente, entre os interesses do Estado como ator político no cenário internacional e os interesses do setor privado nacional nas ações empreendidas pela política externa do País. Essa relação, Estado-setor privado nacional, está fortemente presente na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dentre as formas de inserção internacional do Brasil, a comercial chamou atenção. Durante o Governo Lula, o País alcançou superávits na balança comercial, diversificou seus parceiros e buscou influir no ordenamento do comércio mundial de forma efetiva e pragmática por meio de coalizões de geometria variável. Assim, destacou-se o apoio estatal na formação e na consolidação de grupos privados sólidos com capacidade para atuar internacionalmente. O Estado passou a oferecer ao capital privado nacional um leque variado

---

<sup>1</sup> De acordo com Além e Cavalcanti (2005, p. 54), desde 1995, são consideradas empresas brasileiras quaisquer firmas que tenham plantas produtivas instaladas no País, independentemente de o controle do capital ser exercido por nacionais ou estrangeiros. Contudo, nesta tese, considera-se o processo de internacionalização aquele referente às empresas nacionais com controle do capital feito por nacionais.

<sup>2</sup> No contexto doméstico, o interesse nacional é, então, entendido como o interesse da generalidade dos

de modalidades para a obtenção de recursos financeiros por meio de sua estrutura institucional de comércio exterior.

Como consequência de sua estratégia de apoio ao capital privado nacional, orquestrado, em especial, pelo principal banco de fomento nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Governo Federal internacionalizou essa instituição, com o firme propósito de se fazer presente na arena internacional, para apoiar a internacionalização de empresas nacionais. Atualmente, o BNDES conta com escritórios em Montevidéu, no Uruguai, Londres, na Inglaterra e em Johannesburgo, na África do Sul.

Adicionalmente, a estreita relação de empresas nacionais com o Governo Lula no âmbito externo deu-se por intermédio dos recursos financeiros disponibilizados pelo BNDES no apoio à inserção internacional de empresas brasileiras, em especial na América do Sul. O Continente Sul-Americano consolidou-se como área de inserção preferencial das empresas brasileiras no exterior, graças, por exemplo, a instrumentos financeiros geridos pelo BNDES que condicionam a liberação de empréstimos brasileiros aos países da região à contratação de bens e serviços oferecidos por empresas do Brasil, além, é claro, de instrumentos que viabilizam a compra de empresas no exterior por empresas nacionais.

Assim, no que diz respeito ao tema **internacionalização de empresas nacionais**, os interesses do empresariado nacional que compõem essa política de promoção comercial do Brasil mostram-se evidentes: acesso a mercados internacionais, ganhos de competitividade, aumento dos lucros da empresa, etc. No entanto, entender as razões do Estado ao promover esse tipo de estratégia comercial não é tarefa tão óbvia.

A falta de obviedade desse exercício de reflexão sobre o tema deve-se ao fato de que, no que tange ao interesse do Estado, as possíveis razões do apoio estatal durante o Governo Lula se respaldam no conceito de **interesse nacional**. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o interesse nacional possui interpretações diferentes, a depender se se trata do contexto internacional ou doméstico<sup>2</sup>. No que diz respeito às Relações Internacionais (RI), o interesse nacional refere-se à necessidade de segurança que os Estados têm dentro das condições anárquicas do sistema internacional. Essa necessidade, ainda segundo esses autores, abrange aspectos políticos, econômicos e militares, que, numa situação de conflito, em última instância, podem ser resolvidos com o uso da força ou ameaça de uso da força. O exercício da defesa do interesse nacional nas Relações Internacionais pode envolver:

---

<sup>2</sup> No contexto doméstico, o interesse nacional é, então, entendido como o interesse da generalidade dos habitantes de um país, interesse que se contrapõe aos interesses particulares de cada um dos cidadãos e de cada um dos grupos econômico-sociais.

[...] políticas expansivas ou de contenção de outras potências para manter o equilíbrio; pode levar à busca de espaços vitais para garantir o acesso aos mercados e às matérias-primas de importância estratégica, assim como a políticas protecionistas que visem à obtenção de um suficiente grau de auto-suficiência econômica; pode determinar a adesão, numa posição subordinada, a blocos hegemonicamente dominados por uma potência, que restrinja mais ou menos fortemente a autonomia dos satélites, mas lhes garanta a segurança (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324).

Considerando-se o contexto conflituoso da arena internacional, assim como a composição das forças sociais que dão sustentação e legitimidade ao Estado, que sofre, então, influências domésticas e internacionais, o interesse nacional apresenta-se como um discurso de ação vago e com limitada capacidade explicativa. Assim, cabe ao pesquisador identificar e analisar as variáveis que compuseram esse cenário e que, de alguma forma, influenciaram os formuladores de política do governo do Presidente Lula entre os anos de 2003 e 2010. No entanto, já que se trata de um estudo investigativo de processos históricos, a pesquisa não se furta ao trabalho de contextualizar o tema da pesquisa aos condicionantes de ordens doméstica e internacional anteriores ao recorte temporal estabelecido.

Apesar de o apoio estatal à expansão de conglomerados econômicos nacionais no exterior não ser uma novidade nos países industrializados, somente nas últimas décadas esse tema tem-se tornado uma realidade para países em desenvolvimento como o Brasil. No que diz respeito ao Brasil, as justificativas para empreender um estudo aprofundado sobre as relações entre segmentos da sociedade e o Estado na estratégia governamental de apoio à internacionalização de empresas nacionais respalda-se não somente na notoriedade do tema durante o Governo Lula e no governo de sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff, mas também na origem desse processo, que teve início em meados do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O processo de internacionalização de empresas nacionais com o apoio do Governo Federal envolve interesses privados e de Estado. Dessa forma, faz-se necessário um estudo que busque identificar tais interesses. O estreitamento da relação Estado-empresas nacionais aponta a construção de uma estratégia de inserção internacional que se vem consolidando, ao longo dos últimos anos, como uma política de Estado. Exemplo dessa estratégia foi o processo de internacionalização do BNDES, que teve origem em medidas introduzidas no Governo Fernando Henrique Cardoso e que foram implementadas, mantidas e ampliadas no governo de seu sucessor, além de novas medidas criadas no governo do Presidente Lula. Adicionalmente, considerando-se a participação acionária do BNDES — por meio de sua

subsidiária (BNDES Participações S. A. (BNDESPar)) —<sup>3</sup> em empresas nacionais que também operam no exterior, este estudo busca contribuir para o entendimento sobre o papel desses atores na estratégia de inserção internacional do Brasil durante o governo do Presidente Lula.

Por fim, a pesquisa dá continuidade ao trabalho desenvolvido pelo autor em sua dissertação de mestrado intitulada **A Internacionalização do BNDES no Governo Lula**. Levando-se em conta o trabalho já desenvolvido, tem-se convicção da importância e da pertinência deste trabalho não só para o estudo das relações internacionais do Brasil, como também para análise das relações de poder que dão legitimidade às ações do Estado e de suas respectivas implicações nos âmbitos doméstico e internacional.

Após contextualizar e delimitar o objeto de pesquisa desta tese, o estudo estabelece alguns objetivos a serem atingidos ao longo do trabalho. De forma ampla e generalizada, busca-se estudar o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais durante o Governo Lula. A abrangência desse objetivo tem como finalidade nortear toda a escolha e análise de variáveis explicativas dos contextos, razões e relações de poder entre os atores envolvidos nesse processo. Dessa forma, busca-se manter o foco central da pesquisa, oferecendo-se a coerência necessária para a execução dos três objetivos específicos deste estudo, a seguir desenvolvidos.

Em primeiro lugar, o trabalho visa à contextualização e à análise do objeto de pesquisa a partir da perspectiva de um estudo de Economia Política Internacional (EPI). A escolha da EPI como pano de fundo para a análise da estratégia estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais dá-se pela generosidade com que esse campo de estudos da Ciência Econômica aborda as questões políticas e econômicas nos âmbitos externo e doméstico, levando em consideração questões pertinentes tanto à Ciência Política quanto às relações internacionais.

Em segundo lugar, a pesquisa busca evidenciar e analisar as estruturas históricas domésticas e internacionais que influenciaram as relações entre a burocracia estatal e os demais atores sociais envolvidos no processo de internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula. Robert W. Cox (1981, p. 135) define estrutura histórica como uma esfera particular da atividade humana dentro de um período histórico em que forças sociais disputam liderança hegemônica nas relações de poder dentro dessa estrutura histórica. Ainda segundo

---

<sup>3</sup> Em 31 de dezembro de 2015, a BNDESPar tinha representantes em 12 Conselhos Fiscais e 45 Conselhos de Administração no universo de 116 empresas em que mantinha participação acionária. Adicionalmente, possuía Acordo de Acionistas em 53 dessas empresas. A respeito, ver BNDESPar (2015).

Cox (p. 135), a emergência de estruturas históricas rivais abre a possibilidade de desenvolvimento de novas ações. Assim, objetiva-se analisar o tema desta pesquisa a partir da análise das estruturas históricas do período 2003-10.

Finalmente, em terceiro lugar, este trabalho aprofunda o estudo das razões e dos interesses estatais implícitos em seu apoio ao processo de internacionalização de empresas nacionais durante o Governo Lula. Evidenciado o estreitamento das relações entre o Estado e o empresariado nacional por meio de financiamentos gestados pelo BNDES para empresas nacionais, a pesquisa visa à compreensão dessa relação e à análise do alcance da contemplação dos interesses dos atores envolvidos. Delimitados, então, o tema, a justificativa e os objetivos da pesquisa, o estudo aborda a estratégia estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais a partir da análise de uma hipótese geral de trabalho que incorpora outras três mais específicas.

A hipótese geral parte da constatação de que a conjuntura econômica internacional de acirrada competitividade entre as grandes potências centrais, nas últimas duas décadas, promoveu espaços de inserção internacional para economias emergentes como o Brasil, a China, a Rússia e a Índia. Tal conjuntura, aliada às características inerentes ao capitalismo nacional e às relações políticas no âmbito doméstico, promoveu a convergência de interesses entre Estado e setor privado nacional em relação ao apoio federal a uma estratégia de internacionalização de empresas brasileiras no Governo Lula.

A construção dessa hipótese geral contextualiza historicamente e delimita o alcance da análise das estruturas históricas que este estudo se propõe a realizar. Estabelecida, assim, a amplitude da pesquisa, o trabalho desenvolve sua hipótese geral a partir de três hipóteses específicas.

A primeira hipótese específica da pesquisa sugere que a dinâmica capitalista no Brasil, a partir dos anos 80, assim como os interesses políticos e econômicos presentes nas relações entre o Estado e o empresariado nacional, influenciou a estratégia de internacionalização de empresas promovida pelo Governo Lula. Essa hipótese apoia-se na estrutura de dependência que se consolidou nas relações do empresariado nacional com o Governo Federal ao longo dos anos, especialmente no que se refere às estratégias empresárias de inserção internacional.

Já a segunda hipótese específica pressupõe que, dada a constatação de que a economia mundial é formada, por setores oligopolizados, a presença de empresas brasileiras em alguns desses setores resultaria em maior peso político e econômico para a inserção internacional, especialmente na América Latina e no Continente Africano.



Por fim, a terceira hipótese considera o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais como uma forma de vencer constrangimentos políticos e econômicos de ordem doméstica e de mitigar as vulnerabilidades das contas externas do País.

Enfim, tem-se a convicção de que o rol de hipóteses aqui apresentado abarca as variáveis que auxiliam o entendimento das razões, dos interesses e das circunstâncias inerentes à estratégia de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no período do Governo Lula (2003-10). Ressalta-se que, apesar de representarem campos de análises distintos dentro do objeto de pesquisa desta tese, tais variáveis compõem o núcleo central de sua argumentação com vistas a comprovar ou refutar a hipótese geral do trabalho. Adicionalmente, faz-se necessário enfatizar a escolha do referencial teórico utilizado para estudar o conjunto da pesquisa, mais especificamente as interações entre as hipóteses da pesquisa.

O referencial teórico representa a alternativa teórico-analítica utilizada pelo pesquisador na empreitada investigativa de seu objeto de estudo. Dessa forma, tem-se a consciência de que todo objeto de pesquisa pode ser analisado a partir de vários ângulos ou teorias. A escolha, então, do referencial teórico depende do conhecimento do pesquisador de suas opções teóricas em relação aquilo que se está pesquisando, bem como da forma como o pesquisador percebe a sua relação pessoal com as dimensões naturais, físicas, emocionais e sociais do Mundo.

A pesquisa busca analisar as dinâmicas políticas e econômicas do Estado brasileiro nos âmbitos doméstico e internacional, dentro de um recorte histórico determinado. Frente a isso, a tese desenvolve-se sob a perspectiva da Economia Política Internacional, mais especificamente a partir da análise das estruturas de poder desenvolvida por Susan Strange. Os contextos históricos e as relações dos atores sociais nos âmbitos doméstico e internacional são interpretados à luz da Teoria Crítica. Por fim, no que tange ao conceito de internacionalização de empresas utilizado neste trabalho, o arcabouço teórico-metodológico desta tese contempla os conceitos consagrados pelo Paradigma Eclético de Dunning e pelo Modelo da Escola de Uppsala.

Em que pese ao fato de que esta pesquisa trata do tema internacionalização de empresas, faz-se oportuno enfatizar que este estudo não visa ao entendimento teórico e analítico da internacionalização de empresas a partir de uma perspectiva microeconômica da firma. Como já foi evidenciado, este trabalho busca entender as razões do Estado dentro desse processo no período do Governo Lula (2003-10). Assim, na perspectiva deste estudo, a consolidação de um aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no

Governo Lula contempla os conceitos de internacionalização de empresas propostos pelos modelos já mencionados (Dunning e Upssala). Nesse sentido, esta tese considera a internacionalização de empresas nacionais um processo que se inicia com estratégias de exportação e que pode evoluir para uma estratégia agressiva de aquisições ou instalação de plantas produtivas em mercados externos, próximos ou distantes. Assim, tanto os instrumentos oficiais de apoio à exportação quanto os de apoio ao investimento brasileiro direto no exterior são analisados como parte desse aparato estatal.<sup>4</sup>

Ao se privilegiarem os processos históricos nos quais esteve inserida a estratégia de apoio do Governo Federal à internacionalização de empresas nacionais, a Teoria Crítica, cujo seu principal expoente é Robert W. Cox, oferece arcabouço analítico capaz de dar inteligibilidade e coerência àquelas pesquisas que se respaldam em configurações históricas mais abrangentes. Diferentemente da Teoria Realista das Relações Internacionais, que analisa o Estado e o sistema estatal a partir de premissas governadas pela ação do homem, a Teoria Crítica interpreta o Estado e o sistema de estados como produtos da ação humana em constante movimento. Tomando-se, então, a dinâmica histórica das relações de poder no interior do Estado, no sistema estatal e nas relações entre os estados no sistema estatal, a Teoria Crítica consolida-se como instrumental teórico para as pesquisas nas áreas das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional. Nesse caso, tanto a EPI quanto as RI contribuem para a construção do campo de análise deste estudo.

A estratégia de apoio à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula deve ser estudada a partir de análises político-econômicas contextualizadas da política internacional e dos desdobramentos políticos de ordem doméstica. Assim, acredita-se que a existência de empresas multinacionais brasileiras em operação em várias partes do Mundo pode ser melhor compreendida a partir do modelo de interpretação da política mundial proposto por Robert Cox. O modelo interpretativo proposto por Cox contempla três dimensões: a dimensão vertical das Relações Internacionais; a relação entre Estado e sociedade civil (Complexo Estado/Sociedade Civil); e a dinâmica do processo produtivo (COX, 1981, p. 135-136).

A análise dinâmica das estruturas históricas defendida pela Teoria Crítica permite o diálogo teórico entre interpretações construídas por algumas vertentes teóricas do Realismo e mesmo do Marxismo. Assim, além da Teoria Crítica, o trabalho lança mão dos estudos de

---

<sup>4</sup> Ainda que esta tese considere a consolidação do aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula como sendo uma política de Estado que contemplou também os instrumentos oficiais de apoio às exportações, vale ressaltar que, no período analisado, o foco do Governo foi a internacionalização de ativos nacionais com controle do capital feito por nacionais.

Susan Strange que tratam do comportamento dos Estados nas dinâmicas da Economia Política Internacional, das Relações Internacionais, em especial o papel dos Estados Unidos no sistema mundial. Nesse sentido, esses aspectos acabam por complementar e/ou convergir com o modelo teórico proposto por Robert Cox que fundamenta o marco teórico desta pesquisa.

Dessa forma, enfatizadas, mais uma vez, as razões, as circunstâncias e os interesses estatais como objeto de estudo deste trabalho, a pesquisa utiliza seu referencial teórico aplicado à Economia Política Internacional como metodologia de pesquisa. Assim, dada a pertinência dos aspectos políticos e econômicos inerentes a esta pesquisa, acredita-se que a Teoria Crítica — ao delimitar as perspectivas e dimensões analíticas das estruturas históricas do objeto de pesquisa — aplicada a um estudo de EPI consolida-se como metodologia apropriada para este estudo, haja vista a pertinência do Estado nos estudos da Economia Política Internacional

Adicionalmente, o estudo utiliza o método de rastreamento de processos, de forma a complementar a análise dos parâmetros analíticos propostos pela Teoria Crítica em estudos de EPI ou RI. A análise descritiva e explicativa de fatos que possam ajudar a compreender razões por trás do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais faz do rastreamento de processos, apesar de suas limitações, ferramenta oportuna para esse tipo de pesquisa (EVERA, p. 72-74, 2002).

No que diz respeito aos métodos de procedimento da pesquisa, reforça-se a relevância de se inserir este trabalho no campo de estudos da Economia Política Internacional. Dessa forma, o trabalho utiliza a hipótese geral como variável dependente e as hipóteses específicas como variáveis independentes.

Como já referido, o recorte temporal desta pesquisa abrange os dois mandatos do Presidente Lula, compreendidos no período 2003-10. Assim, levando-se em consideração que as ações de comércio exterior, economia política e de política externa apresentam certa linha de continuidade com outros governos, a pesquisa não se furta ao trabalho de contextualizar historicamente os processos pertinentes que se deram no âmbito da política externa no período anterior ao Governo Lula e que são igualmente pertinentes ao tema desta pesquisa. Nesse sentido, para analisar historicamente o desenvolvimento desses acontecimentos, destaca-se aqui, mais uma vez, a utilização do método de rastreamento de processos.

No que tange aos procedimentos técnicos, o trabalho utiliza como fontes documentos, relatórios, livros, artigos e estudos diretamente relacionados ao tema desta tese de doutorado. Quanto à pesquisa documental, o estudo faz uso somente de fontes primárias oriundas de arquivos nacionais e, quando necessário, estrangeiros. A bibliografia utilizada serve para

confrontar, recompor, julgar e dar inteligibilidade aos dados coletados, de forma a contribuir com as interpretações deste trabalho. Eventualmente, a pesquisa utiliza como fonte de informações e de declarações de autoridades dados publicados em jornais e revistas de grande circulação nacional e internacional.

Finalmente, após o estabelecimento dos critérios formais, teóricos e metodológicos da pesquisa, tem-se a estrutura sobre a qual esta tese se desenvolve. O trabalho está dividido em seis capítulos, incluindo este primeiro, introdutório, e um derradeiro, destinado a conclusões finais. Assim, o segundo capítulo discute a pertinência do referencial teórico utilizado. Em seguida, o terceiro, o quarto e o quinto capítulos desenvolvem argumentações baseadas nas variáveis independentes da pesquisa, que estão consubstanciadas nas hipóteses específicas deste trabalho. Por fim, no sexto e último capítulo, o trabalho traz as considerações finais sobre o objeto da pesquisa.

O Capítulo 2 aborda a dimensão teórica da pesquisa. Com ele, busca-se justificar a escolha da Economia Política Internacional e da Teoria Crítica como opções adequadas para a construção do arcabouço metodológico e analítico do objeto de pesquisa. A análise da política estatal de internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula procura entender os motivos que levaram ao estabelecimento de tal política por parte do Governo Federal no período 2003-10. Nesse sentido, acredita-se que a Economia Política Internacional seja o campo de análise adequado para essa empreitada, haja vista a importância que a EPI atribui às relações de poder entre o Estado e as forças de mercado no plano da economia global. Da mesma forma, este estudo lança mão da Teoria Crítica, cuja análise de estruturas históricas consolida-se como seu principal instrumento de investigação dos eventos pertinentes no campo da EPI e das Relações Internacionais.

O Capítulo 3 estuda a primeira variável independente desta tese. Assim, procura-se analisar as estruturas históricas da ordem mundial neoliberal e da configuração das forças sociais no processo de consolidação do aparelho estatal ao longo dos anos 80 e 90, no Brasil. Ao mesmo tempo em que se busca identificar o cenário onde se deu a convergência de interesses desses atores, espera-se perceber com maior clareza as expectativas do Estado e das empresas nacionais entorno do programa oficial de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais que se estabeleceu ao longo do Governo Lula.

No Capítulo 4, tem-se a análise da segunda variável independente. Busca-se, então, identificar as capacidades materiais, as ideias e as instituições em torno do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula. A determinação dessa estrutura

histórica busca dar inteligibilidade à dinâmica dessa política estatal no âmbito da ordem mundial, das formas de estado e das forças sociais.

Já no Capítulo 5, o trabalho analisa a inserção internacional de empresas brasileiras via apoio governamental, como uma forma de vencer constrangimentos econômicos de ordem doméstica e de ordem internacional (terceira e última variável independente). Esse capítulo pretende investigar o processo de consolidação dos instrumentos oficiais de apoio à internacionalização de empresas nacionais como política de Estado, analisando a evolução desse apoio antes, durante e após os mandatos do Presidente Lula.

Por fim, no Capítulo 6, o trabalho apresenta as considerações finais acerca do tema estudado. Dessa forma, a pesquisa busca construir sua análise final confrontando as considerações parciais apresentadas nos capítulos precedentes com a hipótese geral da pesquisa, sua variável dependente. A hipótese geral desta tese sugere que características inerentes ao capitalismo nacional e às relações políticas no âmbito doméstico, aliadas à conjuntura internacional favorável do período, promoveram a convergência de interesses entre Estado e setor privado nacional em relação ao apoio federal a uma estratégia de internacionalização de empresas brasileiras no decurso do Governo Lula.

Ao longo desses capítulos, procura-se, então, atribuir consistência empírica, teórica e analítica ao esquema interpretativo apresentado neste capítulo introdutório, reforçando-se, mais uma vez, o objetivo de investigar a internacionalização de empresas nacionais a partir da perspectiva do Estado durante o Governo Lula. Adicionalmente, dada a constatação de que o apoio à internacionalização de empresas nacionais via estímulos estatais é algo recente na história do País, tem-se o cuidado de não vetar outras alternativas explicativas para o tema, haja vista o fato de que o objeto desta pesquisa é um fenômeno ainda em movimento.

## 2 ARCABOUÇO TEÓRICO E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

Neste capítulo, busca-se apresentar o instrumental teórico usado no estudo da estratégia estatal de apoio à internacionalização das empresas nacionais durante o Governo Lula. Neste caso, o objeto desta pesquisa insere-se em um estudo de Economia Política Internacional que se utiliza da Teoria Crítica como referencial teórico.

O apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais durante o Governo Lula aconteceu em um contexto histórico de mudanças e continuidades na relação do Estado com as forças da economia global, ou seja, em um contexto de afirmação de uma coalizão contra-hegemônica no plano doméstico inserida em uma ordem mundial neoliberal.

Frente a isso, a análise da política estatal de internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula busca entender os motivos que levaram ao estabelecimento de tal política por parte do Governo Federal no período 2003-10. Nesse sentido, acredita-se que a Economia Política Internacional seja o campo de análise adequado para essa empreitada, haja vista a importância que a EPI atribui às relações de poder entre o Estado e as forças de mercado no plano da economia global. De forma complementar, este estudo lança mão da teoria crítica, cuja análise de estruturas históricas consolida-se como seu principal instrumento de investigação dos eventos pertinentes no campo da EPI e das Relações Internacionais.

Além dessa parte introdutória e de uma dedicada às considerações parciais, este capítulo divide-se em três subcapítulos. No primeiro, o capítulo apresenta a Economia Política Internacional como campo de análise para os eventos da economia global que dizem respeito, principalmente, às relações de poder entre o Estado e as forças do mercado. No subcapítulo seguinte, o estudo trata das principais características da Teoria Crítica das Relações Internacionais. Dentre elas, ressalta-se a aplicação de análise de estruturas históricas nos estudos das relações sinérgicas do Estado nos planos doméstico e internacional. Por fim, o terceiro subcapítulo busca fazer uma aproximação entre a Teoria Crítica, a Economia Política Internacional e o objeto de pesquisas desta tese.

### 2.1 A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL COMO CAMPO DE ANÁLISE PARA O OBJETO DE PESQUISA

Na década de 60 do século XX, o dinamismo da economia internacional passou a impor uma nova agenda política internacional aos países. Tal agenda não poderia mais negligenciar o papel da economia mundial sobre as relações de poder no âmbito das Relações

Internacionais. Segundo Susan Strange (1970), o sistema político internacional teria de fazer um esforço de *catching up* em relação ao alto dinamismo da Economia Internacional. Para Strange, as mudanças na Economia Internacional afetavam as relações entre os Estados de três formas distintas, quais sejam, efeitos de perturbação, de competitividade e de impedimento. Tais formas de relação passaram a se fazer sentir nos Estados, que, de alguma forma, interagem no âmbito da economia internacional. Por efeito de perturbação, entende-se o aumento da perturbação de algum setor da economia doméstica originado externamente, em algum lugar da economia internacional. Os efeitos de competitividade são percebidos quando, ao buscarem seus próprios interesses nacionais, políticas podem, coincidentemente, danificar o interesse nacional de outros Estados. No que se refere aos efeitos de impedimento, Susan Strange lança luz sobre o fato de a sensibilidade entre economias nacionais reduzir ou diminuir a efetividade das políticas econômicas nacionais.

Em artigo publicado na **International Affairs (International Economics and International Relations: a case of mutual neglect)**, Susan Strange sugere que, até a década de 70 do século XX, grande parte dos pesquisadores das relações internacionais, da política e da história estava muito mais engajada em esquemas teóricos e metodológicos que focavam seus esforços no entendimento político e estratégico das relações entre os Estados.

No contexto histórico em que essas constatações foram observadas, Strange considera que a economia internacional era analisada pela Ciência Política e pelas Relações Internacionais de uma forma que negligenciava a profundidade das transformações econômicas. Da mesma maneira, analistas econômicos não apresentavam a economia internacional de forma sistêmica, que abrangesse os interesses e as relações de poder entre os Estados. Foi dentro dessa carência teórica e metodológica incapaz de dar conta das transformações da economia mundial e de suas relações com a política internacional que surgiu o campo de estudos da Economia Política Internacional. Assim, de forma simplificada, entende-se por Economia Política Internacional o campo de interação entre o Estado e as forças do mercado em nível global.

Desde o colapso da estabilidade monetária e da interdependência econômica estabelecida pelas instituições e regras do Sistema Bretton-Woods em meados da década de 70 do século XX, a concepção liberal das relações econômicas internacionais, assim como a interação Estado-mercado, vem sofrendo mudanças (GILPIN, 2002, p. 19-25). Além dos conceitos de Estado e de mercado, a Economia Política Internacional relaciona a interação recíproca e dinâmica da busca pelo poder e pela riqueza nas relações internacionais (GILPIN,

1975, p. 43). Robert O. Keohane (1984, p. 23, tradução nossa) acrescenta que poder e riqueza são complementares e que existem *trade-offs* nessa busca de riqueza e de poder:

Os principais *tradeoffs* para os Estados Unidos nos anos 1980, bem como para estadistas mercantilistas do século dezessete e líderes americanos no final dos anos 1940, não dizem respeito à poder e riqueza mas aos interesses do Estado e os interesses parciais de mercadores, trabalhadores ou fabricantes de um lado ou interesses de curto prazo de poder/riqueza da sociedade de outro<sup>5</sup>.

Dentro do contexto de mudanças na ordem internacional, o sistema produtivo e financeiro mundial ganhou relevância central nos estudos da Economia Política Internacional e das Relações Internacionais. Essa constatação sustenta-se a partir da negação da política internacional como esfera de ação independente da economia como um todo. Dessa forma, entende-se a pertinência do dinamismo do capitalismo mundial sobre a rivalidade entre os Estados e entre as empresas por um espaço seguro na economia internacional (STRANGE; STOPFORD; HENLEY, 1991, p. 19-21). Tal rivalidade, segundo Strange, deve-se ao aumento da interdependência econômica e política do sistema internacional. Ainda de acordo com a autora, mudanças estruturais na Economia Política Internacional (recursos de mobilidade financeira e rapidez da mudança tecnológica) alteraram a natureza do jogo, afetando as ações e as reações entre firmas e países. Percebe-se, assim, a necessidade de se interpretarem as relações de poder entre os Estados, de forma a não negligenciar o papel das firmas como atores centrais da economia mundial. Além de atribuir centralidade a Estados e firmas, a interdependência das questões políticas e econômicas traz para o centro das discussões o papel da sociedade civil como potencial ator das relações internacionais. A sociedade civil observada como classe política, trabalhadora ou empresarial, por meio de suas redes de interesses domésticos e internacionais, exerce considerável influência sobre as diversas áreas de ação do Estado. Nesse sentido, negligenciar o impacto das mudanças da economia mundial sobre os interesses dos vários segmentos da sociedade pode enfraquecer a capacidade explicativa das análises que buscam uma visão sistêmica sobre os temas pertinentes à EPI e às RI.

Por fim, há de serem consideradas a emergência e a influência de organismos internacionais no bojo das transformações da economia internacional, nas últimas décadas. Dados os diferentes graus de vulnerabilidade dos países frente à volatilidade da economia

---

<sup>5</sup> No original: “The key tradeoffs for the United States in the 1980s, as for mercantilist statesmen in the seventeenth century and American leaders in the late 1940s, are not between power and wealth but between power/wealth interests of the state and the partial interests of merchants, workers, or manufacturers on the one hand or short term interests of the society on the other” (KEOHANE, 1984, p. 23).



mundial, além da disputa por recursos naturais e mercados internacionais, as instituições internacionais surgem como palco para as discussões de temas e para acomodação de interesses dos países na diversificada agenda internacional. Na medida em que há convergência de interesses no interior dessas instituições, aumenta a legitimidade e a pressão político-econômica de suas demandas sobre o sistema internacional.

Considerando-se, então, a Economia Política Internacional como método de análise das condições humanas que são, ou foram, afetadas por circunstâncias políticas, econômicas e sociais, Strange (1994, p. 16-18) chama atenção para quatro valores básicos que homens e mulheres buscam prover por meio de algum tipo de organização social. Segundo a autora, tais valores seriam riqueza, segurança, liberdade e justiça. Dessa forma, é de se esperar que cada sociedade tenha seu próprio arranjo doméstico que ofereça alguma medida de riqueza, segurança, liberdade e justiça aos seus membros, ou seja, as sociedades diferenciam-se umas das outras pela forma como cada uma delas estabelece combinações envolvendo esses quatro valores básicos.

A partir dessas ponderações, a Economia Política Internacional, na visão de Susan Strange (1994, p. 18), “[...] diz respeito aos arranjos sociais, políticos e econômicos que afetam os sistemas globais de produção, troca e distribuição, e o mix valores neles refletidos”. Adicionalmente, a autora reforça que “[...] tais arranjos são resultados de decisões humanas tomadas no contexto de instituições criadas por homens e por um conjunto de regras e costumes autodefinidos”.

Ao reforçar que cada sociedade atribui pesos diferentes a cada um de seus valores básicos, Strange (1994, p. 23) reforça que essa definição é fundamentalmente uma questão de poder. Para Strange, é o poder que determina a relação entre autoridade e mercado, na medida em que, para operar de forma decisiva, o mercado necessita da autorização de quem quer que projete poder e possua autoridade. Nesse sentido, ao estabelecer uma relação de identidade entre autoridade e poder, nos estudos de Economia Política Internacional, não basta perguntar onde está a autoridade ou quem tem poder. É importante saber por quê se tem poder e qual é a fonte do poder. Nas palavras da autora,

O ponto mais importante é que é impossível chegar ao resultado final, o objetivo final de estudo e análise na economia política internacional, sem dar respostas explícitas ou implícitas a essas questões fundamentais sobre como o poder tem sido usado para moldar a economia política e o modo como ele distribui custos e benefícios, riscos e oportunidades para grupos sociais, empresas e organizações dentro do sistema<sup>6</sup> (STRANGE, 1994, p. 24, tradução nossa).

---

<sup>6</sup> No original: “The point is only that is impossible to arrive at the end result, the ultimate goal of study and analysis in international political economy without giving explicit or implicit answers to these fundamental

Strange reconhece o poder relativo e o poder estrutural como as duas formas de exercício de poder na economia política. Na visão da autora, poder relativo diz respeito ao poder de um país fazer com que outro país faça algo que normalmente não faria. Já “[...] poder estrutural trata do poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global na qual outros estados, suas instituições políticas, suas empresas e seus cientistas e outros profissionais devem operar” (STRANGE, 1994, p. 24).

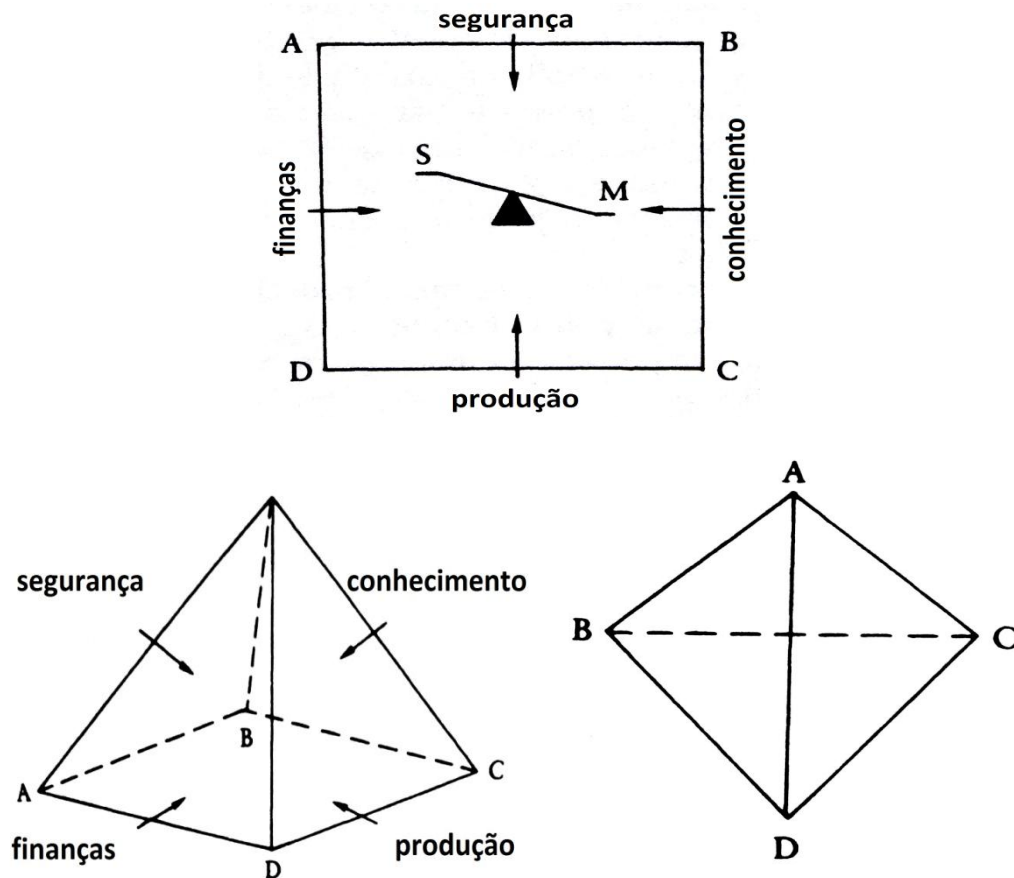
Do mesmo modo, no que se refere aos estudos da Economia Política Internacional, Strange (1994) assegura que, dado o dinamismo das relações econômicas globais entre Estados e entre empresas, a atenção recai sobre o poder estrutural e suas fontes. Nesse sentido, o poder estrutural não se encontra em uma única estrutura de poder, mas, sim, em quatro distintas e separadas estruturas de poder que se relacionam umas com as outras. Como forma de representar essas relações, Strange (1994, p. 27) utiliza a imagem de uma pirâmide de quatro faces, em que cada uma das faces diz respeito a uma das quatro estruturas por meio das quais o poder é exercido em relações específicas, em torno da gangorra Estado-mercado. Ainda de acordo com a autora, cada uma das faces da pirâmide junta-se, apoia-se e mantém-se em pé graças às outras três faces.

De acordo com a Figura 1, as quatro fontes de poder estrutural da pirâmide transparente são: controle sobre segurança; controle sobre produção; controle sobre crédito; controle sobre conhecimento, crenças e ideias. Na terceira imagem da Figura 1, têm-se: ACD representando a estrutura da produção; ABD, a estrutura da segurança; ABC, a estrutura das finanças; e BCD, a estrutura do conhecimento. A autora lembra ainda que cada uma das estruturas afetem as demais, não existe necessariamente a prevalência de uma estrutura sobre as outras três. Todas as dimensões de poder são importantes e estão inter-relacionadas.

---

*questions about how power has been used to shape the political economy and the way in which it distributes costs and benefits, risks and opportunities to social groups, enterprises and organizations within the system”* (STRANGE, 1994, p. 24).

Figura 1 — As quatro fontes de poder estrutural na visão de Susan Strange



Fonte: STRANGE, S. *States and markets*. New York: Continuum, 1994. p. 27.

Ao tratar a segurança como uma estrutura de poder, tem-se a capacidade de se prover proteção contra ameaças internas e externas. No que se refere à produção, essa estrutura de poder diz respeito ao poder de decidir o que deve ser produzido, por quem, por quais meios e com qual combinação de fatores de produção: terra, trabalho, capital e tecnologia. Quanto ao poder estrutural das finanças, pressupõe-se o poder de se criar e controlar a oferta e a distribuição de crédito. Por fim, o conhecimento como fonte de poder estrutural aborda a habilidade e a capacidade de se prover, limitar e decidir o acesso de outros ao conhecimento.

Tem-se, dessa forma, que a compreensão da natureza estrutural do poder permite ao pesquisador perceber as complexidades inerentes aos processos de ruptura e mudança nos mais diversos arranjos sociais. Ao se levarem em consideração as dimensões estruturais do poder, torna-se mais clara a identificação de variáveis que podem auxiliar, por exemplo, na explicação das mudanças ocorridas no campo da Economia Política Internacional.

No Campo da Economia Política Internacional, Robert Keohane e Robert Cox, juntamente com Susan Strange, destacam-se como seus principais expoentes. Nos estudos de

Keohane, o autor confere às instituições papel central no âmbito da EPI. Segundo o autor, as instituições são um conjunto de regras e normas que moldam o comportamento dos atores das Relações Internacionais. Nesse caso, por instituições entendem-se as organizações internacionais (ONU, FMI, OMC, etc.), regimes internacionais (direitos humanos, meio ambiente, etc.), além das práticas comuns e costumes.

Na visão de Keohane, em um Mundo de crescente interdependência, os Estados estariam mais propensos a cooperar, na medida em que a cooperação é necessária para se atingirem interesses nacionais dos Estados. Nesse sentido, instituições liberais seriam os meios pelos quais a cooperação internacional poderia ser alcançada. Por instituições liberais, o autor destaca aquelas que se baseiam nos conceitos liberais de cooperação, interdependência, democracia, etc. Ainda que o autor reconheça que as instituições sejam, quase sempre, criadas com base nos interesses daqueles que as propõem, Keohane argumenta que, uma vez criados, as instituições internacionais e os regimes seguem adiante, mesmo quando o interesse nacional de seus proponentes muda.

Robert Cox, por sua vez, adota uma abordagem materialista histórica como estrutura de análise. O materialismo histórico considera que o Mundo é fundamentalmente moldado pelos meios nos quais o processo produtivo é organizado. Nesse sentido, o materialismo histórico reconhece também que cada contexto histórico (era, período, etc.) opera de acordo com um conjunto particular de princípios, regras, entendimento e costumes. Assim, para Cox, é a organização da produção que determina os tipos de relações sociais, tipos de Estados, os valores, etc. Adicionalmente, na visão de Cox, as ideias e ideologias têm um papel central na forma como o Mundo é moldado.

Vale ressaltar a aproximação das abordagens metodológicas estabelecidas por Cox e Strange. Os dois autores levam em consideração a contextualização histórica dos objetos de pesquisa na Economia Política Internacional. Assim, rechaçam a ideia de isolar os condicionantes históricos por meio do conceito “tudo o mais constante” (*coeteris paribus*). Enquanto Cox parte da análise da estrutura do processo produtivo para entender as relações de poder nos âmbitos doméstico e externo, Strange utiliza outras três estruturas de poder além do processo produtivo: segurança, conhecimento e finanças.

Dessa forma, esta pesquisa enxerga a complementaridade conceitual e teórica entre Strange e Cox para a construção do campo de análise da Economia Política Internacional como arcabouço metodológico e teórico necessários para se entender, em profundidade, a estratégia estatal de internacionalização de empresas nacionais. Isso se deve ao fato de esta pesquisa demandar a construção de arcabouço teórico que considere, de forma sistêmica, a

dinâmica do capitalismo mundial e suas repercussões nos âmbitos doméstico e internacional nos quais o Brasil esteve inserido no recorte temporal deste trabalho.

## 2.2 A TEORIA CRÍTICA

Em 1981, Robert W. Cox publicou o artigo **Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory**. O texto lança dúvidas sobre a forma de investigação das teorias no campo das Ciências Sociais, especificamente nas Relações Internacionais. A principal crítica recai sobre o método, comum a grande parte das teorias, que recorta um pedaço da realidade em um contexto histórico. Ao se proceder dessa forma, corre-se o risco de se focar demasiadamente no objeto de estudo e deixar de fora variáveis que poderiam explicar melhor o que se está pesquisando.

No que diz respeito às RI, Cox critica a forma como os teóricos tradicionais mantêm uma distinção entre sociedade civil e Estado. Tal distinção, segundo Cox, era útil durante o século XVIII e no início do século XIX. A partir de então, essa diferenciação deixou de fazer sentido, dada a interação crescente entre os dois segmentos. Dessa forma, para Cox, o complexo Estado-sociedade seria a entidade básica das RI.<sup>7</sup> Ao considerarem os Estados como um modo de produção capitalista singular (com suas relações capital-trabalho), alguns marxistas teriam dado os primeiros passos em direção a uma visão mais plural do Estado.

O autor argumenta que o teórico traz em si suas perspectivas e ideologias em relação ao mundo que o cerca e como ele próprio se relaciona com o mundo. Dessa forma, a teoria nasce infectada. Levando-se em consideração a tradição de se imporem limites e condições à pesquisa teórica juntamente com o ponto de partida do pesquisador, Cox identifica dois tipos de teorias: a **Teoria de Resolução de Problemas** e a **Teoria Crítica** (COX, 1981, p. 128).

Na opinião de Cox, a Teoria de Resolução de Problemas foca muitíssimo os condicionantes da realidade que envolve o objeto de pesquisa: o elemento *coeteris paribus*. Não se questiona o *status quo*. Por outro lado, a Teoria Crítica busca afastar-se do estado de coisas e questiona como o *status quo* se constituiu, indagando, inclusive, as relações sociais e de poder. A teoria crítica busca entender o impacto de mudanças nessas relações no objeto de pesquisa, de modo a olhar o objeto como parte de um todo. A partir daí, busca-se entender todas as mudanças que envolvem o todo e a parte (objeto).

---

<sup>7</sup> O complexo Estado-sociedade civil, nas Relações Internacionais, trata da acomodação de interesses dos vários segmentos sociais no interior das estruturas do Estado. Nesse sentido, as relações internacionais dos Estados são pautadas, também, pela defesa dos interesses desses segmentos na seara internacional. Tem-se, então, que a atuação dos Estados esteja sob constante influência das dinâmicas domésticas e internacionais.

Para Cox (1981), enquanto a Teoria Crítica é uma teoria da história, por considerá-la como um processo em constante mudança, a Teoria de Resolução de Problemas é uma teoria a-histórica. Nesse sentido, para o autor, o ponto forte da Teoria Crítica é justamente a principal fraqueza da Teoria de Resolução de Problemas. Esta última toma a ordem das coisas como algo estático e que se perpetua. Por sua vez, a Teoria Crítica vê a ordem como um processo em constante transformação. Dessa forma, ela tem a vantagem de prospectar cenários “possíveis”, enquanto a teoria tradicional sugere ações táticas para uma ordem imutável.

Cox (1981, p. 130) lembra ainda que, durante a Guerra Fria, a Teoria de Resolução de Problemas tinha um apelo maior, pelo fato de, nesse período de “estabilidade” da ordem, essa “estabilidade” vir a contemplar a característica e a força motriz de tal teoria, qual seja, tomar a ordem como algo constante, imutável. No entanto, na década de 70, a bipolaridade passou a dar sinais de mudanças. A partir de então, tais mudanças não poderiam mais ser ignoradas. Desse momento em diante, a Teoria Crítica emergiu como uma alternativa de análise no campo das RI e da Economia Política Internacional.

### **2.2.1 Teoria Crítica: uma abordagem eclética**

O marxismo e o realismo<sup>8</sup> trazem, em si, esforços que convergem com os objetivos da Teoria Crítica. Dessa forma, a estrutura de análise da Teoria Crítica, o materialismo histórico, apresenta-se como ferramenta capaz de corrigir as lacunas da teoria realista em quatro aspectos distintos:

- a) a dialética marxista, no nível da lógica, busca a verdade por meio das contradições no decorrer das mudanças. No que diz respeito ao conflito, os realistas enxergam-no como consequência da continuidade da estrutura. Já os materialistas históricos veem como causa de mudanças na estrutura;

---

<sup>8</sup> O realismo tem suas origens no pensamento histórico. Friedrich Meineck percebeu as mudanças históricas na época de Machiavel, na Itália renascentista. E. H. Carr e Ludwig Dehio, por meio do pensamento histórico, delinearão configurações de forças particulares que fixaram o enquadramento do comportamento dos Estados em diferentes períodos. No entanto, a partir da Segunda Guerra Mundial, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, historiadores, passaram a adotar métodos a-históricos de pesquisa. Quanto ao marxismo, Cox (1981, p. 130-35) argumenta que tal corrente de pensamento abarca duas correntes: uma que procura ponderar historicamente e explicar as mudanças nas relações sociais (materialismo histórico, de Hobsbawm e Gramsci); e outra que oferece um enquadramento para a análise do Estado capitalista e da sociedade, mas que não leva em conta o conhecimento histórico em favor de uma conceitualização mais estática e abstrata do modo de produção (marxismo estrutural).

- b) ao focar o conceito de imperialismo (centro-periferia na Economia Política Internacional), o materialismo histórico adiciona uma dimensão vertical do poder à dimensão horizontal da rivalidade entre Estados (foco dos realistas);
- c) o materialismo histórico aumenta a perspectiva realista por meio de sua preocupação com as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- d) para o materialismo histórico, o processo de produção é crucial para o entendimento do complexo Estado-sociedade em uma forma histórica particular. A política externa, nesse caso, é influenciada por aqueles que controlam e executam as tarefas no processo de produção (COX, 1981, p. 133-35).

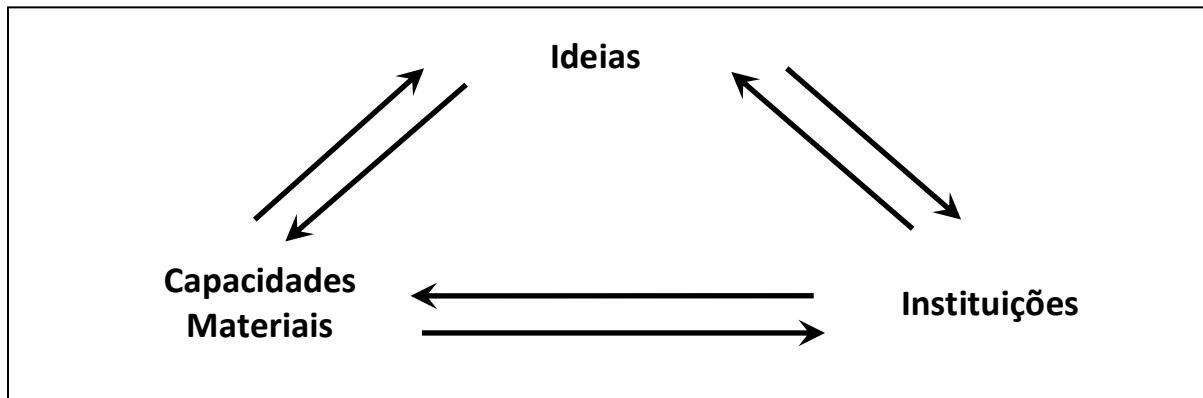
Assim, a discussão estabelecida por Cox (1981, p. 135) identificou duas formas preliminares de teorização para propor uma abordagem crítica para uma teoria da ordem mundial. Dessa forma, as premissas dessa teoria crítica da ordem mundial seriam:

- a) a consciência de que uma ação nunca é livre, mas ocorre dentro de um quadro de referência (*framework*) que constitui sua problemática. A teoria crítica começaria com esse enquadramento, que significa começar com uma investigação histórica ou uma apreciação da experiência humana que dá origem à necessidade de uma teoria;
- b) a compreensão de que não apenas a ação, mas também a teoria, é formada pela problemática. A teoria crítica reconhece que teorizar é uma tarefa que não se esgota e precisa ser sempre renovada;
- c) o enquadramento da ação muda com o decorrer do tempo, e o objetivo da teoria crítica é compreender essas mudanças;
- d) o enquadramento tem a forma de uma estrutura histórica, uma combinação e coerência entre ideias (padrões de pensamento), condições ou capacidades materiais e instituições humanas. Essas estruturas são o contexto (pressões, constrangimentos, hábitos e expectativas) no qual as ações são tomadas;
- e) os conflitos que surgem dentro dessas estruturas devem ser vistos de fora, de forma que possam ser enxergadas as possibilidades de mudanças e transformações

Percebe-se, assim, que a Teoria Crítica se utiliza daquilo que Cox chama de “estruturas históricas” — **ideias, capacidades materiais e instituições humanas**. De acordo com a Figura 2, essas forças interagem de forma sinérgica, sob pressão de processos históricos específicos que determinam a intensidade no interior dessas estruturas históricas. Para a Teoria Crítica, o papel das estruturas históricas é extremamente relevante, pois elas

substituem o conceito a-histórico “*coeteris paribus*” comum à grande parte das teorias tradicionais das Ciências Sociais.

Figura 2 — Estruturas históricas como instrumento de análise segundo Robert Cox



Fonte: COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations. *Millennium — Journal of International Studies*, 1981, v. 10, n. 126. p. 136.

Como **capacidades materiais**, Cox refere-se às capacidades tecnológicas e organizacionais. Trata-se, dessa forma, dos recursos naturais que podem ser transformados pela tecnologia, dos estoques de equipamentos, além da riqueza que pode comandá-los.

No que tange às **ideias**, o autor destaca os significados intersubjetivos (noções compartilhadas da natureza das relações sociais que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamentos) e as imagens coletivas da ordem social mantidas por grupos diferentes de pessoas (relações de poder existentes, justiça e bem público). Enquanto as imagens intersubjetivas são amplamente aceitas numa estrutura histórica e constituem terreno comum para um discurso social, as imagens coletivas podem-se apresentar de formas variadas e opostas. O choque entre imagens coletivas rivais fornece evidência de potencial para caminhos alternativos para desenvolvimento de estruturas históricas alternativas.

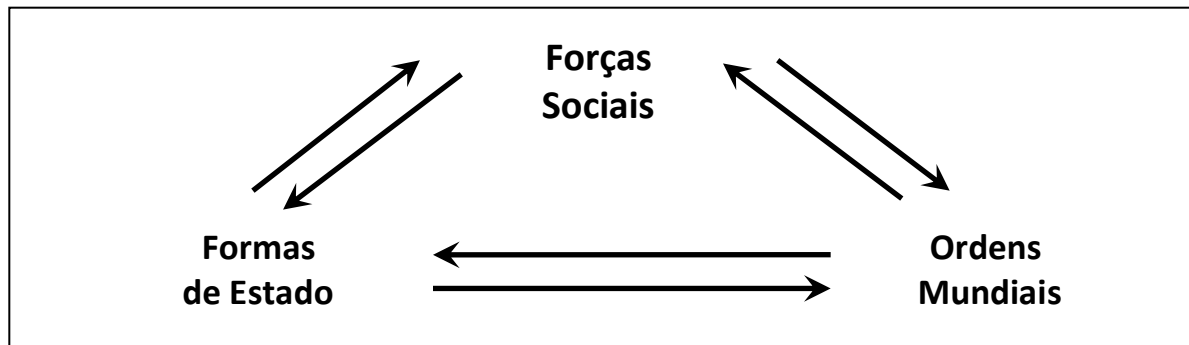
Finalmente, quanto às **instituições**, Cox define-as como meios pelos quais se estabelece e perpetua uma ordem específica. Instituições, no seu entendimento, refletem relações de poder existentes do ponto de origem e tendem, ao menos inicialmente, a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações de poder. Segundo Cox, as instituições são amálgamas de ideias e poder material que, em troca, influenciam o desenvolvimento de **ideias** e **capacidades materiais**. Nesse contexto, as instituições fornecem meios que podem ser usados para lidar com conflitos internos, de modo a minimizar o uso da força. Nesse sentido, as instituições podem ser âncoras de estratégias hegemônicas, desde que elas se lancem como difusores e representantes de interesses diversos. No entanto, Cox ressalta que as instituições



podem ser entendidas como expressão de hegemonia, mas nunca como algo idêntico à hegemonia (COX, 1981, p. 136-37)

As estruturas históricas consolidam-se, então, como instrumento de análise interpretativa de aspectos específicos da atividade humana, pois essas sempre ocorrem dentro de um enquadramento histórico distinto. Dessa forma, Cox sugere a utilização das estruturas históricas em três esferas de atividade: **forças sociais**, **formas de Estado** e **ordens mundiais**. Conforme Figura 3, as **forças sociais** tratam da dinâmica das relações sociais no âmbito da organização do processo produtivo; as **formas de Estado** são produtos das relações do complexo Estado-sociedade civil; e as **ordens mundiais** refletem, por exemplo, a configuração de forças que sucessivamente definem a problemática de guerra e paz.

Figura 3 — Estruturas históricas aplicáveis em três esferas de atividade na ótica de Robert Cox



FONTE: COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations. *Millennium — Journal of International Studies*, 1981, v. 10, n. 126. p. 138.

Cox argumenta que cada uma das esferas de atividade representadas na Figura 3 pode ser estudada como uma sucessão de estruturas dominantes e emergentes que se rivalizam. Como as esferas estão inter-relacionadas, "Mudanças na organização da produção geram novas forças sociais que, por sua vez, provocam mudanças na estrutura dos estados; e a generalização de mudanças na estrutura dos estados altera a problemática das ordens mundiais"<sup>9</sup> (COX, 1981, p. 138, tradução nossa).

Adicionalmente, Cox (1987, p.147-148) ressalta que as formas de Estado são produtos de dois tipos de configuração de forças: a configuração de força de classes sociais em uma estrutura histórica e a configuração da permissividade da ordem mundial. Dessa forma, ao se analisarem as transformações nas formas de Estado que acabam por trazer mudanças nas relações sociais de produção, é possível que se percebam relações entre mudanças nas formas

<sup>9</sup> No original: "Changes in the organisation of production generate new social forces which, in turn, bring about change in the structure of states; and the generalisation of changes in the structure of states alters the problematic of world orders" (COX, 1981, p. 138).

de Estado e mudanças nas estruturas da ordem mundial. Assim, esse paralelismo — mudanças nas formas de Estado e/ou mudanças nas ordens mundiais — deveria ser levado em consideração para se entenderem as mudanças na produção (COX, 1987, p.108-109).

Por fim, Cox (1987) divide o período compreendido entre o final do século XIX e o período Pós Segunda Guerra Mundial em três sucessivas ordens mundiais. São elas: (a) a chegada da economia liberal internacional (1789-873); (b) a era dos imperialismos rivais (1873-945); e (c) a ordem mundial neoliberal (pós Segunda Guerra Mundial). Para o autor, é na ordem neoliberal mundial que se identifica o processo de internacionalização do Estado e da produção.

### 2.2.1 A hegemonia

Levando-se em consideração a estrutura histórica de análise aplicável às três esferas de atividade (**forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais**), Cox faz uso do conceito de hegemonia que Gramsci utiliza para contextualizar a forma como se dá a prevalência dos interesses de uma classe social sobre outra no âmbito das relações sociais de produção. A partir dessa análise, Cox adota a perspectiva de Gramsci para elaborar um conceito de hegemonia aplicável às relações sinérgicas inerentes às três esferas de atividade. Para Cox (1996, p. 137, tradução nossa),

Hegemonia no nível internacional não é, então, meramente uma ordem entre Estados. É uma ordem dentro de uma economia mundo com um modo de produção dominante que penetra em todos os países e vincula outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que conecta as classes sociais de diferentes países. A hegemonia mundial pode ser descrita como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política; e não pode ser apenas uma dessas coisas, mas todas as três.<sup>10</sup>

Ao construir o conceito de hegemonia no âmbito das Relações Internacionais, Cox busca descrever o processo de consolidação de uma hegemonia mundial. Nesse sentido, o autor observa que,

Uma hegemonia mundial é assim, em seus primórdios, uma expansão externa da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante. As instituições econômicas e sociais, a cultura, a tecnologia associada a essa hegemonia

---

<sup>10</sup> No original: “*Hegemony at the international level is thus not merely an order among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and link into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connects the social classes of the different countries. World hegemony can be described as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three*” (COX, 1996, p. 137).

nacional tornam-se padrões de emulação no exterior. Esta hegemonia expansiva atinge os países mais periféricos na forma de uma revolução passiva. Enquanto os países periféricos podem adotar alguns aspectos econômicos e culturais do núcleo hegemônico, eles são menos capazes de adotar seus modelos políticos. [...] No modelo hegemônico mundial, a hegemonia é mais intensa e consistente no centro e mais carregada de contradições na periferia.<sup>11</sup> (COX, 1996, p. 137, tradução nossa).

Dessa forma, é possível identificar, nas três sucessivas ordens mundiais estabelecidas por Cox, períodos hegemônicos e não hegemônicos.

Na ordem mundial definida como a chegada da economia liberal internacional (1789-1873), tem-se, no período 1845-75, a Grã-Bretanha como poder **hegemônico**. “Doutrinas econômicas consistentes com a supremacia britânica, mas universal na forma — vantagem comparativa, livre comércio e padrão ouro — espalharam-se gradualmente para fora da Grã-Bretanha. A força coercitiva garantiu esta ordem”.<sup>12</sup> (COX, 1996, p. 135, tradução nossa).

O período de 1875 a 1945, **era dos imperialismos rivais**, é caracterizado como **não hegemônico** pela reversão das condições estabelecidas no período anterior, na medida em que outros países passaram a desfiar a supremacia britânica. Cox (1996, p.136) enfatiza que, nesse período, a balança de poder na Europa se desestabilizou, levando os países centrais a duas guerras mundiais, o livre comércio foi substituído pelo protecionismo, o padrão ouro foi abandonado e a economia mundial se fragmentou em blocos econômicos.

Por fim, na ordem neoliberal mundial (a partir de 1945), os Estados Unidos lideraram um **período hegemônico** compreendido entre os anos de 1945 e 1965. Os Estados Unidos estabeleceram, nesse período, instituições e doutrinas ajustadas a uma economia mundial mais complexa e interdependente (ONU, Sistema Bretton Woods, padrão ouro-dólar, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), FMI, Banco Mundial). A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, a hegemonia norte-americana no sistema internacional deu sinais de fragmentação com o rompimento unilateral dos Estados Unidos com o padrão ouro-dólar em 1971. Tem-se, desde então, um período **não hegemônico** com três possibilidades para a construção de uma ordem hegemônica:

<sup>11</sup> No original: “A world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of internal (national) hegemony established by a dominant social class. The economic and social institutions, the culture, the technology associated with this national hegemony become patterns for emulation abroad. Such an expansive hegemony impinges on the more peripheral countries as a passive revolution. While peripheral countries may adopt some economic and cultural aspects of the hegemonic core, they are less able to adopt its political models. [...] In the world-hegemonic model, hegemony is more intense and consistent at the core and more laden with contradictions at the periphery” (COX, 1996, p. 137).

<sup>12</sup> No original: “Economic doctrines consistent with British supremacy but universal in form — comparative advantage, free trade and the gold standard — spread gradually outward from Britain. Coercive strength underwrote this order” (COX, 1996, p. 135).

- a) reconstrução da hegemonia com a ampliação da gestão política nas linhas previstas pela Comissão Trilateral;
- b) aumento da fragmentação da economia mundial centrada na esfera econômica dos países centrais; e
- c) consolidação de uma contra-hegemonia terceiro-mundista demandante de uma nova ordem econômica mundial (COX, 1996, p. 136).

### 2.3 A APROXIMAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA COM A TEORIA CRÍTICA E A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Goulart, Brasil e Arruda (1996) definem a internacionalização de empresas como um processo de estabelecimento de subsidiária ou filial de uma empresa nacional em território estrangeiro com a finalidade de incrementar o fluxo exportador de produtos ou serviços. Adicionalmente, a literatura econômica acerca da internacionalização de empresas apresenta a Teoria Eclética de Internacionalização da Firma e o Modelo Comportamentalista da Escola de Uppsala como seus principais referenciais teóricos.

De acordo com a Teoria Eclética de Internacionalização da Firma, as empresas buscam uma estratégia de internacionalização por meio de uma combinação de vantagens de propriedade, de localização e de internalização. Já o modelo Comportamentalista da Escola de Uppsala enfatiza que a internacionalização é um processo gradual que se dá por meio do envolvimento da firma com o setor externo. Ambas as teorias buscam explicar os motivos pelos quais as empresas nacionais implementam estratégias de internacionalização. Ou seja, são teorias que enfatizam a gestão empresarial no bojo de uma estratégia de internacionalização da firma.

Contudo, em que pese à notoriedade do fomento estatal à internacionalização de empresas em vários países do Mundo por meio de linhas de financiamento e subsídios, não se tem, ainda, um arcabouço teórico e metodológico para se entender o processo de internacionalização de empresas a partir da perspectiva dos Estados que adotam medidas de apoio sistemático à internacionalização de empresas privadas nacionais. Desse modo, este trabalho visa contribuir com estudos futuros na busca do equacionamento de variáveis que possam explicar o apoio estatal à internacionalização de empresas.

A Economia Política Internacional, como foi mencionado anteriormente, contempla as relações entre Estados e as forças do mercado em nível global. A definição de Estado como ator das Relações Internacionais, na visão de Cox (1981), diz respeito ao complexo Estado-

-Sociedade Civil. Nesse sentido, o Estado, nas RI, é reflexo das clivagens sociais domésticas em constante interação com os constrangimentos, pressões e oportunidades no âmbito internacional. Dessa forma, abrem-se possibilidades para se contemplarem segmentos organizados da sociedade civil como atores domésticos no interior das estruturas do Estado, assim como atores com potencial de articulação de seus interesses no campo das relações internacionais e da Economia Política Internacional.

Assim, é possível, então, conceber as classes empresariais, industriais e financeiras como atores detentores de interesses particulares tanto no campo político-econômico doméstico quanto no campo internacional. Além disso, é razoável entendê-las como forças atuantes nos mercados globais, caracterizados pela interdependência. No entanto, como argumenta Strange (1994, p. 23), a interação existente entre o mercado e a autoridade é determinada por uma relação de poder, no seu entendimento, “[...] os mercados não podem ter um papel de destaque na dinâmica da economia política, a não ser que permitidos por quem quer que projete poder e possua autoridade”.

Em vista disso, apesar de não contemplar a dinâmica gerencial pertinente ao processo de internacionalização das empresas da mesma forma como fazem a Teoria Eclética e o Modelo Comportamentalista da Escola de Uppsala, a Economia Política Internacional captura as relações de poder inerentes à aproximação estreita que se estabelece entre empresas nacionais (forças do mercado) e a estrutura do Estado, na medida em que o Estado se coloca como promotor de tal estratégia. Nesse caso, entender a internacionalização de empresas nacionais a partir dos interesses do Estado passa, necessariamente, pela compreensão da sinergia das relações de poder entre Estado, empresariado brasileiro e a ordem mundial neoliberal.

A estratégia de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais durante o Governo Lula ocorreu em um contexto de mudanças que se deram no campo das três esferas de atividades sugeridas pela teoria crítica: forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais. O apoio estatal à internacionalização de empresas foi fruto de uma política de um governo que ascendeu ao poder em decorrência de um processo de clivagens sociais inerentes à organização do processo produtivo (**forças sociais**). Há que se ressaltar também que o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais representou, em alguma medida, um rompimento com a forma de Estado com que o governo antecessor se identificava (formas de Estado). Finalmente, percebe-se que o processo de internacionalização de empresas nacionais é uma das facetas da inserção comercial de países desenvolvidos e em desenvolvimento em um contexto de crescente competição global por mercados. Tal característica, como foi visto,

é comum à ordem mundial neoliberal em que se insere o objeto desta pesquisa (**ordens mundiais**).

É forçoso ressaltar, no entanto, que as mudanças ocorridas nas esferas de atividades se deram de forma interdependente, tal como sugere a Teoria Crítica. A vitória de um governo à esquerda do espectro político brasileiro nas eleições presidenciais de 2002 foi resultado de interações políticas e econômicas no cenário doméstico, influenciadas por um contexto político-econômico internacional em constante mutação.

No caso do apoio estatal à internacionalização de empresas, a relação sinérgica de cada uma das três esferas de atividade deu-se, então, dentro de contextos históricos em que constrangimento, pressão e ideias influenciaram a tomada de decisões. Assim, faz-se necessário utilizar as estruturas históricas (**capacidades materiais, ideias e instituições**) como instrumento de análise deste trabalho.

Este estudo insere-se, em certa medida, em um recorte temporal marcado pela disputa por hegemonia. No cenário político doméstico, a eleição do Presidente Lula representou a derrota de um grupo político hegemônico estabelecido para uma força contra-hegemônica liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula surgiu no contexto de consolidação de uma nova hegemonia. Por outro lado, no cenário externo, tinha-se um período **não hegemônico**, em que os Estados Unidos pareciam redefinir seus interesses globais, abrindo oportunidades para que outros atores estatais ocupassem espaços de poder anteriormente ocupados pela hegemonia global dos norte-americanos.

No que diz respeito à Economia Política Internacional como campo de análise desse estudo, a aproximação dá-se, dentre outras formas, pela relação de complementaridade entre os conceitos de hegemonia definido por Cox e o conceito de poder estrutural que Strange associa à Economia Política Internacional. Enquanto Strange (1994, p. 24), define poder estrutural como “[...] poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global na qual outros Estados, suas instituições políticas, suas empresas e seus cientistas e outros profissionais devem operar”, Cox (1996, p. 133) conceitua hegemonia no plano internacional como “[...] uma ordem dentro de uma economia mundo com um modo de produção dominante que penetra em todos os países e vincula outros modos de produção subordinados”.

Ao argumentar que as fontes de poder estrutural se encontram junto daqueles que detêm controle sobre a produção, o conhecimento, a segurança e sobre o crédito, Strange faz-se relevante ao estudo do objeto de pesquisa. O apoio estatal à internacionalização de

empresas nacionais estabeleceu uma relação estreita entre aqueles que exerciam controle sobre o crédito (burocracia estatal por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e aqueles que, de alguma forma, exerciam controle sobre a produção (grandes empresas nacionais).

Desse modo, entender essas relações de poder no bojo das interações entre Estado e empresariado nacional, assim como as pressões domésticas e externas sob as quais se davam, demanda a utilização de estruturas históricas como instrumento de análise da estratégia estatal de apoio à internacionalização de empresas brasileiras no Governo Lula. A busca de tal entendimento insere-se também na própria definição daquilo que Strange (1994, p. 18) estabelece como campo de análise da Economia Política Internacional, qual seja: “[...] arranjos sociais, políticos e econômicos que afetam os sistemas globais de produção, troca e distribuição, e o mix valores neles refletidos”.

### **3 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: A FACETA NEOMERCANTILISTA DO ESTADO BRASILEIRO EM UMA ORDEM MUNDIAL NEOLIBERAL**

A internacionalização de empresas brasileiras durante o Governo Lula deve ser analisada no âmbito das conjunturas econômicas doméstica e externa do País. Assim, faz-se necessário identificar os componentes históricos que levaram ao estreitamento da relação entre o Estado e empresas nacionais. Dessa forma, procura-se reconstruir o cenário político e econômico do Brasil nos anos 90, principalmente nos anos que antecederam à chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder.

Este capítulo visa à análise das estruturas históricas da ordem mundial neoliberal e da configuração das forças sociais no processo de consolidação do aparelho estatal ao longo dos anos 80 e 90 no País. Ao mesmo tempo em que se busca identificar o cenário onde se deu a convergência de interesses desses atores, espera-se, então, perceber com maior clareza as expectativas do Estado e das empresas nacionais entorno do programa oficial de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais que se estabeleceu ao longo do Governo Lula.

Além desta introdução, o capítulo está dividido em cinco subcapítulos, sendo que o último deles é destinado a considerações parciais. No primeiro, o estudo analisa a consolidação da ordem neoliberal em nível mundial, assim como o impacto dessa agenda sobre a correlação de forças políticas no campo doméstico.

No segundo subcapítulo, o trabalho propõe-se a entender o processo de renegociação da dívida externa brasileira junto aos seus credores internacionais como ponto-chave do processo de inflexão do Estado à agenda neoliberal e condição necessária para o retorno do País ao sistema financeiro internacional. Nesse contexto, a seção analisa o posicionamento do empresariado nacional em relação à agenda neoliberal

Já no terceiro subcapítulo, tem-se como foco o impacto das políticas econômicas de cunho neoliberal sobre o conjunto da economia e seus efeitos sobre as relações entre Estado e empresariado nacional. Discute-se também o duplo simbolismo do Plano Real tanto como força quanto como limite da agenda liberal no Brasil.

O quarto subcapítulo trata das características do Estado brasileiro ao final do Governo FHC. Argumenta-se que as contradições apresentadas pelo Estado ao longo de todo o período analisado acabaram por criar condições favoráveis para que o Governo Lula pudesse



implementar, a partir de 2003, uma política estatal de apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

### 3.1 A ORDEM MUNDIAL NEOLIBERAL

O início dos anos 90, no Brasil, é marcado por uma série de desdobramentos políticos e econômicos, domésticos e internacionais, que impôs certa coesão política em torno de uma agenda econômica liberal para o País. Ainda que essa coesão não possa ser caracterizada como “inabalável”, devido à mobilização de setores contrários à agenda liberal ao longo da década, o fato é que se construíram, no Brasil, expectativas acerca dos efeitos positivos das políticas econômicas de cunho liberal sobre o conjunto da sociedade brasileira.

Segundo Anderson (1995), os anos 90 foram um período de adoção de políticas econômicas que visavam à redução da presença do Estado como agente econômico, sobretudo na América Latina. A saída de cena do Estado é resultado de um revisionismo econômico sobre o seu papel em um contexto de perda de competitividade da economia norte-americana em relação à economia japonesa e aos seus competidores europeus no final dos anos 60 e início da década de 70. Tal revisionismo ganhou força após o rompimento unilateral dos Estados Unidos com o padrão ouro-dólar norte-americano em 1971, os efeitos das crises do petróleo de 1973 e 1979 sobre a economia dos países e o aumento dos juros norte-americanos no início dos anos 80.

Calleo (1982) argumenta que o Pós Segunda Guerra, no contexto da *Pax Americana*, foi, propositalmente, designado a promover crescimento econômico em níveis inéditos, não apenas nos Estados Unidos, mas também ao redor do Mundo. Dessa forma, o autor conclui que um relativo declínio do poder dos Estados Unidos em um Mundo cada vez mais plural pode ser visto como algo esperado. A questão que se impõe é se estariam os Estados Unidos preparados para essa perda de poder relativo no contexto internacional.

Para Calleo (1982), nenhuma nação pode gastar mais recursos materiais do que possui. No entanto, argumenta o autor, os Estados Unidos jogaram-se nessa empreitada num esforço exagerado para garantir suas posições internacionais, ao mesmo tempo em que se esforçavam para garantir prosperidade no âmbito doméstico. A consequência direta da atitude norte-americana foi a alta da inflação doméstica. Contudo, ao invés de ajustar a economia ao processo inflacionário, o país manipulou a economia mundial, impondo aos outros os custos de sua própria ambição.

Dado o progressivo aumento do déficit fiscal norte-americano em decorrência dos gastos do país com o setor de defesa (Guerra da Coreia e Guerra do Vietnã) e o seu comprometimento com o padrão ouro, o Governo norte-americano via-se constrangido em aumentar sua base monetária e financiar sua dívida. Se assim o fizesse, teria de emitir mais dólares, que acabariam por aumentar o fluxo de sua moeda no sistema financeiro internacional, ampliando seu compromisso com o câmbio fixo atrelado às suas reservas de ouro. Adicionalmente, a injeção de dólares levaria ao aumento progressivo da inflação.

Optando, então, pelo abandono unilateral do câmbio fixo lastreado em ouro norte-americano, os Estados Unidos viram-se em melhores condições para financiar seu déficit orçamentário. A queda da moeda norte-americana nos mercados internacionais deixou seus produtos mais competitivos no mercado externo e barateou a importação de matérias-primas e de produtos industrializados. Adicionalmente, o Governo estadunidense lançou mão do aumento das taxas de juros domésticas, com objetivo de atrair investimento externo e controlar a inflação interna. Como a dívida externa de países como o Brasil estava contratada em juros flutuantes, isso criou um inconveniente que dificultou o financiamento de suas obrigações junto aos seus credores internacionais.

Fica claro que os países desenvolvidos procuravam formas de adaptar suas economias à dinâmica da economia internacional, que já se caracterizava por um intenso processo de internacionalização da produção. Segundo Cox (1987), essa internacionalização que se consolidava com o avanço das tecnologias da informação aplicadas ao processo industrial e ao sistema financeiro internacional demandou um reordenamento das estruturas econômicas nacionais.

A mudança da agenda econômica mundial deu-se a partir da percepção do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico keynesiano, apoiado em políticas econômicas de estímulo ao crescimento econômico, à geração de emprego e renda, que foram adotadas nas décadas de 50 e 60 do século XX. Tais políticas tiveram seu apelo pautado na liquidez internacional do período. Nesse sentido, era possível promover o crescimento das economias, estimular a acumulação de capital e gerar receitas para o Estado financiar o Estado de Bem-Estar Social. Adicionalmente, a inflação gerada no período era compensada com aumentos salariais.

Entretanto, na medida em que a economia internacional se tornava mais interdependente, os países mostravam-se mais vulneráveis às transformações globais do capitalismo. Assim, o foco do intervencionismo estatal deveria ser a adaptabilidade das economias nacionais à nova dinâmica da economia mundial que teve início na década de 70.

Segundo Gros (2003, p. 25), a gravidade da crise econômica da década de 70 e a imposição das políticas fiscal e monetária dos Estados Unidos, sob os auspícios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, levaram os países desenvolvidos a ajustarem profundamente suas políticas macroeconômicas, o que resultaria em tensão social e desemprego. Os altos níveis de inflação, o baixo crescimento econômico e o desemprego nos países centrais não respondiam às medidas tradicionais de corte keynesiano, amplamente utilizadas até então. Tal situação fomentou uma postura protecionista dos países desenvolvidos, que acabou por impactar negativamente as exportações dos países em desenvolvimento. Tem-se, assim, uma evidência empírica da crescente interdependência entre os países em um cenário de amplas transformações na economia mundial, naquele momento.

Na medida em que as políticas de estímulo ao pleno emprego não surtiam os efeitos esperados, os críticos culpavam o poder dos sindicatos junto aos Governos. A crítica liberal argumentava que os aumentos constantes de salários e as demandas de proteção social haviam comprometido o processo de acumulação capitalista e a capacidade de pagamento dos países. Para Gros (2003), os críticos mais liberais defendiam a estabilidade monetária, a diminuição dos gastos sociais e a restauração da taxa de desemprego para quebrar o poder dos sindicatos.

Assim, em meio aos debates e aos esforços em torno de soluções para os desafios econômicos da década de 70, os economistas mais liberais e críticos ao intervencionismo estatal comum aos países europeus e aos Estados Unidos passaram a ser identificados como neoliberais. Os “novos liberais” propunham, então, uma adequação do liberalismo econômico — conciliador dos interesses estatais, dos trabalhadores e do capital privado — às demandas cada vez mais complexas da economia mundial.

Nesse contexto, têm-se esforços mais concretos, na Inglaterra e, posteriormente, nos Estados Unidos, para adequar o papel dos agentes econômicos nacionais (famílias, Governo e firmas) àquela conjuntura da economia internacional. Cox (1987) argumenta que, devido à internacionalização da produção ocorrida a partir da Segunda Guerra Mundial, os Estados tiveram também de se internacionalizar. O autor esclarece que a internacionalização do Estado é um processo global, em que as práticas e as políticas nacionais se ajustam às demandas da economia internacional da produção internacionalizada.

Dessa forma, o ensaio neoliberal e conservador do final dos anos 70 e início dos anos 80 nos Estados Unidos e na Inglaterra consolidou-se como as primeiras experiências neoliberais nos países capitalistas desenvolvidos.<sup>13</sup> O fato de serem implantadas nas principais

---

<sup>13</sup> Argumenta-se que a primeira experiência do neoliberalismo tenha acontecido no Chile, após o Golpe Militar de 1973, que resultou na morte do Presidente Allende. Logo após a instauração do Regime Militar, com apoio

economias ocidentais fez das políticas econômicas neoliberais uma espécie de receituário de medidas econômicas que deveriam ser implementadas por aqueles países que queriam adaptar-se à dinâmica econômica internacional.<sup>14</sup> Isto posto, o processo de consolidação de uma ordem mundial neoliberal deu-se quando não apenas os governos de direita adotaram suas práticas, mas também os governos social-democratas. Assim,

O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social democracia. Depois os social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais (ANDERSON, 1995, p. 14).

De acordo com Fernandes, citado por Silva (2008, p, 119), o neoliberalismo apresenta-se em duas versões: uma doutrinária, ortodoxa e radical; e outra mais flexível, matizada. O autor argumenta que a primeira versão, mais ideológica e radical, critica todo tipo de intervenção estatal.<sup>15</sup> Dentro dessa primeira versão teórica do neoliberalismo, afirma o autor, não é possível enquadrar nenhum país. Contudo é o conteúdo ideológico dessa primeira versão que influencia a versão mais moderada do projeto neoliberal e que acaba ganhando aderência nos países. Assim, ainda que de forma mais ou menos intensa, a maior parte dos países passa a adotar estratégias de adequação de suas economias à ordem mundial neoliberal que reduzem a participação do Estado na concessão de proteções sociais, na regulação das atividades econômicas e mesmo na participação efetiva em atividades econômicas.

É dentro desse contexto que as instituições e os organismos econômicos e financeiros internacionais passam a incorporar o ideário neoliberal e a defendê-lo como alternativa ao rearranjo das economias nacionais à crescente interdependência econômica que passou a caracterizar a economia mundial depois dos anos 80.

---

dos Estados Unidos, o General Augusto Pinochet implementou uma série de políticas econômicas que visavam à diminuição do Estado chileno na economia e à redução dos gastos sociais.

<sup>14</sup> Silva (2008, p. 120) lembra que, além dos Estados Unidos e da Inglaterra, o neoliberalismo ganhou força na Alemanha e nos países do norte da Europa Ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria. Ainda, segundo o autor, os países do sul da Europa Ocidental (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia) elegeram, pela primeira vez, governos de esquerda.

<sup>15</sup> De acordo com Gros (2008, p. 567-568), as ideias lançadas pelos liberais nos anos 30 e 40 permaneceram na teoria por várias décadas, até a crise nos anos 70 e a recessão no mundo capitalista avançado. Nesse sentido, a crise derivaria do excessivo poder dos sindicatos sobre os gastos sociais e negociações salariais, comprometendo, assim, a acumulação capitalista. A solução, para os liberais, estava na redução dos gastos sociais, na estabilidade monetária e na reestruturação da taxa de desemprego, visando ao enfraquecimento do poder de barganha dos sindicatos. Ludwig Von Mises e Friedrich Hayeck, da Escola Austríaca de Economia, são os expoentes teóricos dessa corrente mais radical.

### 3.1.1 O impacto da agenda econômica neoliberal no Brasil

A agenda neoliberal, no Brasil, fortaleceu-se dentro de um contexto de deterioração do modelo de desenvolvimento econômico do País que teve início em meados da década de 70. As dificuldades da economia nacional em lidar com o cenário de transformações da economia mundial evidenciaram um problema que se tornou crucial para o Brasil: o endividamento externo.

A questão do endividamento externo do País relaciona-se com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que visava dar continuidade ao processo de crescimento econômico do País que vinha sendo implementado desde a gestão anterior, no âmbito do I PND. Dados os altos índices de crescimento econômico influenciados pelo dinamismo do setor de bens duráveis no período anterior (1968-73), o II PND privilegiou os setores de infraestrutura, bens intermediários e bens de capital. Assim, as empresas estatais, na visão do regime militar, teriam um importante papel no processo de consolidação desses setores, uma vez que os volumes de investimentos eram considerados muito elevados para o setor privado. Tinha-se, então, a convicção de que a continuidade do processo de crescimento da economia brasileira dependia dos investimentos públicos.<sup>16</sup>

No Brasil, as mudanças da economia mundial impuseram uma série de desafios à economia nacional. Os dois aumentos do preço internacional do petróleo em 1973 e 1979, juntamente com o impacto da política de elevação das taxas de juros norte-americanas do início dos anos 80, contribuíram para o acentuado crescimento da dívida externa do País. De acordo com Pedras (2009, p. 70), a dívida externa brasileira passou de US\$ 3,9 bilhões em 1965 para US\$21,2 bilhões em 1975.

De 1964 até o primeiro choque do petróleo, em 1973, e mesmo após este, a economia internacional vivia uma fase de liquidez abundante, o que propiciou a continuação do endividamento externo. Entretanto, em 1979, com o segundo choque do petróleo, as taxas de juros internacionais elevaram-se abruptamente, gerando escassez de recursos externos, o que acabou por acarretar a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, no início dos anos 1980 (PEDRAS, p. 69, 2009).

Com o aumento da dependência das importações de petróleo, o endividamento externo do Brasil, que estava atrelado às taxas de juros flutuantes, ganhou ares de dramaticidade.

---

<sup>16</sup> É importante ressaltar que, em 1973, o primeiro choque de preços do petróleo teve um impacto significativo na economia brasileira, que já se consolidava como grande importadora dessa *commodity*. Além disso, os países industrializados passavam por um período de recessão econômica que impactou de forma negativa as exportações do Brasil.

A dificuldade em honrar os compromissos do País junto aos seus credores internacionais<sup>17</sup> comprometeu a capacidade de recuperação da economia brasileira. O modelo desenvolvimentista, impulsionado em um contexto da grande liquidez internacional, mostrou-se impraticável durante toda a década de 80.

As negociações junto aos credores internacionais, intermediadas pelo FMI,<sup>18</sup> esbarravam em tentativas fracassadas de se implementarem planos econômicos recessivos, com o intuito de gerar as receitas necessárias para fazer frente aos pagamentos de empréstimos internacionais que o Governo brasileiro necessitava para dar sequência à política macroeconômica do País.

Segundo Bacha (1983, p. 5-9), a necessidade de se obter ajuda financeira junto ao FMI estava relacionada às dificuldades de o País financiar seus déficits no balanço de pagamentos que não são cobertos pela entrada de investimento direto, comprometendo, assim, as suas reservas internacionais. O autor argumenta que o FMI parte do princípio de que o excesso de demanda interna, que extrapola os recursos domésticos dos países endividados, é a origem do problema.

Diante da posição do FMI, Bacha (1983) pondera sobre o fato de que um país pode apresentar déficit no balanço de pagamentos sem, necessariamente, experimentar um excesso de demanda. Nesse caso, o autor lembra que o impacto de uma recessão mundial sobre as exportações de um país contribui para a deterioração das contas externas, assim como para a queda da atividade econômica doméstica. Contudo, na opinião do autor,

O problema é que o FMI sempre assume que o problema é de excesso de demanda e, portanto, sua recomendação principal tem sempre sido a de contrair a demanda agregada, especialmente a do setor público. (BACHA, 1983, p. 10).

A partir da piora das contas externas brasileiras no ano de 1982, o Governo Federal deparou-se com o desafio de adequar seus objetivos de política econômica às recomendações do Fundo Monetário Internacional. Na medida em que o plano de ajuste econômico implicava

---

<sup>17</sup> De acordo com Cerqueira (2003, p. 32), os bancos credores criaram um comitê de ligação entre os mais de 650 credores e o Governo brasileiro com o objetivo de coordenar os trabalhos de renegociação da dívida externa do País, assim como acompanhar a implementação de medidas de reequilíbrio das contas externas do Brasil. O comitê, Liaison Group, era composto por 18 bancos internacionais, e sua presidência alternava-se entre o Citibank e o Morgan Guaranty. Com o passar do tempo, o Liaison Group passou por uma reestruturação, com vistas a dar maiores agilidade e eficácia às negociações entre o Governo brasileiro e a comunidade financeira internacional, passando a ser denominado Bank Advisory Committee for Brazil.

<sup>18</sup> A principal condição para um país pleitear negociação de sua dívida externa junto ao Clube de Paris — instituição informal que reúne grupo de países credores com objetivo de renegociar dívida governamental de países com déficit em seus balanços de pagamentos — é a adoção de um programa de estabilização aprovado pelo FMI (CERQUEIRA, 2003).

diminuição da demanda interna via corte de investimentos públicos e controle do estoque de moeda, seus efeitos recessivos minavam a legitimidade política e econômica do regime militar, que já vinha adotando uma política gradual de abertura política.

Dessa forma, os anos 80 foram marcados pelos problemas decorrentes das dificuldades da renegociação da dívida externa brasileira junto ao FMI. O processo inflacionário ganhou tal dinamismo que medidas extraordinárias, como o congelamento de preços e de salários, foram implementadas nos Planos Cruzado 1 e Cruzado 2 (1986) e no Plano Bresser (1988). No final desse período, depois de fracassadas tentativas de renegociação da dívida externa e de controle do nível de preços domésticos, a agenda político-econômica do País foi fortemente influenciada pelos acontecimentos do cenário internacional: o desmembramento do bloco socialista no Leste Europeu e a consolidação de políticas econômicas neoliberais nos países desenvolvidos e suas adoções para o problema do endividamento externo dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a vitória de Fernando Collor de Melo nas eleições presidenciais de 1989 foi estruturada em uma agenda econômica alinhada com aquilo que se convencionou chamar de receituário neoliberal: abertura econômica, privatização de empresas estatais, diminuição de gastos públicos e controle inflacionário via controle da oferta monetária. Foi nesse contexto que ocorreram a abertura da economia à concorrência internacional, a desregulamentação da economia e a privatização de estatais nos Planos Collor 1 e 2, em 1990 e 1991 respectivamente.

Em 1994, a reforma monetária implementada pelo Plano Real, após uma nova rodada de negociação da dívida externa brasileira, representou a consolidação do ideário econômico neoliberal, que foi ocupando seu espaço, na medida em que o País não conseguia avançar nas negociações com seus credores internacionais e resolver o impacto do descontrole inflacionário sobre o conjunto da economia nacional.

### 3.2 A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA E A NEOLIBERALIZAÇÃO DO ESTADO

Ficou evidenciado que as dificuldades da economia brasileira na década de 80 estavam relacionadas com o processo de endividamento externo do País. As várias negociações entre o Brasil e seus credores internacionais esbarravam na dificuldade de se encontrar uma fórmula que contemplasse o pagamento dos empréstimos tomados e a capacidade de pagamento dos países devedores, isto porque a fórmula de renegociação das dívidas dos países, intermediada

pelo FMI, “[...] determinava rigidez tanto nas políticas monetárias como fiscais, o que estava gerando efeitos colaterais consideráveis sobre a economia dos países que adotassem tais políticas” (PEDRAS, 2009, p. 72).

As negociações da dívida externa dos países, na década de 80, estagnaram na demanda dos credores internacionais por um acordo que garantisse a continuidade do pagamento da dívida e na negativa dos governos em adotar as políticas econômicas recessivas que comprometiam o crescimento econômico dos países. Dentro desse contexto, o Governo dos Estados Unidos buscou intermediar as negociações em duas oportunidades: por meio do Plano Baker, em 1985, e do Plano Brady, em 1989.

O Plano Baker<sup>19</sup>, que não chegou a ser implementado por nenhum país, sustentava-se na ideia de que os acordos não deveriam comprometer a capacidade de pagamento e o crescimento econômico dos países, como desejavam as nações devedoras. Nessa proposta, os bancos não deveriam deixar de prover recursos aos países.

Ocorre que cada banco em particular tinha interesse em que outro banco continuasse provendo os países de recursos, mas individualmente preferia não aumentar sua exposição a esses países, pois assim teria os benefícios da renegociação sem os correspondentes riscos. Tendo em vista esse problema (conhecido na literatura econômica como *free-rider*), já que o endividamento externo permanecia como uma grave questão a ser enfrentada pelos países em desenvolvimento ao longo dos anos seguintes, o Plano Baker não logrou obter os benefícios esperados. (PEDRAS, 2009, p. 72).

O Plano Brady, por sua vez, foi uma iniciativa de reestruturação da dívida externa dos países em desenvolvimento por meio da securitização da dívida externa dos Estados devedores. Esse processo foi promovido pelo Secretário do Tesouro Norte-Americano, Nicholas Brady, e contou com as garantias do FMI e do Banco Mundial. Além da troca das dívidas por emissões dos novos títulos (*Brady bonds*) que poderiam ser negociados livremente nos mercados, os países comprometiam-se com reformas liberais em seus mercados.

Em um contexto de deterioração das economias dos países em desenvolvimento e de fracassadas tentativas de negociação de seus débitos internacionais, o Plano Brady, que tinha como atrativo a possibilidade de redução de parte da dívida dos países, configurou-se como uma bem-sucedida estratégia de convencimento das nações endividadas sobre a importância das políticas econômicas neoliberais. Antes do Brasil, concluíram acordos nos moldes do Plano Brady países como o México (1989), a Venezuela (1990) e a Argentina (1992).

---

<sup>19</sup> Em referência ao então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James Baker.



Para Bresser-Pereira (1989), a possibilidade de redução do principal da dívida dos países só seria assegurada aos países que aceitassem as condicionalidades sugeridas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Nesse sentido,

Estas condicionalidades terão que ser discutidas pelos países devedores, há nelas um vezo neoliberal incompatível com a realidade desses países, mas não há dúvida de que há nelas muito de muito razoável, que, com uma efetiva redução da dívida, deixará de se constituir em política de ajustamento *self-defeating* e poderá ser implementada. (BRESSER-PEREIRA, 1989, p.2).

A adesão dos países endividados aos termos do Plano Brady abriu, assim, a possibilidade condicional de esses países acessarem aos mecanismos financeiros oferecidos pelo sistema financeiro internacional. Isto posto, as medidas de ajuste estrutural visavam à adequação das economias de países como o Brasil aos compromissos junto à comunidade financeira internacional.

### **3.2.1 O retorno do Brasil ao sistema financeiro internacional**

Ainda que a política econômica do Governo Collor não tenha alcançado os resultados esperados no seu primeiro ano de governo, o período 1991-92 foi marcado pelo compromisso do Governo Federal de seguir adiante com seu programa de abertura econômica à concorrência internacional e de criar canais para a normalização das relações econômicas internacionais do País. Nesse sentido, após a nomeação do Economista Pedro Sampaio Malan para a função de negociador-chefe para assuntos da dívida externa, o Governo brasileiro, em agosto de 1991, retomou as negociações com o Bank Advisory Committee for Brazil, em Nova Iorque, com o objetivo de negociar um acordo referente à dívida externa brasileira junto aos credores internacionais (CERQUEIRA, 2003, p. 73). É importante ressaltar que, ainda que o Brasil estivesse disposto a adotar a política neoliberal em voga, a negociação da dívida externa brasileira era ainda uma questão crucial a ser resolvida para que o País pudesse ter acesso aos fluxos internacionais de capital.

Um fato que chama atenção para o comprometimento do Estado brasileiro com o fechamento do acordo com o FMI é o contexto histórico em que se deu a elaboração do documento intitulado **República Federativa do Brasil — 1992 Financing Plan**. Em 9 de julho de 1992, o Governo brasileiro e o Bank Advisory Committee chegaram a um acordo de princípio sobre a reestruturação da dívida externa brasileira. Tal acordo foi detalhado no

documento citado e aprovado pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 98, de 29 de dezembro de 1992 (CERQUEIRA, 2003, p. 74).

O período entre agosto e dezembro de 1992 foi um dos momentos mais críticos da história política do País, que, há menos de dois anos, elegera, de forma direta, seu primeiro presidente após 21 anos de regime militar e um regime civil transitório de cinco anos. Nesse pequeno recorte temporal de quatro meses, o processo de *impeachment* do Presidente Collor fomentou manifestações populares e de segmentos influentes da sociedade civil por todo o País em favor da destituição do mandatário brasileiro. O desenrolar da crise política teve seu desfecho no dia 30 de dezembro de 1992, com a votação do pedido de *impeachment* do Presidente Collor, que obteve 76 votos favoráveis e três contrários. No dia anterior, dia 29 de dezembro, dia do julgamento do pedido de *impeachment* do chefe do Poder Executivo do País, Fernando Collor de Mello renunciou à Presidência por meio de uma carta lida pelo seu advogado de defesa, visando evitar o *impeachment*. Nesse mesmo dia, o Senado Federal aprovou o acordo que prevê a reestruturação da dívida externa brasileira junto à comunidade financeira internacional.

Mesmo após a saída de Collor, seu sucessor, Itamar Franco, levou adiante o esforço de encontrar uma solução para a crise econômica do País por meio de uma agenda econômica ortodoxa. Ainda que sua imagem e seu discurso estivessem vinculados ao passado desenvolvimentista do Brasil, Itamar Franco deu segmento à privatização das empresas estatais iniciadas no governo de seu antecessor, à abertura econômica e ao controle de gastos do Governo. Ao retomar as negociações da dívida externa do Brasil junto ao FMI, a equipe econômica do Presidente Itamar Franco logrou criar as condições para um plano de estabilização de preços, aos moldes daqueles que já vinham sendo implementados em outros países da América Latina.

Nos dois primeiros meses de 1993, a equipe de negociadores chefiada por Pedro Malan apresentou o plano de reestruturação da dívida brasileira à comunidade internacional. Em maio, após sete meses de sua posse, Itamar Franco empossou seu quarto Ministro da Fazenda,<sup>20</sup> o então Ministro das Relações Exteriores<sup>21</sup> Fernando Henrique Cardoso. Ciente de todo o processo de negociação da dívida externa brasileira, em agosto, Itamar Franco nomeou Pedro Malan como Presidente do Banco Central e convocou André Lara Resende para assumir o posto vago de negociador-chefe para assuntos da dívida externa. Em novembro, na

---

<sup>20</sup> Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Paulo Roberto Haddad e Eliseu Resende foram os três primeiros Ministros da Fazenda do Governo Itamar Franco.

<sup>21</sup> Fernando Henrique Cardoso foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil de 5 de outubro de 1992 a 19 de maio de 1993.

Cidade de Toronto, no Canadá, após o cumprimento de várias etapas, o acordo foi assinado na presença do Ministro de Estado da Fazenda, do Presidente do Banco Central do Brasil e do negociador-chefe para os assuntos da dívida externa.

Paralelamente às negociações junto aos credores internacionais, estava em curso um programa de estabilização dos preços, via desindexação da economia, e que dependia da implementação de reformas estruturantes incentivadas pelo FMI nos termos do Plano Brady: diminuição de gastos do Governo Federal, privatizações de empresas estatais, reformas na administração pública, abertura econômica. Em abril de 1994, o Brasil realizou sua primeira emissão de títulos públicos no mercado, nos moldes estabelecidos no Plano Brady. Dessa forma, a possibilidade de acessar novamente os fluxos internacionais de capitais deu à equipe econômica condições de instituir, no Brasil, a âncora cambial, elemento-chave do plano de estabilização da economia, o Plano Real.

Além das medidas estruturantes já mencionadas, argumenta-se que a adoção do regime de câmbio fixo adotado pelo País impunha ao Governo Federal a tarefa imprescindível de manter um elevado nível de reservas internacionais. Assim, convencionou-se justificar os elevados níveis da taxa de juros doméstica com a necessidade de se atrair o fluxo internacional de capitais, ainda que estes últimos fossem de curto prazo (investimentos de portfólio). Desse modo, a emissão de títulos públicos no mercado financeiro contribuía para a manutenção de um nível de reservas internacionais compatível com a âncora cambial estabelecida. Por fim, a moeda nacional, o real, sobrevalorizada estimulava também a crescente importação de produtos, que acabavam por contribuir para desacelerar o processo inflacionário do País, principal objetivo do Plano Real.

Observa-se, então, que a consolidação da ideologia neoliberal no Brasil foi resultado do dinamismo sinérgico de dois acontecimentos: a reestruturação da dívida externa brasileira e o processo de redemocratização do País.<sup>22</sup> Esses dois acontecimentos ocorreram dentro de um contexto global de transformações políticas e econômicas.

Desde a primeira Carta de Intenções do Governo brasileiro ao FMI, em 1983, até a primeira emissão dos novos títulos da dívida pública nos moldes do Plano Brady, em 1994, o Brasil tentou, sem sucesso, conciliar o pagamento da dívida ao modelo de crescimento econômico de corte desenvolvimentista. As sucessivas derrotas nesse campo abriram oportunidades para a experimentação das políticas neoliberais defendidas pelo FMI, na

---

<sup>22</sup> É importante ressaltar que o processo inflacionário dos anos 80 inseriu-se no contexto do processo de reestruturação da dívida externa brasileira.

medida em que o processo decisório do Estado se tornava menos centralizado com o processo de redemocratização em curso no País.

O acordo de renegociação da dívida externa brasileira, um processo de mais de 10 anos, tornou-se condição necessária para a implementação do programa de estabilização da economia. Dentro desse contexto, viu-se que a renegociação estava, então, condicionada à adoção de um programa neoliberal de reestruturação do Estado e da economia brasileira. Assim, a efetividade do Plano Real no cumprimento de seu objetivo principal — controlar a inflação — legitimou, naquele momento, a pertinência das políticas econômicas neoliberais no Brasil.

### **3.2.2 Empresariado nacional e o neoliberalismo**

O processo de redemocratização do País, juntamente com as mudanças introduzidas na economia brasileira, no início da década de 90, criou um novo cenário político e econômico para o País. O estabelecimento de canais de representatividade política em um Estado democrático fomentou a articulação dos vários segmentos da sociedade: políticos, profissionais liberais, trabalhadores, acadêmicos, estudantes, etc. Nesse contexto, a implementação e a coordenação de políticas públicas e dos interesses dos mais variados atores sociais tornaram-se tarefas mais complexas, na medida em que o Estado não contava mais com ampla margem de manobra, comum aos governos autoritários.

À época do regime militar, tanto os sindicatos dos trabalhadores quanto os dos empresários mantinham uma relação subalterna em relação ao Estado. Ainda que reconhecidos formalmente como organizações representativas de segmentos da sociedade, não participavam de forma efetiva dos projetos do Estado.

No caso dos sindicatos dos trabalhadores, sua eficiência era questionável, pelo fato de que os reajustes salariais eram determinados pela equipe econômica do regime. Quanto aos sindicatos dos empresários, a política de desenvolvimento econômico planejada pelo Estado não contava com a participação dos setores empresariais. Esses eram convidados a empreender, na medida em que o planejamento econômico estatal os contemplava.

Para Gros (2003), a forma setorizada e pulverizada que caracterizou a relação do empresariado nacional com o Estado deu-se por conta das características do Estado nos anos 60 e da inexistência de uma agremiação única da cúpula empresarial que fosse capaz de discutir e negociar questões políticas e econômicas. Esta última característica tornava o sindicato patronal, oficialmente reconhecido pelo Ministério do Trabalho desde os anos 30,

incapaz de defender os interesses de um empresariado que tinha seus interesses diluídos nos mais variados projetos de desenvolvimento econômico centralizados sob o controle do Estado. Assim, como lembra Diniz (1996), a articulação dos interesses do empresariado nacional deu-se no interior do aparato estatal, por meio de uma parceria “estratégica” que excluiu a classe trabalhadora. Isto posto, qualquer política em prol da classe trabalhadora encontrava forte oposição do setor empresarial brasileiro.

Desse modo, com a deterioração econômica do País na segunda metade da década de 70, os empresários passaram a demandar maior protagonismo no processo decisório de política econômica.<sup>23</sup> As tensões sociais que se agravaram no contexto do processo de negociação da dívida externa brasileira e a consequente perda de legitimidade do regime militar compuseram um cenário futuro onde a defesa dos interesses dos mais diversos segmentos da sociedade junto ao Estado, não mais autoritário e centralizador, demandou uma articulação política mais intensa.

Diniz e Bresser-Pereira (2013, p. 2) argumentam que, ao mesmo tempo em que o modelo de substituição de importações do Estado desenvolvimentista brasileiro dava claros sinais de esgotamento e o País enfrentava as adversidades da crescente dívida externa, a ideologia neoliberal tornava-se hegemônica na cena internacional. Dessa forma, a transição política da segunda metade dos anos 80 no Brasil e o contexto internacional desse período compuseram o cenário marcado pela inflexão liberal na política de estabilização econômica do País adotada, no início dos anos 90, pelo Governo Collor (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 147).

Porém, enquanto a dinâmica internacional era marcada pela intensidade de fluxos de capitais e transformações tecnológicas, segundo Baumann (1999, p. 11), no âmbito doméstico, a instabilidade do cenário macroeconômico não permitiu ao Brasil usufruir dessas condições. O insucesso dos planos econômicos que visavam ao controle da inflação, ao crescimento econômico e ao ajuste das contas externas do Governo Federal em um contexto de incerteza e fragilidade política no cenário doméstico<sup>24</sup> tornaram os agentes econômicos propensos à adoção das estratégias neoliberais. As experiências econômicas dos governos

---

<sup>23</sup> Para Diniz (1996, p. 61), razões políticas causaram a ruptura entre o Estado e o empresariado nacional. De acordo com a autora, a cisão do empresariado nacional com o regime militar deu-se a partir do ano de 1974, quando se acentuaram as dificuldades econômicas e a ausência de participação de segmentos empresariais nos processos decisórios, aumentando, assim, a insatisfação da classe empresarial brasileira. Essa situação impulsionou o apoio do segmento empresarial ao movimento antiestatal que caracterizou o cenário político no período 1975-85.

<sup>24</sup> Diniz e Bresser-Pereira (2013, p. 4) apontam o sinal dessa fragilidade, ao ressaltarem que os principais líderes da luta política pela transição democrática no País, Ulysses Guimarães, Mário Covas e Luiz Inácio Lula da Silva, foram derrotados nas eleições de 1989, que elegeu o até então desconhecido Fernando Collor de Mello.

brasileiros no âmbito das negociações junto aos credores internacionais, em um contexto de consolidação do alcance global da ideologia neoliberal, parecem ter desgastado ainda mais a possibilidade de uma saída da crise econômica sob a égide de um Estado centralizador

Desencadeou-se, então, no Brasil, no início dos anos 90, o movimento pela revisão da Constituição de 1988, antes mesmo de muitos de seus artigos serem regulamentados. Essa dinâmica em torno das emendas constitucionais tinha como objetivo refundar o Estado e a sociedade brasileira “de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente” (DINIZ, 1999, p. 167).

Dessa forma, no campo ideológico, constatou-se, no setor privado nacional, a articulação de um consenso em torno da agenda neoliberal no Brasil. Assim, criticava-se a tradição intervencionista do Estado na economia. No entanto, ainda que concordassem, de forma generalizada, com a adoção da agenda econômica neoliberal, não havia consenso quanto ao ritmo e ao alcance de implantação dessas medidas econômicas.

Persistiu, porém, um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo calcado no mercado, notadamente quanto à forma e ao ritmo de implementação dos itens da nova agenda, como a privatização e a liberalização comercial. A defesa de algum grau de protecionismo, a utilização de subsídios, a concessão de tratamento especial a determinados setores, a participação dos empresários no processo decisório seriam pontos sistematicamente enfatizados nas declarações das lideranças empresariais (DINIZ, 2010, p. 106).

A articulação do empresariado nacional em torno de uma agenda doméstica neoliberal foi delineada em publicação oficial da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1994. Na época, o Presidente da instituição era Albano do Prado Franco, e o Presidente em exercício era Mário Amato. Entre seus vice-presidentes, figurava José Alencar Gomes da Silva, empresário mineiro da indústria têxtil que, sete anos mais tarde, viria a compor a vitoriosa chapa presidencial ao lado do ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 2002.

Uma estratégia de crescimento econômico sustentável, na visão da CNI, não seria garantida somente por meio de uma reestruturação do setor industrial, que passava a sofrer com o influxo de produtos importados no País. Para essa tarefa, o Estado brasileiro deveria também se reestruturar segundo o que propunha a ideologia econômica neoliberal. Para a CNI, faltava ao País reformar a Previdência Social, o sistema tributário e as leis trabalhistas. No que diz respeito às políticas fiscal e monetária, a instituição defendia maior rigor fiscal das instituições públicas e maior grau de autonomia do Banco Central. No âmbito da indústria, a CNI apoiava a privatização, o fim dos monopólios estatais, a participação do capital

estrangeiro na economia nacional, assim como a participação do setor privado na concessão de serviços públicos (CNI, 1994, p. 10-11).

O processo de liberalização comercial em marcha desde 1989 é, na visão da CNI, “inevitável e necessário”. Nesse sentido, as políticas neoliberais inseriram-se em uma expectativa de tornar o País estruturalmente competitivo em termos internacionais. Assim, esperava-se mitigar os principais entraves externos à competitividade da indústria nacional. Desse modo, fazia-se necessário reduzir o “Custo Brasil” (CNI, 1994).

No entanto, o documento da CNI relativizava a participação do Estado no tocante às políticas industriais do País.

Apesar da maior importância relativa que deva ser concedida às políticas horizontais, existe um papel para as políticas industriais estruturantes. Não cabe aqui um retorno às políticas safra anos 50, mas a formação de visões setoriais em que seja possível se identificar ações dos setores privado e público, passíveis de serem desenvolvidas através de ações coordenadas. O desenho e implementação de uma estratégia para a indústria exigirá uma estrutura institucional apropriada, com capacidade de liderar as transformações requeridas e coordenar as diversas iniciativas (CNI, 1994, p. 11).

Na medida em que o Governo Federal, ainda sob a influência do ideal desenvolvimentista, não conseguia promover o reequilíbrio das contas, o controle da inflação e o crescimento econômico, a influência neoliberal consolidava-se como solução para a grave crise em que se encontrava a economia brasileira. Adicionalmente, nota-se que todo o processo de renegociação da dívida externa brasileira foi um dos principais instrumentos de inserção do ideal neoliberal no debate econômico brasileiro. Isso se deve ao fato de que toda a negociação do Governo brasileiro junto ao FMI girava em torno do comprometimento do País com as políticas econômicas preconizadas por esse organismo financeiro internacional. Nesse sentido, aumentava a discussão da pertinência dessas medidas nos meios empresarial, acadêmico e político.

A inflexão do empresariado brasileiro às políticas neoliberais no final da década de 80 e início dos anos 90 insere-se, então, em um contexto de desgaste político do Estado frente a cenários doméstico e internacional adversos. Com o processo de redemocratização em curso no País, o Estado, que antes centralizava suas decisões, estava sob constante crítica de importantes segmentos da sociedade que tentavam se organizar, firmar suas posições e participar do processo decisório.

### 3.3 A POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL E SEUS EFEITOS SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E O EMPRESARIADO NACIONAL

A consolidação de uma estratégia de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula é fruto de um processo histórico de adequação da economia nacional às transformações da economia mundial. Como foi visto na seção anterior, a década de 90 foi marcada pela adoção de medidas econômicas neoliberais no contexto de renegociação da dívida externa brasileira junto aos seus credores internacionais. Assim, ao serem levados em consideração a abertura comercial da economia brasileira e o processo de privatização de empresas estatais no Governo Collor como marco histórico do início da experiência econômica neoliberal no Brasil, pode-se dizer que a implementação do Plano Real, no Governo FHC, foi um marco importante no processo de inflexão neoliberal da economia brasileira: abertura comercial, moeda nacional sobrevalorizada, privatização de empresas estatais, quebra de monopólios estatais, livre fluxo de capitais internacionais, controle inflacionário, títulos da dívida externa negociados nos mercados financeiros internacionais, etc.

No entanto, o processo de adoção das políticas neoliberais foi marcado por efeitos econômicos e sociais que minavam paulatinamente o comprometimento do Governo com a agenda neoliberal mundialmente estabelecida. O sucesso inquestionável do Plano Real sobre o controle do processo inflacionário brasileiro, mantendo, assim, o poder de compra da moeda nacional frente ao dólar norte-americano, contrastou com a queda da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB) do País, acentuando déficits comerciais e altos níveis de desemprego.

O processo de estabilização econômica sustentado pela âncora cambial demandava um constante influxo de capitais externos, que aportavam no Brasil atraídos, principalmente, pelas elevadas taxas de juros domésticas. Dessa forma, um dos efeitos colaterais do plano de estabilização foi a redução dos níveis de investimento e seus efeitos negativos sobre a geração de emprego e renda no período.

O déficit da balança comercial brasileira e a consequente perda de competitividade dos produtos nacionais no exterior também podem ser atribuídos aos efeitos colaterais da âncora cambial do Plano Real. A deterioração das exportações comprometia sua efetividade como instrumento de financiamento dos déficits externos do País.

Nesse sentido, ainda que ciente da importância de sinalizar para o mercado financeiro internacional o comprometimento do Governo Federal com as políticas macroeconômicas de



sustentação do Plano Real, no âmbito doméstico, porém, o Governo FHC via-se constrangido a agir de forma incoerente com o modelo neoliberal. O impacto negativo do real sobrevalorizado sobre as exportações brasileiras e sobre o influxo de produtos importados na economia aumentou a pressão do setor exportador manufatureiro sobre o Estado, no sentido de oferecer maior apoio ao financiamento às empresas exportadoras.

Isso posto, na medida em que o Governo FHC consolidava a adesão do Brasil à agenda econômica neoliberal, os resultados adversos, acima mencionados, demandavam a construção de margens de ação que contemplassem a ação interventora do Estado e o comprometimento da política econômica do País com as expectativas do mercado. Percebe-se, então, que as alternativas foram construídas a partir da acomodação de conflitos políticos e econômicos de ordem doméstica aos objetivos específicos de política externa que vinham desenvolvendo-se desde o início dos anos 90.

Esta seção pretende evidenciar a construção do consenso entre o Estado e segmentos do setor manufatureiro exportador em torno de um projeto estatal de apoio à inserção comercial do Brasil. Tal consenso se deu a partir da piora dos efeitos negativos do plano de estabilização econômica no segundo mandato de FHC e se utilizou de outras políticas que vinham sendo implantadas paralelamente nos âmbitos da política externa e da política de comércio exterior do Brasil.

### **3.3.1 O Plano Real e os limites da inflexão brasileira ao neoliberalismo**

Em 1995, após a entrada em vigor do Plano Real, a economia nacional passou por um processo de adaptação às medidas de estabilização da inflação e de maior competitividade em relação à economia internacional. A competição entre vários segmentos da economia nacional e a concorrência internacional deram-se pelo próprio instrumento de estabilização dos preços inerente ao Plano Real: a âncora cambial. Na medida em que a âncora cambial pressupunha a paridade cambial entre a moeda nacional e o dólar norte-americano, o Governo Federal comprometia-se com uma política econômica que pudesse respaldar a apreciação da moeda nacional via estímulos ao acúmulo de reservas internacionais. Dessa forma, a taxa de juros da economia foi o principal instrumento utilizado pelo Governo como forma de aumentar a entrada de capitais de curto prazo no País e, assim, fazer frente ao seu compromisso de manutenção do regime.

Como esperado, a apreciação da moeda nacional fomentou o incremento das importações, que acabaram por contribuir para a queda do nível geral de preços na economia.

No entanto, o efeito colateral do aumento expressivo das importações foi sentido pelo setor manufatureiro local, que precisou adequar os preços de seus produtos à concorrência externa. Adicionalmente, o setor exportador sentiu fortemente a apreciação do real no período.

De acordo com a Tabela 1, a participação das exportações na composição do PIB, no ano de 1996, foi de 6,28%. O resultado das exportações no período mostrou a fragilidade do setor em relação à política econômica do Governo Federal. A desaceleração da inflação foi acentuada, levando ao incremento do efeito renda sobre o conjunto da economia. Tal fenômeno pode ser observado no expressivo nível de participação do consumo das famílias em relação ao PIB, ainda que essa variável tenha apresentado uma pequena redução ao longo do ano. O mesmo pode ser inferido, ao se analisarem os níveis de investimento da economia. No caso da formação bruta de capital fixo, sua participação no PIB terminou o ano em 17,99%. Adicionalmente, o índice que mede o nível de utilização de capacidade instalada de bens de capital da indústria, medido pela Fundação Getúlio Vargas, registrou o nível médio de 71,5%, indicando que, no ano de 1996, a indústria operou abaixo de sua capacidade para atender à demanda interna.

Tabela 1 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e relação da demanda agregada com o PIB no Brasil — 1996-98

PERÍODOS	PIB	CONSUMO DO GOVERNO/PIB	CONSUMO DAS FAMÍLIAS/PIB	EXPORTAÇÃO/PIB	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO/PIB
4º trimestre/96	2,2	21,65	65,07	6,28	17,99
4º trimestre/97	3,4	20,48	63,59	6,82	18,07
4º trimestre/98	0,4	21,23	63,39	6,51	17,23

FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

É interessante notar que, ainda que o controle da inflação fosse algo desejado pelo conjunto da sociedade e que esse sacrifício implicasse setores mais ou menos prejudicados com a implantação do plano de estabilização da economia, ficou evidente, no ano de 1996, que o setor manufatureiro nacional seria o segmento mais vulnerável às políticas econômicas que o Governo Federal estava implementando no País. A fragilidade da indústria frente às transformações na economia contribuiu para o aumento do número de desempregados. A taxa de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que inclui trabalho com carteira de trabalho assinada, trabalho precário e desemprego por desalento, medido pela Fundação Seade, registrou 13,20% em 1995, 14,20% em 1996, 16,60% em 1997 e 17,40% em

1998.<sup>25</sup> Os dados de 1996 apontam redução do emprego formal e aumento do emprego informal, em decorrência do processo de abertura econômica que teve início no começo dos anos 90, provocando uma reestruturação do sistema produtivo. Esses efeitos foram ampliados em decorrência da imposição de uma maior concorrência dos produtos importados, que se tornaram mais acessíveis à população a partir da implantação do Plano Real.

No ano de 1997, as medidas de política econômica do Governo foram muito reativas à crise econômica da Ásia<sup>26</sup>. Ainda que a turbulência financeira do Sudeste Asiático tenha provocado um redirecionamento dos fluxos internacionais de capitais para destinos mais conservadores nos países desenvolvidos, a economia brasileira registrou uma variação positiva do PIB de 3,4%, conforme dados da Tabela 1. Do mesmo modo, Constatou-se aumento do valor das exportações em relação ao PIB (6,82%), assim como do nível de investimento representado pela formação bruta de capital fixo (18,07%). As variações negativas ficaram por conta do consumo das famílias (63,59%) e do consumo do Governo (20,48%).

Ao se analisarem os elementos da oferta agregada na composição do PIB de 1997, a Tabela 2 mostra que a participação da indústria no PIB foi de 20,78%, com uma queda de quase 2% em relação ao mesmo período do ano de 1996. A análise mais aprofundada sobre a participação da indústria revela uma queda expressiva da indústria de transformação (2,3%) em relação ao mesmo período do ano anterior, como mostram os dados da Tabela 3. O desempenho negativo do setor pode ter influenciado o aumento das taxas de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo (16,60%).

Tabela 2 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e relação da oferta agregada com o PIB no Brasil — 1996-98

PERÍODOS	PIB	AGROPECUÁ- -RIA/PIB	INDÚSTRIA/PIB	SERVIÇOS/PIB	IMPOSTOS/PIB
4º trimestre/96	2,2	3,71	22,53	61,79	11,98
4º trimestre/97	3,4	3,83	20,78	63,55	11,84
4º trimestre/98	0,4	3,26	20,33	64,65	11,76

FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

<sup>25</sup> Dados da Taxa de Desemprego da RMSP, em percentual, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) (2015).

<sup>26</sup> A crise asiática ocorreu no verão de 1997, logo após o Governo da Tailândia decidir pela flutuação de sua moeda nacional em relação ao dólar norte-americano, com o objetivo de evitar a fuga de capitais do país. Porém a decisão acabou por intensificar a fuga de capitais, refletindo-se em uma forte desvalorização da moeda tailandesa. A crise na Tailândia gerou uma desconfiança generalizada por parte dos investidores internacionais em relação às demais economias emergentes da região (Malásia, Indonésia, Filipinas e Coreia do Sul).

De acordo com a Tabela 3, a participação do comércio no PIB (6,53%) apresentou uma ligeira queda em relação ao ano anterior. Contudo o setor serviços apresentou a variável responsável pela maior participação em no PIB, mostrando um desempenho crescente durante todo o primeiro mandato do Governo FHC. É importante considerar que, durante a década de 90, o setor produtivo nacional passava por um processo de reestruturação que levou à concentração do grande empresariado brasileiro. De 1991 a 1997, as operações de fusão e aquisição de empresas saltaram de 22 para 169 (MIRANDA; MARTINS apud MASSINO, 2013, p. 135).

Tabela 3 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual da indústria de transformação, da construção civil e do comércio de mercadorias no PIB, no Brasil — 1996-98

PERÍODOS	PIB	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO/PIB	CONSTRUÇÃO CIVIL/PIB	COMÉRCIO DE MERCADORIAS/PIB
4º trimestre/96	2,2	13,56	6,19	6,76
4º trimestre/97	3,4	11,26	6,73	6,53
4º trimestre/98	0,4	10,77	6,57	6,18

FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

No entanto, os indicadores macroeconômicos passaram a evidenciar as dificuldades enfrentadas pelo setor manufatureiro no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso: aumento do consumo de produtos importados e estagnação das exportações, além da redução da participação da indústria na composição do PIB do País. Vale ressaltar que, para o Governo, essas constatações também se repercutiam negativamente no quadro geral da economia.

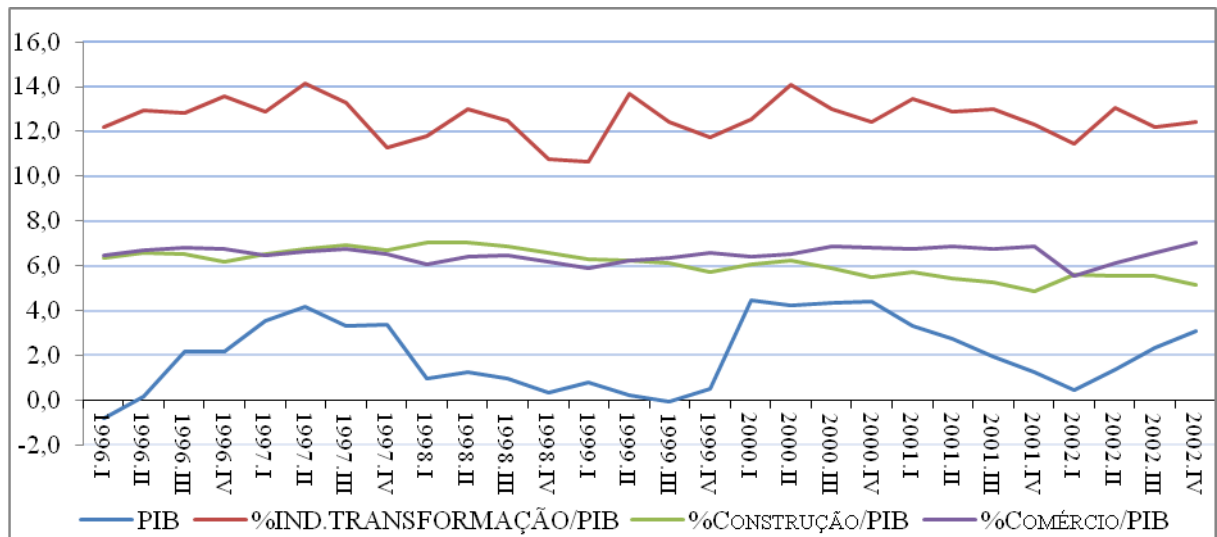
### 3.3.2 O desgaste político do Plano Real

A estabilidade da economia brasileira mostrou-se extremamente vulnerável às movimentações dos fluxos de capitais internacionais a partir de meados da década 90. Nesse sentido, as crises financeiras nos mercados emergentes da Ásia e da América Latina demandaram medidas de política macroeconômica mais austeras por parte das economias emergentes, como o Brasil, no sentido de reverter o quadro de deterioração de suas respectivas contas externas.

Os indicadores da oferta agregada, conforme apresentados no Gráfico 1, evidenciam a queda expressiva da indústria da transformação e da construção civil na composição do PIB, a partir do segundo trimestre de 1997, coincidindo com a intensificação da crise na Rússia e

com as medidas recessivas de ajustes domésticos, que se estenderam por todo o ano de 1998. Os efeitos dos ajustes foram percebidos na redução do PIB de um patamar de 3,4% no quarto trimestre de 1997 para 0,4% no mesmo período do ano posterior.

Gráfico 1 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual da indústria de transformação, da construção civil e do comércio de mercadorias no PIB, no Brasil — 1996-2002



FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

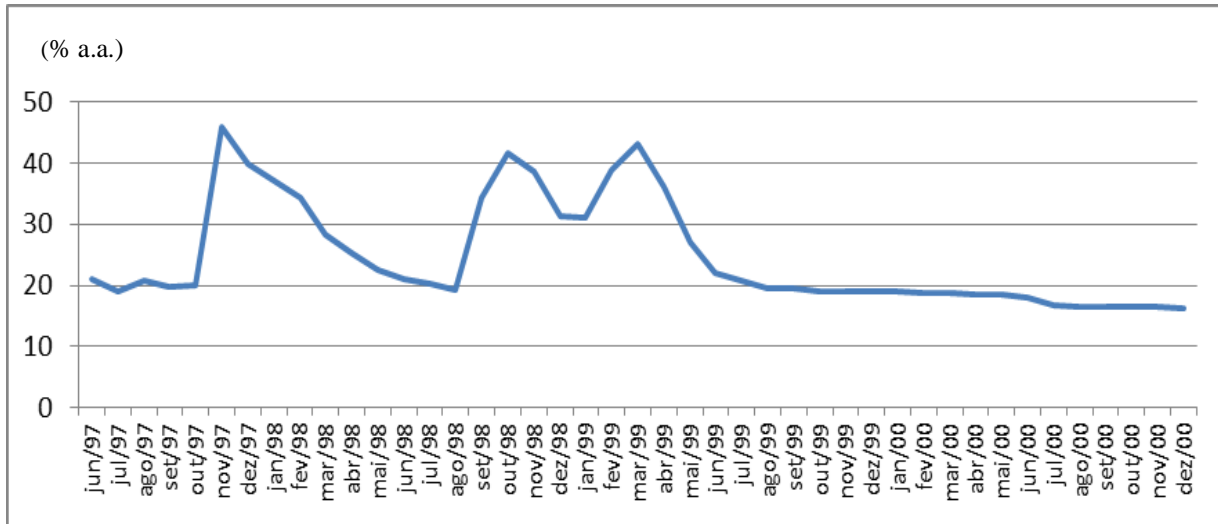
De acordo com o Gráfico 2, houve um aumento acentuado da taxa de juros em 1997, pois saiu de um patamar de 21,08% em junho e atingiu 45,9% em novembro do mesmo ano. Ao longo do primeiro semestre de 1998, os juros retrocederam até atingir 19,23% em agosto. Contudo o receio generalizado quanto ao comprometimento dos mercados emergentes desgastados pelos desdobramentos da crise na Rússia levou a equipe econômica brasileira a lançar mão, mais uma vez, de medidas recessivas como forma de lidar com acentuada diminuição de liquidez da economia mundial.

Em outubro de 1998, em meio às disputas eleitorais, a taxa básica de juros da economia atingiu 41,58%, contribuindo para a evolução do quadro recessivo da economia doméstica, gerando efeitos negativos sobre a contração da demanda interna e do emprego. Vale ressaltar que o aumento do desemprego já vinha sendo registrado por conta da reestruturação produtiva no âmbito da abertura comercial do Brasil.

Ainda que os níveis elevados da taxa de juros objetivassem conter a fuga de capitais do País, o ceticismo dos investidores internacionais, em um comportamento de aversão ao risco, levou-os a rever suas posições. De acordo com o **Relatório do Banco Central de 1998**, entre agosto e setembro, o Brasil perdeu US\$ 24 bilhões de reservas internacionais (BANCO

CENTRAL DO BRASIL, 1998, p. 11). Dentro desse contexto, o País viu-se na necessidade de negociar um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões junto ao FMI para recompor os seus níveis de reservas internacionais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1998).

Gráfico 2 — Taxa de juros Selic acumulada no mês, anualizada, no Brasil — 1997-2000



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015a).

É importante ressaltar que, mesmo com os impactos adversos da crise financeira internacional dos mercados emergentes sobre a economia do País, Fernando Henrique Cardoso se reelegeu com 53% dos votos válidos, sagrando-se vitorioso em 23 estados da Federação e no Distrito Federal. Seus dois principais concorrentes à Presidência, Lula e Ciro Gomes, obtiveram 31,71% e 10,97% dos votos respectivamente. Lula venceu nos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, enquanto Ciro Gomes venceu no Estado do Ceará.

As perdas da indústria levaram a uma paulatina deterioração das relações entre o setor manufatureiro nacional e o Estado e impactaram negativamente na geração de empregos. Da mesma forma, aumentava também a tensão entre trabalhadores e Governo. Adicionalmente, como mostram os dados da Tabela 4, as perdas na indústria também eram percebidas no crescente déficit da balança comercial brasileira. Assim, na medida em que o influxo de importados arrefecia o processo inflacionário, o aumento do déficit da balança comercial brasileira comprometia um dos principais instrumentos de financiamento do balanço de pagamentos do País, as exportações.

Como forma de lidar com as adversidades impostas pela crise internacional e em um contexto envolvendo um novo empréstimo internacional junto ao FMI para restabelecer as reservas internacionais do País, o Brasil passou a adotar, a partir de 1999, o regime de câmbio flutuante, o sistema de metas de inflação e o compromisso com a formação de superávits

primários. O comprometimento do Governo Federal com esses três fundamentos macroeconômicos passou a consolidar-se como o tripé macroeconômico da economia brasileira. De certa forma, a partir de 1999, esse tripé transformou-se no centro gravitacional da política econômica do País. Assim, levando-se em consideração a vulnerável relação de interdependência entre a economia brasileira e os fluxos internacionais de capitais, estabeleceu-se a sedimentação do ideário neoliberal de políticas macroeconômicas atualmente vigentes.

Tabela 4 — Saldo da balança comercial e participação percentual da demanda agregada no Produto Interno Bruto (PIB), no Brasil — 1999-2002

PERÍODOS	SALDO BALANÇA COMERCIAL (US\$ milhões)	CONSUMO DO GOVERNO/PIB	CONSUMO DAS FAMÍ- LIAS/PIB	EXPORTA- -ÇÃO/PIB	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO/PIB
4º trimestre/99	-6.861	20,39	64,23	9,98	16,11
4º trimestre/00	-11.311	21,19	64,93	9,88	17,11
4º trimestre/01	-5.973	23,05	62,89	12,27	16,76
4º trimestre/02	10.097	22,11	61,70	18,06	17,72

FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

O ano de 2000 refletiu positivamente as medidas implementadas no ano anterior. O Gráfico 1 mostra que a participação da indústria de transformação no PIB, que oscilou entre 10% e 12% no biênio 1997-98, variou entre 12% e 14% no período 1999-2000. O PIB, que registrou um crescimento de apenas 0,5% no ano de 1999, alcançou o resultado de 4,4% em 2000, muito influenciado pela trajetória descendente da taxa de juros do País.

Como demonstra o Gráfico 2, após atingir 43,25% em março de 1999, a taxa de juros chegou a 16,9% em dezembro de 2000. Segundo o **Relatório do Banco Central de 2000**, mesmo em um contexto de alta dos preços internacionais do petróleo, de alta dos juros nos Estados Unidos e de agravamento da crise na Argentina, a economia registrou queda do desemprego aberto em relação ao ano anterior (de 7,6% para 7,1%) e aumento do superávit primário de 3,2% do PIB em 1999 para 3,6% do PIB em 2000 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2000, p. 11-13).

A recuperação da economia brasileira no biênio 1999-2000 parecia apontar uma estreita relação de causa e efeito entre o tripé macroeconômico do País e o desempenho positivo da economia no período. Nesse sentido, a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, compromisso de todas as esferas de governo do País com a gestão eficiente dos gastos públicos no Brasil, aprofundou a aderência da gestão econômica

nacional à formação de expectativas positivas sobre a economia brasileira no circuito financeiro internacional. No entanto, a deterioração das condições externas, uma vez mais, impôs novos desafios à gestão econômica do País.

Em 2001, o cenário externo foi marcado pelos temores de aprofundamento da recessão da economia norte-americana após os atentados terroristas de 11 de setembro, pela diminuição do PIB europeu e pela estagnação da economia japonesa (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2001, p. 11-13). Adicionalmente, as incertezas geradas pela intensificação da crise argentina geraram instabilidade na cotação do dólar, registrando R\$ 2,32 por US\$ 1,00 em dezembro de 2001, depois de R\$2,84 por US\$ 1,00 em outubro e de R\$1,95 por US\$ 1,00 em dezembro de 2000 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2001). É forçoso ressaltar que, no âmbito doméstico, em 2001, o País experimentou um racionamento de energia elétrica, fomentando o risco de desajustes entre a oferta e a demanda. O baixo crescimento da economia brasileira, de 1,3%, consolidou expectativas adversas para o último ano do Governo FHC.

Da mesma forma que no ano anterior, o ano de 2002 notabilizou-se pelo fraco desempenho da economia dos Estados Unidos, por denúncias de fraudes contábeis envolvendo importantes empresas norte-americanas e europeias, além de por incertezas geradas pela eminência da invasão do Iraque por parte dos Estados Unidos e seus impactos sobre o preço internacional do petróleo e sobre a economia mundial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002, p. 11-14). Nesse ano, as incertezas da economia internacional fizeram-se sentir na contração do fluxo financeiro global para América Latina, que caiu de US\$ 47,8 bilhões em 2001 para US\$ 25,2 bilhões em 2002. Quanto ao Brasil, o Investimento Externo Direto (IED) situou-se em US\$ 16,6 bilhões em 2002, registrando uma queda de US\$ 5,9 bilhões em relação ao ano anterior (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002).

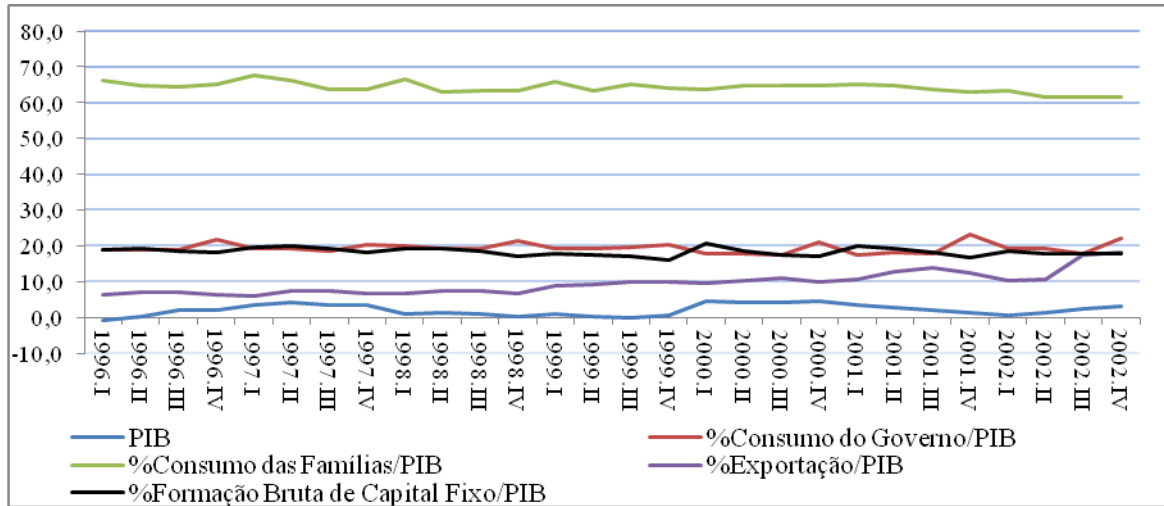
Faz-se necessário ressaltar que as eleições presidenciais de outubro contribuíram para o aumento da incerteza em relação à condução da economia brasileira, em um cenário de grande aversão ao risco no sistema financeiro internacional. No entanto, a possibilidade real de vitória eleitoral de um governo de esquerda, consubstanciado na figura do ex-metalúrgico e ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, retratava, antes de tudo, o desgaste político do Governo FHC no decorrer da gestão da política econômica do País.

A cotação da moeda norte-americana atingiu R\$3,95 por US\$1,00 na semana anterior às eleições e R\$3,53 por US\$ 1,00 em dezembro de 2002. De acordo com o **Relatório Anual do Banco Central**, a retração do câmbio ocorreu devido à construção de expectativas positivas do mercado em relação ao compromisso do novo governo com o tripé macroeconômico da economia brasileira (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002, p. 11-14).



Ao se analisar o comportamento do PIB, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda agregadas (Gráfico 3), ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, percebe-se a importância do mercado doméstico para a economia do País.

Gráfico 3 — Variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e participação percentual dos agregados no PIB, em valores correntes, no Brasil — 1996-2002



FONTE DE DADOS BRUTOS: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

Tinha-se, então, no Governo FHC, uma conjuntura que demandava políticas de comércio exterior que pudessem, em primeiro lugar, amenizar o déficit da balança comercial. Em segundo lugar, tais políticas teriam o papel de conservar o apoio político de importantes segmentos do empresariado nacional, que, apesar de reconhecerem a pertinência das políticas neoliberais do Governo, demandavam apoio governamental para setores “estratégicos” da indústria nacional. Por fim, as políticas de expansão do comércio exterior estão frequentemente associadas à geração de empregos. Nesse caso, a consolidação de uma agenda de estruturação do comércio exterior brasileiro poderia suavizar os efeitos negativos da implantação do Plano Real: deterioração das contas externas, aumento do desemprego e diminuição da participação do setor industrial na composição do PIB.

### 3.4 A ALTERNATIVA NEOMERCANTILISTA DE INSERÇÃO COMERCIAL

A deterioração das condições que vinham garantindo certa coesão da classe empresarial em torno do Estado no período FHC, como foi visto, intensificou-se, na medida em que o Estado se adequava à ordem mundial neoliberal. Tal situação evidenciou, na verdade, a crise de identidade do Estado frente aos desafios externos. Já não se tinha tanta

certeza em relação à neoliberalização do Estado brasileiro como forma mais adequada para a inserção internacional do Brasil.

Se, por um lado, a política econômica sinalizava o alinhamento do Estado com a ordem mundial neoliberal, a política externa e a de comércio exterior do País apontavam outra direção. Tais políticas consolidaram-se como espaços em que o Estado podia expressar algum grau de autonomia e poder de barganha tanto no âmbito doméstico quanto na cena internacional.

Nesse sentido, o Estado ainda preservava algumas características que Cox (1987, p. 231) denominou de Estado Desenvolvimentista Neomercantilista<sup>27</sup>. Na visão do autor, essa forma de Estado toma a configuração neomercantilista, na medida em que ele “[...] busca obter controle sobre os instrumentos necessários para moldar a economia nacional”. Quanto à forma desenvolvimentista, o autor refere-se ao uso desses instrumentos para se atingir crescimento contínuo e mudança estrutural. Ainda segundo o autor, “[...] o Estado não é ativado puramente pela dinâmica da acumulação capitalista”. Dessa forma, Cox ressalta que o Estado Desenvolvimentista Neomercantilista não está obrigado pelas suas próprias regras a obter lucro. “Seus investimentos são determinados tanto por critérios políticos quanto por critérios de lucratividade.” (COX, 1987, p.232).

Fonseca (2004, p. 226) elenca três elementos que compuseram a diretriz comum à experiência desenvolvimentista no Brasil: a industrialização, o intervencionismo pró crescimento e o nacionalismo como ideologia norteadora do papel do capital estrangeiro, subordinando-o a um projeto nacional. Desse modo, ao se levar em consideração a condução das políticas econômicas e administrativas do Estado nos anos 90, percebe-se que, na verdade, a antiga matriz desenvolvimentista foi substituída por um modelo econômico que acentuou o processo de desindustrialização e recessão e que evidenciou a ausência de um projeto nacional.

Assim, partindo-se, então, das definições de Cox (1987) e de Fonseca (2004), é possível perceber, nos anos 90, a configuração de um Estado **neoliberal neomercantilista**. Naquele contexto, a característica desenvolvimentista desaparece, na medida em que os governos se alinham ao neoliberalismo. No entanto, a transformação neoliberal traz desafios a segmentos organizados da sociedade (trabalhadores e empresários). O enfrentamento desses desafios dá-se, então, por meio de instrumentos já descritos anteriormente como neomercantilistas. É forçoso destacar, então, que ainda que os anos 90 sejam marcados pela

---

<sup>27</sup> Cox (1987) utiliza essa nomenclatura para designar uma categoria de Estado em países do Terceiro Mundo, no pós Segunda Guerra até a década de 80, passando pelo que ele chama de período da *Pax Americana* (1945-71).

influência da ideologia econômica neoliberal no Brasil, a reconfiguração do aparato estatal de apoio ao comércio exterior brasileiro manteve características centralizadoras do Estado desenvolvimentista neomercantilista descrito por Cox (1987).

Não muito diferente da antiga Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), criada em 1953, depois vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio em 1966 e desativada no Governo Collor, a atual Câmara de Comércio Exterior (Camex)<sup>28</sup> concentra as principais atribuições da antiga instituição.

A construção do aparato de comércio exterior brasileiro é fruto de mudanças ocorridas na Administração Pública Federal, iniciadas no Governo Collor e que ganharam novo impulso com a criação da Camex, em 1995, no Governo FHC (VALDEZ, 2011, p. 33). Desde então, os antigos departamentos ou secretarias de comércio exterior consolidaram-se no interior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)<sup>29</sup>, atualmente, denominado Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

A diferença marcante entre o novo e o antigo órgão de cúpula do comércio exterior brasileiro diz respeito à amplitude dos canais de comunicação entre os formuladores de política de comércio exterior e os demais atores interessados.

A CAMEX era, originalmente, composta pelos Ministros Chefe da Casa Civil (presidente), das Relações Exteriores, da Fazenda, Ministro do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária e o Presidente do Banco Central, podendo, ainda, serem convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos do governo. Atualmente a CAMEX reúne os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a integrá-la desde 2005. (VALDEZ, 2011, p. 33).

Estabeleceram-se, assim, possibilidades para o estreitamento das relações entre o Estado e os diversos setores exportadores.

Dentro do processo de dinamização do comércio exterior brasileiro, a centralidade do MDIC como órgão coordenador e executor dos estudos, das estatísticas e das políticas afins merece destaque. De acordo com a legislação vigente, seu ministro preside a Camex. Além de concentrar as atividades da Secretaria de Comércio Exterior e da Agência de Promoção das Exportações (Apex), a principal instituição financeira de fomento ao comércio exterior, o BNDES, está vinculada a esse ministério.

<sup>28</sup> Órgão consultivo interministerial da Presidência da República.

<sup>29</sup> O MDIC é o órgão executivo das políticas de comércio exterior elaboradas no âmbito da Camex.

### **3.4.1 Fundos de financiamento e fundos garantidores do comércio exterior brasileiro**

Ao longo da década de 90, o Estado brasileiro readequou sua estrutura de financiamento e de seguros à atividade exportadora nacional. Nesse sentido, deve-se ressaltar a centralidade do BNDES em todo esse processo.

O Banco, desde 1964, administra o Fundo de Financiamento Para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame). O Finame passou por transformações ao longo de sua existência, no sentido de se adequar às várias conjunturas políticas e econômicas do País. Mais importante do que descrever todo o processo de transformação dos instrumentos de financiamento do comércio exterior brasileiro, é constatar o protagonismo dos recursos do Tesouro Nacional na composição desses recursos.

Nos anos 90, o BNDES assumiu o papel de articulador do processo de privatização de empresas estatais. Paralelamente, porém, o Banco manteve a função de administrar os recursos para a promoção das exportações brasileiras, por meio do Programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finamex), criado em 1991. Nesse sentido, tem-se uma contradição inicial da inflexão brasileira à agenda econômica neoliberal: por um lado, há um banco público gerenciando a privatização de outros bancos e empresas públicas; e, por outro lado, o mesmo banco público administra linhas de crédito subsidiadas para o setor exportador de bens de capital, política nitidamente neomercantilista.

De 1991 a 1997, foram criadas modalidades de financiamento no âmbito do Finamex. Em 1997, o Programa passou a se denominar BNDES-Exim, no intuito de adequá-lo ao financiamento de uma gama maior de produtos e também de serviços de engenharia.

A importância do BNDES no processo de reconfiguração da estrutura de comércio exterior brasileiro passa também pela construção de instrumentos mitigadores dos riscos associados ao financiamento das exportações. Assim, a própria criação do Finamex deu-se no âmbito da constituição do Fundo Garantidor das Exportações (FGE) e na criação da Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações S/A (SBCE) para administrar o FGE. Tanto o FGE quanto a SBCE foram concebidos pela Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro 1997, e pela Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, durante o Governo FHC. Outro fundo criado no mesmo período é o Fundo de Garantia Para a Promoção da Competitividade (FGPC), que tem como objetivo fomentar a exportação das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) por meio de um fundo gerenciado pelo BNDES.

### **3.4.2 Política externa: a construção de um espaço regional**

Paralelamente à construção de seu aparato institucional de comércio exterior, a política externa do Brasil mantinha sua estratégia de aproximação do País aos demais Estados da região via processos de integração econômica regional na América do Sul. Tratava-se, nesse caso, da consolidação do Mercosul e da proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que acabou por se configurar na Comunidade Sul-Americana de Nações (2004) e, posteriormente, na União das Nações Sul-Americanas em 2008.

Frente aos constrangimentos externos impostos pela aversão ao risco dos investidores internacionais em um contexto global de sucessivas crises econômicas com impactos relevantes sobre os países emergentes, a política externa brasileira lançou-se na construção de uma alternativa de inserção comercial a partir de seu entorno regional: a América do Sul. Assim, em 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso reuniu-se com os Presidentes do Continente Sul-Americano na Cúpula de Brasília, em 2000. Dentre os vários temas discutidos, o da infraestrutura destacou-se ante os demais. Surgiu, então, a Iniciativa da Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

A ideia principal em torno da IIRSA é a de que o Continente Sul-Americano tem um potencial mercadológico reprimido por gigantescos obstáculos geográficos que dificultam o livre fluxo de fatores de produção. Dessa forma, faz-se necessária a execução de grandes obras de infraestrutura de transporte e de comunicação para dinamizar o fluxo comercial no interior do Continente.

Ao se analisar a IIRSA a partir da perspectiva dos interesses brasileiros, a iniciativa poderia consolidar-se como uma oportunidade para grandes empresas de construção civil do Brasil, assim como para vários segmentos do setor privado nacional. No entanto, um dos principais desafios da IIRSA encontrava-se no campo do financiamento.

O que se observa é que, a partir de 2000, no âmbito da política externa brasileira, a construção do espaço regional sul-americano consolidou-se como um dos principais polos de convergência entre importantes segmentos do empresariado nacional e o Estado. Em 2002, ocorreu a Segunda Reunião de Cúpula de Chefes de Estado Sul-Americanos na Cidade de Guayquil, no Equador. Coincidentemente, no mesmo ano, o estatuto do BNDES passou por profundas mudanças que deram ao Banco instrumentos para financiar obras de infraestrutura no Continente Sul-Americano. Tal financiamento, no entanto, está condicionado à contratação de empresas brasileiras para a execução dessas obras.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O apoio estatal à internacionalização de empresas no Governo Lula não pode ser entendido como uma estratégia a-histórica. Ainda que ela tenha sido concebida como uma política de Estado no período da Administração Lula da Silva, as condições favoráveis para a sua implementação resultaram de um processo sinérgico envolvendo forças político-econômicas domésticas e a ordem mundial neoliberal nos anos anteriores à eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Ao se analisar, então, a estrutura histórica do período em que se deu a chegada de Lula à Presidência da República à luz da Economia Política Internacional, percebe-se o Brasil como um país passivo às mudanças em curso no âmbito da economia global. Ainda que, domesticamente, vários segmentos organizados tentassem pautar a agenda política e econômica do País frente às mudanças do cenário externo, na seara internacional, o posicionamento do Brasil não influenciou no curso da dinâmica da economia mundial. O resultado, ao final do Governo Fernando Henrique Cardoso, foi, contudo, o estabelecimento de estruturas que viriam a ser instrumentalizadas como política de inserção internacional do Brasil durante Governo Lula.

Assim, no decorrer do período analisado, a estrutura do Estado e os segmentos sociais organizados procuraram adaptar-se às mudanças políticas e econômicas do cenário internacional. Ao fim do período, o Estado brasileiro assumiu a configuração que deu, posteriormente, ao Governo Lula, a partir de 2003, a oportunidade de implementar uma política estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais.

A ordem mundial neoliberal consolidou-se como o pano de fundo de toda a recente transformação do Estado brasileiro. O fordismo (**capacidades materiais**) como sistema produtivo mundial chegou ao seu limite, na medida em que concorrentes europeus e, principalmente, o Japão utilizavam-se de sistemas produtivos mais eficientes e modernos (toyotismo). No âmbito da revolução tecnológica (**capacidades materiais**), as inovações nas telecomunicações e nos transportes impuseram um novo dinamismo ao comércio internacional, às finanças internacionais e às relações de trabalho. Nesse sentido, o arranjo estabelecido no pós Segunda Guerra Mundial (o Sistema de Bretton Woods) não contemplava esse cenário de intensa rivalidade.

O rompimento dos Estados Unidos com o sistema financeiro internacional em 1971 foi, assim, uma resposta do país a esse cenário adverso e conflitante com seus interesses. A

partir de então, como foi visto, a política econômica norte-americana que visava à sua desregulamentação e ao enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores passou a influenciar a política dos demais países ocidentais (**ideias**). Ganhou força, dessa forma, a ideia do Estado mínimo e da desregulamentação da economia como forma de tornar os países mais competitivos em um cenário internacional de acirrada disputa por mercados.

A consolidação do ideário neoliberal (**ideias**) passou a ser difundida pelo *establishment* internacional. A propagação do pensamento neoliberal era clara no discurso oficial dos organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (**instituições**). O próprio processo de renegociação da dívida externa brasileira junto aos credores internacionais do Brasil (intermediado pelo FMI) foi condicionado à adoção de medidas econômicas ortodoxas e de desregulamentação da economia por parte do Governo brasileiro.

Adicionalmente, a consolidação da ordem mundial neoliberal deu-se ao mesmo tempo em que, no campo da política internacional, o conflito Estados Unidos da América (EUA)-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) rumava para a vitória de uma visão de mundo baseada nos ideais norte-americanos de liberdade econômica e política (**ideias**). Dentro das estruturas históricas (**capacidades materiais, ideias e instituições**) da ordem mundial neoliberal que se configurava, o Estado desenvolvimentista brasileiro — avesso à abertura econômica — passou por um processo de adaptação que pode ser dividido em três momentos: resistência, resiliência e insolência. Esses três momentos retratam, na verdade, a postura do Estado, dada a configuração das forças sociais internas frente à ordem mundial neoliberal no decorrer de todo esse processo.

O momento de resistência estendeu-se do final dos anos 70 até o final da década de 80, com a eleição de Fernando Collor de Mello. Durante esse período, o maior desafio do Estado foi o de negociar junto aos credores internacionais uma proposta de renegociação da dívida externa do Brasil que não ameaçasse a capacidade de investimento do País. Contudo a transição para um regime político democrático, em 1985, comprometeu o poder decisório do Estado. Nesse sentido, trabalhadores e empresários empenharam-se para se fazerem contemplados tanto no âmbito da política econômica quanto na redação da nova Constituição do País, que seria aprovada em 1988.

Na medida em que os planos heterodoxos de combate à inflação — opostos às políticas econômicas sugeridas pelo FMI — fracassavam, a ideologia neoliberal ganhou força entre segmentos importantes da sociedade. Porém, enquanto o consenso em torno das políticas econômicas neoliberais era construído, a Constituição do Brasil consagrava

conquistas que vinham sendo combatidas nos Estados Unidos e na Inglaterra: o Sistema Único de Saúde (SUS), o direito adquirido, o Estatuto do Servidor Público, o ensino público gratuito da pré-escola à universidade, etc.

Quanto ao segundo momento do Estado, o de resiliência, essa postura começou a tomar forma a partir da eleição de Fernando Collor e prolongou-se até meados do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2000. A abertura econômica do País, no início dos anos 90, foi o primeiro sinal de resiliência. Em seguida, tem-se o início do processo de privatização de empresas estatais e de desregulamentação da economia. Ou seja, tudo aquilo que o Estado vinha negando-se a fazer durante toda a década de 80 teve início no primeiro ano de governo do novo Presidente.

O fracasso do plano de estabilização econômica e o processo de *impeachment* acabaram por dar uma nova dinâmica à renegociação da dívida externa brasileira junto aos credores internacionais. Itamar Franco deu prioridade ao tema, que era condição para o retorno do Brasil ao sistema financeiro internacional. Paralelamente à renegociação da dívida externa brasileira, ganhou força o discurso de emendas constitucionais com o propósito de adequar a estrutura do Estado brasileiro à ordem mundial neoliberal.

Acertados, então, os termos da renegociação da dívida externa brasileira, que impunha ao País a adoção de políticas neoliberais no âmbito da economia e da administração pública, o Estado estava em condições de adotar um plano de estabilização econômica convergente com as expectativas do setor financeiro internacional. A sustentação do Plano Real no Governo FHC foi, talvez, o símbolo da resiliência do Estado brasileiro, que se mostrava indiferente ao desemprego, à capacidade ociosa do setor manufatureiro, às elevadas taxas de juros e à deterioração de vários segmentos da indústria nacional, principalmente daqueles setores não vinculados com o setor produtivo mundial.

Por fim, o momento de insolência ou rebeldia do Estado tornou-se mais perceptível a partir do agravamento das tensões sociais decorrentes dos indicadores econômicos e sociais do País. O descontentamento social que minava a capacidade de articulação política do Estado brasileiro era perceptível também em outros países em desenvolvimento que vinham adotando as mesmas políticas neoliberais. Dentro desse contexto, o Presidente FHC procurou a reaproximação com o empresariado nacional, contestou o que ele chama de efeitos nocivos da “**globalização assimétrica**” e passou a construir alternativas de inserção internacional do País a partir do seu entorno regional: a América do Sul. A insolência do Estado brasileiro é perceptível também na articulação do Brasil junto a outros países emergentes em fóruns multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas.



Percebe-se, dessa forma, que, durante o período que antecedeu os mandatos do Presidente Lula, o Estado brasileiro consolidou-se, de fato, como um Estado híbrido, multifacetado. A dificuldade de se chegar a um consenso em torno daquilo que seria um Estado que pudesse representar interesses comuns a vários segmentos sociais tornou o País instável à dinâmica da ordem mundial vigente. Ao iniciar seu primeiro mandato, o Presidente Lula encontrou um Estado comprometido com políticas diametralmente opostas nos campos econômico e ideológico.

No campo econômico, o Estado estava comprometido com a estabilidade monetária do País: superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação. No campo das políticas de bem-estar social, o Estado comprometia-se com os custos da saúde, da educação e da segurança pública, que, em tese, são um desafio ao superávit primário. Após o saneamento do sistema financeiro nacional à custa do dinheiro público, os investimentos eram capitaneados pelos bancos públicos. Da mesma forma que o sindicato patronal demandava rigor com o gasto público, demandava-se do Estado subsídio de apoio às exportações. Nesse sentido, a própria eleição do Presidente Lula pode ser considerada a maior de todas as contradições, na medida em que representou o consenso entre o setor capitalista e financeiro do País (ícones da ordem mundial neoliberal) em torno da figura de um ex-sindicalista, líder de um partido de esquerda, antítese do ideário neoliberal.

Foi dentro dessas contradições que se deu o processo de internacionalização de empresas ao longo do Governo Lula. Como se verá, em seguida, as condições para a formulação de políticas pertinentes ao apoio estatal à internacionalização de empresas no Governo Lula aconteceram dentro de estruturas históricas que se desenvolveram no Governo FHC. A faceta neomercantilista dessa política estatal fez-se possível, então, graças à inflexão insolente do País em relação à ordem mundial neoliberal no final do Governo FHC e mantida, com o respaldo de setores do segmento empresarial nacional, ao longo de todo o Governo Lula.

#### **4 ESTRUTURA FINANCEIRA DOS ESTADOS COMO RECURSO DE PODER: APOIO FINANCEIRO ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS NACIONAIS**

No capítulo dedicado ao arcabouço teórico e metodológico desta tese, viu-se a pertinência da análise das estruturas históricas como ponto de partida da investigação. Nesse sentido, o recorte temporal deste estudo, 2003-10, contempla a observação dos elementos da estrutura histórica do período: capacidades materiais, instituições e ideias. Nesse caso, deve-se ressaltar que a estrutura histórica utilizada neste trabalho se insere nas esferas das atividades sinérgicas entre as formas de Estado, forças sociais e ordens mundiais.

No capítulo anterior, a Administração Lula foi aproximadamente enquadrada naquilo que Cox (1987) denomina Estado desenvolvimentista neomercantilista, na medida em que, nesse caso, o Estado não é movido puramente pela acumulação capitalista, e seus investimentos são determinados tanto por critérios políticos quanto por critérios de lucratividade. A forma neomercantilista do Estado brasileiro nos Governos Lula da Silva manifestou-se na busca pelo controle dos instrumentos necessários para moldar a economia nacional frente ao dinamismo da economia mundial. Assim, ao se analisar a inserção comercial do Brasil entre 2003 e 2010, especialmente o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais, é possível observar aspectos políticos e econômicos dessa estratégia.

A inserção comercial do Brasil, no Governo Lula, gravitou entorno da instrumentalização de dois importantes bancos públicos, Banco do Brasil e BNDES. Os dois bancos administram, dentre outras fontes, recursos oriundos do Tesouro Nacional para a promoção das exportações brasileiras, no sentido de tornar as condições de acesso ao financiamento brasileiro compatíveis com as condições do mercado internacional.

Nesse contexto, a instrumentalização da estrutura financeira de apoio ao comércio exterior brasileiro encontra respaldo teórico naquilo que Strange (1994) aponta como uma das estruturas de poder no âmbito da economia política internacional. Trata-se da estrutura financeira. Segundo a autora,

[...] O poder de criar crédito implica poder de permitir ou negar a outras pessoas a possibilidade de gastar hoje e pagar de volta amanhã, o poder de deixá-los exercer poder de compra e assim influenciar os mercados de produção e também o poder de administrar ou gerir mal a moeda em que o crédito é denominado, afetando, assim, as taxas de câmbio com crédito denominado em outras moedas. [...] a estrutura financeira da economia política internacional pode ser visualizada como um meio-

termo, um híbrido que é em parte um sistema verdadeiramente global e em parte ainda uma série de sistemas financeiros e monetários nacionais, embora todos estes sejam cada vez mais suscetíveis à influência e pressão do mundo fora das fronteiras do Estado<sup>30</sup> (STRANGE, 1994, p. 90, tradução nossa).

O apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais foi determinante para a inserção de empresas brasileiras no exterior. No caso mais específico do papel do BNDES, sua atuação destacada em relação aos demais bancos de desenvolvimento de outros países repercutiu nas estratégias comerciais dos demais países. Em 2011, em seu relatório anual ao Congresso norte-americano, o Export-Import Bank (Ex-Im Bank) (instituição análoga ao BNDES no que diz respeito ao apoio financeiro às exportações e investimentos) ressaltou sua preocupação em relação ao papel do banco de desenvolvimento brasileiro no financiamento à compra de aeronaves.

No entanto, nos últimos anos, a EDC do Canadá e o BNDES e SBCE do Brasil aumentaram sua atividade nesta área devido ao surgimento de suas indústrias de aeronaves nos seus países de origem (Bombardier no Canadá e Embraer no Brasil). Em 2010, o BNDES / SBCE financiou um total de 55 aviões no valor de US \$ 2,2 bilhões. Embora o volume de negócios canadense e brasileiro ainda não esteja ao nível do EX-IM e das ECAs da Airbus, sua entrada no espaço de financiamento de aeronaves das ECAs torna a dinâmica dentro dele muito mais complexa.<sup>31</sup> (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2011, p. 33, tradução nossa).

É importante ressaltar que, nesse caso, o Brasil já estava comprometido, desde 2007, a seguir os termos de financiamento-padrão estabelecidos pelo Aircraft Sector Understanding (ASU) no âmbito da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2010, p. 29). Em seu relatório de 2014, ao chamar atenção para o expressivo crescimento dos financiamentos do Brasil e da China, o Ex-Im Bank assevera que sua competitividade vem sendo “desafiada” pelo uso estratégico de programas de promoção de exportações no exterior.

<sup>30</sup> No original: “[...] *the power to create credit implies the power to allow or to deny other people the possibility of spending today and paying back tomorrow, the power to let them exercise purchasing power and thus influence markets for production, and also the power to manage or mismanage the currency in which credit is denominated, thus affecting rates of exchange with credit denominated in other currencies. [...] the financial structure of the international political economy can be visualized as a half-way house, a hybrid that is partly a truly global system, and partly still a series of national financial and monetary systems, even though all of these are increasingly susceptible to influence and pressure from the world outside the frontiers of the state*” (STRANGE, 1994, p. 90).

<sup>31</sup> No original: “*However, in recent years EDC of Canada and BNDES and SBCE of Brazil have increased their activity in this area due to the emergence of their home country aircraft manufactures (Bombardier in Canada and Embraer in Brazil). In 2010 [...] BNDES/SBCE provided financing for a total of 55 aircraft worth \$2.2 billion. While the Canadian and Brazilian volume of business is not yet to the level of EX-IM and the Airbus ECAs, their entry into the ECA aircraft financing space make the dynamics within it that much more complex and competitive.*” (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2011, p. 33).

Assim, enquanto o Ex-Im Bank é competitivo no âmbito do Acordo de financiamento da OCDE, a maior questão é saber se concorrer dentro de um segmento restrito desse atual universo de ECAs pode efetivamente apoiar postos de trabalho nos EUA no futuro. [...] Embora haja muitos desconhecimentos sobre como os programas chineses, brasileiros e outros não abrangidos pela OCDE competem com os exportadores dos EUA, o Relatório de Competitividade de 2013 confirma suspeitas de que é apenas uma questão de tempo até que o financiamento das exportações chinesas atraia compradores estrangeiros de exportações dos EUA.<sup>32</sup> (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014, p. IV, tradução nossa).

Desse modo, a forma como se deu o suporte à inserção comercial do Brasil no Governo Lula encontra apoio metodológico no campo da Economia Política Internacional, na medida em que sua concretização ocorreu por meio de arranjos econômicos, sociais e políticos que acabaram por interferir, em alguma medida, na economia política de outras nações. Assim, este capítulo busca identificar as capacidades materiais, as ideias e as instituições em torno do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula. A determinação dessa estrutura histórica busca dar inteligibilidade à relação dessa política estatal no âmbito da ordem mundial, da forma de Estado e das forças sociais. Além dessa seção introdutória e de outra destinada às considerações parciais, este capítulo se divide em três subcapítulos.

No primeiro deles, argumenta-se que o Governo Lula atribuía um peso marginal à contribuição das exportações para o crescimento econômico do País. Contudo, ainda que de forma complementar à estratégia de desenvolvimento nacional, a política de apoio à inserção comercial do Brasil via promoção das exportações ou por meio do apoio à internacionalização de empresas nacionais consolidou-se no âmbito da política de comércio exterior brasileiro, de modo a contemplar interesses de política externa no Governo Lula, além de sedimentar o apoio político de segmentos do empresariado nacional à Administração Lula da Silva.

No segundo subcapítulo, o estudo discute o ativismo estatal como agente promotor e financiador da inserção comercial dos países. No que tange a essa tese, a seção argumenta que a atuação do BNDES foi coerente com as nuances de heterodoxia que também caracterizaram a matriz econômica do Governo Lula. Adicionalmente, o estudo traz uma análise descritiva

---

<sup>32</sup> No original: “So while Ex-Im Bank is competitive within the realm of OECD Arrangement financing, the larger question is whether competing within a shrinking segment of the actual ECA universe can effectively support U.S jobs in the future. [...] While there are many unknowns as to how Chinese, Brazilian and other non-OECD programs compete with U.S. exporters, the 2013 Competitiveness Report confirms suspicions that it is only a matter of time before Chinese export financing will lure foreign buyers of U.S exports” (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014, p. IV).

acerca do campo de ação de outras agências oficiais de crédito às exportações e investimentos de países da OCDE e de economias emergentes.

Por fim, no terceiro subcapítulo, sugere-se, com base em análise de dados do BNDES, do Banco Central do Brasil e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que a política de apoio estatal à inserção comercial do Brasil, de fato, contemplou uma gama de interesses convergentes na relação do Estado com segmentos do empresariado nacional durante o Governo Lula. Nesse contexto, com sua atuação, o BNDES insere-se como ator de uma política que abrange, ao mesmo tempo, interesses de Estado e de Governo.

#### 4.1 O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO ÂMBITO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA

O desenvolvimento nacional é um vetor tradicional da política externa brasileira. Nesse sentido, o Brasil busca, por meio de suas relações internacionais, defender os interesses nacionais do País no exterior, de forma a contribuir com seu desenvolvimento. Infere-se, assim, que as relações econômicas do Brasil com o exterior seriam o canal de transmissão mais evidente entre o setor externo e o doméstico. No entanto, não está claro em que medida o comércio exterior pode ser percebido como motor do crescimento da economia brasileira e do desenvolvimento nacional.

Em 2002, o candidato à Presidência da República José Serra sustentava que o crescente déficit em transações correntes do balanço de pagamentos exercia uma pressão inflacionária sobre a taxa de juros da economia nacional, inibindo, dessa forma, o investimento (SERRA, 2002, p. 14). Ao se levar em consideração o impacto negativo da sobrevalorização do real durante quase todo o período do Governo FHC sobre a competitividade da indústria nacional, percebe-se, no discurso do candidato Serra, a tentativa de suavizar o *trade off* da política de estabilização da economia nacional no âmbito das medidas econômicas de sustentação do Plano Real. Nesse caso, seria necessário incrementar o superávit comercial como forma de aliviar o peso da taxa de juros sobre o investimento doméstico, gerador de emprego, renda e desenvolvimento. Segundo Serra (2002, p. 14), “Todos os esforços do governo, toda a política econômica e a diplomacia nacional deverão voltar-se para uma política de comércio exterior e industrial ativa”.<sup>33</sup> Para o candidato Serra,

---

<sup>33</sup> É importante ressaltar que, em outubro de 2002, a taxa de juros da economia se encontrava em 21% e já vinha de picos históricos de 45,67% em outubro de 1997 e 44,95% em março de 1999. O déficit em transações

quando o País exporta, gera-se emprego, renda, diminui-se a vulnerabilidade externa, tornando-se possível, dessa forma, combater a pobreza e a fome sem o “artificialismo de medidas insustentáveis ou paternalistas”.

Em 2006, o também candidato à Presidência da República Geraldo Alckmin, assim como José Serra em 2002, defendeu a ideia de que as exportações poderiam tornar-se o motor do crescimento. Para tanto, o consumo do Governo como componente da demanda agregada deveria ser expressamente restringido (BASTOS, 2012, p. 792). Nessa proposta, o estímulo às exportações viria da desvalorização da moeda nacional, influenciada pela queda do diferencial entre as taxas de juros doméstica e internacional. Para que isso ocorresse, contava-se com o compromisso da redução dos gastos governamentais e com o consequente superávit fiscal, que seria utilizado, também, na compra de reservas internacionais (BASTOS, 2012, p. 792).

Adicionalmente, Alckmin defendeu a integração da economia nacional à economia global como estratégia de crescimento para a economia brasileira (ALCKMIN, 2006). Alckmin argumentou em favor dos impactos positivos da concorrência internacional sobre a economia nacional. Para Alckmin, o comércio internacional

[...] estimula a adoção e desenvolvimento de novas tecnologias, de modernização permanente, de transformação da estrutura produtiva, impõe a disciplina de mercado, gerando eficiência alocativa; torna obrigatório, para as empresas exportadoras, o desenvolvimento da capacidade de inovação tecnológica e de adoção das melhores práticas de gestão como condição de sobrevivência; permite ainda manter os preços internos estáveis (ALCKMIN, 2006, p. 17-18).

Em resumo, é possível afirmar que Serra e Alckmin defenderam a centralidade das exportações como variável imprescindível para o desencadeamento do processo de crescimento econômico do País. Nos dois casos, as mudanças nas políticas cambial e monetária seriam decorrentes de um profundo esforço de ajuste fiscal da economia brasileira. Nessa lógica, o forte ajuste seria utilizado na formação de reservas cambiais e na redução da dívida líquida do setor público. Os efeitos recessivos acabariam por minimizar os efeitos inflacionários da desvalorização cambial, que agiria positivamente sobre a competitividade das exportações, sobretudo as industriais (BASTOS, 2012, p. 793).

A internacionalização da economia brasileira nos moldes propostos por Serra e Alckmin, com foco no incremento das exportações nacionais como motor do crescimento econômico, encontra apoio no que Bresser-Pereira (2012) definiu como novo-

---

correntes passou de 2,4% do PIB em 1995 para 4,3% em 1999, 4,2% em 2001 até atingir 1,5% em 2002 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

-desenvolvimentismo. Para o autor, a diferença marcante entre o novo e o velho desenvolvimentismo baseia-se no abandono, por parte da nova corrente, do pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento comum aos desenvolvimentistas, enquanto “[...] o novo-desenvolvimentismo aposta na capacidade dos países em desenvolvimento de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 46). Para José Luís Oreiro (2011), o novo-desenvolvimentismo busca alcançar o mesmo nível de renda *per capita* dos países desenvolvidos. Segundo o autor, esse *catching up* baseia-se em uma estratégia de crescimento do tipo *export-led* “[...] no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia” (OREIRO, 2011).

Distanciando-se do protagonismo do setor exportador como motor do crescimento da economia nacional, Ricardo Bielschowsky (2012) defende, por outro lado, a ideia de que o Brasil conta com três frentes de expansão do desenvolvimento nacional, que ele chama de “motores”: um amplo mercado doméstico de massas; importante demanda doméstica e externa por seus recursos primários; e perspectivas favoráveis em relação à demanda dos setores público e privado por investimentos em infraestrutura. Diferentemente do novo-desenvolvimentismo, o setor exportador é contemplado de forma complementar nessa estratégia de desenvolvimento.

Observe-se que está propositadamente ausente, na formulação, a ideia frequente de que exportações de bens industriais possam ser um motor de investimento em si mesmos. Isso porque, no Brasil, elas atuam como complemento à demanda agregada pelo mercado interno. De fato, como se mostra em mais de um estudo sobre os determinantes do investimento brasileiro, as decisões de investir nas empresas industriais sediadas nos países acontecem essencialmente em função do mercado interno e só de forma complementar visam ao mercado internacional. [...] As exceções, como a dos aviões da Embraer, apenas confirmam a regra. (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730)

Segundo Bielschowsky (2012, p. 737), a relevância atribuída aos “motores” do crescimento econômico brasileiro respalda-se empiricamente na expansão do mercado de massas desde meados dos anos 2000 (recuperação do crescimento, políticas de distribuição de renda e ampliação do crédito), no aumento da demanda asiática por recursos naturais e no aumento do nível de investimentos da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás) (retomada dos investimentos públicos).

O programa de governo do candidato Lula da Silva, em 2002, trouxe elementos dessa estratégia de desenvolvimento para o País. No programa, o caráter social de sua política de

desenvolvimento estava evidenciado nas prioridades dadas ao crescimento do emprego, à geração e distribuição de renda e à expansão da infraestrutura social (SILVA, L. I. L., 2002, p. 30). Ainda que a proposta do projeto de desenvolvimento para o País, na época da campanha eleitoral de 2002, indicasse a prioridade complementar que o programa de governo do candidato Lula dispensaria à inserção comercial do Brasil, haveria espaço para políticas de apoio ao setor exportador da economia.

Ao conduzir ao aumento da produtividade, o modelo *também* estimula as exportações e a substituição de importações. No entanto, nada disso elimina a necessidade de políticas setoriais especiais, verticais, como a de ampliar mais que proporcionalmente as atividades da ponta tecnológica, por sua função geradora de divisas e deflagradora de processos de aprendizagem e capacitação (SILVA, L. I. L., 2002, p. 35, grifo nosso).

A ênfase das exportações como variável promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento nos Governos Lula é diametralmente oposta àquela atribuída por Serra e por Alckmin nas campanhas eleitorais para presidente em 2002 e 2006, respectivamente. Em 2002, o candidato Lula deixava claro sua posição, ao afirmar que “[...] o desenvolvimento de nosso imenso mercado revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo **ainda** bases sólidas para ampliar as exportações” (SILVA, L. I. L., 2002, p.13, grifo nosso).

Nesse sentido, ao assumir o governo, Lula costurou um consenso entre os vários segmentos sociais. Ao afirmar que manteria a política macroeconômica ortodoxa do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, e nomear Henrique Meirelles para a Presidência do Banco Central, seu governo conseguiu tranquilizar os mercados quanto aos rumores de uma eventual ruptura com as medidas macroeconômicas estabelecidas: abertura comercial, controle inflacionário, câmbio flutuante e metas de superávit fiscal.

Lula rejeitou a opção pela renegociação da dívida externa e, sequer, um programa de reversão gradual da abertura financeira, blindou a equipe macroeconômica para buscar a reconciliação com os mercados ao ampliar a meta de superávit primário herdada do acordo do FMI e elevar taxas de juros para atrair capitais e apreciar o Real (BASTOS, 2012, p. 798).

Para Erber (2011), duas convenções formaram-se em torno da construção do apoio político que deu sustentação ao Governo Lula. Nesse sentido, têm-se a “convenção institucionalista restrita” e a “convenção neodesenvolvimentista”. Segundo o autor, o Governo Lula buscava construir um amplo pacto social capaz de amortecer os conflitos de interesses inerentes às relações capital-trabalho. Dessa forma,



O apelo a um pacto social amplo também era consistente com o “presidencialismo de coalizão” que caracteriza o sistema político brasileiro e que obriga o Presidente a realizar coalizões com forças que não sustentaram a sua candidatura e que têm objetivos programáticos (quando os têm) distintos (ERBER, 2011, p. 37).

A convenção institucionalista restrita abordava a economia a partir de uma visão neoclássica. Assim, buscava-se o estabelecimento de normas e regras para o perfeito funcionamento dos mercados. Consequentemente, defendia a criação de instituições estatais eficientes e capazes de garantir os direitos de propriedade privada e a redução dos custos de transação. Segundo Erber (2011, p. 38), para essa convenção, os mercados têm uma dimensão internacional que contempla uma ampla abertura econômica (comercial, financeira e na área de investimentos), fundamental para o desenvolvimento. Adicionalmente, ainda que a estabilidade de preços, a reforma fiscal e a independência do Banco Central fizessem parte de seu discurso, a agenda institucionalista acabou por restringir sua prioridade à estabilização dos preços e ao Banco Central como instituição protagonista da política macroeconômica durante o Governo Lula. Para o autor, uma ampla gama de interesses<sup>34</sup> estruturou-se, ao longo do tempo, em torno do objetivo principal, a estabilidade de preços, que se dava pela instrumentalização das taxas de juros e da valorização cambial como forma, também, de se alcançar o desenvolvimento.

Um viés conservador une ainda mais o Banco Central e os interesses privados — o primeiro quer manter a estabilidade de preços, os segundos o rentável *status quo*, consolidado ao longo dos anos. Ambos se opõem a mudanças estruturais que alterem a distribuição de riqueza e renda e preços relativos, aumentando o risco de inflação. Em consequência, a coalizão usa seu poder não apenas para promover políticas que a beneficiem, mas também para obstar políticas que alterem o *status quo*. (ERBER, 2011, p. 45).

Já a convenção neodesenvolvimentista coexistiu com a convenção institucionalista restrita de forma subordinada. No campo econômico, seu referencial teórico era de inspiração keynesiana (ERBER, 2011, p. 45). De acordo com Erber (2011, p. 46), cinco pilares davam sustentação à convenção neodesenvolvimentista:

- a) investimento em infraestrutura via BNDES;
- b) investimento residencial via financiamento público e privado;
- c) aumento do consumo das famílias e do investimento em capital fixo e inovação via desonerações fiscais e financiamento público;

<sup>34</sup> Erber (2011, p. 45) ressalta que, na convenção institucional restrita, se encontravam os interesses do sistema financeiro (bancos, fundos de pensão, companhias de seguro) e empresas com alta geração de caixa (empresas industriais produtoras de bens intermediários, produtores e vendedores de *commodities* agrícolas, cadeias de lojas e de bens de consumo), assim como os domicílios mais ricos (o 1% da parte superior do topo da pirâmide de distribuição de renda que recebem cerca de 13% da renda total do País).

- d) investimento em inovação;
- e) política externa independente.

Como o Governo Lula deu prioridade ao combate à pobreza, a convenção neodesenvolvimentista buscou consolidar o consumo de massas e sanar a “restrita inclusão econômica” (ERBER, 2011, p. 47).

Ainda que o acesso à educação possa ser considerado como um legado dessa convenção, por meio da condicionalidade da transferência de renda à presença das crianças de famílias beneficiadas nas escolas, a baixa qualidade do ensino público frustra as expectativas em relação ao incremento do número de crianças regularmente matriculadas. “A esta lacuna somam-se outras deficiências no atendimento dos serviços básicos, de responsabilidade do Estado, como saúde, transporte público, segurança pessoal e acesso à proteção legal, que incidem principalmente sobre os mais pobres” (ERBER, 2011, p. 48). Assim, conforme Erber (2011, p. 48), as diferenças entre as convenções institucionalista restrita e a neodesenvolvimentista “[...] se traduzem nas prioridades de modificação estrutural postuladas pelas duas convenções e em agendas de políticas distintas”.

Já para Singer (2012, p. 75), houve, em torno da eleição do Presidente Lula, a preocupação de que uma ruptura com a política macroeconômica do Governo provocasse uma reação do capital que pudesse penalizar os “excluídos das relações econômicas formais”. Dessa forma, para o autor,

[...] os anos FHC legaram um pacto com a burguesia que envolvia juros altos, liberdade de movimento de capitais e contenção do gasto público. [...] a continuidade do “pacote FHC” foi a condição da burguesia para não haver guerra de classes e consequente risco de Lula ser visto como o presidente que destruiu o Real (SINGER, 2012, p. 75).

Ao mesmo tempo em que se comprometia com os interesses do capital, o Governo Lula botou em curso sua estratégia para ampliação do mercado de massas, priorizando as camadas mais pobres da população. Assim, o Governo lançou mão de políticas de transferência de rendas (como a criação do Bolsa Família em 2003)<sup>35</sup>, expansão dos instrumentos de crédito popular (crédito consignado) e da política de valorização do salário mínimo em 2005 (SINGER, 2012, p. 144).

Frente a isso, de fato, o que se observou, no período dos dois mandatos do Governo Lula, foi a instrumentalização conjuntural da política econômica, no sentido de alcançar o

---

<sup>35</sup> Instituído no Governo Lula por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, o programa unificou e ampliou programas de transferência de renda criados durante o Governo FHC.

equilíbrio político na relação capital-trabalho. Nesse contexto, a prioridade era controlar a inflação e aumentar o poder de consumo dos mais pobres. Para tanto, a manutenção do crescimento da economia era, também, condição necessária. Contudo, como é sabido, o alto nível da taxa de juros da economia desestimula o investimento e conseqüentemente a geração de emprego e renda.

Por outro lado, as altas taxas de juros atraem o capital estrangeiro especulativo, fazendo o dólar cair e barateando as importações, o que controla a inflação, como interessa ao subproletariado. Torna-se necessário, então, delimitar, a cada conjuntura, o ponto de equilíbrio que, sem provocar rupturas, permita ao Estado induzir, por meio do gasto, um crescimento médio suficiente para continuar a incorporação dos mais pobres, ao mesmo tempo controlando a inflação e satisfazendo o capital financeiro (SINGER, 2012, p. 160).

Percebe-se, então, que o xadrez macroeconômico da política econômica, no Governo Lula, evidenciava os interesses conflitantes de sua base de apoio: a coalizão rentista e coalizão produtivista (SINGER, 2012, p. 163-165).

Com relação à coalizão de interesses rentistas, Singer (2012) argumenta que o segmento tem sido liderado pelos capitais financeiros internacional e nacional e tem sua base de apoio na classe média tradicional, que se beneficia com a manutenção da valorização da moeda nacional. A sobrevalorização do real via aumento da taxa de juros remunera os investimentos financeiros, barateia o acesso aos produtos importados e as viagens internacionais.<sup>36</sup> Dessa forma, pode-se entender a aversão da classe média tradicional às demandas feitas pela coalizão produtivista, que defendia, em linhas gerais, redução de juros e controle de capitais.

A coalizão produtivista, por sua vez, reuniu os interesses empresariais e dos trabalhadores que defendiam a ideia de que o processo de desindustrialização do País decorria da abertura econômica iniciada nos anos 90, da manutenção das altas taxas de juros e da sobrevalorização da moeda nacional, reduzindo a competitividade das exportações brasileiras. Singer (2012, p. 165) lembra que, se o câmbio era o elemento desestabilizador entre o capital financeiro e o capital industrial, dentro da coalizão produtivista, a fissura entre trabalhadores e industriais deu-se pelo próprio processo de crescimento econômico no Governo Lula, que, ao mesmo tempo em que propiciava oportunidades de lucros maiores para os empresários,

---

<sup>36</sup> Ainda que beneficie os interesses rentistas, a taxa de juros é o instrumento utilizado para conter a inflação, sendo o câmbio, justamente, o principal canal de transmissão da política monetária. Sobre o tema, ver Barbosa-Filho (2008).

possibilitou aos trabalhadores passar a conquistar maiores salários e a usufruir de maior poder de barganha em suas reivindicações trabalhistas.<sup>37</sup>

Adicionalmente, é importante ressaltar que, ainda que as grandes empresas nacionais pudessem, em tese, sofrer os efeitos adversos das altas taxas de juros, elas, diferentemente das micros, pequenas e médias empresas, tinham a alternativa de acesso aos financiamentos de longo prazo do BNDES a uma taxa de juros diferenciada, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>38</sup>. Nesse sentido, ainda que o setor produtivista tivesse uma pauta comum em defesa de apoio estatal ao setor como um todo, as grandes empresas nacionais também tinham como opção de realização de lucros as aplicações financeiras remuneradas pelas taxas de juros da economia brasileira. Frente a isso, percebe-se que havia, no interior da coalizão burguesa em torno do apoio ao Governo Lula (setor produtivista e setor rentista), disputas pela efetivação de políticas estatais que contemplassem os interesses dos respectivos setores.<sup>39</sup>

Ainda que existam complementaridades nas interpretações dos processos de formação de coalizões durante o Governo Lula, percebe-se que Erber (2011) oferece uma análise mais precisa das complexidades envolvendo os interesses políticos e econômicos no seio da base de apoio do Governo. Apesar de a coalizão produtivista identificada por Singer (2012) assemelhar-se às análises tocantes à convenção neodesenvolvimentista, a coalizão rentista que o autor identifica não capta os interesses compartilhados por segmentos da indústria e do sistema financeiro nacional e que estão inseridos na convenção institucionalista restrita definida por Erber (2011). Adicionalmente, diferentemente de Singer (2012), Erber (2011) identifica a subordinação da convenção neodesenvolvimentista à convenção institucionalista restrita. Assim, estabelecem-se graus distintos de influências de cada uma dessas coalizões sobre o núcleo duro do Governo Lula.

Dentro desse contexto, o comércio exterior passou a adquirir uma função estabilizadora na relação conflituosa entre os capitais financeiros nacional e internacional e o capital industrial. O cenário de alta liquidez internacional que caracterizou o período 2000-08,

<sup>37</sup> Entre os empregados de empresas públicas, a contradição também se dava pelo impacto positivo das altas taxas básicas de juros sobre as aplicações financeiras (títulos públicos do Governo Federal) dos seus respectivos fundos de pensão, como a Fundação dos Economistas Federais (Funcef) da Caixa Econômica Federal, o Fundo de Pensão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Postalis), a Fundação Petrobrás de Seguridade Social (Petros) e da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), ou seja, além do setor financeiro, tanto setores do segmento empresarial quanto parcelas dos trabalhadores buscaram a maximização de seus investimentos financeiros atrelados às altas taxas de juros.

<sup>38</sup> A Taxa de Juros de Longo Prazo foi instituída pela Medida Provisória nº 684, de 31.10.94, publicada no **Diário Oficial da União** em 03.11.94, sendo definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Ela remunera três fundos compulsórios, o Programa de Integração Social (PIS) e/ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

<sup>39</sup> Berringer (2015) analisa as disputas do bloco no poder no âmbito da política externa de FHC e de Lula.

mercado também pelo intenso processo de crescimento econômico da economia chinesa, exerceu um efeito positivo sobre o setor exportador brasileiro, especialmente o de *commodities*. Assim, os saldos positivos da balança comercial, aliados aos superávits primários, sustentaram a criação de margem de manobra política e econômica para o Governo Lula honrar seus compromissos de austeridade fiscal, juros altos e controle inflacionário frente aos sistemas financeiros nacional e internacional e, ao mesmo tempo, estimular o crescimento do mercado de massas via gastos públicos, beneficiando empresários e trabalhadores.

A estratégia de instrumentalizar as relações comerciais do País para amortecer o conflito no interior da base de apoio do Governo Lula abriu espaço para políticas setoriais de apoio à inserção internacional do empresariado nacional. Enquanto a ampliação do mercado de consumo doméstico e do investimento via gastos públicos beneficiava o conjunto do empresariado nacional, o grande empresariado nacional, que também atuava em vários segmentos da economia do País, já usufruía de uma estreita relação com o Estado por meio de programas governamentais de apoio ao comércio exterior.

Percebe-se, então, que é nesse cenário de acomodação de interesses de setores do capital industrial que compunham a base de apoio ao Governo Lula que se deu a instrumentalização do aparato institucional de comércio exterior brasileiro em prol do desenvolvimento de uma estratégia de estímulo às exportações e de internacionalização de empresas nacionais. Ainda que o foco da estratégia de crescimento da economia fosse a expansão do mercado doméstico, haveria espaço para o estabelecimento de uma relação de interesses sinérgicos entre o Estado e o empresariado nacional. Essa relação envolvia tanto os interesses de política econômica quanto os de política externa do Governo Federal. É dentro dessa conjuntura, então, que, no Governo Lula, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social se consolidou como agente indutor da estratégia estatal de internacionalização de empresas nacionais.

#### 4.2 O BNDES COMO AGENTE FINANCEIRO DA ESTRATÉGIA ESTATAL DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Na ortodoxia econômica, a atividade de um banco de desenvolvimento estatal não encontra respaldo teórico, porque, em primeiro lugar, a intervenção estatal na esfera econômica é, segundo seus pressupostos, desaconselhada. Em segundo lugar, o

desenvolvimento promovido pelo Estado é fortemente questionado. Os ortodoxos argumentam que o crescimento econômico capaz de gerar desenvolvimento depende do empreendedorismo privado para o fornecimento de fatores de produção (MOLLO; FONSECA, 2013, p. 224). Esse crescimento seria possível em um ambiente em que os preços fossem estabelecidos pelas forças de mercado através do mecanismo de preços de forma a não gerar processos inflacionários. Nesse caso, o risco inflacionário seria mitigado pela geração de poupança interna, que seria, em um momento futuro, alocada em investimentos produtivos.

No campo monetário, os ortodoxos defendem a tese de que a atividade produtiva promovida por políticas monetárias estimuladoras de investimento se consolida como fontes de pressão inflacionária pelo lado da demanda (MOLLO; FONSECA, 2013, p. 225). Já sob o ponto de vista fiscal, uma política expansionista poderia gerar o efeito *crowding-out* na economia, na medida em que essa estratégia elevaria a taxa de juros e inibiria, assim, o investimento privado e geraria inflação. Dessa forma, Mollo e FONSECA (2013, p. 25) afirmam que, para os ortodoxos, o Estado é visto como “[...] impotente para impulsionar o desenvolvimento, do ponto de vista monetário, em função da neutralidade da moeda, e do ponto de vista fiscal, em razão do efeito *crowding-out*”.

Por outro lado, no desenvolvimentismo, encontram-se aqueles que defendem a atuação do Estado na esfera econômica como ator promotor do desenvolvimento. Dentro do desenvolvimentismo, destacam-se as correntes marxistas, keynesianas e estruturalistas, que se diferenciam pelo alcance e pela magnitude de suas respectivas políticas (MOLLO, FONSECA, 2013, p. 225).

Em que pesem às contradições inerentes ao modo de produção capitalista que o caracterizam como excludente e desigual, o apego dos marxistas às políticas desenvolvimentistas respalda-se em seus efeitos de longo prazo sobre os salários e sobre nível de emprego e no aumento do poder de negociação dos trabalhadores na relação capital- -trabalho. Já a visão keynesiana do desenvolvimentismo defende que as políticas fiscal, monetária e cambial podem gerar desenvolvimento econômico, desde que sejam instrumentalizadas com o objetivo claro de se atingirem o pleno emprego e o aumento da produção, sem que isso venha gerar um aumento generalizado do nível de preços. Por fim, os estruturalistas<sup>40</sup> posicionam-se em defesa de políticas de estímulo ao crescimento econômico como forma de promover o aumento persistente da renda das classes inferiores e médias da

---

<sup>40</sup> O estruturalismo surgiu em um contexto histórico de forte deterioração dos termos de troca no comércio internacional, que, segundo seu principal teórico, Raul Prebisch, penalizava o processo de industrialização dos países latino-americanos.

população. Segundo os estruturalistas, as falhas estruturais do mercado doméstico, como insuficiência de poupança, demandam do Estado um ativismo capaz de induzir o investimento interno. Isso se deu pela dificuldade de se acumular divisas internacionais para a importação de bens de capital necessários ao processo de industrialização dos países latino-americanos.<sup>41</sup>

O debate, no Brasil e em vários outros países, sobre o papel do Estado como promotor do crescimento econômico e do desenvolvimento tornou-se importante, pois ele é ator central na inserção internacional dos países, seja atuando de forma direta por meio de empresas estatais, seja por meio de articulações política e econômica na defesa dos interesses comuns junto às empresas nacionais no exterior. Assim, levando-se em consideração que os bancos de desenvolvimento como o BNDES ou as agências de crédito à exportação são, na sua maior parte, organismos estatais, uma discussão que se estabelece ao tratar essa questão diz respeito justamente ao papel do Estado na economia.

Essa questão tomou proporções maiores após o protagonismo dessas instituições no sentido de disponibilizarem recursos em políticas anticíclicas, no contexto da crise financeira internacional de 2008, como forma de suavizar os efeitos da crise internacional sobre as economias nacionais. Assim, em muitos casos, o Estado, que, desde os anos 80, vinha sendo desqualificado como ator econômico, acabou atuando de forma proativa no mercado, salvando bancos e empresas.

Nesse sentido, Linda Weiss (2012) argumenta que a ideia de um Estado que atue estritamente de acordo com a ideologia econômica neoliberal é um mito. O discurso em defesa do fim da regulação econômica e da redução dos gastos governamentais como solução necessária para que as economias nacionais pudessem enfrentar a crescente interdependência econômica fomentada pela intensificação do processo de globalização não encontrava respaldo empírico entre os próprios países desenvolvidos.

Para a autora, de acordo com os dados da OCDE, os gastos sociais desse grupo de países em relação ao tamanho de suas economias aumentaram de 16% a 20,6% no período 1965-2006, enquanto os gastos gerais dos Estados se mantiveram e subiram, em média, de 25% para 40% do PIB. No que se refere à desregulamentação da economia, a investida neoliberal acabou expondo uma das maiores contradições do Estado neoliberal, qual seja, o papel intervencionista dos Estados por meio de instituições governamentais responsáveis pelo estabelecimento de regras que garantam o livre mercado de setores que passaram a ser desregulamentados (WEISS, 2012, p. 29).

---

<sup>41</sup> Para aferir uma discussão sobre as correntes teóricas do desenvolvimentismo, ver Mollo e Fonseca (2013).

A autora defende que a concepção do Estado neoliberal como oposição ao ativismo estatal no âmbito do processo de globalização é um mito e tem pouco valor analítico. Segundo Weiss, ao contrário do que os neoliberais advogam, a globalização, na verdade, oportunizou áreas de atuação para o ativismo do Estado nos campos do desenvolvimento, do investimento e dos financiamentos.

Dessa forma, é dentro dessa discussão que se dá a existência e a operacionalização de bancos de desenvolvimento, como o BNDES no Brasil, o Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank (KfW IPEX-Bank) na Alemanha e o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) no Japão, ou de uma agência estatal de crédito à exportação, como o Ex-Im Bank nos EUA. Ainda que o ativismo estatal na economia não seja um ponto pacífico na bibliografia econômica, a atuação específica dessas instituições encontra respaldo teórico na abordagem de racionamento de crédito. Nessa abordagem, Ferraz, Além e Madeira (2013) e Além e Madeira (2015) lembram que, mesmo quando os agentes estão dispostos a pagar uma taxa de juros mais alta para financiarem seus projetos de investimentos de médio e longo prazos, os bancos podem recusar-se a emprestar os recursos.

Frente à incerteza quanto ao futuro dos projetos de investimentos demandantes de financiamento, os bancos podem preferir a alta liquidez de outros investimentos, mesmo em sistemas financeiros plenamente desenvolvidos. Na área de investimentos em empresas ligadas às fontes de energias renováveis, por exemplo, Mazzucato (2013) destaca o papel dos bancos de desenvolvimento como fornecedores de “capital paciente”, dada a inexistência de um modelo de investimento de longo prazo apropriado e necessário ao completo desenvolvimento de inovações no setor.

Para Além e Madeira (2015), Hermann (2011), Maia (2009), Mankiw (1991), Stiglitz (1990; 1993) e Stiglitz e Weiss (1981), a indisponibilidade de recursos no sistema privado de financiamento justifica a pertinência dos bancos de desenvolvimento como fonte alternativa de crédito ao investimento. No entanto, a existência de bancos de desenvolvimento encontra oposição em outras correntes teóricas.

A abordagem histórica e/ou institucional, por exemplo, argumenta em favor da existência de estruturas financeiras que se diferenciam pela a origem dos fundos de financiamento para o desenvolvimento. Dessa forma, essa abordagem contempla tanto o mercado de capitais, o crédito público, como o crédito bancário privado. (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 9). A “repressão financeira” condena qualquer intervenção do Governo, tanto por meio do controle da taxa de juros quanto por meio de instituições financeiras públicas. Segundo essa corrente, a intervenção estatal interfere no perfeito ajustamento das



taxas de juros em relação à oferta e à demanda no mercado de crédito (2013). Logo, como lembram Ferraz, Além e Madeira (2013), “[...] a falta de financiamento do investimento não estaria relacionada a uma questão de quantidade, mas sim a uma questão de preço”.<sup>42</sup>

O Global Survey of Development Banks realizado pelo Banco Mundial em 2012 constatou que, apesar da onda de privatização de instituições financeiras estatais nas últimas três décadas, elas têm importante participação, de, aproximadamente, 25%, nos ativos do sistema bancário mundial (LUNNA-MARTINREZ; VICENTE, 2012, p. 2). Na União Europeia, essas instituições respondem por 30% do sistema financeiro da região e, em Brasil, Rússia, Índia e China, a participação é significativamente superior (LUNNA-MARTINREZ; VICENTE, 2012, p. 2).

Em que pese à relevante discussão acerca do papel dos bancos de desenvolvimento, o fato concreto é que essas instituições têm sido instrumentalizadas por países desenvolvidos e em desenvolvimento como agentes promotores das mais variadas estratégias de desenvolvimento. Nos casos das instituições norte-americana, alemã e japonesa, elas alavancaram de forma crucial o comércio exterior desses três países por meio de fornecimento de amplas linhas de crédito, encorajando o financiamento de bancos comerciais e outras instituições financeiras que operam linhas de crédito para empresas exportadoras em seus respectivos países (FONSECA, 2015, p. 39).

#### **4.2.1 A atuação de bancos de desenvolvimento no cenário internacional: uma aproximação empírica**

O dinamismo do comércio mundial determina a intensidade da necessidade de instrumentos para o seu financiamento. De acordo com a Organização Mundial do Comércio, aproximadamente, de 80% a 90% do comércio mundial depende de acesso a financiamento (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2016). Ainda que o setor privado lidere o financiamento para exportações, o financiamento estatal promovido por agências de crédito à exportação (ACEs) em certos nichos do mercado internacional é considerado de extrema importância (AKHTAR, 2015, p. 16). De acordo com o **Relatório Anual de 2014** do Ex-Im Bank dos Estados Unidos (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014, p.

---

<sup>42</sup> Para vislumbrar uma discussão sobre as principais correntes teóricas sobre o tema, ver Ferraz, Além e Madeira (2013).

12), a maior parte dos países desenvolvidos e vários países em desenvolvimento possuem ACEs, totalizando algo em torno de 60 instituições.<sup>43</sup>

Akhtar (2015) argumenta que, apesar de a atuação do setor privado responder pela maior parte do financiamento de curto prazo para as exportações, as ACEs podem atuar de forma decisiva em setores específicos, ao arcarem, por exemplo, com o risco inerente ao financiamento das exportações de pequenas empresas. Contudo, no que tange aos financiamentos de longo prazo, as ACEs assumem o protagonismo, financiando complexas vendas multibilionárias, como no caso de aeronaves e projetos de infraestrutura.

Nesses setores, o setor privado tem um papel ativo, mas, em alguns casos, o apoio das ACEs pode ajudar a tornar as transações comercialmente mais atrativas, ao mitigarem os riscos do financiamento ou ao oferecerem outras fontes de financiamento como uma maneira de diversificar os riscos.<sup>44</sup> (AKHTAR, 2015, p. 17, tradução nossa).

As atividades de apoio financeiro das ACEs estão tradicionalmente condicionadas à exportação de bens e serviços. Em linhas gerais, as ACEs operam por meio dos seguintes instrumentos financeiros: *“tied aid”* (ajuda condicionada); *market window and market oriented activity* (janela de mercado e atividades orientadas pelo mercado); *“untied support”* (apoio incondicional); e o *investment support* (apoio ao investimento).

O tipo de financiamento conhecido como *“tied aid”* trata da concessão de financiamento de crédito comercial oferecido pela instituição financiadora que induz o tomador do empréstimo remunerado a comprar equipamentos de fornecedores estabelecidos no país da instituição financiadora do crédito comercial. É o caso, por exemplo, do financiamento do BNDES às exportações de serviços de engenharia prestados por empresas brasileiras.

A OCDE busca garantir que as ACEs que têm suas atividades orientadas pelo mercado, *market oriented activity*, se enquadrem nos termos propostos por ela. Já as janelas de mercado, *market window financing*, dizem respeito às entidades estatais ou programas governamentais de financiamento que atuam dentro das leis de mercado. No entanto, argumenta-se que essas instituições não atuam, de fato, sob as regras do mercado, na medida em que elas se beneficiam de fundos estatais aos quais outras instituições não têm acesso. No

---

<sup>43</sup>Em que pese à atuação do BNDES como banco de fomento ao desenvolvimento em várias áreas de atuação no território nacional, seu apoio financeiro à exportação de produtos e serviços brasileiros enquadra-o no conceito de agência de crédito à exportação.

<sup>44</sup>No original: *“In such sectors, the private sector plays an active role, but in certain cases, ECA support can help make transactions more commercially attractive by mitigating risks of financing or by providing another source of funding to diversify risks”* (AKHTAR, 2015, p. 17).

caso de ACEs da OCDE, têm-se, como exemplos, o Canadá, a Alemanha e a Itália (AKHTAR, 2015, p. 20).

O apoio incondicional, “*untied support*”, trata do financiamento de crédito comercial que um organismo estatal estrangeiro oferece ao país tomador do empréstimo remunerado como parte de uma estratégia de defesa dos interesses nacionais do país financiador naquele mercado. Nesse caso, as relações estratégicas entre China e Brasil envolvem esse tipo de financiamento para a viabilização da obra do Trecho 4 da Ferrovia Transcontinental, que conecta os Municípios de Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, e Campinorte, em Goiás, que beneficiaria o escoamento da produção brasileira para o mercado asiático, sobretudo para a China.

A obra integra a Ferrovia Transoceânica Brasil-Peru, projeto de vital importância para a integração dos países da América do Sul e de especial relevância no escoamento da produção brasileira para o mercado asiático [...] “Apresentei ao Presidente Xi as oportunidades que se abrem em licitações nos setores ferroviário, portuário, aeroviário e rodoviário, as empresas chinesas encontrarão segurança jurídica e marco regulatório estável”, afirmou Dilma Rousseff, em declaração à imprensa. (ACORDOS..., 2014).

Assim como ocorre na China, as ACEs governamentais do Japão, The Japan Bank for International Cooperation e Nippon Export and Investment Insurance (Nexi), operam linhas de financiamento incondicionais (*untied*), com o objetivo de assegurar o fornecimento de recursos minerais e energéticos para o país, promover as atividades de empresas japonesas no exterior, assim como incrementar o comércio e o investimento japoneses (EXPORT-IMPORT BANK, 2015, p. 25).

Por fim, tem-se o apoio ao investimento (*investment support*), o qual as ACEs oferecem às empresas nacionais que possuam participação no capital de empresas em outros países ou, de alguma forma, beneficiem o interesse nacional de seus respectivos países. Essa forma de apoio é utilizada nos processos de aquisição ou fusão liderada por empresas nacionais no exterior.

As ACEs dos países da Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>45</sup> estão submetidas, desde 1978, a um arranjo comum (The OECD Arrangement), que disciplina a atuação dessas instituições por meio de cláusulas que estipulam termos e condições do apoio financeiro estatal às exportações. Esse acordo, que, desde a década de 70, vinha sendo promovido pelos Estados Unidos, serve de base para o Acordo Sobre Subsídios e

---

<sup>45</sup> Compõem a OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Croácia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, República Tcheca, França, Japão, Alemanha, Grécia, Hungria, Letônia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Eslovênia, República Eslovaca, Coreia do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

Medidas de Compensação da OMC, que disciplina o uso de subsídios às exportações, assim como a utilização de medidas de compensação no combate aos efeitos desses subsídios (AKHTAR, 2015, p. 18).

A Tabela 5 elenca os sete países mais industrializados e desenvolvidos do Mundo, que compõem o grupo chamado de G7 e que integram também o conjunto dos países da OCDE. Em 2014, esses sete países, juntos, representaram uma população de mais de 754 milhões de pessoas, um PIB combinado de mais US\$ 35 trilhões e um valor de exportações de bens e serviços superior a US\$ 7,7 trilhões. Isoladamente, a participação percentual das exportações em seus respectivos PIBs sugere a existência de uma relação inversa entre o tamanho do mercado doméstico e a essa participação.

Nesse caso, países como Estados Unidos e Japão, com maiores mercados consumidores, apresentam uma relação exportação/PIB menor em relação aos demais países que possuem mercados comparativamente menores. Essa análise pode indicar o peso estratégico que cada um desses países atribui à inserção internacional de suas economias no âmbito de suas políticas econômicas. Assim, países com mercados domésticos menores tendem a priorizar estratégias de crescimento do tipo *export-led*, enquanto países com mercados consumidores maiores buscam priorizar uma estratégia de crescimento do tipo *wage-led*, reconhecendo, contudo, a contribuição complementar das exportações para o crescimento do conjunto de suas economias.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Sob a ótica da demanda agregada, a escolha da estratégia de crescimento de um país, estimulado pelas exportações ou pela demanda doméstica, parte da percepção que se tem sobre os elementos da renda nacional expressa na identidade  $Y = C + I + G + (X - M)$ . Na equação, Y representa a renda nacional do país; C, o consumo das famílias; I, o investimento; G, os gastos do governo; e (X-M), o saldo da balança comercial. Enquanto a estratégia *export-led* concentra sua atenção sobre o comércio exterior, a estratégia *wage-led* foca as relações entre consumo, investimento e gastos do governo (UNCTAD, 2013, p. 95-96). Como as exportações representam o único componente autônomo da demanda agregada (independem da renda nacional), infere-se que países com mercados reduzidos estariam mais propensos a adotarem estratégias do tipo *export led*. Contudo, Amico (2014, p. 21) lembra do caráter dual das exportações tanto do ponto de vista da demanda agregada, como variável promotora do crescimento, quanto do ponto de vista da restrição externa, ao considerá-la como importante fonte de financiamento das importações. Segundo Amico (2014, p. 21), “[...] deve distinguir-se cuidadosamente o papel da taxa de crescimento das exportações como componente de tendência da demanda efetiva de longo prazo, de seu papel (estratégico) na provisão de financiamento externo para aliviar a restrição externa ao crescimento econômico”. Por fim, Fonseca e Ferrari Filho (2014, p. 4) lembram que a variável escolhida para desencadear o crescimento deve ser articulada com os demais componentes da demanda agregada. Nesse sentido, “[...] a articulação entre a variável desencadeadora e as determinantes do investimento deve ocupar lugar destacado na formulação da política econômica para viabilizar o padrão de crescimento” (FONSECA, FERRARI FILHO; 2014, p. 4-5).

Tabela 5 — População, Produto Interno Bruto (PIB), exportações e relação das exportações com o PIB dos sete países mais industrializados e desenvolvidos do Mundo (G7) — 2014

PAÍSES DO G7	POPULAÇÃO (milhões de pessoas)	PIB (US\$ milhões)	EXPORTAÇÕES (US\$ milhões)	EXPORTAÇÕES/PIB (%)
Estados Unidos ...	318,857	17.419.000	2.341.900.	13,44
Japão .....	127,131	4.601.461	815.522	17,72
Alemanha .....	80,970	3.868.291	1.768.782	45,73
Reino Unido .....	64,559	2.988.893	847.730	28,36
França .....	66,217	2.829.192	811.711	28,69
Itália .....	60,789	2.141.161	633.123	29,57
Canadá .....	35,543	1.785.386	564.422	31,61
<b>Total .....</b>	<b>754,069</b>	<b>35.633.385</b>	<b>7.783.193</b>	<b>21,84</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (THE WORLD BANK, 2016).

Ao se analisar a participação do conteúdo importado nas exportações brutas totais dos produtos manufaturados dos países do G7, a Tabela 6 evidencia uma menor proporção desse indicador para os Estados Unidos e para o Japão (grandes mercados e menor participação das exportações no PIB).

Tabela 6 — Percentual de conteúdo importado e de doméstico nas exportações de manufaturados dos países do G7 — 2008-11

PAÍSES DO G7	CONTEÚDO IMPORTADO DAS EXPORTAÇÕES				CONTEÚDO NACIONAL DAS EXPORTAÇÕES			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos .....	15,62	11,60	13,44	15,03	84,38	88,40	86,56	84,97
Japão .....	15,77	11,20	12,73	14,68	84,23	88,80	87,27	85,32
Alemanha .....	24,77	21,87	23,34	25,54	75,23	78,13	76,66	74,46
Reino Unido .....	19,54	18,89	21,14	23,05	80,46	81,11	78,86	76,95
França .....	24,77	21,59	23,74	25,13	75,23	78,41	76,26	74,87
Itália .....	25,79	21,20	24,95	26,49	74,21	78,80	75,05	73,51
Canadá .....	22,75	22,33	23,38	23,47	77,25	77,67	76,62	76,53

FONTE: (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015).

Como já é de amplo conhecimento, a pauta exportadora dos países desenvolvidos é composta, em sua maior parte, por produtos manufaturados. Nesse sentido, ainda que a participação das exportações na composição do PIB oscile de 13,44% para os Estados Unidos a 31,61% para o Canadá, chegando a 45,73% para a Alemanha, o peso do conteúdo nacional no total das exportações ajuda a dimensionar a amplitude dos encadeamentos produtivos possíveis do setor manufatureiro como um todo. Adicionalmente, infere-se, dessa forma, que

quanto menor for o conteúdo importado das exportações de manufaturados maiores serão as possibilidades de incremento de emprego e renda no território nacional<sup>47</sup>.

A busca por mercados externos acaba por se configurar em estratégia para o setor de bens e serviços dos países desenvolvidos que já contam com capacidade instalada competitiva para atender às demandas do mercado doméstico. Dessa forma, além de fomentar as exportações no âmbito da OCDE, as ACEs apoiam também a inserção comercial de seus respectivos países nos mercados emergentes da Ásia, da África e da América Latina.

O Quadro 1 apresenta as principais ACEs da OCDE. É importante ressaltar que a maior parte dessas instituições pertence à estrutura governamental dos países. Quando não é o caso, as mesmas atuam de forma proativa em nome de seus respectivos governos. Além de instituições que lidam com o financiamento de crédito, os países contam também, em muitos casos, com uma estrutura de recursos estatais para garantir a cobertura contra riscos comerciais e políticos comuns aos processos de financiamento de exportações e investimentos. A existência dessas instituições corrobora a argumentação de Weiss (2012) sobre novas áreas de ativismo estatal no âmbito das várias dimensões do processo de globalização.

---

<sup>47</sup> Partindo de uma perspectiva liberal sobre o comércio internacional, Ferraz, Gutierre e Cabral (2014) argumentam que o baixo conteúdo importado nas exportações sugere uma fraca inserção do país nas cadeias globais de valor, característica atual da fragmentação produtiva em âmbito mundial. Nesse caso, os países teriam de aumentar a importação de bens intermediários para se tornarem competitivos nos processos globais de produção. De acordo com Ferraz, Gutierre e Cabral (2014, p. 15), “[...] nota-se que as economias emergentes aumentaram significativamente seu VS [conteúdo estrangeiro das exportações da manufatura] entre 1995 e 2009, enquanto que o Brasil permaneceu estagnado em 11%, valor cerca de quatro vezes menor que o da Coreia, em 2009”. Ainda segundo os autores, “Para os 55 países considerados pela OECD, o Brasil está posicionado no 53º lugar, só ficando à frente de Arábia Saudita e Federação Russa” (FERRAZ; GUTIERRE; CABRAL, 2014, p. 15). Contudo os autores não levam em consideração que, entre os países à frente do Brasil, 22 têm população inferior a 10 milhões de habitantes; oito possuem de 10 milhões a 20 milhões; e sete, entre 20 milhões e 50 milhões (THE WORLD BANK, 2016a), ou seja, o reduzido tamanho de seus mercados é um incentivo natural à adequação dessas economias à sua inserção nas cadeias globais de valor. Dessa forma, a abertura dessas economias à concorrência internacional não se constitui uma ameaça às suas empresas nacionais. Por outro lado, no caso do Brasil, o *trade off* de sua inserção internacional recairia sobre o risco de perda de um robusto mercado doméstico para a concorrência internacional, além da perda de seu mercado exportador regional. Para as grandes empresas nacionais e as empresas multinacionais no País, essa estratégia é interessante, pois facilita a importação de bens intermediários, barateando o produto final, que pode ser vendido tanto no mercado doméstico quanto no internacional. Por fim, a defesa voluntarista da inserção do País nas cadeias globais de valor contabiliza ganhos genéricos sobre a competitividade das empresas sediadas no Brasil, sem mensurar, entretanto, os impactos das oscilações da renda mundial e da adequação da estrutura produtiva do País sobre a indústria nacional, o mercado de trabalho e os salários.

Quadro 1 — Agências oficiais de crédito à exportação dos países da OCDE

PAÍSES	INSTITUIÇÕES	DESCRIÇÃO
Alemanha	Euler Hermes Kreditversicherungs-AG (Hermes)	Consórcio composto por um setor privado de seguro de crédito à exportação e uma “quase-empresa” pública que oferece seguro de crédito à exportação em nome do Governo alemão.
	Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank (KfW IPEX-Bank)	Instituição financeira pertencente ao Governo alemão e aos estados federais. Oferece apoio financeiro com o objetivo de promover o crescimento da economia alemã e europeia, preservando e melhorando a competitividade e internacionalização das empresas exportadoras alemãs e europeias.
Canadá	Export Development Canada (EDC)	Empresa do Governo canadense que busca promover, direta ou indiretamente, o setor exportador do país.
Estados Unidos	Export-Import Bank of The United States	Agência do Governo Federal estabelecida pelo Congresso norte-americano. É a agência oficial de crédito às exportações de bens e serviços do país.
França	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface)	Empresa privada de seguros que oferece produtos de curto prazo. Contudo, desde 1946, a Coface opera seguro oficial de médio e longo prazos com garantias do Governo francês, com o objetivo de promover e apoiar as exportações francesas.
Itália	Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE)	Oferece seguro oficial de crédito à exportação em nome do Governo italiano. Tem a missão de promover as exportações, os investimentos e a internacionalização da economia italiana.
	Società Italiana per le Imprese all'Estero (Simest)	Trata-se de instituição financeira com participação pública e privada, sendo que o Ministério do Comércio Exterior é o acionista principal. Criada, em 1990, com o objetivo de promover a criação de <i>joint ventures</i> no exterior.
	Cassa Depositi e Prestiti (CDP)	Braço financeiro do serviço postal italiano e principal acionista da SACE, recebeu, em 2011, permissão para financiar os empréstimos garantidos pela SACE. Trabalha oferecendo fundos por meio de repasses a bancos comerciais ou diretamente a importadores.
Japão	Nippon Export and Investment Insurance (Nexi)	Agência administrativa responsável pelo seguro e pelo crédito à exportação, está sob a orientação do Ministério da Economia, Indústria e Comércio.
	The Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	É um banco governamental vinculado ao Ministério das Finanças, atua como agência de crédito à exportação por meio de empréstimos diretos. Responde pelo desenvolvimento de recursos naturais estratégicos no exterior e pelo apoio aos negócios internacionais das indústrias japonesas
Áustria	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB)	Trata-se de uma sociedade anônima que atua em nome do Governo austríaco. Opera cobrindo riscos não negociáveis apenas para crédito para exportação e seguro de investimentos.
Dinamarca	Eksport Kredit Fonden (EKF)	Agência oficial de crédito à exportação do país, é uma agência 100% estatal. Está vinculada ao Ministério dos Negócios e Crescimento. Fornece seguro para cobertura de empresas nacionais e estrangeiras que corram risco em exportações e investimentos que contenham interesse econômico dinamarquês.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014, 2014a)

A Tabela 7 registra os desembolsos das agências oficiais de crédito à exportação de bens, serviços e investimentos dos países da OCDE no período 2009-14. Percebe-se que os

países do G7 e a Coreia do Sul, além de possuírem um setor exportador reconhecidamente competitivo no comércio mundial, especialmente a Alemanha e os Estados Unidos, contam também com o apoio expressivo de suas respectivas estruturas governamentais de fomento ao comércio exterior. Essa realidade potencializa a já assimétrica competição comercial entre países desenvolvidos e os países em desenvolvimento que deriva de suas diferentes estruturas econômicas e produtivas. Nessas condições, a estrutura financeira do comércio exterior dos países da OCDE consolida-se como mais um desafio à inserção comercial de bens e serviços oriundos dos países emergentes.

Tabela 7— Volume de financiamento oficial de crédito, de médio e longo prazos, para exportação das agências de crédito à exportação (ACEs) dos países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — 2009-14

	(US\$ bilhões)					
PAÍSES	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alemanha (1) .....	12,90	22,50	16,70	21,60	22,60	14,20
Canadá (1) .....	2,00	2,60	1,90	1,90	1,90	1,80
Estados Unidos (1) .....	17,00	13,00	21,40	31,30	14,50	12,10
França (1) .....	17,80	17,40	15,90	13,00	9,50	8,30
Itália (1) .....	8,20	5,80	8,00	5,40	5,40	5,90
Japão (1) .....	2,70	4,90	5,90	3,90	2,10	5,60
Reino Unido (1) .....	3,40	4,10	4,20	2,90	3,90	3,00
Áustria .....	x	x	0,70	1,40	1,10	1,10
Coreia do Sul .....	x	x	9,80	22,60	14,80	14,40
Dinamarca .....	x	x	2,20	3,90	3,80	2,50
Espanha .....	x	x	4,40	2,00	1,20	1,70
Finlândia .....	x	x	3,10	1,80	2,30	3,60
Holanda .....	x	x	2,90	2,20	3,20	4,50
Noruega .....	x	x	3,00	2,20	2,80	6,40
Suécia .....	x	x	6,30	5,10	4,20	2,30
Demais ACEs da OCDE (2) .....	x	x	4,20	4,70	4,50	4,70
<b>TOTAL</b> .....	<b>64,00</b>	<b>70,30</b>	<b>110,60</b>	<b>125,90</b>	<b>97,80</b>	<b>92,10</b>

FONTE: (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014a, 2015).

NOTA: Valores em dólares norte-americanos não ajustados à inflação.

(1) País pertencente ao Grupo dos sete países mais industrializados e desenvolvidos do Mundo (G7). (2) Valor estimado.

O valor total dos desembolsos das ACEs dos países da OCDE passou de US\$ 64 bilhões em 2009 para US\$ 92,10 bilhões em 2014, chegando a atingir US\$ 125,90 bilhões em 2012. Isoladamente, destacam-se o total dos desembolsos das ACEs dos Estados Unidos e o da Alemanha, países que se sobressaem pelo tamanho de suas economias e pela participação de suas exportações no comércio mundial (Tabela 5). No mesmo sentido, ressaltam-se os desembolsos da França e da Coreia do Sul.



Frente a isso, a competitividade industrial e a comercial que caracterizam as principais economias da OCDE, amparadas por instituições estatais de crédito à exportação e investimentos no exterior, oferecem-lhes uma vantagem competitiva adicional na construção de uma agenda mundial do comércio baseada mais na redução das barreiras não tarifárias do que na eliminação das tarifas de importação. É o caso, por exemplo, da Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)<sup>48</sup>, envolvendo Estados Unidos e União Europeia, e da Transpacific Partnership (TPP)<sup>49</sup>, acordo de comércio e investimento envolvendo Estados Unidos, Japão, Austrália, Canadá, Malásia, México, Peru, Vietnã, Chile, Brunei, Singapura e Nova Zelândia.

#### 4.2.2 A estrutura de apoio financeiro à inserção comercial de países emergentes

Em 2013, 34% do apoio financeiro governamental às exportações foi disponibilizado pelas ACEs signatárias do OCDE Arrangement. Países emergentes e demais países da OCDE respondem pelo restante do apoio oficial às exportações (AKHTAR, 2015, p. 18). De acordo com o relatório de competitividade do Ex-Im Bank dos Estados Unidos do ano de 2014, os países emergentes que apresentam níveis significativos de crédito oficial de médio e longo prazos para as exportações e não operam pelas regras estabelecidas pela OCDE são: Brasil<sup>50</sup>, Rússia, Índia, China, Bielorrússia, Bósnia, Bósnia, Indonésia, Jamaica, Macedônia, Malásia, Filipinas, Arábia Saudita, África do Sul, Tailândia, Ucrânia e Emirados Árabes Unidos (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2015, p. 10).

<sup>48</sup>.Em português, Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI).

<sup>49</sup>Em português, Parceria Transpácífica. No Capítulo 2 de seu tratado, **National Treatment and Market Access for Goods**, as partes procurarão disciplinar a concessão de crédito às exportações, às garantias e aos seguros às exportações. O capítulo reforça também o compromisso das partes em construir regras que impeçam que empresas estatais que comercializam produtos agrícolas internacionalmente recebam financiamentos governamentais. No Capítulo 15, que trata das compras governamentais, ao invocar o princípio da não discriminação, o acordo prevê a possibilidade de empresas estrangeiras competirem, nas mesmas condições, com as demais empresas nacionais por contratos de compra governamentais. Vale ressaltar que, nesse capítulo, estão excluídos os principais programas norte-americanos de compras governamentais que contemplam apenas empresas do país, o "Buy America". Adicionalmente, estão excluídos projetos de infraestrutura em níveis local e estadual, projetos de alimentação humana e de temas sensíveis do Departamento de Defesa. Por fim, o Capítulo 17 trata especificamente sobre os impactos da atuação de empresas estatais. Entre as preocupações expressas no capítulo, estão os impactos dos financiamentos e subsídios estatais a essas empresas, que, segundo o próprio capítulo, distorce as condições de competitividade entre as empresas em âmbito internacional. Percebe-se, dessa forma, que tais acordos comerciais buscam restringir ou limitar as atuações doméstica e internacional de bancos de fomento como o BNDES (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2016).

<sup>50</sup> No setor de exportação de aeronaves, o Brasil segue o padrão estabelecido pela Aircraft Sector Understanding da OCDE.

Ao se levar em consideração o período 2000-14, o volume desembolsado por Brasil, Rússia, Índia e China subiu de menos de 3% para 40% do volume total de crédito oficial às exportações em 2014, com destaque especial para China. As ACEs chinesas foram responsáveis por, aproximadamente, 90% do volume de crédito oferecido por esses países no mesmo período (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2015, p. 25). Nos últimos 15 anos, o acelerado ritmo de crescimento econômico desses países repercutiu positivamente sobre o aumento de suas exportações, levando-os a desenvolverem instrumentos financeiros de apoio aos seus respectivos setores exportadores, acirrando, assim, a competição dos países por mercados.

Assim como grande parte das ACEs da OCDE, o Quadro 2 mostra que as instituições desses países emergentes são organismos estatais.

Quadro 2 — Agências oficiais de crédito para as exportações de países emergentes selecionados

PAÍSES	INSTITUIÇÕES	DESCRIÇÃO
Brasil	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	É o principal banco estatal responsável pelo fomento ao desenvolvimento no País. Oferece financiamento de médio e longo prazos por meio de suas subsidiárias Fundo de Financiamento Para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame), BNDES Participações S. A. (BNDESPar) e BNDES <i>limited</i> . Financia a exportação de bens e serviços por meio das modalidades pré-embarque e pós-embarque. Possui uma linha de apoio à internacionalização de empresas nacionais.
	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A (SBCE)	Trata-se de uma agência seguradora de crédito para exportação que atua em nome do Governo brasileiro, proporcionando apoio na forma de cobertura de risco de crédito à exportação nas operações de curto, médio e longo prazos nos termos estabelecidos pelo Fundo Garantidor das Exportações, do Tesouro Nacional. A instituição é mantida pelo Banco do Brasil, pelo BNDES e pela francesa Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface).
	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S. A. (ABGF)	Estabelecida em 2012 pelo Congresso Nacional brasileiro, a agência estatal opera no setor de seguro e resseguros, oferecendo cobertura para riscos relacionados às exportações e à implementação de grandes projetos de infraestrutura no País.
Rússia	Russian Agency For Export Credit and Investment Insurance (Exiar)	Seguradora de crédito à exportação da Rússia, é uma subsidiária 100% estatal do Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank ou VEB).
	Bank for Development and Foreign Economic Affairs	Essa entidade 100% estatal é responsável por melhorar a competitividade da economia russa. Oferece crédito para a exportação com garantia do Estado, ou sem garantia, baseada em seu próprio custo de financiamento. Possui também dois bancos envolvidos com o fornecimento de apoio oficial de crédito à exportação: Roseximbank e Exiar.
	Roseximbank	Pertencente ao VEB, é o garantidor oficial do Governo russo. Oferece garantias governamentais aos empréstimos russos.

(continua)

Quadro 2 — Agências oficiais de crédito para as exportações de países emergentes selecionados

PAÍSES	INSTITUIÇÕES	DESCRIÇÃO
Índia	Export Credit Guarantee Corporation of India Ltd. (ECGC)	É uma companhia autônoma de seguro de crédito à exportação, fundada em 1957, cuja totalidade de suas ações pertence ao Governo indiano.
	Export-Import Bank of Índia	Criada em 1981, a instituição é 100% estatal. Sua principal função é apoiar os objetivos do Governo pertinentes às exportações do país. Oferece financiamento à importação e à exportação, assim como pesquisa de mercado e financiamento aos investimentos externos de participação de capital.
China	China Development Bank (CDB)	Esse banco, criado em 1994, pertence totalmente ao Governo chinês. Serviu como um dos principais financiadores dos projetos de infraestrutura apoiados pelo Estado no país.
	China Export and Credit Insurance Corporation (Sinosure)	É uma companhia estatal de seguro de crédito à exportação, ao investimento, ao comércio doméstico, etc.
	Export-Import Bank of China (China Exim)	Propriedade integral do Governo chinês, oferece apoio à importação e à exportação de bens de capital e serviços e dá suporte aos projetos de investimento e construção das empresas chinesas no exterior. É a instituição oficial de crédito chinês aos países em desenvolvimento.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014)

Ainda que atuem ativamente na promoção das atividades relacionadas ao comércio exterior de seus respectivos países, é importante notar que as ACEs também têm um papel estratégico no fomento às políticas de desenvolvimento nacional. Nesse caso, Além e Madeira (2015) utilizam a denominação instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) para designar aquelas instituições que, além de lidarem com o financiamento ao comércio exterior em geral, se ocupam também com políticas domésticas de desenvolvimento nacional. O Quadro 3 compara as áreas de atuação do BNDES com as do Banco de Desenvolvimento Chinês e com as de outras sete instituições de países da OCDE. É importante ressaltar a ausência do *Ex-Im Bank* dos Estados Unidos, pelo fato de essa instituição atuar exclusivamente no apoio à exportação de bens e serviços norte-americanos.

Ainda que a China, o Brasil e a Índia não sejam membros da OCDE, a participação desses países no volume global de crédito para a exportação tem sido bastante destacada. Na perspectiva norte-americana, a participação desses países, juntamente com as das principais economias mundiais, expandiu a produção e a exportação de bens de capital de forma significativa, com destaque para a China. Nesse sentido, além de não estarem submetidos aos procedimentos estabelecidos pela OCDE, o que, por si só, os consolidam como uma ameaça real às estratégias de exportações de seus países-membros, tem sido comum a crescente atuação global de ACEs da OCDE no apoio a programas de defesa de interesses nacionais

que, na maioria dos casos, não se enquadram nos termos estabelecidos pelo OCDE Arrangement.

Quadro 3 — Escopo de atuação de instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) selecionadas

		CDB (1)	KFW (2)	BNDES (3)	CDP (4)	CDC (5)	JFC (6)	ICO (7)	KDB (8)
Setores	Agricultura	x		x			x	x	
	Infraestrutura	x	x	x	x	x		x	x
	Indústria	x	x	x	x	x	x	x	x
	Comércio e serviços	x	x	x			x	x	
Porte	Micro, pequenas e médias empresas	x	x	x	x	x	x	x	x
	Grandes empresas	x	x	x	x	x		x	x
Segmentos	Habitação		x		x	x			
	Exportação		x	x	x	x		x	
	Inovação	x	x	x	x	x	x	x	x
	Economia verde	x	x	x	x	x	x	x	x
	Internacionalização	x	x	x	x	x	x	x	x
	Mercado de capitais	x	x	x	x	x	x	x	x
	Cooperação financeira internacional	x	x						x

FONTE: (ALÉM; MADEIRA, 2015).

(1) China Development Bank (CDB) da China. (2) Kreditanstalt für Wiederaufbau IPEX-Bank (KfW IPEX-Bank) da Alemanha. (3) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil. (4) Cassa Depositi e Prestiti (CDP) da Itália. (5) Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) da França. (6) Japan Finance Corporation (JFC) do Japão. (7) Instituto de Crédito Oficial (ICO) da Espanha. (8) Korea Development Bank (KDB) da Coreia do Sul

Nesse contexto, os interesses nacionais tradicionalmente relacionados às atividades das ACEs dizem respeito ao conteúdo nacional das exportações. O conteúdo nacional pode determinar a amplitude do apoio da agência estatal à empresa exportadora. Adicionalmente, o interesse nacional pode estar também relacionado à geração de empregos diretos e indiretos de vendas futuras de empresas nacionais em processos de compras governamentais no exterior, assim como à garantia de acesso à recursos naturais estratégicos no exterior. Dessa forma, não se trata apenas dos benefícios imediatos das transações efetivadas pelas ACEs, mas de uma projeção de futuros ganhos para a economia e o desenvolvimento do país onde estão estabelecidas as agências de crédito às exportações.

Assim, a atuação das ACEs dos principais países emergentes, como Brasil, Rússia, Índia e China, tem-se consolidado como uma ameaça aos interesses nacionais de potências industriais como os Estados Unidos, na medida em que o aumento das exportações de bens e serviços desses países compromete a estabilidade do emprego e da renda em território norte-

-americano. Isoladamente, os dados da Tabela 8 mostram que o mercado de mais de 1,3 bilhão de pessoas, o PIB de mais de US\$ 10,3 trilhões e o valor total de mais de US\$ 2,342 trilhões em exportações fazem da China um dos principais atores da economia mundial. Vale ressaltar que, em 2014, esse país foi o maior exportador de bens e serviços do Mundo, ultrapassando os Estados Unidos.

Tabela 8 — População, Produto Interno Bruto (PIB) e exportações do Brasil, da Rússia, da Índia e da China — 2014

PAÍSES	POPULAÇÃO (1.000 habitantes)	PIB (US\$ milhões)	EXPORTAÇÕES (US\$ milhões)	EXPORTAÇÕES/ /PIB (%)
China .....	1.364.270	10.354.831	2.342.086.	22,62
Brasil .....	206.077	2.416.635	270.345	11,19
Índia .....	1.295.291	2.048.517	475.029	23,19
Rússia .....	143.819	1.860.597	558.580	30,02
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.009.457</b>	<b>16.680.580</b>	<b>3.646.040</b>	<b>49,19</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (THE WORLD BANK, 2016).

Ainda que Brasil, Rússia e Índia apresentem uma pauta exportadora composta também por produtos básicos, esses países vêm-se tornando competitivos em setores oligopolizados. A Índia, por exemplo, exportou, em 2014, US\$ 6,7 bilhões no setor de aeronaves e satélites. No mesmo ano, os Estados Unidos exportaram, aproximadamente, US\$ 11,6 bilhões; o Brasil, US\$ 4 bilhões; e o Canadá, US\$ 11,7 bilhões. Na área de produtos farmacêuticos, os indianos exportaram um total de US\$ 11,6 bilhões. No segmento de carnes, o Brasil exportou, aproximadamente, US\$ 15 bilhões; os Estados Unidos, US\$ 17,5 bilhões; e a Austrália, aproximadamente, US\$ 10,3 bilhões.<sup>51</sup>

A forte presença de produtos básicos na pauta exportadora desses países não os desqualifica como *players* no comércio internacional, uma vez que são fornecedores estratégicos de petróleo, gás e alimentos. Adicionalmente, o extenso e relativamente fechado mercado doméstico que possuem constitui em instrumento de barganha comercial em negociações comerciais bilaterais, plurilaterais ou multilaterais no âmbito do comércio mundial e de investimentos. Ao se compararem a Tabela 5 e a Tabela 8, observa-se que, em conjunto, essas economias constituem um mercado de mais de três bilhões de pessoas, um PIB combinado de mais de US\$ 16,6 trilhões (atrás somente dos Estados Unidos) e um valor total de exportações de bens e serviços de US\$ 3,6 trilhões, valor superior à soma das exportações de Japão, Reino Unido, Itália, Canadá e França.

<sup>51</sup> Ver, sobre o tema, **Trade Statistics for International Business Development** (2016).

A Tabela 9 apresenta os dados do relatório de competitividade do Ex-Im Bank, dos Estados Unidos, relativos à atuação das ACEs dos países emergentes. No que tange ao apoio financeiro estatal às exportações, as instituições chinesas atuaram de forma destacadamente agressiva em relação aos demais países emergentes e desenvolvidos.

Tabela 9 — Volume de financiamento oficial de crédito, de médio e longo prazos, para exportação das agências de crédito à exportação (ACEs) de países selecionados — 2009-14

PAÍSES	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil .....	6,10	3,50	4,80	2,70	4,10	1,30
China .....	40,40	31,10	28,30	35,40	40,60	58,00
Índia .....	4,50	5,40	6,20	5,30	5,10	4,50
Rússia .....	x	x	x	x	0,70	1,00
<b>TOTAL .....</b>	<b>51,00</b>	<b>40,00</b>	<b>39,30</b>	<b>43,40</b>	<b>50,50</b>	<b>64,80</b>

FONTES: (EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2014a, 2015).

NOTA: Valores em dólares norte-americanos não ajustados à inflação.

(1) Os valores dizem respeito aos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações S/A (SBCE). Os dados de 2014 refletem uma projeção feita pelo Export-Import Bank (Ex-Im Bank).

De um valor total de US\$ 40,4 bilhões em 2009, a China aumentou o apoio financeiro para US\$ 58 bilhões em 2014. A Índia manteve o patamar de US\$ 4,5 bilhões em 2009 e 2014, chegando a desembolsar US\$ 6,2 bilhões em 2011. O Brasil despendeu US\$ 6,1 bilhões em 2009, US\$ 4,8 bilhões em 2011 e US\$ 1,3 bilhão em 2014. O total desembolsado pelos países emergentes no período passou de US\$ 51 bilhões em 2009 para US\$ 64,8 bilhões em 2014, atingindo US\$ 50,5 bilhões em 2013.

Comparando-se o desempenho das ACEs dos países emergentes com o das instituições análogas dos países da OCDE, Tabelas 7 e 9, percebe-se que o apoio estatal indiano e brasileiro é compatível com o dos japoneses, canadenses, italianos e britânicos. A China desembolsou mais que cada um dos países da OCDE, inclusive Estados Unidos, Alemanha, França e Coreia do Sul. Ao se levar em consideração, então, a articulação política e econômica desses países emergentes no âmbito do BRICS<sup>52</sup>, tem-se a consolidação de um contraponto financeiro à ordem hegemônica do sistema financeiro internacional estabelecido pelo Sistema de Bretton Woods: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, GATT e/ou OMC sob a liderança dos Estados Unidos no âmbito do G7.

Em 15 de julho de 2014, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul firmaram o acordo de criação do Novo Banco de Desenvolvimento, com o objetivo de prover apoio

<sup>52</sup> O BRICS foi composto originalmente por Brasil, Rússia, Índia e China. Na Reunião de Cúpula de 2011, a África do Sul passou a integrar o grupo. A primeira Reunião de Cúpula aconteceu em 16 de junho de 2009, na Rússia; e última, em 9 de julho de 2015, também na Rússia.

mútuo aos países-membros em momentos de crises de balanço de pagamentos e financiar projetos de infraestrutura em países pobres e emergentes. O Banco conta com capital subscrito de US\$ 50 bilhões. Foi estabelecido também o Arranjo Contingente de Reservas (CRA), que disponibilizará US\$ 100 bilhões aos BRICS em momentos de dificuldade de liquidez (BRASIL, 2016b).

Tem-se, dessa forma, um cenário de extrema competitividade entre as agências oficiais de crédito para as exportações dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. É inegável a vantagem competitiva dos países industrializados em termos de infraestrutura logística e capacidade produtiva em relação aos países em desenvolvimento. Contudo a ascensão econômica dos países emergentes estabeleceu novos patamares para a disputa comercial. Nesse novo cenário, as diferenças entre infraestruturas logísticas e produtivas vêm sendo compensadas em favor dos países emergentes por meio da atuação mais intensa de suas respectivas ACEs.

#### 4.3 INTERESSES DOMÉSTICOS, INSERÇÃO INTERNACIONAL E A PROJEÇÃO DO PODER FINANCEIRO DO BNDES

A atuação do BNDES como principal instituição de apoio do comércio exterior brasileiro e de internacionalização de empresas nacionais consolidou-se como estratégia de governo e de Estado. No âmbito do Estado, a solidificação da América do Sul como área de influência da Política Externa Brasileira (PEB) para a projeção internacional do País passou a contar com a engenharia financeira do Estado brasileiro na execução de projetos do interesse do Brasil na região. Quanto às estratégias de governo, seus objetivos estavam relacionados justamente à execução de objetivos de política externa do País que contemplavam interesses sinérgicos do Governo e de segmentos empresariais do setor produtivista, uma das bases de sustentação política do Governo Lula.

Como foi visto no capítulo anterior, a política externa do Governo Lula deu continuidade a uma estratégia de inserção política e econômica do Brasil na América do Sul. Esse esforço diplomático que se consolidou como um dos vetores da política externa brasileira e que se desenvolve desde o início da década de 80, tem como resultado prático a criação do Mercosul e da Unasul. Ainda que a política externa brasileira para a América do Sul esteja sujeita a todo tipo de críticas, é importante ressaltar que essa aproximação pode ter um alcance maior, na medida em que ela encontra respaldo constitucional no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que diz que “A República Federativa do Brasil

buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

O Governo Lula deu continuidade às mudanças que vinham sendo promovidas no BNDES pelo Governo FHC, em paralelo ao processo de inserção do Brasil na América do Sul (VALDEZ, 2011, p. 46). A principal mudança institucional no estatuto do BNDES estabeleceu a base legal para que o Banco pudesse atuar em âmbito internacional como agência oficial de crédito para a exportação do Brasil. Nesse sentido, desde o início do primeiro mandato do Presidente Lula, o BNDES estava apto a financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior e para financiar e fomentar a exportação de produtos e serviços (BRASIL, 2002).

É importante ressaltar que o inciso II do artigo 9º do decreto de 2002 que estabeleceu o Estatuto do BNDES previa o financiamento de investimentos de empresas brasileiras no exterior desde que contribuísse para a promoção das exportações brasileiras. Em 2007, porém, por meio de um novo decreto (Decreto nº 6.322), o Governo Lula alterou o inciso II, desvinculando, explicitamente, o apoio financeiro às exportações e condicionando-o ao “desenvolvimento econômico e social do País”. Percebe-se, dessa forma, que essa mudança pontual no inciso II criou uma oportunidade semântica para justificar o apoio financeiro do BNDES ao investimento de empresas nacionais no exterior, desde que se estabeleça o nexo entre esse apoio e o fomento ao desenvolvimento econômico e social do País.<sup>53</sup>

Ainda que, em muitos casos, o incremento das exportações possa legitimar uma das razões para o apoio do BNDES à internacionalização de empresas nacionais, em outras situações, essa justificativa pode não se aplicar com a mesma ênfase. No entanto, a absorção de *expertise* no exterior, nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, e sua retransmissão para a unidade-matriz no Brasil, bem como seus efeitos de transbordamento para o setor em que a empresa nacional atua, poderiam enquadrar-se dentro daquilo que possa vir a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País.

Adicionalmente, o Decreto nº 6.322 autoriza o BNDES a prestar apoio técnico ou financeiro para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina. Abre-se, assim, a oportunidade para a consolidação do BNDES como uma das principais fontes de financiamento para os projetos de infraestrutura no Brasil e na América Latina, especialmente na América do Sul.

---

<sup>53</sup> A partir de 2007, o inciso II passou a ter a seguinte redação: “II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2007).



O estabelecimento de um arcabouço jurídico que respaldasse a ação internacional do BNDES ao longo do Governo Lula, em evidente linha de continuidade com o que vinha sendo estruturado desde o Governo FHC, convergia com a transformação da América do Sul em área de inserção estratégica para a política externa brasileira. Isto posto, os desembolsos do BNDES passaram a contemplar obras de infraestrutura em países da América do Sul, no marco institucional da Iniciativa da Integração Regional Sul-Americana.

Em 1998, dada a prioridade que a América do Sul vinha obtendo na política externa do país desde o governo anterior, o BNDES contratou um consórcio de empresas especializadas para a execução do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Esse estudo serviu de base para o programa de investimentos público e privado do governo federal “Avança Brasil” que em 2000, na Reunião de Chefes de Estados Sul-Americanos em Brasília, incorporou-se aos projetos da então lançada Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (VALDEZ, 2011, p. 46).

A estruturação do aparato de comércio exterior do Brasil, tendo o BNDES como o principal instrumento financiador da inserção comercial do País, ia ao encontro de expectativas pontuais da principal entidade patronal do País, a CNI.

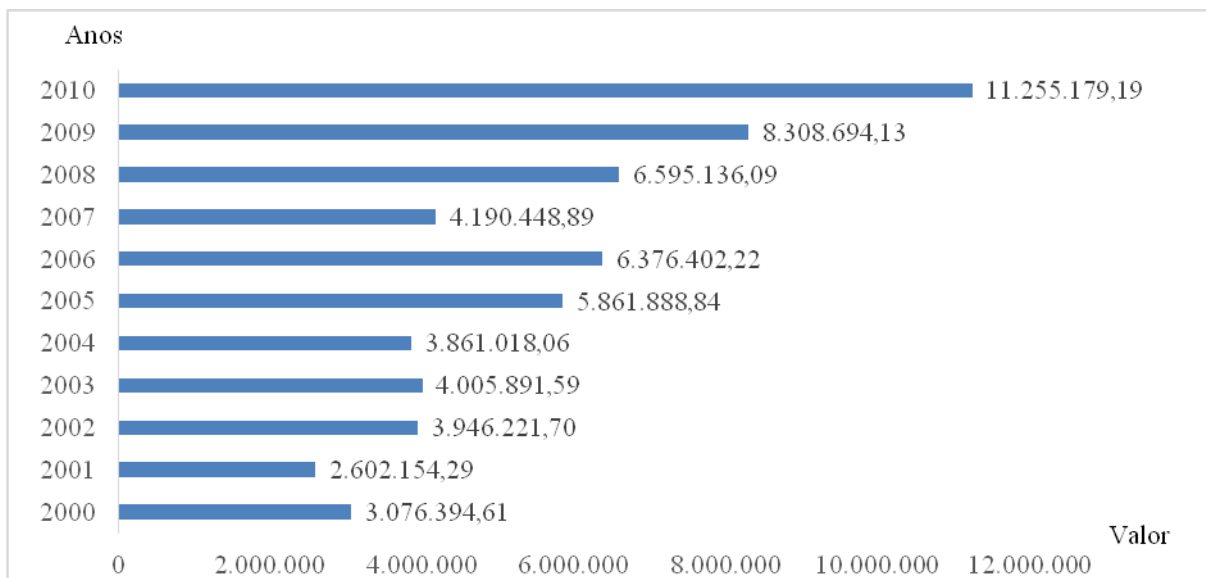
O Brasil deve ser agressivo na busca por acordos comerciais regionais e bilaterais envolvendo países em desenvolvimento, em particular no âmbito da América do Sul. As estratégias negociadoras do País devem ter como objetivo a ampla remoção das barreiras às exportações brasileiras e avançar na integração física do subcontinente (CNI, 2002, p. 49).

Dessa forma, na medida em que atuação do BNDES contribuía para o robustecimento dos objetivos de política externa do País na América do Sul e demais regiões, essa política de Estado poderia contemplar a estratégia do Governo de acomodar os interesses do segmento produtivista. Como foi já mencionado, esse era, em linhas gerais, o setor que mais sofria com os efeitos da manutenção da agenda política macroeconômica que mantinha a sobrevalorização da moeda nacional e a manutenção das taxas de juros em patamares elevados.

O que se percebeu, então, foi o estreitamento das relações entre o grande empresariado nacional e o Estado, durante o Governo Lula. No que tange às expectativas do Estado e do empresariado nacional em torno da inserção do País no Continente Sul-Americano, o Gráfico 4 apresenta a evolução dos desembolsos do Sistema BNDES para a exportação nas modalidades pré-embarque (financiamento à produção) e pós-embarque (comercialização da produção). De 2003 a 2010, o BNDES desembolsou US\$ 50,4 bilhões, passando de um valor

de US\$ 4 bilhões em 2003 para atingir o desembolso total de US\$ 11,2 bilhões em 2010. Percebe-se, assim, um incremento significativo do apoio financeiro do País ao setor exportador brasileiro.

Gráfico 4 — Desembolso anual do Sistema BNDES para as exportações brasileiras — 2000-10



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016c).

NOTA: Valores em US\$ 1.000.

Ao se levar em consideração o apoio financeiro às exportações brasileiras pela modalidade pós-embarque (comercialização de bens e serviços, inclusive os de infraestrutura), a Tabela 10 apresenta a expressiva cifra de US\$ 15,4 bilhões nos dois mandatos do Governo Lula. Desse valor total, a América do Sul foi destino de US\$ 3,3 bilhões. Nesse contexto, tem-se a Argentina, a Venezuela, o Chile, o Equador e o Peru como principais destinos desses financiamentos.

Tabela 10- Desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as exportações, na modalidade pós-embarque, do Brasil — 2003-10

(US\$ 1.000)

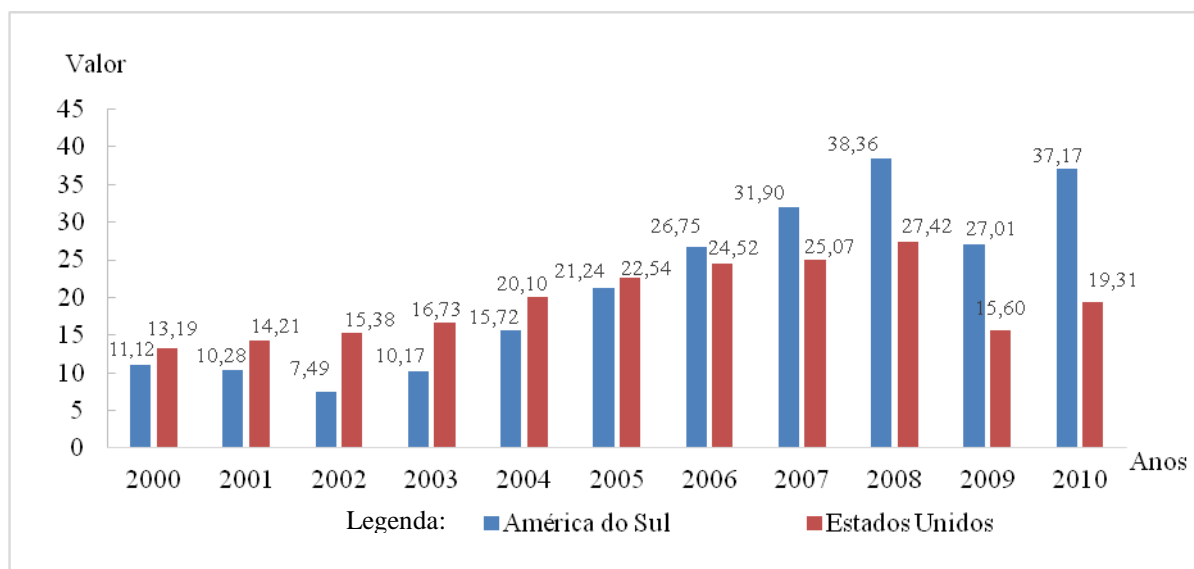
DESTINOS	2003	2004	2005	2006
Todos os países .....	2.025.339	1.940.427	2.696.705	1.862.506
América do Sul .....	115.890	207.511	343.512	219.458
Argentina .....	392	1.164	216.325	5.435
Bolívia .....	1.635	131	-	882
Chile .....	26.113	23.271	30.367	66.757
Colômbia .....	560	-	-	-
Equador .....	404	112.331	57.031	117.577
Paraguai .....	26.145	17.223	8.009	-
Peru .....	5.020	9.000	5.653	845
Uruguai .....	-	307	-	2.633
Venezuela .....	55.621	44.083	26.127	25.328
DESTINOS	2007	2008	2009	2010
Todos os países .....	697.550	1.694.336	2.150.202	2.392.462
América do Sul .....	433.123	442.862	449.349	1.094.226
Argentina .....	310.115	276.006	385.621	541.468
Bolívia .....	-	-	-	-
Chile .....	31.732	120.270	11.990	102.414
Colômbia .....	-	-	-	-
Equador .....	17.374	644	122	-
Paraguai .....	-	-	1.271	-
Peru .....	383	381	224	135.143
Uruguai .....	3.203	2.352	2.055	-
Venezuela .....	70.315	43.209	48.066	315.201

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

O Gráfico 5 sugere que essa estratégia foi bem-sucedida a ponto de toda a região ultrapassar os Estados Unidos como destino das exportações brasileiras a partir do ano de 2006. As exportações para a América do Sul saem de um patamar de US\$ 7,49 bilhões em 2002 para atingir o valor de US\$ 26,75 bilhões em 2006, superando as para os Estados Unidos, para, em seguida, em 2008, acumular US\$ 38,36 bilhões em exportações.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Vale ressaltar que o aumento da participação da América do Sul nas exportações brasileiras em relação aos Estados Unidos vinha consolidando-se antes da eclosão da crise financeira mundial de 2008. A queda da participação dos Estados Unidos como destino das exportações brasileiras refletiu também os efeitos da crise sobre as importações do país norte-americano.

Gráfico 5 — Exportações brasileiras para a América do Sul e para os Estados Unidos — 2000-10



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016a).

NOTA: Valores em US\$ bilhões.

O envolvimento de empresas brasileiras em participações societárias na América do Sul aumentou significativamente durante o Governo Lula. Segundo a Tabela 11, esse valor, que era de US\$ 5,24 bilhões em 2001 atingiu US\$ 12,40 bilhões em 2010, no conjunto de toda a região, com destaque para os investimentos na Argentina, no Chile e no Uruguai. Ao se levar em consideração somente o período 2003-10, percebe-se o valor de US\$ 55,10 bilhões ao longo do período por parte de empresas brasileiras no continente sul-americano. Dessa forma, têm-se como os maiores destinos dos investimentos diretos brasileiros, em ordem decrescente: Argentina (US\$ 22,6 bilhões), Uruguai (US\$ 17,30 bilhões), Peru (US\$ 4,63), Chile (US\$ 4,35 bilhões), Venezuela (US\$ 2,28 bilhões), Colômbia (US\$ 2,07 bilhões), Paraguai (US\$ 1,07 bilhão), Bolívia (US\$ 461 milhões) e Equador (US\$ 305 milhões). Frente a isso, faz-se necessário enfatizar que a conquista de novos mercados, seja pela ampliação das exportações, seja pelos investimentos das empresas nacionais no exterior, era um desafio a ser superado tanto pelo Governo Federal quanto pelo empresariado nacional.

Tabela 11 — Valor, por destino, dos investimentos diretos brasileiros na América do Sul — 2001-10  
(US\$ milhões)

PAÍSES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.625	1.503	1.549	1.722	2.068	2.136	2 360	3 376	4 251	5 148
Bolívia	36	53	52	47	53	55	53	48	67	86
Chile	158	168	203	186	234	1.799	509	387	459	574
Colômbia	130	26	42	42	30	47	178	298	561	872
Equador	71	96	45	101	4	42	39	21	22	30
Paraguai	40	29	59	86	83	149	117	153	170	262
Peru	40	47	52	267	299	235	584	244	704	2 254
Uruguai	3.121	1.547	2.810	1.657	1.748	1.743	1 878	2 443	2 531	2 497
Venezuela	27	19	13	51	135	104	218	282	801	679
<b>TOTAL</b>	<b>5.248</b>	<b>3.488</b>	<b>4.825</b>	<b>4.159</b>	<b>4.654</b>	<b>6.310</b>	<b>5.936</b>	<b>7.253</b>	<b>9.566</b>	<b>12.402</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

NOTA: Somente foi considerada a participação em capital social maior ou igual a 10%.

Para a CNI (2002, p. 49), a estratégia de comércio exterior brasileiro deveria ser pautada “pelos interesses de acesso a mercados das firmas e dos setores exportadores e pelo objetivo de crescente internacionalização destes”. Além da consolidação de instrumentos de apoio financeiro às exportações brasileiras, o BNDES desenvolveu também instrumento específico para financiar a internacionalização de empresas nacionais. Isso posto, em 2005, o Banco aprovou o primeiro contrato da modalidade, financiando a compra da empresa argentina Swift Armour S. A. pela maior empresa frigorífica de carne bovina do Brasil, a JBS-Friboi. A transação deu-se por meio de um empréstimo de US\$ 80 milhões do BNDES para a compra de 85,3% da empresa argentina (VALDEZ, 2011, p. 45).

Dessa forma, durante o Governo Lula, buscou-se compatibilizar os objetivos de política externa com a política macroeconômica do País. Essa tática visava à preservação do compromisso assumido do Governo Lula com o sistema financeiro internacional em relação à manutenção da política macroeconômica do governo anterior, bem como promover a aproximação entre o Governo Federal e setores representativos do empresariado nacional, com o propósito de se consolidar uma forte base de sustentação política para o governo do Presidente Lula.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ainda que a atuação de agências oficiais de crédito às exportações e ao investimento externo não seja um ponto pacífico no debate teórico, sua instrumentalização no âmbito das políticas comerciais de países industrializados e emergentes tem sido cada vez mais ostensiva. Nesse contexto, a pergunta que deve nortear a discussão é: por que países industrializados e

desenvolvidos, com alta participação no comércio mundial, como Estados Unidos, Alemanha e Japão, possuem agências estatais de crédito às exportações e ao investimento de grandes empresas nacionais reconhecidas mundialmente pelo alto grau de competitividade nos setores em que atuam? Assim, o fato de grande parte das ACEs analisadas ser constituída de instituições estatais que buscam facilitar a inserção de produtos e serviços nacionais nos mercados mundiais sugere que o comércio internacional não é pautado exclusivamente pelas leis de livre mercado.

Nos casos específicos em que as exportações dependem de financiamento de médio e longo prazos, tanto para a produção quanto para a comercialização de bens e serviços em setores oligopolizados, como os de serviços de engenharia e infraestrutura, setor aéreo e de alimentos, a atuação das ACEs tem refletido, em alguma dimensão, a estrutura de poder financeiro dos Estados no âmbito da economia política internacional. Dessa forma, a análise indica a existência de um conflito entre as estruturas financeiras dos países, na medida em que o protagonismo de novas estruturas financeiras de nações emergentes como Brasil, Índia, China e Rússia se consolida como um desafio desestabilizador da ordem estabelecida, sobretudo para os países da OCDE. Frente a isso, a preocupação dos Estados Unidos em relação às atividades das ACEs dos países emergentes, explicitada nos últimos relatórios do Ex-Im Bank para o Congresso norte-americano, pode, por exemplo, ser identificada como a razão por trás de cláusulas que buscam regular a atuação de empresas estatais, o investimento e as compras governamentais no âmbito dos mega-acordos comerciais como, o Transpacific Partnership.

Em termos práticos e gerais, as operações de financiamento do BNDES e de outras instituições internacionais análogas respaldam-se no argumento da inexistência de um sistema privado de financiamento de médio e longo prazos para atuação de empresas em segmentos específicos da economia, como o de aeronaves e o de infraestrutura. Nesses setores, a preferência do setor financeiro por investimentos de maior liquidez consolida-se como um obstáculo para as empresas que buscam financiamento para projetos que envolvam altas somas de valores e maior prazo de maturação e de retorno dos investimentos. Nessas situações, as agências estatais de crédito às exportações e ao investimento dos países desenvolvidos e emergentes acabam preenchendo essa lacuna deixada pelo sistema privado de financiamento externo.

A atuação de agências governamentais de crédito às exportações e investimentos dos países da OCDE, liderados pelo G7, tem legitimado a ação das agências de países emergentes como Brasil, Rússia, Índia e China. O crescente papel dessas agências na promoção do

incremento das exportações de bens e serviços de seus respectivos países tem mostrado intenso ativismo estatal nas relações comerciais internacionais em favor de suas empresas nacionais. Essa constatação contrasta com a disseminada noção, a partir dos anos 80, de que o processo de globalização restringiria a ação do Estado no campo econômico.

Ainda que os países desenvolvidos atribuam um peso diferente ao papel do comércio internacional em suas estratégias de desenvolvimento e crescimento econômico, o fato relevante recai sobre a centralidade de suas respectivas agências de crédito às exportações na busca por novos mercados. Os volumes desembolsados por suas ACEs corroboram essa análise. Além disso, é preciso destacar que o mercado de atuação das ACEs se relaciona estreitamente, em muitos casos, com contratos de compras governamentais. Nesse sentido, seria de interesse dos países desenvolvidos que os governos adotassem medidas não discriminatórias em relação às empresas estrangeiras, ao impor cláusulas de aquisição de conteúdo local ou de transferência de tecnologia. Dessa forma, abrir-se-ia espaço para o financiamento de exportações de produtos e serviços de empresas dos países desenvolvidos.

É dentro desse contexto de alta competitividade que grandes empresas nacionais disputam vultosos contratos de compra e venda de produtos, equipamentos, construção de infraestrutura e de prestação de serviços nos mais diversos países que atuam as ACEs. Ao se considerar a não-observância por parte das ACEs dos países emergentes como o Brasil, China e alguns países da própria OCDE aos procedimentos e parâmetros estabelecidos pelo OCDE Arrangement, é possível mensurar a preocupação dessa instituição em relação ao ativismo de ACEs como o BNDES e o Development Bank of China, na medida em que esses operam linhas de financiamento mais competitivas do que as agências da OCDE, conseguindo, assim, aumentar as exportações dos seus respectivos países.

No que tange ao Brasil, a atividade do BNDES como principal agência de crédito às exportações e ao investimento do Brasil no exterior encontrou respaldo teórico e político no núcleo duro do Governo Lula, assim como na sua base de apoio político. A política econômica do Governo Federal atribuía ao comércio exterior brasileiro um papel complementar à estratégia central de crescimento econômico e desenvolvimento do País. Para o Governo Lula, ainda que o superávit comercial propiciasse significativa redução da vulnerabilidade das contas externas do Brasil, era o mercado doméstico o centro gravitacional da política econômica do País. Tal complementaridade evidenciou-se na intencionalidade do discurso oficial do Governo e nos indicadores econômicos de participação das exportações no PIB do País. Adicionalmente, o reduzido número de acordos dos quais o Brasil faz parte reforça a complexa rede de interesses envolvendo Estado, trabalhadores e empresários no

campo das negociações comerciais internacionais e de seus impactos sobre o mercado doméstico.

Estabelecida a relação de complementaridade do comércio exterior em relação à política de crescimento econômico do País e de desenvolvimento nacional, o BNDES passou a gerenciar a estrutura estatal de financiamento às exportações e aos investimentos de empresas nacionais. Essa tarefa demandou a coordenação dos interesses de política externa do Brasil, sobretudo na América do Sul, no sentido de consolidar a região como área de influência regional do País. Desse modo, o fortalecimento da IIRSA como estratégia supranacional para o desenvolvimento da infraestrutura logística capaz de integrar os mercados sul-americanos, ideia amplamente defendida pelo Brasil, gerou oportunidades para o BNDES intensificar sua atuação no financiamento de contratação de serviços de infraestrutura de empresas nacionais nos países da região, assim como nos projetos de investimentos de empresas brasileiras em vários segmentos, na região e em outras partes do Mundo.

Dentro desse contexto de interesses da política externa brasileira na América do Sul, que depois se ampliou para outras regiões como a África e a América Central, a atuação do BNDES acomodou também interesses empresariais, na medida em que a política externa abriu oportunidades para a inserção internacional de empresas nacionais e para ampliação de mercados para os produtos brasileiros. Do ponto de vista do Governo Federal, o estreitamento das relações entre o Estado e os segmentos influentes do grande empresariado nacional ajudou a consolidar a base de apoio político do Governo Lula.

De fato, a atuação do BNDES consolidou-se como instrumento de projeção da estrutura de poder financeiro do Estado brasileiro em suas relações internacionais. Nesse sentido, as relações de poder entre os Estados aconteceram em uma ordem mundial neoliberal marcada pela integração produtiva e dos mercados, pelo livre fluxo de capitais e pelo incremento da livre circulação de mercadorias. Contudo a operacionalização da estrutura de financiamento do comércio exterior e dos investimentos brasileiros no exterior pelo BNDES estabeleceu-se também como característica neomercantilista da estratégia estatal de apoio às exportações e à internacionalização das empresas nacionais no Governo Lula da Silva.



## **5 O APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS NO GOVERNO LULA**

Ao se analisar o apoio do Estado brasileiro ao processo de internacionalização de empresas brasileiras como um processo histórico, percebe-se que foi no Governo Lula que se consolidou o aparato estatal para tal finalidade. Ao longo da década de 90 e início dos anos 2000, o País aprofundou seus instrumentos institucionais de apoio ao comércio exterior brasileiro. Assim, durante o Governo Lula, o Estado encontrou elementos para articular, em torno dessa política, os interesses de segmentos do setor privado nacional com os objetivos tradicionais da política externa brasileira, como a integração regional, a universalização das relações internacionais, a cooperação internacional e o multilateralismo. Dessa forma, este capítulo pretende investigar o processo de consolidação dos instrumentos oficiais de apoio à internacionalização de empresas nacionais como política de Estado, analisando a evolução desse apoio antes, durante e após os mandatos do Governo Lula.

O primeiro subcapítulo busca analisar o processo de internacionalização de empresas nacionais nos anos anteriores aos mandatos do Presidente Lula. À luz das principais correntes teóricas pertinentes ao processo de internacionalização de empresas, objetiva-se também mostrar que o atual aparato institucional de apoio à internacionalização é resultado de esforços de governos anteriores.

O estudo adota uma abordagem que contempla a internacionalização de empresas como um processo gradual, que abrange políticas de apoio às exportações e ao investimento brasileiro direto. Nesse sentido, o segundo subcapítulo explora as modalidades de apoio financeiro que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social disponibiliza às empresas nacionais que buscam a internacionalização por meio de investimentos diretos no exterior.

No terceiro subcapítulo, estuda-se o apoio estatal ao incremento das exportações brasileiras de bens e serviços como forma de impulsionar o processo de internacionalização de firmas nacionais.

No quarto subcapítulo, examina-se o apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais como estratégia mitigadora de vulnerabilidades externas. Assim, busca-se identificar os potenciais impactos de médio e longo prazos das exportações e do investimento brasileiro direto sobre as contas externas do País.

Por fim, no quinto subcapítulo, procura-se analisar o processo de internacionalização de empresas a partir do Governo Lula, sob a perspectiva da política externa brasileira para a América Latina e a África. Adicionalmente, essa seção discute a emergência de controvérsias pertinentes ao apoio estatal à inserção de empresas brasileiras nessas regiões.

Ao final do capítulo, o trabalho apresenta suas **Considerações parciais**.

## 5.1 PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS ANTERIOR AO GOVERNO LULA: TEORIA E PRÁTICA

O objeto de estudo desta tese é avaliar a estratégia estatal de internacionalização de empresas nacionais a partir do ponto de vista dos interesses do Estado, no âmbito das relações internacionais do Brasil, durante o Governo Lula. Assim, faz-se necessário entender em que contexto se deu a convergência dos interesses de segmentos do empresariado nacional e do Estado em torno dessa política pública de apoio à inserção internacional de empresas nacionais. Contudo, ainda que o objetivo seja identificar os interesses estatais da política de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, é imprescindível que se pontuem as razões e circunstâncias que levam firmas a adotarem estratégias de internacionalização.

Os estudos de Hymer sobre teoria do poder de mercado enfatizam as vantagens monopolistas das empresas a partir das possibilidades de lucro por meio de aquisições de empresas no exterior (SILVA, M. L., 2002, p. 8). A teoria do ciclo de vida do produto, por sua vez, apresentada por Raymond Vernon em 1966, entende o processo de internacionalização a partir do estágio de maturação de mercados. Dessa forma, após a fase de produção e padronização dos produtos nos mercados dos países desenvolvidos e sua posterior exportação, esses bens deveriam ser produzidos em mercados externos, em uma estratégia de defesa de suas posições internacionais (PESSOA; MARTINS, 2007). Já a teoria da internalização defende que, em uma estratégia de redução de seus custos de transação, a experiência internacional em mercados competitivos traria ganhos de eficiência produtiva que resultariam em maximização de lucros (VARANDA; TREMONTE; KULAIF, 2010).

Silva (SILVA, M. L., 2002) destaca ainda a teoria do Paradigma Eclético de Dunning, que procura entender o processo de internacionalização das firmas, incorporando os aspectos das três teorias citadas anteriormente. Assim, o Paradigma Eclético destaca características (vantagens) inerentes à empresa e que devem ser levadas em consideração no momento em que essa avança a possibilidade de colocar seus produtos no mercado externo. Nesse sentido, têm-se as vantagens de propriedade (habilidades gerenciais e tecnologias), as vantagens de

localização (acesso à recursos, mão de obra, infraestrutura, etc. no mercado alvo) e as vantagens de internalização (ganhos de eficiência produtiva, ao se inserir em mercados competitivos) (VARANDA; TREMONTE, KULAIF, 2010).

Por fim, o Modelo de Uppsala sugere que a internacionalização se dá com a saturação do mercado doméstico ou com possibilidades lucrativas em mercados estrangeiros. Nesse modelo, a internacionalização caracteriza-se pela exportação e pelo Investimento Direto no Exterior (IDE) (VARANDA; TREMONTE, KULAIF, 2010). Também conhecido como modelo comportamentalista, o modelo uppsaliano avalia a internacionalização como um processo gradual. “Esta gradualidade, no processo de internacionalização, se deve à distância, ao desconhecimento do novo e à falta de experiência, fatores que se mostram paulatinamente contornáveis.” (VALDEZ, 2011, p. 21).

A seqüência de modos de operação se inicia com um envolvimento leve, geralmente representado por exportação direta, quando se tem a oportunidade de adquirir conhecimentos sobre o novo mercado. O envolvimento se aprofunda a partir do aumento desses conhecimentos e da melhoria dos canais de informação, podendo a firma chegar a um alto envolvimento, representado pelo estabelecimento de subsidiárias no país estrangeiro. A seqüência na seleção de mercados abrange a entrada sucessiva em mercados cada vez mais psiquicamente distantes, à medida que a firma ganha experiência de operações estrangeiras. (HEMAIS; HILAL, 2003, p. 111).

Depreende-se, então, que o arcabouço teórico-conceitual pertinente ao estudo da internacionalização da firma abrange contextos políticos e econômicos em que as firmas estão inseridas; o porte e o posicionamento nos mercados em que atuam, além dos seus respectivos graus de vulnerabilidade e sensibilidade em relação ao dinamismo da economia internacional. Dessa forma, no caso brasileiro, o processo de internacionalização de empresas nacionais anterior aos Governos Lula da Silva pode ser dividido em três períodos, ou fases distintas. Segundo Iglesias e Motta Veiga (2002, p. 392-396), a primeira fase do processo de internacionalização de empresas nacionais ocorreu no período de 1960 a 1982, a segunda fase deu-se entre os anos 1983 e 1992, e o terceiro período compreende os anos de 1993 a 2002.

Na primeira fase (1960-82), o processo concentrou-se, basicamente, nas operações da Petrobrás, de instituições financeiras e de empresas de construção civil. Na segunda fase (1983-92), o setor financeiro permaneceu como relevante investidor, responsável por 37% dos investimentos, seguido pela Petrobrás (30%) e pelo setor manufatureiro (10%). Por fim, na terceira fase (1993-2002), houve maior diversificação do porte das empresas internacionalizadas. Nesta última fase, Iglesias e Motta Veiga (2002, p. 394) apontam a presença de empresas com faturamento entre US\$ 200 milhões e US\$ 500 milhões, além de

empresas com faturamento inferiores a US\$ 100 milhões. Os autores ressaltam que, nos anos 70, o faturamento das empresas internacionalizadas era superior a US\$ 500 milhões. Adicionalmente, nos anos 90, houve um considerável aumento de subsidiárias de firmas brasileiras, inclusive produtivas, no exterior, além da consolidação da América do Sul como principal destino das subsidiárias brasileiras.

A década de 90, vale lembrar-se, foi marcada por um processo de adequação da economia brasileira à ordem mundial neoliberal. Como foi visto no Capítulo 3, o setor produtivo nacional passou por um processo de adaptação à concorrência internacional e ao processo de reestruturação do Estado brasileiro e do setor empresarial à agenda econômica neoliberal. Nesse sentido, “[...] na primeira metade da década de 90, a abertura econômica estimulou um processo de reestruturação empresarial e houve, simultaneamente, uma nova fase de internacionalização exportadora das empresas manufatureiras” (IGLESIAS; MOTTA VEIGA, 2002, p. 394). Além disso, a liberalização comercial levou as empresas a considerarem as exportações e o investimento externo direto como estratégias permanentes (IGLESIAS; MOTTA VEIGA, 2002, p. 394).

A segunda metade dos anos 90 foi marcada, inicialmente, pelo aquecimento do mercado doméstico via apreciação da moeda nacional. Isso levou à desaceleração do expansionismo das firmas nacionais, sem, contudo, interromper as estratégias exportadoras (IGLESIAS; MOTTA VEIGA, 2002, p. 395). No entanto, ressaltam os autores, os investimentos externos nesse período estiveram concentrados no Mercosul, “[...] resultado das oportunidades abertas pelo processo de integração, movimento que representou uma nova fase de expansão da internacionalização de firmas brasileiras” (IGLESIAS; MOTTA VEIGA, 2002, p.395)

Observa-se que a década de 90 foi, de fato, um período de grandes transformações para o Estado e para o setor empresarial. O neoliberalismo pautou a agenda econômica do País, levando o empresariado a buscar formas de se manter ativo em um mercado mais competitivo. Desse modo, o processo de integração regional que vinha sendo gestado no âmbito da política externa brasileira acabou consolidando-se como interface para a articulação dos interesses do segmento empresarial e do Estado brasileiro.

### 5.1.1 A consolidação de uma ampla política de internacionalização de empresas nacionais<sup>55</sup>

Em linhas gerais, o processo de internacionalização de empresas brasileiras que antecedeu na chegada de Lula à Presidência da República enquadra-se tanto no Paradigma Eclético de Dunning quanto no modelo de Upssala. Ao se levar em consideração a internacionalização de empresas como um processo gradual, como sustentado pelo modelo upssaliano, é possível observarem-se, na experiência brasileira, empresas nacionais que desenvolveram, gradualmente, estratégias de internacionalização que contemplam a exportação, passando pela instalação de escritórios comerciais no exterior até chegar ao estágio de instalação de subsidiárias produtivas ou mesmo aquisição de empreendimentos em mercados externos.

Na perspectiva do Modelo de Upssala, percebe-se também a opção de investimento de empresas nacionais no entorno regional do País, em especial no Mercosul. Essa realidade se aplica tanto nas estratégias mais ousadas de estabelecimento de plantas produtivas nos países da América do Sul quanto na consolidação da região como mercado exportador. “Supõe-se que as firmas têm melhor conhecimento de seus ambientes mais imediatos. Assim elas procuram alternativas em que possam se sentir o menos estrangeiras possível.” (HEMAIS; HILAL, 2003, p. 111).

Em qualquer dos estágios desse processo de internacionalização, as empresas brasileiras acabam por se aproximar, também, do Paradigma Eclético de Dunning, na medida em que a opção pela internacionalização possa ser concretizada por meio da configuração de uma estratégia efetiva de realização de investimento direto no exterior. Empresas de grande porte com destacada atuação no mercado doméstico, de acordo com o Paradigma Eclético, ponderam sobre suas vantagens de propriedade, localização e internalização.

O Gráfico 6 elenca os principais motivos que levam as empresas a se internacionalizarem.<sup>56</sup> Percebe-se que os dois primeiros motivos (aumentar a competitividade e acompanhar a concorrente e/ou cliente em mercados mundiais) estão mais relacionados com estratégias de internalização ligadas ao Paradigma Eclético de Dunning, enquanto os demais

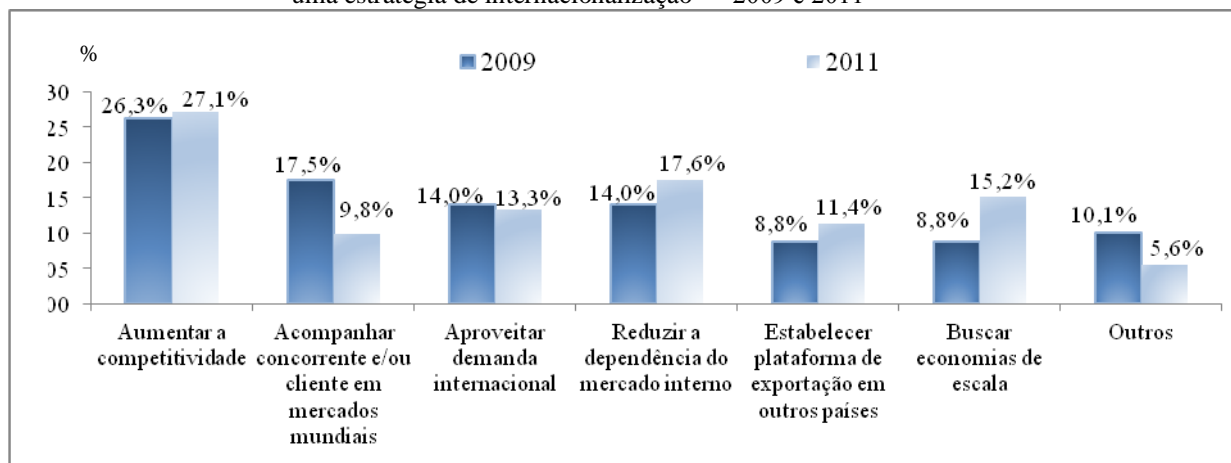
---

<sup>55</sup> É forçoso ressaltar que, dada a existência de um aparato institucional de apoio às exportações brasileiras anterior ao Governo Lula da Silva, a ampla consolidação de uma política de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais entre os anos 2003 e 2010 deu-se com a criação de instrumentos governamentais de apoio ao investimento brasileiro direto no exterior.

<sup>56</sup> Pesquisa feita por meio de questionário em um universo de 150 a 200 empresas. Ver, sobre o tema, Lima e Silva (2011).

motivos envolvem também questões pertinentes às estratégias gradualistas de internacionalização proposta pelo Modelo de Upssala.

Gráfico 6 — Peso das razões que motivam as empresas a buscarem uma estratégia de internacionalização — 2009 e 2011



FONTE: (LIMA; SILVA, 2011).

Ao se considerar, então, a internacionalização como um processo que se inicia com estratégias de exportação e que pode evoluir para uma estratégia agressiva de aquisições ou instalação de plantas produtivas em mercados externos, próximos ou distantes, é possível afirmar que o Estado brasileiro oferecia, até então, instrumentos de apoio ao estágio inicial de internacionalização de firmas nacionais, por meio de seus instrumentos de apoio às exportações<sup>57</sup>.

Ao assumir o governo, a administração do Presidente Lula havia encontrado o aparato institucional de comércio exterior comprometido com o esforço de promover o incremento das exortações brasileiras. Assim, ao analisar os mecanismos de apoio às exportações brasileiras, constata-se que o Governo Lula mantém este apoio estatal ao setor exportador do país e busca ampliar as condições para aumentar a participação do país no mercado mundial. (VALDEZ, 2011, p. 94).

A articulação do processo de integração regional no âmbito da política externa brasileira consolidou a região como área para a inserção de produtos e serviços brasileiros e também de investimentos diretos privados. Dentro desse contexto, o BNDES criou um grupo de trabalho em 2003 para estudar modalidades de apoio ao investimento direto de empresas brasileiras no exterior. Em 2005, o Banco realizou sua primeira<sup>58</sup> operação de financiamento à internacionalização de empresas nacionais (VALDEZ, 2011, p. 97). Dessa forma, no Governo Lula, o Estado brasileiro consolidou o seu aparato institucional de apoio ao comércio exterior

<sup>57</sup> Para maiores informações sobre a estrutura de apoio às exportações brasileiras nos Governos FHC e Lula, ver Valdez (2011).

<sup>58</sup> O BNDES financiou a compra de 85,3% das ações da empresa argentina Swift Armour S. A. pela Friboi (ALEM, CAVALCANTI, 2005, p. 71).

do País, ao oferecer ao setor o instrumento de financiamento ao último estágio de internacionalização da firma, o investimento direto externo.

Assim, em uma abordagem mais ampla sobre políticas estatais de apoio ao comércio exterior, em especial à internacionalização de empresas, é razoável afirmar que o Estado passou a oferecer, a partir de 2005, duas modalidades de apoio à internacionalização de empresas brasileiras: uma direta e outra indireta. Nessa perspectiva mais abrangente do ponto de vista conceitual, toda a relação de comércio exterior (exportação e IED) envolvendo empresas e o Estado passou a ser contemplada por instrumentos oficiais de apoio à internacionalização.

A modalidade indireta de apoio às exportações já existia e foi ampliada ao longo do Governo Lula e contempla tanto as pequenas como as grandes empresas que se mantêm no “processo de internacionalização” por meio da atividade exportadora (Modelo de Upssala). Já a modalidade direta visa ao financiamento de investimento direto no exterior, com vistas à aquisição de ativos e à realização de projetos e investimentos no exterior (Paradigma Eclético de Dunning). Nesta última modalidade, o apoio estatal dá-se pelas linhas de crédito do BNDES para o financiamento de investimentos de empresas nacionais no exterior.

## 5.2 APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: INVESTIMENTO DIRETO DE EMPRESAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR

O BNDES oferece duas modalidades de apoio à internacionalização de empresas nacionais. Esse apoio se dá por meio de operações de renda fixa e de operações de renda variável. Dessa forma, têm-se dois tipos de financiamento. Um destina-se ao financiamento de participação de empresas brasileiras no capital social de empresas estrangeiras (fusões e aquisições); o outro, à aquisição, implantação, ampliação ou modernização de unidades produtivas, canais de comercialização e/ou centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no exterior.<sup>59</sup>

Entre os anos de 2005 e 2014, o BNDES desembolsou US\$ 8,297 bilhões em financiamentos destinados à internacionalização de empresas brasileiras. Esse valor envolve

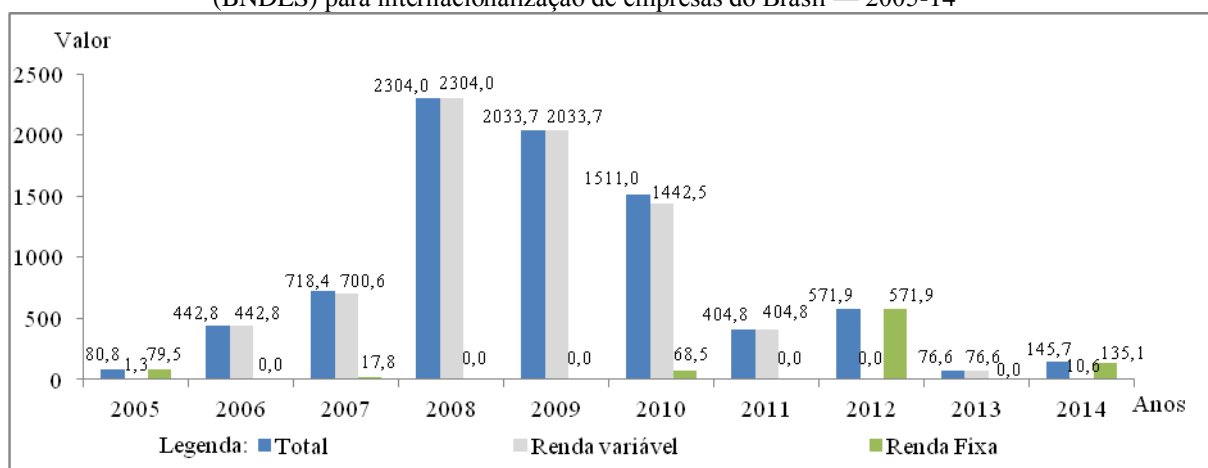
---

<sup>59</sup> O BNDES financia os seguintes investimentos inerentes ao processo de internacionalização de empresas: investimentos em projetos destinados à implantação, ampliação e/ou modernização de unidades no exterior; gastos em comercialização, *marketing* e aquisição de marcas; investimentos e gastos em desenvolvimento tecnológico e capacitação, incluindo a aquisição ou licenciamento de patentes, treinamentos e certificação; participação societária em empresas estrangeiras; capital de giro associado aos investimentos previstos nos itens citados. Mais informações sobre o tema podem ser obtidas no *site* do BNDES: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/internacionalizacao.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/internacionalizacao.html)>.

as operações de renda fixa e as de renda variável. Nesse período, os financiamentos do BNDES estavam condicionados à aquisição por parte de empresas nacionais de participação societária de empresas no exterior, à implantação ou aquisição de unidades produtivas no exterior e a outras atividades relacionadas ao investimento direto de empresas nacionais fora do País.

De acordo com o Gráfico 7, o período de maior desembolso ocorreu durante o segundo mandato do Governo Lula. Entre 2005 e 2010, foram desembolsados US\$ 7,090 bilhões (85,5% do total). Já no primeiro mandato do Governo Dilma, os desembolsos somaram US\$ 1,199 bilhão. No que diz respeito às modalidades de financiamentos, têm-se US\$ 872,8 milhões desembolsados na modalidade renda fixa e US\$ 7,416 bilhões desembolsados por meio de operações de renda variável.<sup>60</sup>

Gráfico 7 — Evolução dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para internacionalização de empresas do Brasil — 2005-14



FONTES DOS DADOS BRUTOS: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016d)

NOTA: Valores em US\$ milhões, convertidos em dólares norte-americanos, utilizando a taxa média anual de câmbio do Banco Central.

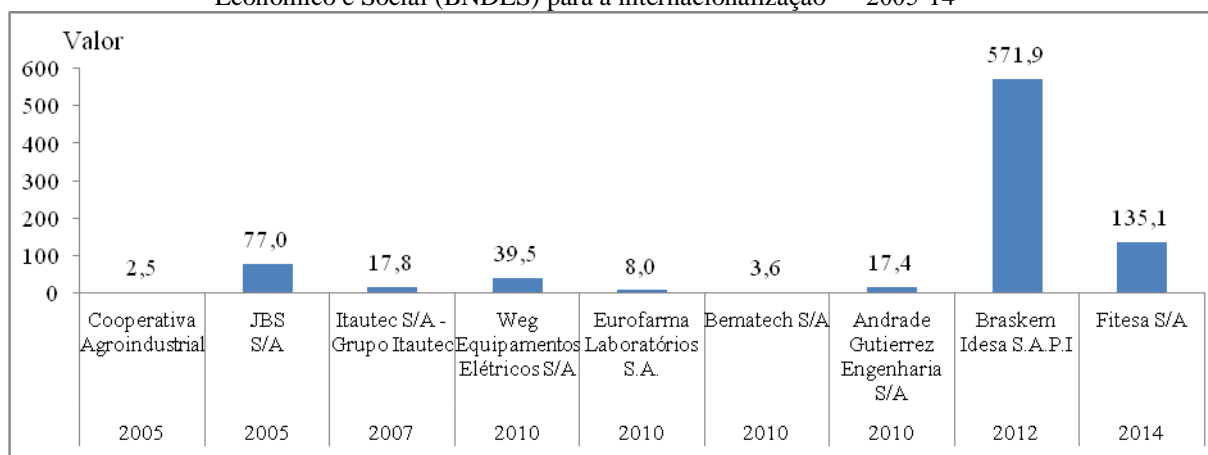
O Gráfico 8 mostra as empresas que, durante o período 2005-14, foram beneficiárias de financiamentos para internacionalização de empresas na modalidade de renda fixa. Nesse contexto, o BNDES apoiou as empresas: Cooperativa Agroindustrial Lar, JBS S/A, Itaotec

<sup>60</sup> De acordo com a Receita Federal do Brasil, os ativos de renda fixa são aqueles cuja remuneração ou retorno de capital pode ser dimensionado no momento da aplicação. Os títulos de renda fixa são públicos ou privados, conforme a condição da entidade ou empresa que os emite. Como títulos de renda fixa públicos citam-se as Notas do Tesouro Nacional (NTNs), os Bônus do Banco Central (BBC), os Títulos da Dívida Agrária (TDAs), bem como os títulos estaduais e municipais. Como títulos de renda fixa privados, aqueles emitidos por instituições ou empresas de direito privado, citam-se as Letras de Câmbio (LCs), os Certificados de Depósito Bancário (CDBs), os Recibos de Depósito Bancário (RDBs) e as Debêntures. Já os ativos de renda variável são aqueles cuja remuneração ou retorno de capital não pode ser dimensionado no momento da aplicação. São eles as ações, as quotas ou quinhões de capital, o ouro, ativo financeiro e os contratos negociados nas bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas. Maiores esclarecimentos podem ser encontrados em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/2006/perguntas/AplicFinanRenFixaRenVariavel.htm>>.



S/A, Weg Equipamentos Eletrônicos S/A, Eurofarma Laboratórios S/A, Bematech S/A, Andrade Gutierrez Engenharia S/A, Braskem Idesa S. A. P. I. e Fitesa S/A.

Gráfico 8 — Empresas beneficiárias e valor dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a internacionalização — 2005-14



FONTE DOS DADOS BRUTOS BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016d)

NOTA: Valores em US\$ milhões, convertidos em dólares norte-americanos, utilizando a taxa média anual de câmbio do Banco Central.

Em 2005, o BNDES apoiou a implantação de duas unidades de armazenamento e beneficiamento de grãos, localizadas em Caaguazu e Alto Paraná, no Paraguai. No mesmo ano, o Banco financiou a aquisição de 75% da participação acionária da Swift Armour Sociedad Anónima argentina, com aporte de capital de giro, visando fortalecer o processo de internacionalização da empresa brasileira. Em 2007, o Banco financiou pesquisa, desenvolvimento e inovação em produtos e processos, realocação com aumento de capacidade produtiva e expansão da atividade internacional da empresa Itautec S/A através da aquisição da empresa distribuidora de produtos de informática nos Estados Unidos e da capitalização de subsidiárias no exterior. Por fim, em 2010, a WEG implantou uma fábrica na Índia para a fabricação de motores de grande porte; a Eurofarma Laboratórios S/A adquiriu o laboratório argentino Quesada Farmaceutica em Buenos Aires; a Bematech realizou investimentos em pesquisa e desenvolvimento, modernização de infraestrutura e sistemas de gestão empresarial, capacitação de recursos humanos e aquisição da empresa norte-americana Logic Controls; o Grupo Andrade Gutierrez fez investimentos para internacionalização do grupo por meio da implementação de planta de dessalinização de água — Projeto Bayovar — no Peru.

No Governo Dilma, o BNDES financiou, em 2012, um projeto de internacionalização da Braskem Idesa S. A. P. I. que visava à implantação de um pólo petroquímico na Cidade de

Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, no Estado de Veracruz, no México, com três plantas produtoras de polietileno, com capacidade para um milhão de toneladas anuais, integradas a uma planta produtora de etileno base etano. Em 2014, a empresa Fitesa S/A, com apoio do BNDES, realizou aquisição de participações societárias detidas pelo grupo Fiberweb nas sociedades sediadas no Brasil, na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Holanda, na Itália, na Alemanha e na Suécia, detentoras, direta ou indiretamente, de unidades de produção de não-tecidos de polipropileno.

Na modalidade renda variável, ações e debêntures das empresas foram subscritas em nome da BNDESPar, subsidiária do BNDES criada em 2002. O artigo 4º da BNDESPar estabelece seu objetivo social:

- I - realizar operações visando à capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — BNDES;
- II - apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão e, ainda, que apresentem perspectivas adequadas de retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade;
- III - apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos, em cujas atividades se incorporem novas tecnologias;
- IV - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital de empresas, e
- V - administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros (BNDESPAR, 2002).

O Quadro 4 mostra a distribuição dos desembolsos do BNDES na forma de apoio estatal à internacionalização de empresas brasileiras no período 2005-14. O total desembolsado foi de US\$ 7,416 bilhões em 23 operações de apoio à internacionalização, envolvendo 18 empresas. Das 23 operações, seis têm os Estados Unidos como destino único da operação das empresas apoiadas pelo BNDES, totalizando um valor de US\$ 1,807 bilhão. Ao se levarem em consideração as operações com destinos múltiplos, os Estados Unidos aparecem em 10 operações.

Percebe-se um forte direcionamento dos investimentos das empresas brasileiras a países desenvolvidos. Ao longo do período, Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Holanda, França, Irlanda do Norte e Canadá foram destinos de US\$ 1,952 bilhão em apoio estatal ao investimento direto de empresas brasileiras. No que diz respeito aos investimentos de empresas brasileiras em países emergentes, o BNDES apoiou o valor total de US\$ 861,10 milhões na América Latina, na Colômbia, na Malásia, no Qatar, no México, na Costa Rica, no Brasil, na Rússia, na Turquia e na Argentina.

Quadro 4 — Características dos desembolsos do BNDES para internacionalização na modalidade renda variável — 2005-14

DATA	EMPRESA	ÁREA DE ATUAÇÃO	DESTINO DO INVESTIMENTO	TIPO DE OPERAÇÃO	OBJETIVO DO INVESTIMENTO	VALOR (US\$ MILHÕES)	FORMAS DE CONTRATO
24/01/2014	Progen	Engenharia	Malásia, Qatar e México, América do Sul	Parceria; Abertura de Filiais	Abertura de filiais no exterior e estabelecimento de joint venture com a empresa finlandesa Metso para atuação na América do Sul.	10,55	Ações
22/04/2013	Padtec	Equipamentos Eletrônicos	Europa	Aquisição	Aquisição de empresas no exterior, com destaque para PT Inovação que visa à atuação junto a clientes europeus.	50,93	Ações
18/04/2013	Iochpe-Maxion	Autopeças	Estados Unidos	Aquisição	Pagar uma parcela do empréstimo tomado o para financiar a compra da norte-americana Hayes Lemmerz, pela qual pagou US\$ 725 milhões.	22,22	Debêntures Conversíveis
03/01/2013	Prática Participações	Bens de Capital	Estados Unidos	Expansão; Abertura de Filial	Consolidação e internacionalização da marca, por meio da participação em feiras no exterior e montagem de escritórios comerciais nos Estados Unidos.	3,43	Ações
22/06/2011	Eneva (MPX)	Energia Elétrica	Colômbia	Expansão	Desenvolvimento Minas CX Colômbia.	404,79	Debêntures Conversíveis
20/12/2010	Cipher	Tecnologia da Informação	Reino Unido	Expansão; Abertura de Filial	Investimentos na estrutura comercial de Londres, infraestrutura, <i>marketing</i> e comercialização e capital de giro; abertura de novos escritórios.	5,68	Ações
15/07/2010	Marfrig	Agroindustrial	Estados Unidos, Europa e Ásia	Aquisição	Aquisição da Keystone.	1436,85	Debêntures Conversíveis
28/12/2009	JBS Friboi	Agroindustrial	Estados Unidos	Aquisição	Aquisição da Pilgrim's.	1747,54	Debêntures Conversíveis
17/11/2009	BRF	Agroindustrial	Brasil	Fusão	Associação Perdigão-Sadia, bem como para a execução de sua estratégia de avançar no processo de internacionalização.	201,01	Ações
22/07/2009	Marfrig	Agroindustrial	Brasil	Aquisição	Aquisição de outros ativos correlatos pertencentes à CARGILL Inc., representada pela SEARA Alimentos Ltda e por afiliadas na Europa e Ásia, incluindo a marca SEARA no Brasil e exterior.	85,13	Ações
23/12/2008	Bertin	Agroindustrial	Egito, Itália, Espanha, Austrália, Alemanha, EUA	Aquisição	Aquisição de empresas, suas marcas e seus canais de distribuição.	1358,64	Ações
18/04/2008	JBS Friboi	Agroindustrial	Estados Unidos e Austrália	Aquisição	Aquisição das empresas Smithfield Beef Group, Five Rivers e Tasman.	541,25	Ações
29/08/2008	Marfrig	Agroindustrial	Reino Unido, Holanda, França e Irlanda do Norte	Aquisição	Aquisição de empresas do grupo OSI no Brasil e na Europa. Na Europa, o grupo Moy Park, a Kitchen Range Foods e a Van Zoonen BV.	388,97	Ações
20/08/2008	Procable	Energia e Telecomunicações	América Latina; filial na Costa Rica	Exportação; Abertura de Filial	Conquistar o mercado latino-americano fornecendo o sistema OPGW e, então, expandir para outros negócios.	10,98	Ações
15/04/2008	Reivax	Equipamentos Eletrônicos	América Latina e Estados Unidos	Expansão	Adaptação de produtos às exigências do mercado externo, plano comercial e de <i>marketing</i> , expansão e adaptação da fábrica.	4,18	Ações
12/09/2007	BRQ	Tecnologia da Informação	Estados Unidos	Exportação; Aquisição	Aquisição de empresa nos Estados Unidos para desenvolver operações offshore diretamente com clientes finais, descentralizar e desenvolver centros de produção com objetivo de melhor atender demandas <i>offshore</i> .	25,74	Ações
27/08/2007	Ci&T	Tecnologia da Informação	Estados Unidos	Aquisição	Aquisição de empresas complementares à atuação da Ci&T para ampliar seu portfólio de produtos para clientes internacionais.	7,69	Ações
06/07/2007	JBS Friboi	Agroindustrial	Estados Unidos e Austrália	Aquisição	Aquisição da empresa Swift & Co.	583,08	Ações
27/06/2007	Ouro Fino Part.	Agroindustrial	América Latina	Abertura de filial	Expansão comercial na América Latina e abertura de filial no México.	53,85	Ações
17/04/2007	Metalfrío	Eletroeletrônica	Rússia, Turquia e México	Expansão; Aquisições	Expansão e investimento na produção interna das unidades em Kaliningrado, na Rússia, e Manisa, na Turquia; Aquisição de alvos estratégicos no México.	30,21	Ações
19/12/2006	Vale	Mineração	Canadá	Aquisição	Amortização parcial dos valores devidos no âmbito do empréstimo-ponte obtido pela Companhia para aquisição do controle acionário da Inco Limited.	382,43	Debêntures Simples
03/08/2006	Ambev	Bebidas	Argentina	Aquisição	Aquisição da totalidade das ações do grupo Beverage Association Corporation (BAC) na Quinsa, maior cervejaria da Argentina.	60,41	Debêntures Simples
14/07/2005	Ci&T	Tecnologia da Informação	Estados Unidos	Exportação; Abertura de filial	Investimentos em P&D, infraestrutura e certificação para competir em mercados internacionais, abertura e manutenção de filial nos Estados Unidos.	1,317	Ações

T o t a l

7.416,87

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016d)

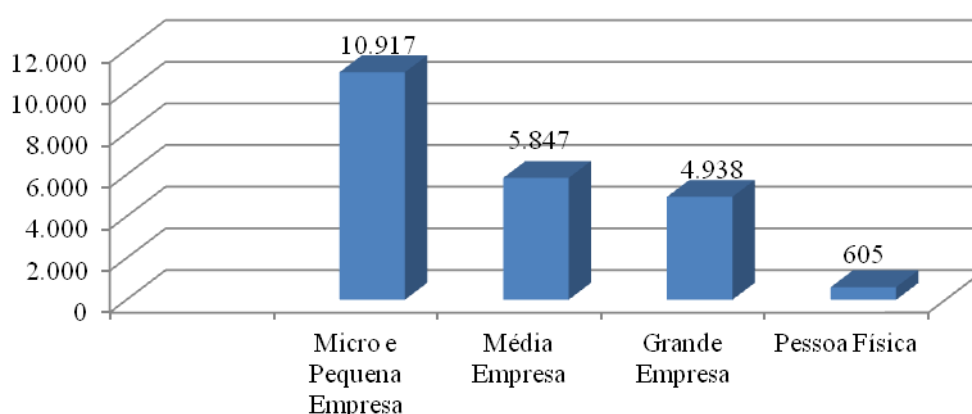
NOTA: Os valores foram convertidos em dólares norte-americanos, utilizando a taxa média anual de câmbio do Banco Central.

O setor agroindustrial, representado pelas empresas JBS Friboi, Marfrig, Ouro Fino Participações, Bertin, BRF, foi beneficiário de US\$ 6,396 bilhões, o equivalente a 86,23% dos desembolsos totais. O setor de tecnologia da informação (BRQ, CI&T e Cipher) foi contemplado com US\$ 40,43 milhões dos desembolsos totais. Os demais setores foram os de engenharia, equipamentos eletrônicos, autopeças, energia elétrica, telecomunicações, equipamentos eletrônicos, eletroeletrônica, mineração e bebidas. As empresas Vale, JBS Friboi, Marfrig, Brertin e BRF foram as empresas que contrataram os maiores financiamentos junto ao BNDES para seus respectivos projetos de internacionalização durante o Governo Lula. No Governo Dilma, o maior financiamento do Banco foi destinado à Eneva (MPX).

### 5.3 APOIO ESTATAL À INTERNACIONALIZAÇÃO VIA FINANCIAMENTO DAS EXPORTAÇÕES

O setor exportador brasileiro é extremamente concentrado. De acordo com o Gráfico 9, a participação média, por porte das empresas, nas exportações brasileiras, nos dois mandatos do Presidente Lula, é de 22.319 firmas exportadoras. Nesse levantamento médio, as micro e pequena empresas representaram um total de 10.917 empresas; as médias empresas, 5.846; e as de grande porte totalizaram 4.938 firmas exportadoras.

Gráfico 9 — Número médio de empresas exportadoras durante o Governo Lula — 2003-11

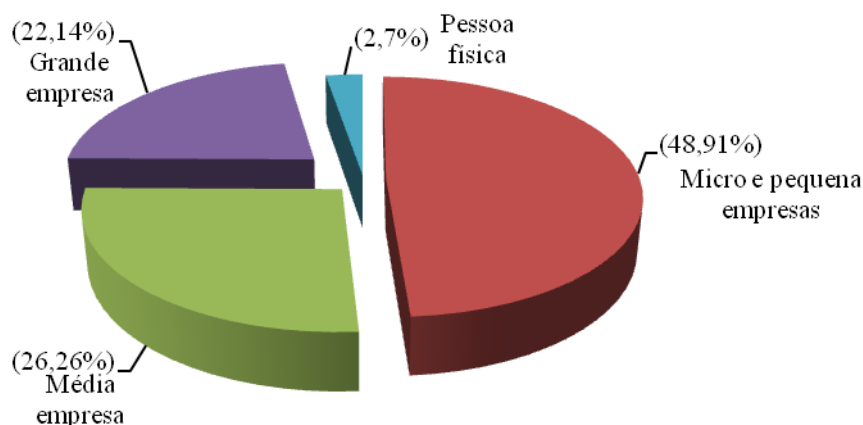


FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

Dito de outra forma, nos dois mandatos do Governo Lula, as micro e pequena empresas representaram 48,91% das firmas exportadoras, sendo responsável por um valor médio exportado de US\$ 2,198 bilhões. O Gráfico 10 mostra que a média empresa obteve

26,26% de participação no total do valor das empresas exportadoras, exportando, em média, US\$ 8,306 bilhões.

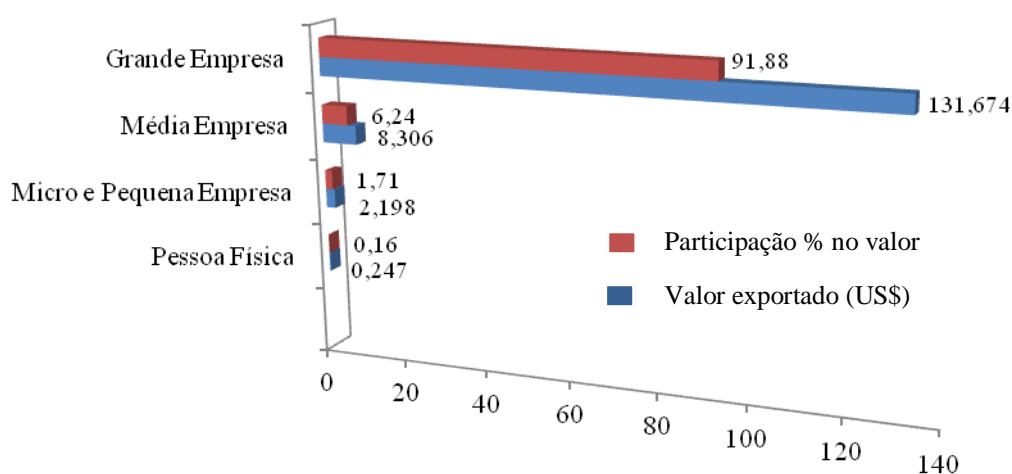
Gráfico 10 — Participação percentual da média das empresas exportadoras no valor total das exportações durante o Governo Lula — 2003-11



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

Por fim, conforme os Gráficos 10 e 11, a grande empresa registrou uma participação média de 22,14% no total do valor das empresas exportadoras do País, responsabilizando-se por um valor médio exportado de US\$ 131,674 bilhões, ou 91,88% do valor médio total das exportações no período. Adicionalmente, a média empresa brasileira representou 6,24%, e as micro e pequena empresas responderam por 1,71% do valor das exportações brasileiras no período 2003-10.

Gráfico 11 — Percentual médio do valor exportado, por porte das empresas, durante o Governo Lula — 2003-11



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

A concentração empresarial no setor exportador torna-se mais evidente, ao se levar em consideração o papel do grande empresariado nacional. Nos mandatos do Presidente Lula, viu-se que o número médio para esse porte de empresa foi de 4.938 empresas exportadoras (Gráfico 9), ou 22,14% do total de empresas exportadoras no país (Gráfico 10). Esse segmento foi responsável por um valor médio exportado de US\$ 131,6 bilhões ou 91,88% do valor exportado no período (Gráfico 11).

A Tabela 12 mostra a concentração das firmas exportadoras, ao se levar em consideração a quantidade de firmas que exportaram valores acima de US\$ 100 milhões no período 2006-10. O valor médio exportado no período foi de US\$ 170,25 bilhões, e o número médio de firmas exportadoras no período foi de 20.270. Desse total de firmas exportadoras, uma pequena, mas surpreendente, média de 228,2 firmas (1,13%) representou um valor médio exportado de US\$ 124,25 bilhões, ou seja, 228,2 firmas exportadoras foram responsáveis por 77,45% do valor médio das exportações no recorte temporal analisado.

Tabela 12 — Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores acima de US\$100 milhões, no Brasil — 2006-10

DISCRIMINAÇÃO	2006		2007		2008	
	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total
Valor total das exportações (1) .....	137,80	100	160,64	100	197,94	100
Número de firmas exportadoras .....	20.951	100	20.889	100	20.408	100
Número de firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 .....	197	0,96	211	1,01	260	1,27
Valor das exportações das firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 (1) .....	93,16	67,61	111,80	69,60	147,77	74,66
DISCRIMINAÇÃO	2009		2010			
	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total		
Valor total das exportações (1) .....	152,99	100	201,91	100		
Número de firmas exportadoras .....	19.823	100	19.278	100		
Número de firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 .....	223	1,12	250	1,3		
Valor das exportações das firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 (1) .....	112,15	73,31	156,39	77,45		

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

(1) Valor das exportações em US\$ bilhões FOB.

Em números absolutos, a Tabela 12 também sustenta a ideia de que o setor exportador é um segmento concentrado em um número reduzido de grandes empresas. No Governo Lula, o número de firmas caiu de 20.951 em 2006 para 19.278 em 2010. Paralelamente a esse evento, o valor exportado aumentou de US\$ 137,8 bilhões para US\$ 201,9 bilhões no mesmo período. Adicionalmente, ainda que o número de firmas que exportaram valores acima de US\$100 milhões tenha aumentado de 197 em 2006 para 250 em 2010, o número médio para o período foi de 228,2 empresas, que foram responsáveis pela participação média de 72,52% do total do valor das exportações nos últimos cinco anos do Governo Lula.

Ao longo do Governo Dilma, a concentração manteve-se como uma característica marcante do setor exportador brasileiro (Tabela 13). Tanto no Governo Lula quanto no Governo Dilma, constata-se uma relação inversa entre o valor total das exportações e o número total de firmas exportadoras. O aumento do valor das exportações contrasta com a diminuição do número total de empresas exportadoras.

Tabela 13 — Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores acima de US\$100 milhões, no Brasil — 2011-15

DISCRIMINAÇÃO	2011		2012		2013	
	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total
Valor total das exportações (1) .....	256,03	100	242,57	100	242,17	100
Número de firmas exportadoras .....	19.194	100	18.630	100	18.809	100
Número de firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 .....	303	1,58	301	1,62	271	1,44
Valor das exportações das firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 (1) .....	207,67	81,11	194,82	80,31	193,65	79,96
DISCRIMINAÇÃO	2014		2015			
	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total	Valor ou Número	Percentual Sobre o Total		
Valor total das exportações (1) .....	229,60	100	191,13	100		
Número de firmas exportadoras .....	44.364	100	20.322	100		
Número de firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 .....	281	0,63	244	1,2		
Valor das exportações das firmas que exportaram acima de US\$ 100.000.000 (1) .....	146,93	64,15	145,64	76,20		

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

(1) Valor das exportações em US\$ bilhões FOB.

Contudo, ao se analisar o valor total das exportações e o número de empresas que exportaram valores acima de US\$ 100 milhões, a relação entre as variáveis é positiva. Os dados da Tabela 13 mostram que a queda gradual do valor total das exportações entre os anos 2011 e 2015 é acompanhada pela redução do número de grandes empresas que exportaram valores acima de US\$ 100 milhões. No Governo Lula, o aumento do número de empresas que exportaram valores acima de US\$ 100 milhões deu-se em um período de crescimento do valor total das exportações.

A participação média dessas empresas no universo de empresas exportadoras durante o Governo Dilma foi de 1,29%, enquanto, no Governo Lula, o mesmo indicador registrou 1,13%. Esse reduzido grupo de empresas foi responsável por uma participação média de 76,34% sobre o valor total das exportações no período 2011-15.

Um segmento empresarial do setor exportador brasileiro que exemplifica a concentração do setor como um todo é o de empresas exportadoras de serviços de engenharia. Castro (2014, p. 61) lembra que, no âmbito externo, “[...] o setor é dominado por um restrito grupo de aproximadamente 15 países e por 300 empresas com reconhecida capacidade técnica e presença assídua na exportação”. O Brasil integra esse grupo composto, em sua maioria, por países desenvolvidos ou emergentes. No cenário doméstico composto por 200 empresas, 10 empresas respondem pelas exportações de serviços de engenharia do País (CASTRO, 2014).

### **5.3.1 O apoio do BNDES às exportações brasileiras**

O BNDES-Exim é o principal instrumento de financiamento às exportações do Banco. Nesse sentido, a instituição oferece financiamento na fase pré-embarque (financiamento à produção de bens e serviços destinados à exportação) e na fase pós-embarque (financiamento de bens e serviços comercializados no exterior). De acordo com as informações obtidas junto à Área Internacional do BNDES, a instituição não financia governos estrangeiros ou projetos em outros países, mas, sim, a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil. Ainda, segundo a instituição,

Em quaisquer das modalidades de apoio à exportação, não há remessa de recursos para o exterior. O importador, ao receber os bens e serviços exportados pela empresa brasileira, em vez de efetuar o pagamento à vista, direto ao exportador, reconhece a dívida correspondente aos bens e serviços exportados e autoriza o BNDES a desembolsar os recursos para o exportador em seu nome, em Reais e no Brasil. Ao desembolsar os recursos ao exportador, o BNDES se torna credor do importador, que efetuará o repagamento da dívida ao BNDES conforme disciplinado no contrato de financiamento (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016d).



De acordo com dados disponibilizados pelo Banco, entre os anos de 2000 e 2015, foram desembolsados US\$ 85.868.170.000,00 nas fases pré e pós-embarque (BNDES, 2016b). A Tabela 14 exhibe as contratações na modalidade *supplier's credit* e *buyer's credit* nos Governos FHC, Lula e Dilma. Segundo dados agregados do BNDES (Tabela 14), a instituição realizou 3.078 contratos de financiamento para exportações, envolvendo 20 países como destino (Angola, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Espanha, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Moçambique, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). Contudo os valores individuais não estão disponíveis.<sup>61</sup> Os dados não abrangem os financiamentos para obras no exterior contratados junto a entes públicos a partir de 2002.

Tabela 14 — Número de contratações referentes a desembolsos do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, por governos do Brasil — 1996-2016

PAÍSES DE DESTINO	GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	GOVERNO DE DILMA ROUSSEF	TOTAL
Angola .....	0	3	3	6
Argentina .....	1.143	179	91	1.413
Bolívia .....	361	3	0	364
Canadá .....	20	0	0	20
Chile .....	29	20	8	57
Colômbia .....	8	0	0	8
Costa Rica .....	20	0	0	20
Cuba .....	11	26	33	70
Equador .....	101	8	0	109
Espanha .....	0	2	0	2
Estados Unidos .....	309	106	13	428
Guatemala .....	0	0	1	1
Jamaica .....	0	3	0	3
México .....	40	25	2	67
Moçambique .....	0	0	1	1
Paraguai .....	47	6	37	90
Peru .....	182	43	3	228
República Dominicana ..	55	9	7	71
Uruguai .....	58	5	16	79
Venezuela .....	31	7	3	41
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.415</b>	<b>445</b>	<b>218</b>	<b>3.078</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016).

NOTA: Essas contratações podem gerar desembolsos por vários anos. Dados até a data de 22/03/2016.

<sup>61</sup> De acordo com o BNDES, foram excluídas da listagem as contratações que permitiam identificar o valor individual das operações, protegidas pelo sigilo advindo de lei ao qual o BNDES está sujeito no exercício de sua atividade-fim, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. Foram excluídas 169 contratações, das quais nenhuma é referente a exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura. O BNDES argumenta, ainda, que está impedido de divulgar informações sobre os desembolsos realizados em razão do sigilo bancário a que está obrigado, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 105/2001, combinado com o artigo 22 da Lei nº 12.527/2011 e com o artigo 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012.

No Governo FHC, foi estabelecido o maior número de contratos, 2415. Nos dois governos subsequentes, têm-se 445 (Governo Lula) e 218 (Governo Dilma) contratos. Durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, percebe-se a concentração das contratações com destino à Argentina (1143), à Bolívia (361), aos Estados Unidos (309), ao Peru (182) e ao Equador (101). No Governo Lula, as operações concentraram-se na Argentina (179), nos Estados Unidos (106), no Peru (43) e em Cuba (11). No Governo Dilma, os principais destinos foram a Argentina (91), o Paraguai (37), Cuba (33), o Uruguai (16) e os Estados Unidos (13). Em linhas gerais, a Tabela 14 evidencia a consolidação das Américas como destino das exportações brasileiras. Contudo vale ressaltar que, nesse período, houve também a consolidação do aparo estatal de apoio às exportações de empresas envolvidas em obras de infraestrutura em países da América do Sul e demais países da América Latina e da África.

É importante ressaltar que as mudanças no estatuto do BNDES que permitiram a instituição oferecer essa modalidade de financiamento ocorreram em outubro de 2002. Assim, o primeiro contrato de exportação de serviços brasileiros de engenharia foi o da empresa Construtora Andrade Gutierrez S/A para a República Dominicana, no valor de US\$ 129,089 milhões. A Tabela 15 mostra os valores dos contratos, por país, ao longo dos Governos FHC, Lula e Dilma.

A participação da Argentina, de Angola, da Venezuela, da República Dominicana, do Equador, de Cuba e de outros países da América Latina e da África foi muito influenciada pela contratação de operações de apoio às exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção junto ao BNDES. De acordo com os dados disponíveis no *site* oficial da instituição, de dezembro de 2002 a 2015, foram realizados 575 contratos desse tipo, totalizando o valor de US\$ 14,086 bilhões no período. Ressalta-se que a Tabela 15 traz os valores referentes às contratações. Conforme informação obtida junto à área internacional do BNDES, as contratações podem gerar desembolsos por vários anos após a data de assinatura dos contratos.

Tabela 15 — Valor das contratações de financiamento às exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção junto a entes públicos no exterior, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, por governos do Brasil — 2002-15

(US\$)				
PAÍSES DE DESTINO	GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF	TOTAL POR PAÍS
Angola .....	-	1.670.800.607	2.320.137.885	3.990.938.492
Argentina .....	-	1.216.873.008	844.818.051	2.061.910.059
Costa Rica .....	-	-	44.233.963	44.233.963
Cuba .....	-	167.025.841	679.910.550	846.936.391
Equador .....	-	-	227.197.110	227.197.110
Gana .....	-	-	215.854.892	215.854.892
Guatemala .....	-	-	280.000.000	280.000.000
Honduras.....	-	-	145.000.000	145.000.000
Moçambique .....	-	-	445.000.000	445.000.000
República Dominicana ..	129.089.385	692.317.264	1.776.479.984	2.597.886.633
Venezuela .....	-	1.690.613.487	1.541.034.725	3.231.648.212
<b>TOTAL .....</b>	<b>129.089.385</b>	<b>5.437.630.207</b>	<b>8.519.667.160</b>	<b>14.086.386.752</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016e).

Os dados da Tabela 16 mostram os Estados Unidos como o principal destino das exportações de bens e serviços financiados pelo BNDES entre os anos de 1998 e 2015, incluindo-se aí as exportações de serviços de engenharia a partir de 2002. Durante todo o período, foram desembolsados US\$ 34,749 bilhões. O país norte-americano foi o primeiro país destino das exportações apoiadas pelo Banco, acumulando um valor aproximado de US\$15 bilhões, 43,06% do total desembolsado pela instituição na modalidade pós-embarque. Em seguida, têm-se a Argentina (9,99%), Angola (9,78%), a Venezuela (9,78%), os Países Baixos (4,23%), a República Dominicana (4,09%), o Equador (2,54%), Cuba (2,49%), o Reino Unido (1,86%) e o Peru (1,85%).

Tabela 16 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque — 1998-2015

PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO		PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO	
	Valor (US\$ 1.000)	Participação (%)		Valor (US\$ 1.000)	Participação (%)
1º Estados Unidos .....	14.964.137	43,06	24º Paraguai .....	164.408	0,42
2º Argentina .....	3.471.960	9,99	25º Uruguai .....	109.143	0,31
3º Angola .....	3.397.705	9,78	26º China .....	80.243	0,23
4º...Venezuela .....	2.223.298	6,40	27º Japão .....	80.080	0,23
5º...Países Baixos .....	1.468.402	4,23	28º Gana .....	78.969	0,23
6º República Dominicana	1.422.097	4,09	29º Panamá .....	55.198	0,16
7º Equador .....	882.876	2,54	30º África do Sul .....	53.064	0,15
8º Cuba .....	864.653	2,49	31º Cazaquistão .....	50.552	0,15
9º Reino Unido .....	644.746	1,86	32º Costa Rica .....	48.294	0,14
10º Peru .....	642.070	1,85	33º Suíça .....	39.108	0,11
11º Polônia .....	548.830	1,58	34º Emirados Árabes .....	36.000	0,10
12º Chile .....	479.037	1,38	35º Portugal .....	32.856	0,09
13º México .....	456.818	1,31	36º Montenegro .....	32.443	0,09
14º Espanha .....	388.050	1,12	37º Colômbia .....	27.794	0,08
15º França .....	331.927	0,96	38º Jamaica .....	23.903	0,07
16º Itália .....	256.090	0,74	39º Honduras .....	22.553	0,06
17º Canadá .....	254.514	0,73	40º Guiné Equatorial .....	11.140	0,03
18º Ilhas Cayman .....	243.385	0,70	41º Noruega .....	9.770	0,03
19º Irlanda .....	205.432	0,59	42º Suécia .....	5.964	0,02
20º Moçambique .....	188.332	0,54	43º Alemanha .....	483	0,00
21º Guatemala .....	167.895	0,48	44º Zimbábue .....	248	0,00
22º Bolívia .....	151.421	0,44	45º Bahamas .....	217	0,00
23º El Salvador .....	151.034	0,43	<b>TOTAL</b> .....	34.749.142	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

NOTA: Inclui exportação de serviços de engenharia a partir de 2002.

No Governo FHC, percebe-se uma maior diversificação do destino dos desembolsos do BNDES (Tabela 17). Os Estados Unidos concentraram 64,23% das exportações financiadas pelo banco estatal brasileiro. Quanto aos demais desembolsos, a América Latina recebeu 18,86% das exportações financiadas pelo BNDES; e a Europa, 12,96%. Nesse período, conforme os dados da instituição,<sup>62</sup> o apoio do BNDES destinou-se, principalmente, às exportações de bens de capital no valor de US\$ 7,885 bilhões para todas as regiões. Quanto ao setor de infraestrutura, foram desembolsados US\$ 368,799 milhões para as exportações de empresas brasileiras na América do Sul.

<sup>62</sup> Para maiores informações sobre o assunto, ver **Desembolsos BNDES Pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso.** (BNDES, 2016b)

Tabela 17 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Fernando Henrique Cardoso — 1998-2002

PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO		PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO	
	Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)		Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)
1º Estados Unidos .....	5.340.490	64,23	18º Colômbia .....	27.235	0,33
2º Países Baixos .....	696.606	8,38	19º Chile .....	25.889	0,31
3º Argentina .....	447.463	5,38	20º Itália .....	17.123	0,21
4º...Equador .....	376.264	4,53	21º Jamaica .....	16.739	0,20
5º...Ilhas Cayman .....	233.720	2,81	22º México .....	13.079	0,16
6º Reino Unido .....	196.004	2,36	23º Canadá .....	11.711	0,14
7º Venezuela .....	189.504	2,28	24º Noruega .....	9.770	0,12
8º Bolívia .....	148.773	1,79	25º África do Sul .....	9.709	0,12
9º Peru .....	97.483	1,17	26º Suécia .....	5.964	0,07
10º República Dominicana	81.235	0,98	27º Costa Rica .....	5.629	0,07
11º França .....	79.608	0,96	28º Angola .....	1.768	0,02
12º Uruguai .....	77.287	0,93	29º Panamá .....	792	0,01
13º China .....	54.829	0,66	30º Alemanha .....	420	0,01
14º Paraguai .....	39.266	0,47	31º Zimbabue .....	248	0,00
15º Suíça .....	39.108	0,47	32º Espanha .....	54	0,00
16º Cuba .....	37.853	0,46	<b>TOTAL</b> .....	8.314.466	100,00
17º Portugal .....	32.856	0,40			

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

NOTA: Inclui exportação de serviços de engenharia a partir de 2002.

No Governo Lula, 42,25% dos desembolsos do apoio estatal às exportações tiveram os Estados Unidos como destino principal (Tabela 18). Os países da América Latina responderam por 29,60% dos desembolsos, destacando-se aí a Argentina como destino de 11,23% das exportações das empresas brasileiras apoiadas pelo BNDES. A Europa, a África e a Ásia registram, respectivamente, 14,79%, 10,67% e 0,92%. No que tange às exportações de bens de capital, o BNDES financiou o valor total de US\$ 10,845 bilhões, destinados a todas as regiões.

Tabela 18 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva — 2003-10

PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO		PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO	
	Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)		Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)
1º Estados Unidos .....	6.563.190	42,45	20º Panamá .....	54.231	0,35
2º Argentina .....	1.736.527	11,23	21º Paraguai .....	52.648	0,34
3º Angola .....	1.602.898	10,37	22º Emirados Árabes .Uni- dos .....	36.000	0,23
4º República Dominicana	832.731	5,39	23º África do Sul .....	34.843	0,23
5º...Países Baixos .....	771.796	4,99	24º Montenegro .....	32.443	0,21
6º Venezuela .....	627.951	4,06	25º China .....	25.423	0,16
7º Polônia .....	425.548	2,75	26º Irlanda .....	13.762	0,09
8º Chile .....	412.914	2,67	27º Guiné Equatorial .....	11.140	0,07
9º Equador .....	305.483	1,98	28º Uruguai .....	10.549	0,07
10º Espanha .....	299.295	1,94	29º Ilhas Cayman .....	9.665	0,06
11º França .....	252.318	1,63	30º Jamaica .....	7.163	0,05
12º Reino Unido .....	252.230	1,63	31º Bolívia .....	2.648	0,02
13º Canadá .....	242.804	1,57	32º Colômbia .....	560	0,00
14º Itália .....	238.967	1,55	33º Bahamas .....	217	0,00
15º Cuba .....	157.898	1,02	34º Costa Rica .....	74	0,00
16º Peru .....	156.649	1,01	35º Alemanha .....	62	0,00
17º El Salvador .....	150.369	0,97	36º Honduras .....	62	0,00
18º Japão .....	80.080	0,52	<b>TOTAL</b> .....	15.459.534	100,00
19º México .....	58.394	0,38			

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

NOTA: Inclui exportação de serviços de engenharia a partir de 2002.

No Governo Dilma, chama atenção o aumento dos desembolsos para o financiamento das exportações de empresas brasileiras para a África, consolidando a região como importante mercado para a exortação de serviços de engenharia de empresas nacionais (Tabela 19). Nesse período a região respondeu por 18,78% dos recursos desembolsados. Da mesma forma, a América Latina apresentou aumento de sua participação como destino dos desembolsos, alcançando 47,34% dos desembolsos. Os Estados Unidos registraram 27,89%; e a Europa, 5,47%.

Tabela 19 — Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque, no governo de Dilma Rousseff — 2010-15

PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO		PAÍSES DE DESTINO	DESEMBOLSOS POR DESTINO	
	Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)		Valor (US\$ 1.000)	Parti- cipa- ção (%)
1º Estados Unidos .....	3.060.457	27,89	14º Polônia .....	123.283	1,12
2º Angola .....	1.793.039	16,34	15º Espanha .....	88.701	0,81
3º Venezuela .....	145.843	12,81	16º Gana .....	78.969	0,72
4º Argentina .....	1.287.971	11,74	17º Paraguai .....	54.494	0,50
5º...Cuba .....	668.903	6,09	18º Cazaquistão .....	50.552	0,46
6º República Dominicana	508.131	4,63	19º Costa Rica .....	42.591	0,39
7º Peru .....	387.938	3,53	20º Chile .....	40.234	0,37
8º México .....	385.346	3,51	21º Honduras .....	22.492	0,20
9º Equador .....	201.129	1,83	22º Uruguai .....	21.308	0,19
10º Reino Unido .....	196.512	1,79	23º África do Sul .....	8.512	0,08
11º Irlanda .....	191.670	1,74	24º El Salvador .....	665	0,01
12º Moçambique .....	188.332	1,72	25º Panamá .....	175	0,00
13º Guatemala .....	167.895	1,53	<b>TOTAL</b> .....	<b>10.975.142</b>	<b>100,00</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

NOTA: Inclui exportação de serviços de engenharia a partir de 2002.

Tanto no Governo Lula quanto no Governo Dilma, o protagonismo da América Latina e da África como destino dos desembolsos do BNDES pode ser explicado pela demanda desses países por serviços de engenharia e construção, principalmente aqueles do âmbito dos projetos de infraestrutura desses países. Contudo, de acordo com a Tabela 20, cabe destacar que, ainda que venha apresentando uma participação decrescente ao longo dos últimos anos, o setor de bens de capital figura como o principal setor beneficiado pelos desembolsos do BNDES.

Tabela 20 — Valor das exportações financiadas, por categoria, pelo BNDES na Modalidade BNDES-Exim pós-embarque — 1998-2015

(US\$ 1.000)

SETORES	GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	GOVERNO DE DILMA REUSSEFF	TOTAL DO PERÍODO 1998-2015
Obras de infraestrutura — América do Sul .....	368.799	2.209.564	2.406.655	4.985.018
Obras de infraestrutura — Demais da América da América Latina.....	0	764.135	1.304.955	2.069.090
Obras de infraestrutura — África.....	0	1.573.203	1.948.288	3.521.491
Bens de capital — todas as regiões .....	7.885.390	10.845.133	5.181.534	23.912.057
Outros setores — todas as regiões .....	60.278	67.500	133.709	261.487
<b>Total</b> .....	<b>8.314.466</b>	<b>15.459.534</b>	<b>10.975.142</b>	<b>34.749.142</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016b).

#### 5.4 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS COMO ELEMENTO MITIGADOR DE VULNERABILIDADE EXTERNA

As políticas de apoio à internacionalização de empresas nacionais, do ponto de vista macroeconômico, atuam, no médio e longo prazos, como elementos redutores das vulnerabilidades das contas externas do país. Nesse sentido, destacam-se o incremento das exportações via comércio intrafirma e remessas de lucros da filial no exterior para a matriz no país de origem.

No curto prazo, é razoável que se espere uma redução das exportações domésticas por parte das empresas nacionais que se instalam em outros países, no entanto, nos médio e longo prazos, essa situação tende a ser revertida pelo incremento do comércio intrafirma. Iglesias e Motta Veiga (2002) abordam o dilema da seguinte forma:

Por exemplo, os investimentos que têm como objetivo aumentar o espaço no mercado externo (*trade and distribution*) ou aumentar a produtividade da firma (*efficiency-seeking*) tendem a aumentar as exportações e a eficiência da firma investidora. Os investimentos feitos para obter insumos melhores e de forma mais econômica (*resource-seeking*) normalmente não têm um impacto direto sobre as suas exportações da firma investidora e do país emissor, podendo contribuir para o aumento das importações” (IGLESIAS, MOTTA VEIGA, 2002, p. 424).

Para Macadar (2008, p. 32), o fato de o comércio intrafirma ser uma das categorias do comércio internacional que mais cresce reforça o potencial de ampliação das exportações da matriz para a subsidiária no exterior.

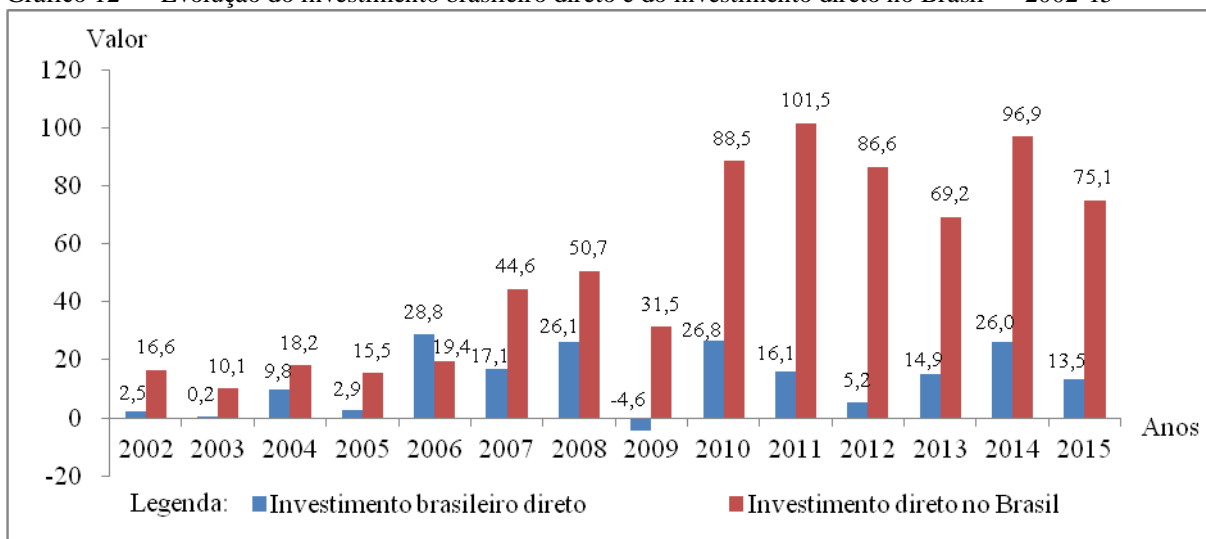


Por fim, Além e Madeira (2010, p. 43) ressaltam os encadeamentos do comércio intrafirma no país investidor. Para os autores, “[...] a partir do comércio intrafirma, pode haver o incentivo ao desenvolvimento de fornecedores no país de origem; estes, por sua vez, podem subcontratar uma série de micro, pequenos e médios produtores naquele país (país de origem)”. No que diz respeito ao impacto direto da internacionalização das firmas sobre as exportações, Além e Madeira (2010, p. 44) lembram que, entre 1966 e 1987, as multinacionais norte-americanas conseguiram manter suas posições no mercado externo, enquanto, no mesmo período, as exportações totais dos Estados Unidos apresentaram uma queda de 20%. Adicionalmente, os autores citam também o caso das multinacionais suecas que estabilizaram suas posições nos mercados internacionais e mantiveram alta propensão a exportar acima de 50% entre os anos de 1965 e 1990. No mesmo período, as empresas suecas não internacionalizadas tiveram uma propensão a exportar entre 33% e 35%.

Outro impacto positivo da internacionalização de empresas nacionais sobre as contas externas do país diz respeito aos componentes do Investimento Externo Direto. Nos últimos anos, o aumento do volume de investimento brasileiro direto foi expressivo. De acordo com o Gráfico 12, o valor saiu de um patamar de US\$ 2,5 bilhões em 2002 e atingiu US\$ 13,5 bilhões em 2015. Nesse período de 13 anos, pode-se dizer que houve uma mudança significativa. Entre 2010 e 2015, o volume de investimento esteve acima de US\$ 10 bilhões, com exceção do ano de 2012, em que o valor registrado foi de US\$ 5,2 bilhões, valor maior do que o da média dos primeiros cinco anos do período.

O Gráfico 12 mostra que, no último ano do Governo FHC e nos três primeiros anos do Governo Lula, o valor médio do investimento brasileiro direto foi de US\$ 3,86 bilhões. Já a partir do último ano do primeiro mandato do Presidente Lula até o fim de seu segundo mandato, em 2010, esse valor médio foi de US\$ 18,84 bilhões. O processo de consolidação do aumento histórico desse indicador iniciou-se em 2006, justamente no ano em que o IDE superou o IED em, aproximadamente, US\$ 10 bilhões.

Gráfico 12 — Evolução do investimento brasileiro direto e do investimento direto no Brasil — 2002-15

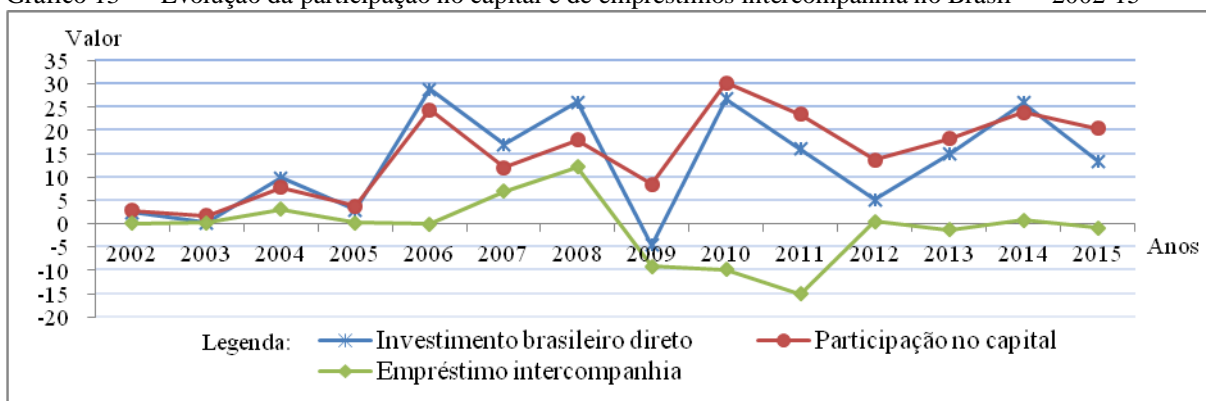


FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016a).

NOTA: Valores em US\$ bilhões.

A partir dos dados referentes ao comportamento do IDE brasileiro, observa-se o comportamento de dois de seus principais componentes: a participação no capital social e os empréstimos intercompanhia. No Gráfico 13, o investimento brasileiro direto representa o saldo das movimentações dos empréstimos intercompanhia e de participação no capital. A participação no capital representa o investimento de empresas brasileiras em fusões ou aquisições de empresas no exterior. Já os empréstimos intercompanhia mostram o volume de recursos transacionados entre as empresas matrizes no Brasil e suas subsidiárias no exterior.

Gráfico 13 — Evolução da participação no capital e de empréstimos intercompanhia no Brasil — 2002-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016a).

NOTA: Valores em US\$ bilhões.

Durante o Governo Lula, em seus dois mandatos, o valor médio da participação no capital foi de US\$ 13,33 bilhões. No período posterior, no Governo Dilma, esse indicador foi de US\$ 19,95 bilhões. Esse aumento significativo, apesar das oscilações ao longo do período, evidencia a consolidação de fusões e aquisições no exterior como estratégia de

internacionalização por parte de firmas brasileiras. Os dados do Banco Central mostram que, no Governo FHC, o valor médio anual de participação no capital foi de US\$ 2,04 bilhões. Tanto em um cenário de maior aquecimento da economia doméstica, como foi o caso do Governo Lula, quanto em um cenário de forte desaceleração, como no Governo Dilma, a tendência foi de crescimento da participação no capital como componente do investimento direto brasileiro.

Os empréstimos intercompanhia, importante componente para se avaliar o investimento brasileiro direto, mostram o fluxo de investimento e desinvestimento nas relações entre a empresa matriz, no Brasil, e sua filial no exterior. Entre 2002 e 2005, tem-se um valor médio de saídas anuais (matriz-filial no exterior) de US\$ 910 milhões. De 2006 a 2008, esse valor se eleva para US\$ 8,2 bilhões. Entre 2009 e 2012, consolidou-se um período de reversão desse fluxo de empréstimos (filial no exterior-matriz) com um valor médio de US\$ 8,36 bilhões anuais. Entre 2012 e 2015, esse fluxo de desinvestimento estabilizou-se em um patamar médio de US\$1,47 bilhão anual.

A Tabela 21 mostra que a composição dos investimentos brasileiros no exterior vem apresentando maior concentração nos setores da indústria e de serviços<sup>63</sup> a partir do ano de 2006. O destaque para o Setor Primário ficou por conta do ano de 2006, quando a Companhia Vale comprou 75,6% das ações da mineradora canadense Inco pelo valor de US\$ 13,3 bilhões, tornando-se, naquele momento, a segunda maior mineradora do Mundo, atrás somente da australiana BHP Billiton (VALE..., 2006). Na indústria e nos serviços, o investimento médio foi de US\$ 5,54 bilhões e US\$ 11 bilhões anuais em cada um dos respectivos setores.

---

<sup>63</sup> De acordo com as classificações do IBGE, as *holdings* não financeiras são empresas controladoras (controle acionário) de um grupo de empresas com atividades predominantemente não financeiras. Já os serviços financeiros e as atividades auxiliares compreendem as atividades com finalidade de criar, coletar, intermediar e redistribuir recursos financeiros próprios ou de terceiros sob sua responsabilidade.

Tabela 21 — Participação no capital das saídas de Investimento Direto no Exterior, por setor, do Brasil — 2006-15

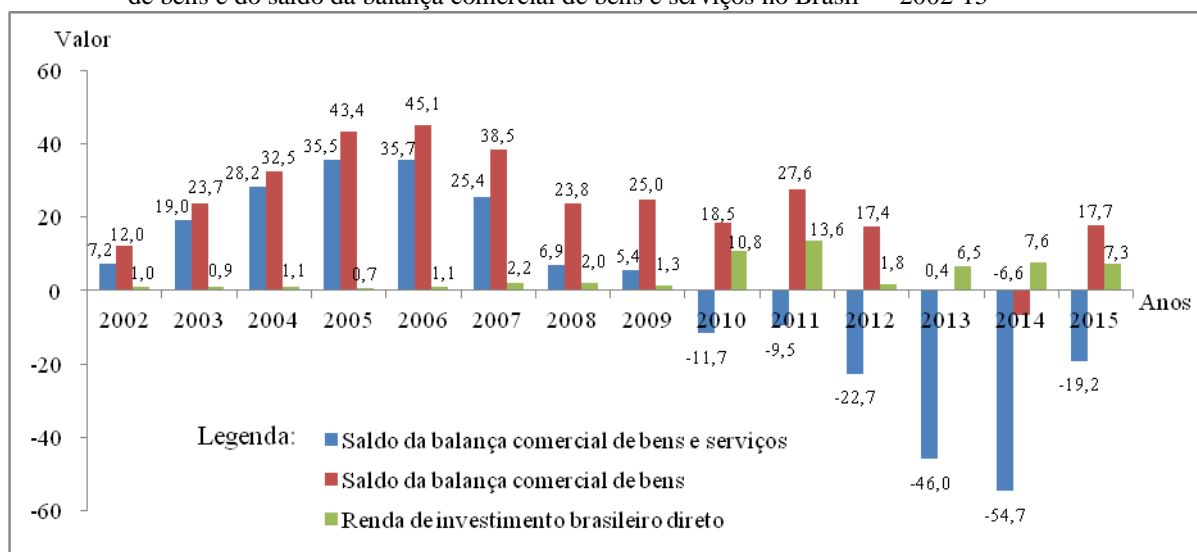
	(US\$ bilhões)									
DISCRIMINAÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total da participação no capital</b> .....	24,41	12,13	18,02	8,46	30,28	27,47	13,71	18,20	23,89	20,42
Agricultura, pecuária e extrativa mineral .....	16,16	0,29	0,85	0,56	2,47	0,84	1,21	1,81	2,04	0,76
.....										
Indústria .....	3,39	5,23	7,98	2,88	10,30	7,86	5,69	4,21	3,37	4,45
Setor Serviços .....	4,85	6,60	9,19	5,02	17,50	14,76	6,80	12,18	18,11	14,99
Serviços financeiros — holdings não financeiras .....	1,20	20,00	3,64	1,27	2,46	8,75	2,33	5,82	4,62	2,72
Serviços financeiros e atividades auxiliares .....	2,59	3,10	3,69	1,97	12,41	2,42	2,32	2,86	7,88	10,88

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016b).

Por fim, as rendas de investimento brasileiro direto vêm-se constituindo em um importante elemento legitimador da pertinência de políticas estatais de apoio à internacionalização de empresas nacionais. Ainda que parte dessa renda possa ser reinvestida na filial no exterior, como muitas vezes acontece, o restante retorna ao Brasil na forma de lucros e dividendos, contribuindo para reduzir vulnerabilidades das contas externas do País.

O Gráfico 14 apresenta a evolução da renda de investimento brasileiro direto no balanço de pagamentos do País. Assim como as variáveis anteriormente observadas (IDE, participação no capital e empréstimos intercompanhia), as rendas de investimentos também aumentaram a partir do ano de 2006. De 2002 a 2006, o valor médio das rendas anuais foi de US\$ 950 milhões e, no período 2007-10, o valor médio foi de US\$ 4 bilhões. O incremento dos valores no último período deu-se pelo recorde histórico da série até o ano de 2010, quando se atingiu o valor de US\$ 10,8 bilhões. De 1995 a 2010, o valor médio de rendas de investimento direto brasileiro foi de US\$ 1,71 bilhão. Por fim, o último período da série, 2011-15, apresenta um valor médio anual de US\$ 7,35 bilhões, sendo que o recorde de toda a série aconteceu no ano de 2011, com o registro de US\$ 13,6 bilhões. Nos demais anos, têm-se US\$ 1,8 bilhão em 2012, US\$ 6,5 bilhões em 2013, US\$ 7,6 bilhões em 2014 e 2015 US\$ 7,3 bilhões em 2015.

Gráfico 14 — Comportamento da renda de investimento brasileiro direto, do saldo da balança comercial de bens e do saldo da balança comercial de bens e serviços no Brasil — 2002-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016a).

NOTA: Valores em US\$ bilhões.

Assim, ao se considerar o potencial da renda de investimento brasileiro direto como variável mitigadora de vulnerabilidades do balanço de pagamentos, percebe-se que as políticas de internacionalização de empresas nacionais, por meio de apoio ao investimento direto e também às exportações, contribuem indiretamente para o fortalecimento das contas externas do País.

Os superávits comerciais são, tradicionalmente, o principal instrumento de redução das restrições externas do balanço de pagamentos. Os dados do Gráfico 14 confirmam essa tradição, mas mostram, por outro lado, a consolidação da crescente importância da renda de investimento brasileiro direto para o balanço de pagamentos. Tal relevância é percebida, ao se comparar justamente os superávits das balanças comerciais de bens e a de bens e serviços com a renda de investimento brasileiro direto.

Os superávits comerciais alcançaram os maiores patamares nos anos de 2005 e 2006, registrando, respectivamente, US\$ 43,4 bilhões e US\$ 45,1 bilhões. Considerando-se o comércio de serviços para esses dois anos, têm-se US\$ 35,5 e US\$ 35,7 bilhões de superávits. Ao mesmo tempo em que se tem um processo de redução do superávit comercial de mais de 50% de 2007 a 2010, destaca-se o crescimento das rendas do investimento brasileiro direto, com o valor médio já mencionado de US\$ 4 bilhões. Ressalta-se, ainda, que as rendas provenientes do investimento brasileiro direto se consolidaram como componente relevante na diminuição das restrições do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que se constatarem superávits comerciais de bens e serviços decrescentes (US\$ 25,4 bilhões em 2007, US\$ 6,9 bilhões em 2008 e US\$ 5,4 bilhões em 2009) e expressivos déficits entre os

anos de 2010 e 2015. Em 2013, o superávit comercial de bens foi de apenas US\$ 400 milhões. No ano seguinte, 2014, registrou-se déficit de US\$ 6,6 bilhões, voltando a registrar superávit, em 2015, de US\$ 17,7 bilhões. De 2012 a 2015, as rendas de investimento brasileiro direto alcançaram a soma de US\$ 23,14 bilhões.

Os impactos indiretos da internacionalização de empresas nacionais, tanto por meio do aumento do desempenho exportador das firmas quanto pelo aumento da renda recebida do exterior, apontam a relevância de políticas públicas de apoio à inserção internacional de empresas nacionais. Como ficaram evidenciadas no capítulo anterior, as políticas estatais de apoio à internacionalização de empresas nacionais não são estratégias exclusivas dos países emergentes. No caso brasileiro, o País passou a operar seu primeiro instrumento de apoio ao investimento brasileiro direto no exterior em 2005, por meio da modalidade internacionalização de empresas do BNDES.

## 5.5 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais, por meio do financiamento do investimento direto no exterior ou das exportações de firmas brasileiras, consolidou-se como instrumento operacional da política externa brasileira no âmbito de sua estratégia de cooperação sul-sul. Para Leite (2011, p. 76), a cooperação sul-sul trata de um conceito da década de 50 que diz respeito à coordenação de políticas entre países em desenvolvimentos com vistas à articulação conjunta de problemas e interesses comuns que derivam de situações objetivas. Para a autora, a cooperação sul-sul

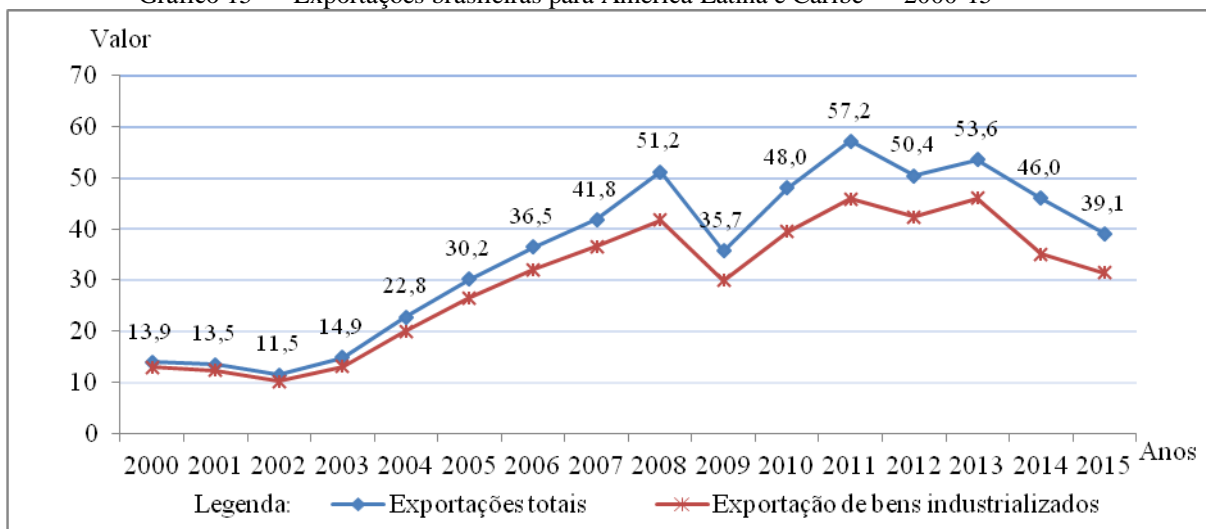
Nasce da percepção da vulnerabilidade de um grupo de países, cujas ações se encontram estrangidas por estruturas internas e externas. A fim de mitigar a distribuição assimétrica de poder e de garantir maior bem-estar econômico e controle político em bases autônomas, esse conjunto opta pela cooperação entre si. Tal cooperação significa coordenação de políticas, a partir do reconhecimento de que, agindo isoladamente, esses Estados obteriam resultados menos satisfatórios. Associando-se, possuem melhores chances de êxito no atendimento de suas demandas autointeressadas (LEITE, 2011, p. 76).

No âmbito das políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas, as razões elencadas pelos Estados para a implementação desse tipo de política respaldam-se nos argumentos de aproximação com países de maior potencial de crescimento econômico, de promoção de acordos regionais de comércio, de celebração de acordos bilaterais de comércio,

de aproximação com os Estados Unidos, o Japão e países europeus, de celebração de acordos de cooperação com a África, a América Latina e o Caribe (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013, p. 14). Nesse sentido, percebe-se que a política externa brasileira para a América Latina e a África criou espaços para o aprofundamento da inserção comercial de empresas brasileiras durante os Governos Lula e Dilma. A consolidação da América Latina e da África como mercado para as exportações brasileiras deu-se por meio da articulação de políticas direcionadas ao estreitamento dos laços políticos e comerciais do Brasil com essas regiões.

Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o valor das exportações brasileiras para a América Latina e Caribe (incluindo o Mercosul), aumentou de US\$ 13,9 bilhões em 2000 para US\$ 39 bilhões em 2015. Nesse período, o valor exportado chegou a atingir US\$ 51,9 bilhões em 2008 e US\$ 57,1 em 2011. O Gráfico 15 mostra que, entre 2000 e 2002, o valor médio das exportações anuais foi de US\$ 12,9 bilhões. Durante os dois mandatos do Presidente Lula, o valor médio das exportações anuais atingiu US\$ 35,1 bilhões. No Governo Dilma, o valor médio das exportações anuais das empresas brasileiras para a América Latina foi de US\$ 49,2 bilhões.

Gráfico 15 — Exportações brasileiras para América Latina e Caribe — 2000-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASIL, 2016b)

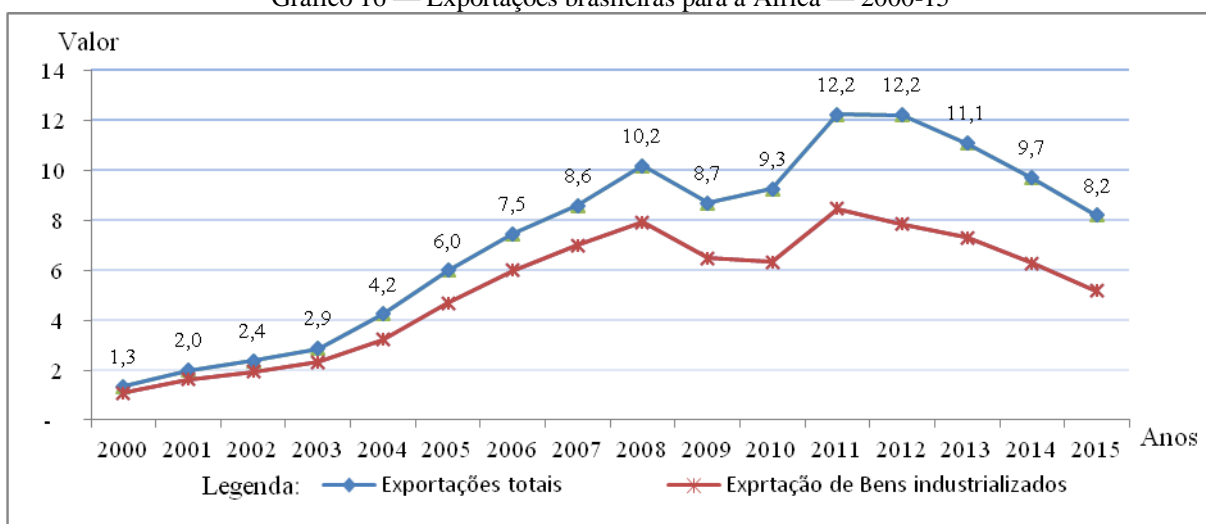
NOTA: Valores em US\$ bilhões.

Percebe-se também que a região se consolidou, ao longo de todo o período, como importante mercado para os produtos industrializados do Brasil. No capítulo anterior, viu-se que o processo de integração regional da América do Sul, tradicional vetor da política externa brasileira ao longo das últimas três décadas, solidificou a região como área estratégica para a

inserção internacional de empresas brasileiras, sendo destino para as exportações e os investimentos brasileiros.

No que se refere às exportações brasileiras para o Continente Africano, a evolução das vendas do Brasil para os países da região é evidente. O Gráfico 16 também sugere a consolidação do Continente como importante mercado para os produtos brasileiros industrializados. Nos dois mandatos do Presidente Lula, o País exportou US\$ 57,2 bilhões, com um valor médio anual de US\$ 7,1 bilhões. Durante os anos do Governo Dilma, o País aprofundou suas relações comerciais com a África. O total exportado entre os anos 2011 e 2015 foi de US\$ 53,4 bilhões, com média anual de US\$ 10,6 bilhões em exportações.

Gráfico 16 — Exportações brasileiras para a África — 2000-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: (BRASSIL, 2016b).

NOTA: Valores em US\$ bilhões.

A abertura de novas embaixadas brasileiras, assim como a reabertura de antigas representações do País, evidencia a intencionalidade da política externa brasileira de estreitar as relações entre o Brasil e os países africanos. Entre 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu o funcionamento de suas embaixadas na Nigéria, na República Democrática do Congo (RDC) (2004), na Etiópia, na Tanzânia, em Camarões (2005), no Sudão, na Guiné, em Benin, no Togo, na Guiné Equatorial (2006), na Zâmbia, em Botsuana (2007), em Mali, no Congo, em Burkina Faso (2008), na Mauritânia, em Serra Leoa, na Libéria e em Malauí (2010). O estreitamento das relações do Brasil com a África, sobretudo com Angola, Moçambique e com os países do Golfo da Guiné, favorece os investimentos da Petrobrás e de empreiteiras brasileiras e a promoção do agronegócio brasileiro na região, abrindo-se, assim, mercados para produtos fabricados no Brasil (VALDEZ, 2015). Em 2011, empresas brasileiras atuavam em 15 países africanos. Três anos depois, em 2014, o número de países chegou a 22 (África



do Sul, Angola, Argélia, Cabo Verde, Camarões, Egito, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Líbia, Malawi, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Nigéria, Quênia, República da Guiné, República Democrática do Congo, República do Congo, Tunísia, Tanzânia e Zâmbia) (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2015, p. 53).

No campo da cooperação técnica, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) passou a atuar em Moçambique, Togo, Benin, Burkina Faso, Chade Mali e Angola, na pesquisa de produção de alimentos, assim como na transferência de tecnologia brasileira adaptada às características de cada um desses países (VALDEZ, 2015). Adicionalmente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) lançou, em 2010, o Programa Mais Alimentos Internacional, que prevê a concessão de financiamento para que os países participantes do Programa (Zimbábue, Cuba, Moçambique, Gana e Quênia) possam adquirir máquinas e implementos agrícolas fabricados no Brasil (VALDEZ, 2015). No Continente Africano, 12 instituições financeiras operam linhas de crédito BNDES-Exim, com vistas a incrementar as vendas de bens brasileiros na região (quatro instituições na África do Sul, três em Angola, duas em Moçambique, duas na Nigéria e uma no Quênia).

No que diz respeito às exportações de serviços de engenharia e obras de infraestrutura, chama atenção a atuação de empreiteiras brasileiras na África e na América Latina. No âmbito internacional, a prestação de serviços de engenharia é um setor reconhecidamente competitivo e concentrado. Em 2012, o Ex-Im Bank trabalhava com a expectativa de gastos globais com infraestrutura de mais de US\$40 trilhões até o ano de 2032 (EXIMBANK, 2012, p. 5).

Em 2014, a participação das 65 empreiteiras chinesas que operavam no Continente Africano foi de 49,4%. Entre as firmas europeias, 52 tiveram participação total de 28,6%, com destaque para as cinco construtoras francesas (8,6%) e as 15 empresas italianas (11,2%). As 12 empresas coreanas, 43 turcas e três brasileiras registraram participação de 5,4%, 6,6% e 3,8% respectivamente. Ressalta-se que a presença das empreiteiras brasileiras foi mais relevante do que a das 32 empresas norte-americanas, que registraram participação de 1,9% (ENGINEERING NEWS-RECORD, 2015, p. 8). No que tange ao faturamento dessas empresas do setor de engenharia, as 52 empresas europeias compartilharam receita total de US\$ 20,3 bilhões. As 65 empreiteiras chinesas faturaram US\$ 35 bilhões; as 43 turcas, US\$ 4,6 bilhões; e as 12 coreanas, US\$ 3,8. As empresas Noberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa acumularam a receita total de US\$ 2,7 bilhões em 2014. As 33 construtoras dos Estados Unidos faturaram US\$ 955,4 milhões na África (ENGINEERING NEWS RECORD, 2015, p. 8).

Na América Latina e Caribe, a presença de firmas de engenharia brasileiras dá-se de forma mais consolidada. Em 2004, os Estados Unidos tinham participação de 27% no mercado latino-americano, seguidos por Espanha (26%), Itália (17,3%), França (9%), outros europeus (6,9%), Japão (2%) e China (1,6%). A participação das firmas brasileiras, juntamente com os demais países, foi de 10,2% (CASTRO, 2014, p. 63). Contudo, em 2014, após 10 anos de aproximação entre o Brasil e os países da região, a América Latina consolidou-se como importante mercado para as empreiteiras brasileiras.<sup>64</sup>

De acordo com a publicação da Engineering News Record (ENR) (2015), as firmas espanholas faturaram US\$ 14,7 bilhões, com uma participação de 27,7% no mercado latino-americano. Em seguida, na segunda colocação, as firmas brasileiras apresentaram o faturamento acumulado de US\$ 8,64 bilhões, com 16,2% de participação nesse mercado. Na terceira posição, têm-se as construtoras norte-americanas, registrando o faturamento de US\$ 7,67 bilhões e uma participação de 14,4%. As firmas chinesas, na quarta colocação, faturaram US\$ 6,8 bilhões, atendendo 12,9% do mercado latino-americano (ENGINEERING NEWS RECORD, 2015, p. 8).

No que diz respeito à internacionalização das empresas brasileiras, a criação de linhas de crédito e/ou financiamento para investimento no exterior tem sido percebida pelas empresas nacionais como a ação da política externa brasileira com maior impacto no processo de internacionalização das firmas nacionais. Outros objetivos da política externa brasileira que contribuiriam direta ou indiretamente para a inserção internacional das empresas nacionais são: a procura pela redução de barreiras alfandegárias; a busca de um lugar de destaque do Brasil no contexto internacional; o apoio diplomático às empresas brasileiras com investimentos no exterior; a cooperação bilateral e a integração latino-americana; a maior proximidade política e econômica com os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); a indicação de representantes brasileiros para cargos de direção em organismos internacionais; e a organização de missões empresariais do governo brasileiro ao exterior (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013, p. 15.)

---

<sup>64</sup> Como foi visto nos capítulos anteriores, a IIRSA criou oportunidades para atuação das empreiteiras brasileiras na região.

### 5.5.1 Aspectos controversos em torno do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais

O apoio estatal à inserção de empresas brasileira na América Latina e na África deu-se, principalmente, por meio da criação e da coordenação de instrumentos financeiros no âmbito das atividades do BNDES, em articulação com os objetivos da política externa brasileira. Ao se analisar a composição das exportações brasileiras, percebe-se que a competitividade dos produtos manufaturados brasileiros é maior nos países latino-americanos e africanos, destino de grande parte dos desembolsos do BNDES. Contudo, ao longo dos Governos Lula e Dilma, o apoio financeiro do BNDES às exportações de bens e serviços brasileiros a países governados por regimes percebidos como autoritários pelos adversários políticos do Partido dos Trabalhadores foi bastante criticado.

No dia 2 de julho de 2013, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, debateu a autorização do acordo de reestruturação de dívida a ser assinado entre o Brasil e a República Democrática do Congo, no valor equivalente a US\$ 4.761.470,98. Para o Senador Álvaro Dias, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do Paraná (PR), a decisão sobre esse tipo de política gravita mais em torno de um juízo de valor sobre a utilização dos recursos por parte dos países receptores e sobre seus regimes políticos do que propriamente sobre os efeitos dessa medida sobre a política externa, ou mesmo sobre as contas públicas do Brasil.

Senador Aloysio, o que nós temos que considerar também é que o objetivo do Governo com esse perdão de dívida é conceder novos empréstimos. E precisamos saber por que o Governo deseja perdoar a dívida e conceder novos empréstimos. Qual é a razão. Estamos, evidentemente, Sr. Presidente, não temos condições nem autoridade política e moral de fazer acusações sem provas, mas há indícios de desvios de recursos no exterior. Há, inclusive, insinuação de que esses empréstimos concedidos dessa forma, através de empreiteiras brasileiras, têm proporcionado a corrupção lá fora, tem estimulado a corrupção, o pagamento de propina, as obras que sequer se realizam; os recursos desaparecem e as obras não aparecem. Esse requerimento que o Senador Aloysio apresenta é o mínimo que se pode fazer. Nós não podemos dar cheque em branco nem ao Governo brasileiro e muito menos a ditaduras. Discordo do Senador Cristovam. Eu não concordo com que o Governo brasileiro, um governo sob a égide da democracia, faça cortesia com países autoritários, com países ditatoriais, que esmagam a sua população, governantes que se enriquecem esmagando o povo. Nós não temos, no meu entendimento, autoridade moral e política para fazer cortesia com essa gente. Obrigado, Senador (BRASIL, 2013).

Os senadores da base de apoio político do Governo Federal buscavam esclarecer os senadores da oposição sobre as relações entre o perdão da dívida e as possibilidades de negócios que se abririam às empresas nacionais, assim como sobre o fato de que a estratégia

de reestruturação de dívida de países é comum nas relações econômicas e comerciais entre países. Na Visão do Senador Roberto Requião do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Paraná,

Todo país do mundo realiza uma política semelhante a nossa política de empréstimos. Os empréstimos que o Brasil está fazendo, essas quase doações, se quiserem assim dizer, destinam-se a compras no mercado interno brasileiro, à contratação de empresas brasileiras. E o nosso Governo não está fazendo nada além do que uma política comum a todos os países do Planeta. Portanto, não vejo nada de excepcional nesse processo (BRASIL, 2013).

Na mesma linha de pensamento e convergindo com os argumentos da política externa brasileira dos Governos Lula e Dilma, o Senador Cristovam Buarque do Partido Democrático Trabalhista (PDT) defendeu o perdão da dívida como forma de pavimentar a inserção do Brasil no cenário internacional.

Sr. Presidente, eu quero me manifestar na mesma linha do Senador Requião. Tenho sido um crítico ferrenho da política econômica do Governo. Há anos, venho dizendo que essa crise chegaria e chegou. Eu acho, Senador Álvaro, que não são esses poucos milhões que mudariam a situação da nossa economia, mas mudam muito a nossa relação com países da África, mudam muito a imagem do Brasil em relação aos países da África. E não esqueça que, há poucos anos, nós é que estávamos querendo que perdoassem nossa dívida. Quanto ao fato de serem ditadores — e é verdade —, eu faço a diferença entre perdoar dívida de um país e perdoar dívida de um ditador. Nós estamos trabalhando com o país. E, finalmente, no longo prazo das relações do Brasil — a gente tem que olhar 10, 20, 30, 50 anos na frente —, isso melhora, facilita a presença de empresas nossas, de produtos nossos e de uma simpatia desses países sempre que a gente precisar deles em votos nas Nações Unidas. Por isso, apesar de concordar com a visão do Senador Alvaro de que o Governo é contraditório quando faz isso e aqui dentro faltam recursos para outras coisas, eu votarei a favor, porque acho que isso não faria diferença na situação brasileira, que é grave, e, além disso, beneficiaria o Brasil nas relações internacionais (BRASIL, 2013).

O Brasil adota estratégia semelhante à dos países desenvolvidos no sentido de garantir o financiamento aos setores privado e público dos países importadores de bens e serviços brasileiros. Porém, como lembra Badaró (2016, p. 106) “[...] o governo brasileiro está impedido de fornecer novos financiamentos concessionais para países que estejam com créditos soberanos em atraso”. Diante desse desafio, a política externa brasileira buscou uma abordagem multilateral que acomodou o interesse brasileiro em expandir mercados para as exportações de bens e serviços nacionais, assim como consolidar sua posição de liderança junto à comunidade internacional.

Na qualidade de credor internacional, o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (Comace), órgão colegiado do Ministério da Fazenda, estabelece parâmetros e formula diretrizes para as negociações no caso de não pagamento de dívida por algum país. A partir da

edição da Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), que autoriza o Poder Executivo a conceder redução parcial das dívidas de governos estrangeiros para com o Brasil, conforme as circunstâncias negociais, o País vem adotando o protocolo estabelecido pelo Clube de Paris, do qual faz parte como país credor associado. De acordo com a Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) do Ministério da Fazenda,

Os créditos que podem ser negociados no âmbito do Clube de Paris são aqueles concedidos ou garantidos pelos governos ou agências governamentais dos países credores ao setor público dos países devedores, ou setor privado com garantia do Estado. Toda vez que um país devedor encontra dificuldades para fazer face as suas obrigações com os credores do Clube de Paris, esse país pode solicitar renegociação de seus débitos. A forma como vai ser tratada a dívida de cada país dependerá de seu relacionamento com a comunidade financeira internacional, de sua situação econômico-financeira e dos menus de tratamento aplicáveis. O Brasil participa do Clube de Paris como credor na qualidade de membro não permanente (BRASIL, 2016).

O processo de perdão parcial das dívidas dos países com o Brasil dá-se no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (Heavily Indebted Poor Countries (HIPC))<sup>65</sup>, lançada conjuntamente, em 1996, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. A iniciativa envolve países credores membros e não membros do Clube de Paris, instituições multilaterais e credores comerciais. Assim,

[...] o perdão de dívida multilateral passou a ter como objetivo a diminuição da pobreza e a promoção do crescimento sustentável, não meramente a quitação dos débitos em atraso. A Iniciativa HIPC recebeu apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo incluída dentro da meta 8 - D dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que dá o dever de “dar tratamento sustentável ao problema da dívida externa nos países em desenvolvimento (BADARÓ, 2016, p. 99).

O perdão da dívida, na visão da política externa brasileira, promove o desenvolvimento dos países mais pobres e vulneráveis, ao mesmo tempo em que, no longo prazo, traz benefícios políticos e econômicos para o Brasil (AMORIM apud BADARÓ, 2016, p. 106). Adicionalmente, a reestruturação da dívida desses países junto ao Brasil cria oportunidades para incrementar as exportações e os investimentos das empresas nacionais. Como ressalta Badaró (2016, p. 107), o aprofundamento desses laços econômicos respalda-se no fato de que o mercado consumidor dos países menos desenvolvidos apresenta grande potencial de crescimento.

---

<sup>65</sup> O HIPC contempla um grupo de 39 países. São eles: Afeganistão, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Guiana, Haiti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Níger, República Central Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia (CLUB DE PARIS, 2016).

O Quadro 5 mostra os destinos das exportações brasileiras financiadas pelo BNDES entre os anos de 1998 e 2015. O quadro também apresenta o posicionamento de cada um dos países no The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015<sup>66</sup>. Esse índice avalia o estado da democracia em um universo de 165 Estados independentes e dois territórios (não considera microestados). O posicionamento de cada país é baseado na avaliação de cinco índices: **processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do Governo; participação política; e cultura política**. Cada um desses índices é avaliado com notas que variam de 0 a 10. Assim, os países, de acordo com seus respectivos escores, são classificados em “democracias plenas” (do 1º ao 20º), “democracias imperfeitas” (do 21º ao 79º), “regimes híbridos” (do 80º ao 116º) e “regimes autoritários” (do 117º ao 167º).<sup>67</sup>

Quadro 5 — Índice de democracia dos países importadores de bens e serviços brasileiros financiados pelo BNDES — 1998-2015

PAÍSES	ÍNDICE DE DEMOCRACIA ( <i>ranking</i> de 2015)	PAÍSES	ÍNDICE DE DEMOCRACIA ( <i>ranking</i> de 2015)
Noruega	1º	República dominicana	60º
Suécia	3º	El salvador	61º
Suíça	6º	Colômbia	62º
Canadá	7º	Peru	65º
Países Baixos	10º	México	66º
Irlanda	12º	Paraguai	71º
Alemanha	13º	Montenegro	79º
Reino unido	16º	Guatemala	80º
Espanha	17º	Equador	83º
Uruguai	19º	Honduras	84º
Estados Unidos	20º	Bolívia	85º
Itália	21º	Venezuela	99º
Costa rica	23º	Moçambique	109º
Japão	23º	Cuba	129º
França	27º	Angola	131º
Chile	30º	China	136º
Portugal	33º	Cazaquistão	140º
África do Sul	37º	Zimbábue	141º
Jamaica	41º	Emirados árabes unidos	148º
Panamá	45º	Guiné equatorial	163º
Polônia	48º	Bahamas	-
Argentina	50º	Ilhas cayman	-
Gana	53º		

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).  
(BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

<sup>66</sup> Ainda que a utilização de índices que buscam mensurar a “qualidade da democracia” nos países seja algo problemático, a utilização do The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015 serve para ilustrar a complexidade de se atribuir qualquer juízo de valor às relações comerciais e diplomáticas entre os países.

<sup>67</sup> De acordo com esse *ranking*, o Brasil é considerado uma democracia imperfeita. O país ocupa a 51ª posição.

O Quadro 5 evidencia que o BNDES, ao longo do período analisado, atuou de forma pragmática, ao financiar as exportações de bens e serviços brasileiros com destino a todas as categorias de países abrangidas pelo Democracy Index 2015: democracias plenas, democracias imperfeitas, regimes híbridos e autoritários. Conforme visto nos dados do Quadro 5, os Estados Unidos, democracia plena, foi destino de 43,06% dos desembolsos do BNDES em todo o período. O país norte-americano foi o país que recebeu o maior valor em desembolsos nos Governos FHC, Lula e Dilma. O apoio financeiro do BNDES às democracias imperfeitas, regimes híbridos e autoritários na América Latina e na África coincide com o fato de essas regiões concentrarem os principais mercados dos serviços de engenharia e de produtos brasileiros industrializados.

No que diz respeito ao regime político ou ao ambiente democrático dos países que contratam financiamentos junto ao BNDES, percebe-se que o Banco vem agindo de forma semelhante às demais instituições governamentais internacionais que atuam como fonte de financiamento às exportações e ao investimento direto. Ao se levar em consideração o Country Limitation Schedule do Ex-Im Bank dos Estados Unidos, democracia plena, apenas Iran (156°), Cuba (129°), Sudão (151°), Síria (166°) e Coreia do Norte (167°) estão legalmente proibidos de serem contemplados com financiamentos.

O Quadro 6 revela que todos os países que tiveram suas dívidas reestruturadas junto ao Governo brasileiro, nos últimos anos, por meio de atas de renegociação de dívidas do Clube de Paris, da iniciativa HIPC ou de acordos bilatérias estão aptos a contratar financiamentos (de até um ano; de até sete anos e acima de sete anos) junto ao Ex-Im Bank, desde que exigências referentes a riscos políticos e econômicos sejam cumpridas. Nesses casos, os empréstimos aos setores público e privado desses países devem ser garantidos por órgãos governamentais, como bancos centrais e ministérios da fazenda dos países, ou mesmo de terceiros países, conforme a complexidade de cada caso.

É importante notar que, no caso dos Estados Unidos, os desembolsos do Ex-Im Bank obedecem a uma lógica tão pragmática quanto à do BNDES. Enquanto o banco norte-americano está legalmente proibido de financiar investimento e exportações aos regimes autoritários cubanos, iranianos, sírio e norte-coreanos (países que constituem o “eixo do mal” no âmbito da política externa norte-americana), os regimes autoritários do Catar (134°), de Omã (142°), do Barein (146°) e da Arábia Saudita (160°) — aliados estratégicos dos Estados Unidos no Oriente Médio — não apresentam “nenhum” tipo de restrição a nenhuma forma de financiamento do Ex-Im Bank. No índice sobre “processo eleitoral e pluralismo”, o Barein

apresentou uma nota de 1,45, os demais regimes apresentaram nota zero. No índice relativo à “participação eleitoral”, esses regimes apresentaram uma nota média de 2,66. Por fim, no índice que foca as “liberdades civis”, a Arábia Saudita registrou 1,47; o Barein, 2,35; e Omã e Catar, nota 4,12. A seletividade dos desembolsos do Ex-Im Bank sugere sua instrumentalização em convergência com os objetivos da política externa norte-americana.<sup>68</sup>

Quadro 6 — Limitação de crédito de países selecionados junto ao Ex-Im Bank dos Estados Unidos — 2016

PAÍSES QUE TIVERAM PARTE DE SUAS DÍVIDAS PERDOADAS PELO GOVERNO BRASILEIRO	ÍNDICE DE EMOCRACIA (RANKING DE 2015)	FINANCIAMENTO DO EX-IM BANK DE ATÉ 1 ANO	FINANCIAMENTO DO EX-IM BANK DE ATÉ 7 ANOS	FINANCIAMENTO DO EX-IM BANK ACIMA DE 7 ANOS	OBSERVAÇÕES DO EX-IM BANK
Costa Rica	23°				com restrições
Cabo Verde	32°				
Polônia	48°				
Gana	53°				com restrições
Suriname	56°			X	com restrições
Zâmbia	73°				com restrições
Senegal	75°				com restrições
Bolívia	85°				com restrições
Tanzânia	91°				com restrições
Nicarágua	95°			X	com restrições
Nigéria	108°				com restrições
Moçambique	109°	X	X	X	com restrições
Iraque	115°			X	com restrições
Mauritânia	117°		X	X	com restrições
Gabão	124°				com restrições
Togo	130°			X	com restrições
Costa do Marfim	132°			X	com restrições
Guiné	136°		X	X	com restrições
República Democrática do Congo	144°				com restrições
Guiné-Bissau	160°			X	com restrições
Antígua e Barbuda	-	X	X	X	com restrições
São Tomé e Príncipe	-		X	X	com restrições

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

(BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016a).

(EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES, 2016).

NOTA: “X” indica que o apoio financeiro não está disponível.

No campo doméstico, a disputa política vem colocando em risco a capacidade do Estado brasileiro de instrumentalizar o aparato institucional de comércio exterior em prol de maior inserção internacional das empresas nacionais e dos objetivos de política externa do País. A oposição em relação às relações políticas e comerciais do Brasil com regimes

<sup>68</sup> O regime comunista da China, país que se encontra na 136ª posição do *ranking* Democracy Index 2015, na categoria dos países autoritários, não encontra maiores restrições aos financiamentos do Ex-Im Bank. O país comunista, principal parceiro comercial dos Estados Unidos, apresentou os seguintes índices: zero (0) para “processo eleitoral e pluralismo”, 3,33 para “participação política” e 1,47 para “liberdades civis”.



considerados autoritários ou não democráticos no Senado Federal compromete a estratégia estatal até aqui empreendida pelos Governos FHC, Lula e Dilma.

A Resolução nº 50 do Senado Federal, de 1993 (BRASIL, 1993), que regulava o financiamento externo a países, trazia expressa, em seu artigo 11, a proibição de cláusulas de caráter político. Essa resolução foi alterada em abril de 2014 (BRASIL, 2014), a partir de argumentos como os da Senadora Kátia Abreu, do Partido Social Democrático (PSD), do Tocantins (TO), sobre a reestruturação da dívida da República Democrática do Congo junto ao Brasil.

Sr. Presidente, eu gostaria apenas de repetir aqui uma consideração feita pelo Senador Aloysio a respeito do sistema de governo desses países. Eu acho que a África é sempre um nome com que nós precisamos ter uma atenção especial. Nós sabemos das dificuldades, nós não podemos abrir mão de transferir tecnologia, de transferir todo tipo de ajuda que não fizer falta ao País. Mas, realmente, fazer qualquer tipo de ajuda a esses países sem um condicionante da mudança do sistema de governo eu acho temerário. A democracia deve ser imposta a esses países que são ajudados. Todo tipo de ajuda financeira deve estar sendo condicionada à questão dos direitos humanos e também do sistema de governo. (BRASIL, 2013).

Atualmente, o processo de renegociação ou rolagem de dívidas externas entre o Brasil e os países devedores deve conter informações sobre o risco político do país tomador ou beneficiário. Nesse sentido, os trâmites de reestruturação de dívidas devem conter:

- a) avaliações internacionais disponíveis sobre a qualidade da democracia e da governança do país tomador;
- b) avaliação do Governo brasileiro acerca da qualidade da democracia e da governança do país tomador, com especial ênfase na avaliação de risco de que as vantagens concedidas na renegociação ou rolagem de dívida sejam aplicadas em finalidades diversas das de promoção do desenvolvimento e redução da pobreza no país beneficiário (BRASIL, 2014).

A oposição às relações políticas, econômicas e comerciais que o Brasil mantém com países considerados autoritários, envolvendo principalmente o perdão de dívida e o financiamento estatal às exportações e aos investimentos destinados a esses países, parecem contribuir com os interesses dos países que competem com o Brasil nesses mercados.

Como foi mencionado no capítulo anterior, o alcance internacional dos desembolsos do BNDES vem sendo percebido como uma preocupação pelo Ex-Im Bank dos Estados Unidos, no sentido de que a instituição financeira brasileira compete com a instituição governamental norte-americana na promoção das exportações e dos investimentos dos

respectivos países. As restrições políticas em relação ao apoio estatal brasileiro à internacionalização das empresas brasileiras podem reverter o significativo avanço dos investimentos brasileiros, com apoio do BNDES, na África e na América Latina. Avanço, este, como foi visto anteriormente, que tem sido superior, em valores absolutos, ao dos Estados Unidos e de países europeus, em valores relativos.

## 5.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os instrumentos estatais de apoio à internacionalização de empresas nacionais abordam o processo de internacionalização de empresas como um processo gradual de envolvimento da firma com os mercados internacionais. Do ponto de vista dos interesses do Estado, a inserção internacional de empresas brasileiras também cria oportunidades de maximizar interesses de políticas econômica e externa do País no âmbito de suas relações econômicas internacionais. Nesse sentido, as modalidades de apoio às exportações e ao investimento direto externo das empresas nacionais por parte do Estado brasileiro enquadram-se nos arcabouços teóricos e conceituais do Paradigma Eclético de Dunning e no Modelo de Uppsala e podem ser igualmente analisados sob a perspectiva da Economia Política Internacional.

Em 2003, a Administração Lula da Silva contava com uma estrutura de comércio exterior em condições de apoiar o esforço exportador das empresas brasileiras. Os instrumentos de financiamento às exportações de bens e serviços já gravitavam em torno da principal instituição de fomento do País, o BNDES. Assim, é possível afirmar que, no início do Governo Lula, os primeiros estágios do processo de internacionalização de empresas, a experiência exportadora das firmas, encontrava alguma forma de apoio estatal no âmbito da estrutura institucional de comércio exterior do Brasil. Entre os anos 2003 e 2010, a inserção internacional do Brasil, em especial, na América Latina e na África, consolidou o apoio do BNDES às exportações como uma política estatal de apoio indireto à internacionalização de empresas nacionais. Dentro desse contexto, o BNDES instituiu, também, linhas de crédito de apoio ao investimento direto das empresas brasileiras no exterior. A partir de 2005, teve início o processo de consolidação de uma estrutura estatal de apoio direto e indireto à internacionalização das firmas nacionais.

Ao dar continuidade ao esforço exportador que vinha sendo gestado nas administrações anteriores e articulando essa estratégia à dinâmica das relações internacionais do País, o Governo consolidou duas modalidades de apoio estatal à internacionalização de

empresas brasileiras. A primeira modalidade, que já existia, diz respeito ao apoio indireto à internacionalização de empresas brasileiras por meio de instrumentos de financiamento para as exportações de bens e serviços brasileiros. Já a segunda modalidade trata do apoio financeiro do Estado ao investimento direto de empresas brasileiras no exterior.

O apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais parece legitimar-se como política de Estado por seus efeitos positivos de médio e longo prazos sobre as contas externas do País. A consolidação de mercados externos para as exportações brasileiras e para a atuação direta de empresas nacionais estimula a entrada de divisas via exportações diretas e comércio intrafirma. As exportações e o comércio intrafirma ativam uma série de encadeamentos produtivos no mercado doméstico, que, além de estimular a geração de emprego e renda, aproxima as empresas nacionais da experiência exportadora. Adicionalmente, como foi visto, o investimento direto de empresas brasileiras no exterior consolida a renda e o lucro externo das empresas nacionais como variáveis com grande potencial mitigador de vulnerabilidade das contas externas do País. Durante os Governos Lula e Dilma, o desempenho desses indicadores corrobora essa argumentação.

O fato de ter ocorrido no Governo Lula o período em que foram desembolsados os maiores valores para o investimento direto de empresas nacionais pode ser explicado pelo contexto histórico de alta liquidez internacional, aquecimento do mercado doméstico e de maior ativismo da política externa brasileira no cenário internacional. No sentido oposto, a redução dos desembolsos do BNDES para essa mesma modalidade pode estar relacionada com piora dessas mesmas variáveis no período 2011-15. Contudo, durante o Governo Dilma, a redução nos valores dos desembolsos do BNDES para as modalidades de apoio direto e indireto à internacionalização de empresas nacionais parece retratar mais um contexto desfavorável das conjunturas política e econômica doméstica e internacional do que propriamente do insucesso da política como um todo.

Tanto na modalidade direta (apoio ao investimento direto) quanto na indireta (apoio às exportações), a concentração do segmento exportador brasileiro reflete-se no número e no porte das empresas que foram contempladas pelo apoio financeiro do Estado brasileiro às exportações e ao investimento direto de empresas nacionais no período 2003-15. O fato de, ao longo de todo esse período, um reduzido percentual de empresas exportadoras responderem por uma participação expressiva do valor total das exportações brasileiras sugere que ainda são poucas as empresas brasileiras que possuem capacidade de operar em estruturas de mercados internacionais oligopolizadas, como, por exemplo, o de aeronaves, o de proteína animal, o de petróleo, o de mineração e o de serviços de engenharia. Nesse sentido, levando-

-se em consideração que os desembolsos do BNDES para empresas brasileiras que operam contratos de exportações de bens e serviços e de investimentos de longo prazo no exterior advêm de uma instituição pública, é razoável que tais operações sejam pautadas pelo controle dos órgãos públicos competentes.

Contudo, em que pese à necessidade de controle por parte dos órgãos públicos em relação aos desembolsos do BNDES às empresas privadas que operam no exterior ou em território nacional, o apoio à internacionalização de empresas nacionais deve ser avaliado a partir de critérios exclusivamente técnicos, que julguem a capacidade de pagamento e as garantias das empresas e governos estrangeiros junto ao Banco. Esse pragmatismo, semelhantemente adotado pela instituição análoga norte-americana, robustece as estratégias de promoção dos interesses de política externa brasileira, assim como os de política econômica e de desenvolvimento no âmbito doméstico.

## 6 CONCLUSÕES

Ao longo desta tese, buscou-se analisar o contexto histórico que contribuiu para a consolidação de um aparato estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula. Nesse sentido, a Economia Política Internacional e a Teoria Crítica formaram o arcabouço teórico e metodológico deste estudo, que procurou identificar e avaliar as razões que levaram o Estado brasileiro a criar, no Governo Lula, instrumentos financeiros de apoio à inserção internacional de empresas brasileiras.

No âmbito da Economia Política Internacional, essa investigação evidenciou questões pertinentes a esse campo de estudos, como os impactos das políticas econômicas de países sobre outras economias. No caso do apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais, a atuação do BNDES como instituição governamental, nesse processo, repercutiu, de fato, sobre os interesses de grupos privados internacionais, sobretudo na África e na América Latina. Assim, como foi evidenciada neste trabalho, a preocupação com a inserção internacional de firmas brasileiras por meio do apoio financeiro do BNDES por parte do Governo norte-americano refletiu-se, por exemplo, nos relatórios anuais do Ex-Im Bank dos Estados Unidos ao Congresso Nacional desse país.

O trabalho mostrou como o BNDES pode ser percebido como uma instituição representativa do poder financeiro no rol das quatro estruturas de poder da Economia Política Internacional que foram elencadas por Susan Strange (produção, conhecimento, finanças e segurança). Dessa forma, a projeção de poder do Estado brasileiro, via BNDES, deu-se no âmbito doméstico, no processo de articulação dos interesses da política externa brasileira e dos segmentos empresariais contemplados pelos seus financiamentos, assim como na seara internacional, no que tange às relações entre o Estado brasileiro e os países receptores dos investimentos das firmas nacionais.

Como sustentado pela hipótese geral deste estudo, a consolidação do aparato governamental de apoio à internacionalização de empresas nacionais ocorreu em um contexto de fortalecimento da ordem mundial neoliberal, que promoveu o acirramento da competição entre os Estados por espaços de inserção internacional. Isto posto, o trabalho estruturou-se em torno de três variáveis — hipóteses específicas — que pudessem apontar as razões e os contextos que levaram à consolidação de uma política institucional de apoio à internacionalização de empresas nacionais.

A primeira hipótese específica analisou a dinâmica capitalista no Brasil e as relações entre o Estado e o empresariado nacional, a partir dos anos 80, como variáveis que exerceram influência sobre a estratégia de internacionalização de empresas promovida durante o Governo Lula. Nesse período anterior à ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002, o trabalho evidenciou a configuração de um processo sinérgico envolvendo forças políticas e econômicas domésticas e a ordem neoliberal mundial. Nesse contexto, o Estado brasileiro e o empresariado nacional procuraram adaptar-se à lógica neoliberal, de forma a preservar algum tipo de estratégia defensiva em relação aos seus respectivos interesses.

A ordem mundial neoliberal impôs uma dinâmica evolutiva ao papel do Estado, que o caracterizou, em três momentos distintos, como um estado insolente, resiliente e resistente. Cada uma dessas características refletiu, justamente, a configuração das forças sociais domésticas (entre elas, o segmento empresarial) frente aos desafios impostos pela ordem mundial neoliberal ao longo de todo esse período. Como visto no Capítulo 3, o período de transição do Governo FHC para o Governo Lula foi marcado pelo momento de insolência ou rebeldia do Estado brasileiro, na medida em que o Estado buscava instrumentos de inserção internacional alternativos à lógica neoliberal. Dessa forma, no Governo Lula, o Estado já tinha uma forma híbrida que combinava elementos de um Estado neoliberal e instrumentos intervencionistas de política de promoção comercial. Assim, os objetivos da política externa brasileira, no âmbito dos processos de integração regional no Continente Sul-Americano (Mercosul e IIRSA), ampliaram as possibilidades de inserção internacional de firmas brasileiras por meio dos instrumentos estatais de financiamento criados pelos BNDES. A instrumentalização do aparato institucional de comércio exterior do País em sinergia com os objetivos da Política Externa Brasileira, somada à atuação do BNDES como agente indutor do comércio exterior brasileiro, fundamenta a argumentação desta tese em torno dessa postura neomercantilista do Estado brasileiro. Ao dar continuidade a essa estratégia ao longo de seus dois mandatos, a Administração Lula da Silva, consolidou a política de apoio governamental à internacionalização de empresas nacionais como uma política de Estado.

Quanto à segunda hipótese específica, este estudo trabalhou com a hipótese de que a presença de empresas brasileiras em setores oligopolizados da economia mundial resultaria em maior peso político e econômico para a inserção internacional do País, especialmente na América Latina e no Continente Africano. O elevado nível de concorrência internacional em setores como os de aviação, de alimentos e de infraestrutura tem levado Estados a apoiarem,

financeiramente, os investimentos de seus respectivos grupos empresariais nacionais para conquistarem fatias cada vez maiores nos mercados em que atuam.

Além de mostrar a estrutura financeira dos Estados nacionais como instrumento de projeção de poder no âmbito da Economia Política Internacional, a argumentação desenvolvida ao longo do Capítulo 4 sugere que a atuação do BNDES como Agência de Crédito à Exportação e ao investimento externo direto do Brasil se assemelha às dos países desenvolvidos e emergentes, como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Coreia do Sul e China. Ao disponibilizar uma fonte alternativa de financiamento público de longo prazo às existentes nos setores privados doméstico e internacional, o Brasil equiparou-se aos demais países que atuam de forma semelhante no mercado internacional, no sentido de apoiar a inserção internacional de firmas nacionais.

É importante ressaltar que as mudanças implementadas no estatuto do BNDES a partir de 2002, assim como as diversas alterações na estrutura do Banco ao longo do Governo Lula, foram importantes para consolidar a instituição como instrumento de poder financeiro do Brasil junto aos mercados internacionais, em especial na América Latina e na África. Ainda que a convergência de interesses de segmentos do empresariado nacional e do Governo Lula em torno da consolidação de um aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais tenha acontecido em um contexto de hegemonia global da ordem econômica neoliberal, o protagonismo internacional do BNDES reforça a faceta neomercantilista do Estado brasileiro.

Quanto à terceira hipótese específica, as análises desenvolvidas no Capítulo 5 sugerem, de fato, que, no caso brasileiro, a política estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais, no Governo Lula, atuou como estratégia mitigadora de constrangimentos políticos e econômicos de ordem doméstica, além de atenuar vulnerabilidades externas do balanço de pagamentos do País. Ainda que a política econômica do Governo Lula tenha gravitado em torno das questões pertinentes ao dinamismo econômico do mercado doméstico, como visto no Capítulo 4, a política de internacionalização de empresas nacionais promoveu consenso político envolvendo o Governo Lula e importantes segmentos do empresariado nacional.

O setor exportador brasileiro, que é extremamente concentrado em um número relativamente reduzido de grandes empresas, atuou como principal elo responsável pelos encadeamentos econômicos domésticos da política estatal de internacionalização de empresas nacionais, principalmente por meio do incremento do comércio intrafirma nos casos de

investimento brasileiro direto e nas subcontratações domésticas referentes ao financiamento de exportações de bens e serviços.

No que se refere à política de internacionalização de empresas e seus potenciais efeitos mitigadores de vulnerabilidades externas, as análises realizadas a partir da evolução do investimento brasileiro direto sugerem que existem, de fato, elementos que apontam essa perspectiva. Nesse sentido, a dinâmica da participação no capital e dos empréstimos intercompanhia entre os anos 2002 e 2015 impactou positivamente o papel da renda de investimento brasileiro direto no balanço de pagamentos do País.

Dessa forma, em um contexto de adaptação do Estado brasileiro à dinâmica da ordem econômica neoliberal em nível global, o empresariado nacional e o Governo Federal, ao longo dos anos 90 e 2000, buscaram estabelecer estratégias próprias para o enfrentamento de um cenário marcado pelo acirramento da competitividade em todos os níveis. Assim, os desdobramentos da economia e da política doméstica aproximaram o Estado e importantes setores do empresariado nacional na busca por uma estratégia que acabou por contemplar interesses comuns. A política estatal de apoio à internacionalização de empresas nacionais, estabelecida no Governo Lula, foi fruto dessa articulação de interesses específicos de setores organizados do grande empresariado nacional e do Estado brasileiro.

No que tange aos interesses do Estado brasileiro, objeto de estudo desta tese, a inserção internacional de empresas nacionais contribuiu para a consolidação da América Latina e da África como mercados compradores de produtos e serviços brasileiros. Desse modo, o processo de integração regional do Continente Sul-Americano foi o ponto de convergência dos interesses do Estado e do setor privado nacional. Agindo de forma pragmática, à semelhança de países como os Estados Unidos, o Brasil instrumentalizou sua principal agência de crédito à exportação e ao investimento direto, o BNDES, no sentido de auxiliar empresas brasileiras a investir diretamente no exterior e a vender bens e serviços em todos os continentes do Mundo.

O pragmatismo da política brasileira de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais deriva da própria dinâmica do comércio internacional, que se mostra cada vez mais pautada pela lógica dos interesses dos Estados nos âmbitos das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional do que propriamente pelas leis do livre mercado. O papel do Estado como ator capaz de estabelecer os parâmetros para os financiamentos de segmentos do comércio internacional sugere que a internacionalização de empresas nacionais dos mais variados países seja reflexo, em alguma medida, das condições dos países em projetar poder.



Ao projetar poder financeiro como forma de garantir a inserção de empresas nacionais em países democráticos e não democráticos, o Estado brasileiro depara-se com significativo dilema ético, comum aos países que adotam estratégias semelhantes. No caso brasileiro, as discussões no Senado Federal acerca das relações político-econômicas do País com as nações africanas governadas sob a forma de regimes considerados autoritários ou não democráticos junto ao Estado brasileiro mostram a diversidade de pensamento em relação à inserção internacional do País. Contudo, a julgar pelo crescente desembolso de recursos das agências de crédito às exportações e ao investimento direto dos países emergentes e desenvolvidos, os dilemas éticos consolidam-se como um *trade-off* moral característico de uma crescente política de consolidação de mercados externos adotada pelos principais países do Mundo. A política de apoio estatal à internacionalização de empresas brasileiras deve, então, ser discutida também à luz das práticas adotadas pelos demais países no âmbito das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional. Adicionalmente, para que essa política seja percebida como uma importante estratégia de inserção política e econômica no âmbito de suas relações internacionais do Brasil, faz-se necessário o estabelecimento de canais transparentes de comunicação entre o Estado e os mais diversos segmentos da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ACORDOS entre Brasil e China reforçam parceria econômica entre os dois países. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/acordos-entre-brasil-e-china-reforcaram-parceria-economica-entre-os-dois-paises>>. Acesso em: 2 maio 2016.
- AKHTAR, S. I. Export-Import Bank: overview and reauthorization issues. **Congressional Research Service Report**, Mar. 25, 2015. Washington. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43581.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2016.
- ALCKMIN, G. **Programa de governo Geraldo Alckmin Presidente**: coligação por um Brasil decente. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/plano-de-governo-do-geraldo-alckmin/>>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- ALÉM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-39, dez. 2015.
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 39-56.
- AMICO, F. **Sostenibilidad e implicancias del “desacople” entre el centro y la periferia en el contexto latinoamericano**. [S. l.]: Centro de Economia y Finanzas de la Argentina, 2014. Documento de Trabajo n. 57. Disponível em: <<http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN57Amicoweb.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós- -neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BACHA, E. Prólogo para a Terceira Carta. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 5-19, out.-dez. 1983. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/12-1.PDF>>. Acesso em: 18 abr. 2016.
- BADARÓ, C. C. M. Perdão de dívidas: o Brasil como credor. In: GONÇALVES, S. S. et al. (Org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília, DF: FUNAG, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil — Relatório 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual98/rel1998cap1p.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil — Relatório 2000.** Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2000/rel2000introd.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil — Relatório 2001.** Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2001/rel2001introd.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil — Relatório 2002.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2002/rel2002introd.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Contas externas com informações até fevereiro de 2015.** Série Perguntas Mais Frequentes. 2015. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%208-contas%20externas.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais: 4189.** Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Capitais brasileiros no exterior.** Brasília DF, 2016. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/CBE/Port/ResultadoCBE.asp?idpai=CBE>>. Acesso em: 21 jun.2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série histórica do Balanço de Pagamentos: 6ª Edição do Manual de Balanço de Pagamentos.** Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist\\_bpm6.asp](http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp)>. Acesso em: 20 ago.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série Saídas de Investimentos Diretos no Exterior: participação no capital.** Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/SeriehistFluxoInvDir.asp>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **BNDES Transparente:** detalhes sobre financiamentos à exportação e obras no exterior/Consulta a financiamentos de exportação/Exportação pós-embarque. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/consulta\\_as\\_operacoes\\_exportacao/planalhas\\_exportacao\\_pos\\_embarque.html#informacoes\\_resumidas](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/planalhas_exportacao_pos_embarque.html#informacoes_resumidas)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Desembolso Anual na modalidade pós-embarque por destino das exportações.** Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em:

<<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/Central%20de%20Downloads#>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Desembolsos BNDES Pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso.**

Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em:

<<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/Central%20de%20Downloads#>> Acesso em: 12 ago. 2016

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Desembolso Mensal nas modalidades pós-embarque e pré-embarque por setor CNAE.**

Rio de Janeiro, 2016c. Disponível em:

<<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/Central%20de%20Downloads#>> Acesso em: 12 ago. 2016

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Lei de acesso à informação.** Operações de renda fixa e renda variável do BNDES/Empréstimos do BNDES a governos estrangeiros Pedido de Informação 99903000299201661. Brasília, DF, 2016d.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Consulta a financiamentos de exportação - pós-embarque - serviços de engenharia.** . Rio de Janeiro, 2016e. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque/!ut/p/z1/xVRLc9owEP4tPfgotMIPoDcDDqSYhJCCsS-MbAQoxZKRBQ799RUkB5I0ZNqZTHyydlffy7PGCZ7hRNA9X1HNpaAbc44Tbx62BkHfuYWwNwYCVju48qfdgd0EwNFpAN55fMDJ5ftTnOAKe7rQaxynYsHKORel5nqXnRRYsJY5s0ArKsqCKiYyTi3IpCh3G03Rkgt6LOVmaFmeNV630Iih9lhIpWIGJSpMheUpVdsdO0ooMr7AsW0zRiGIKPwCfnIIBdRiZIm8rAHesg6uRxbHabLID8\\_WL3hLLicTHZHOEW6v7QD8fid0nWBAei37eeBSui8RwB5dGYSQTJxhG-oDB8dGZONM5OjGDLh3begFDnGIh6M9ZxWeCKly873v\\_z2LqDOc302CsWE6xRLjPryh nba74IfX92FvAnaTkM-g\\_cCq-wWcjc\\_g\\_PHRTpml5Q\\_bbeKbzZJCs0eNZ1-1WkZLXQ07w5XxTfUacbGUePZfUMb3aiPTp7-SL1K7aUAVWzLFGV2nTHmtdfHdAguqqqdHNdWc19LlakUxsEJ1\\_guuWbvU8b9lqWJsHXmLjIJ3nTFgf0a9ysfrJ43m3fuA9Pr8PAzke\\_QxahJD1U\\_rc\\_VJHs6w!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?1dmy](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque/!ut/p/z1/xVRLc9owEP4tPfgotMIPoDcDDqSYhJCCsS-MbAQoxZKRBQ799RUkB5I0ZNqZTHyydlffy7PGCZ7hRNA9X1HNpaAbc44Tbx62BkHfuYWwNwYCVju48qfdgd0EwNFpAN55fMDJ5ftTnOAKe7rQaxynYsHKORel5nqXnRRYsJY5s0ArKsqCKiYyTi3IpCh3G03Rkgt6LOVmaFmeNV630Iih9lhIpWIGJSpMheUpVdsdO0ooMr7AsW0zRiGIKPwCfnIIBdRiZIm8rAHesg6uRxbHabLID8_WL3hLLicTHZHOEW6v7QD8fid0nWBAei37eeBSui8RwB5dGYSQTJxhG-oDB8dGZONM5OjGDLh3begFDnGIh6M9ZxWeCKly873v_z2LqDOc302CsWE6xRLjPryh nba74IfX92FvAnaTkM-g_cCq-wWcjc_g_PHRTpml5Q_bbeKbzZJCs0eNZ1-1WkZLXQ07w5XxTfUacbGUePZfUMb3aiPTp7-SL1K7aUAVWzLFGV2nTHmtdfHdAguqqqdHNdWc19LlakUxsEJ1_guuWbvU8b9lqWJsHXmLjIJ3nTFgf0a9ysfrJ43m3fuA9Pr8PAzke_QxahJD1U_rc_VJHs6w!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?1dmy)>. Acesso em: 12 ago. 2016

BARBOSA-FILHO, N. Inflation targeting in Brazil: 1999–2006. **International Review of Applied Economics**, London, v. 22, n. 2, p. 187-200, Mar. 2008. Disponível em:

<[http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2013/Barbosa\\_Inflation\\_Targeting\\_Brazil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2013/Barbosa_Inflation_Targeting_Brazil.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BAUMANN, R. O Brasil dos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. p. 11-54. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos Governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BNDES PARTICIPAÇÕES S. A. (BNDESPar). **Relatório da Administração** — 31 de dezembro de 2015. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:  
<<http://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3172cfb8-24a4-4c30-ae26-8187e3fbd8ca/RelatAdmBpar1215.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lsPksf4&CVID=lsPksf4&CVID=lsPksf4&CVID=ln6FkCp&CVID=ln6FkCp&CVID=ln6FkCp&CVID=ln6FkCp&CVID=ln6FkCp>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BNDES PARTICIPAÇÕES S. A. (BNDESPar). **Estatuto Social da BNDES Participações S.A.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:  
<[http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/empresas-sistema-bndes/Legislacao\\_do\\_SItema\\_BNDES/Estatuto-da-BNDESPAR](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/empresas-sistema-bndes/Legislacao_do_SItema_BNDES/Estatuto-da-BNDESPAR)>. Acesso em: 02 set. 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jun 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 50 de 1993**. 1993. Brasília, DF. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=248278&norma=137846>>. Acesso em: 20 jul. 2016

BRASIL. **Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998**. Ementa. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9665.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002**. Aprova o novo Estatuto Social do BNDES. Brasília, DF, 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007**. Altera o Estatuto Social do BNDES. Brasília, DF, 2007. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de Assuntos Econômicos**. Ata da Quadragésima Reunião, Ordinária, da Comissão de Assuntos Econômicos da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília, DF, 2 jul. 2013. Disponível em:  
<[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z\\_g2M7XILW4J:www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument%3Fdocverid%3D52fc6ed0-5d02-4c62-8e7e-de9532d01928%3B1.0+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z_g2M7XILW4J:www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument%3Fdocverid%3D52fc6ed0-5d02-4c62-8e7e-de9532d01928%3B1.0+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução Nº 5 de 2014**. 2014. Brasília, DF. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=248277&norma=267828>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Assuntos Internacionais. **Brasil credor — COMACE: a SAIN e a recuperação de créditos no exterior**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/brasil-credor-comace>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços. **Comércio exterior: estatística de comércio exterior/séries históricas/blocos e países**. Brasília, DF. 2016a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços. **Estatísticas de comércio exterior (DEAEX): outras estatísticas de comércio exterior: exportações por porte de empresas**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br//sitorio/interna/interna.php?area=5&menu=603>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Informações sobre os BRICS**. Brasília, DF, 2016bbric. Disponível em: <[http://brics.itamaraty.gov.br/pt\\_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics](http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Economia do desenvolvimento: do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. (Org.). **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos oitenta anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BRESSER-PEREIRA. O Plano Brady. **Isto é Senhor**, São Paulo, 22 mar. 1989. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/articles/1989/958.Plano\\_Brady.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/articles/1989/958.Plano_Brady.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2016.

CALLEO, D. P. **The imperious economy**. Cambridge, MA: Havard University Press, 1982.

CASTRO, A. J. Exportação de serviço de engenharia, produto invisível que gera um visível canal de comercialização de bens e uma consistente cultura exportadora. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n.119, abr./jun. 2014. Disponível em: <[http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/119\\_JAC.pdf](http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/119_JAC.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

CERQUEIRA, A. S. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/DividaRevisada/03%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20Completa.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016

CLUB DE PARIS. **List of 39 eligible countries to hipc initiative**. Paris, 2016. Disponível em: <[www.clubdeparis.org/en/communications/page/list-of-39-eligible-countries-to-hipc-initiative](http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/list-of-39-eligible-countries-to-hipc-initiative)>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Rumo ao crescimento: a visão industrial.** Rio de Janeiro: CNI, 1994.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento do Brasil.** Brasília: CNI, 2002. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2014/06/16/6672/2002-a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento-2002.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/06/16/6672/2002-a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento-2002.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2016.

COX, R. W. **Production, power, and world order: social forces in the making of history.** New York: Columbia University Press, 1987. 500p.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations. **Millennium — Journal of International Studies**, London, 1981, v. 10, n. 126.

COX, R. W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In **Approaches to World Order**, by Robert Cox and Timothy Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 554p.

DINIZ, E. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 55- -79, 1996.

DINIZ, E. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 155- -78, 1999.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 101-139, out. 2010.

DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal.** São Paulo: Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2013. 23p. (Texto para Discussão, n. 321).

ENGINEERING NEWS-RECORD. **The top 250 International Contractors**, Troy, p. 24-31, Aug. 2015. Disponível em: <[http://www.ym.com.tr/Files/Content/News/ENR\\_Top250\\_International\\_Contractors\\_2015.pdf](http://www.ym.com.tr/Files/Content/News/ENR_Top250_International_Contractors_2015.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

ERBER, F.S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan./mar. 2011.

EVERA, S. V. **Guia para estudantes de Ciência Política.** Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Report to the U.S. Congress on the Export Credit Competition and the Export-Import Bank of the United States: for the period January 1, 2009 through Dec. 31, 2009.** June 2010. Washington. Disponível em: <[http://www.exim.gov/sites/default/files/newsreleases/2009\\_competitiveness\\_report-1.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/newsreleases/2009_competitiveness_report-1.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2016.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Report to the U.S. Congress on the Export Credit Competition and the Export-Import Bank of the United States:** for the period January 1, 2010 through December 31, 2010. June 2011. Washington. Disponível em: <[http://www.exim.gov/sites/default/files/newsreleases/2010\\_Competitiveness\\_Report-1.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/newsreleases/2010_Competitiveness_Report-1.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2016.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Annual Report 2012.** Washington, 2012. Disponível em: <[http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/exim\\_2012annualreport.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/exim_2012annualreport.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2016.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Annual Report 2014.** Washington, 2014. Disponível em: <<http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/EXIM-2014-AR.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Report to the U.S. Congress on the Export-Import Bank of the United States and Global Export Credit Competition:** for the period January 1, 2013 through Dec. 31, 2013. June 2014a. Washington. Disponível em: <<http://www.exim.gov/sites/default/files/newsreleases/Ex-Im-Bank-2013-Competitiveness-Report-to-Congress-Complete.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition:** for the period January 1, 2014 through Dec. 31, 2014. June 2015. Washington. Disponível em: <[http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport\\_0611.pdf](http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%202014CompetReport_0611.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2016

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Country Limitation Schedule.** Washington, 2016. Disponível em: <<http://www.exim.gov/sites/default/files/tools/countrylimitationschedule/CLSAugust2016.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. A Contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, dez. 2013.

FERRAZ, L.; GUTIERRE, L.; CABRAL, R.; A indústria brasileira na era das cadeias globais de valor. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2014/12/01/7945/a\\_industria\\_brasileira\\_na\\_era\\_das\\_cadeias\\_globais\\_de\\_valor.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/12/01/7945/a_industria_brasileira_na_era_das_cadeias_globais_de_valor.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FONSECA, R. G. O. Papel do financiamento às exportações na promoção do comércio exterior brasileiro. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)-Funcex**, Rio de Janeiro, n. 124, p. 36-43, jul./set. 2015.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004. Disponível em <[file:///C:/Users/simba/Downloads/11934-28597-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/simba/Downloads/11934-28597-1-SM%20(1).pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2015.



FONSECA, P. C. D.; FERRARI FILHO, F. Qual desenvolvimentismo?: uma proposição *à la wage-led* keynesiano-institucionalista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2014, **Anais...** Disponível em: <[http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.anpec.org.br%2Fencontro%2F2013%2Ffiles\\_I%2Fi2-2f16c03201fccbba2b74e5e7269ccae5.doc;h=repec:anp:en2013:024](http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.anpec.org.br%2Fencontro%2F2013%2Ffiles_I%2Fi2-2f16c03201fccbba2b74e5e7269ccae5.doc;h=repec:anp:en2013:024)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FRANSICHINI, A. S. N. **Tecnologia e trajetória de internacionalização precoce na indústria brasileira**. Tese (Doutorado)—Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Produção, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-03092009-151452/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <[https://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking\\_multinacionais\\_brasileiras2013.pdf](https://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking_multinacionais_brasileiras2013.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. A capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa%202015/Ranking%20FDC%20das%20Multinacionais%20Brasileiras%202015.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE. **Pesquisa de Emprego e Desemprego** (Seade/PED) — SEADE12\_TDTGSP12: macroeconômico: temas: emprego: todas. Brasília, 2015. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 25 set. 2015.

GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, R. **U. S. power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment**. New York: Basic Books, 1975. 291p.

GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

GOULART, L.; BRASIL, H.V.; ARRUDA, C.A. A Internacionalização de Empresas Brasileiras: Motivações e Alternativas. In: FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Internacionalização de Empresas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

GROS, B. D. **Institutos Liberais e o neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003. (Teses FEE, n. 6).

HEMAIS, C. A.; HILAL, A. O processo de internacionalização na ótica da escola nórdica: evidências empíricas em empresas brasileiras. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 109-124, jan./mar. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n1/v7n1a06.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3 (123), jul./set. 2011.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas Nacionais Trimestrais: Tabelas Completas: Valores correntes**. 2015. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelas.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelas.shtm)>. Acesso em: 12 nov. 2015

IGLESIAS, R. M; MOTTA VEIGA, P. **Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <[http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/co nhecimento/livro\\_desafio/Relatorio-09.pdf](http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/co nhecimento/livro_desafio/Relatorio-09.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984. 290p.

LEITE, S, P. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, L. F; SILVA, P. A. G. Internacionalização de empresas brasileiras: em busca da competitividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 109, out./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/109\\_LALPAGS.pdf](http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/109_LALPAGS.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LUNA-MARTÍNEZ, J.; VICENTE, C. L. **Global survey of development banks**. Washington, The World Bank, fev. 2012. Policy Research Working Paper 5.969. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/313731468154461012/pdf/WPS5969.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2016.

MACADAR, B. M. Os investimentos diretos no exterior dos países em desenvolvimento e a experiência brasileira recente. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 29-36, fev. 2008. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1575/1944>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

MAIA, G. B. S. Racionamento de crédito e crise financeira: uma avaliação keynesiana. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 61-83, jun. 2009.

MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 69, p. 147-172, 2006.

MANKIWI G. The allocation of credit and financial collapse. In: MANKIWI, G.; ROMER, D. (Org.). **New keynesian economics**. v. 2. Coordination failures and real rigidities. Cambridge, MA: The MIT Press, 1991.

MASSINO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil?: uma análise crítica dos artigos publicados na revista Dados. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 133-153, set. 2013.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation**. New York: Anthem Press, 2013.

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n.2 (131), p. 222-239, abr.-jun. 2013.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **TPP Final Table of Contents**. Washington, 2016. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

OREIRO, J. L. É o novo desenvolvimentismo? **Valor Econômico**, São Paulo, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://www.portalvalor.com.br/opiniao/1071588/e-o-novo-desenvolvimentismo>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Trade in Value Added (TiVA) — October 2015**. Disponível em: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TIVA2015\\_C1#](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TIVA2015_C1#)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. 502p.

PESSOA, E.; MARTINS, M. Revisitando a teoria do ciclo do produto. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 307-329, maio/ago. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482007000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482007000200005)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

SANTOS, B. L. Políticas públicas e internacionalização de empresas brasileiras. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 27, n. 1, p. 37-52, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v27n1/0103-1570-sn-27-1-0037.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SERRA, J. Programa **do Governo José Serra**: trabalho e progresso para todos. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SILVA, A. L. R. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. Dissertação (Mestrado)—Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14743>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social**. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SILVA, M. L. **A internacionalização das grandes empresas brasileiras de capital nacional nos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado)—Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, Campinas, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000244193&fd=y>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. 502p.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 280.

STIGLITZ, J. E. Financial markets and development. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 5, n. 4, p. 55-68, 1990.

STIGLITZ, J. E. The role of the state in financial markets. In: WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. **Proceedings...** Washington D.C.: 1993.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

STOPFORD, J. M. The growing interdependence between transnational corporations and governments. **Transnational Corporations**, New York, v. 3, n. 1, 1994. Disponível em: <[http://unctad.org/en/docs/iteiitv3n1a4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/iteiitv3n1a4_en.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2016.

STRANGE, S. International Economics and International Relations: a case of mutual neglect. **International Affairs** — Royal Institute of International Affairs, London, v. 46, n. 2, p. 304-315, Apr. 1970.

STRANGE, S. **States and markets**. New York: Continuum, 1994. 266p.

STRANGE, S.; STOPFORD, J. M.; HENLEY, J. S. **Rival states, rival firms: competition for world market shares**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 321p.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Democracy Index 2015: democracy in an age of anxiety. **A report by the Economist Intelligence Unit**. London, 2016. Disponível em: <<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

THE WORLD BANK. Contas Nacionais do Banco Mundial. Arquivo de dados das Contas Nacionais da OCDE. Washington, 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

THE WORLD BANK. **Polpulation, total**. Washington, 2016a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

TRADE STATISTICS FOR INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT. **Trade Map**. Geneva, 2016. Disponível em: <[http://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)>. Acesso em: 01 jun. 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and Development Report**: adjusting to the changing dynamics of the world economy. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). New York; Geneva, 2013. Disponível em: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013_en.pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2016.

VALDEZ, R. C. C. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/32890>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

VALDEZ, R. C. C. Política externa pragmática e inserção brasileira no continente africano. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 24, n. 9, 2015. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/politica-externa-pragmatica-e-insercao-brasileira-no-continente-africano/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

VALE pagou hoje US\$ 13,3 bi por 75,6% da Inco. **Agência Estado**, São Paulo, 26 out. 2006. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/mercados,vale-pagou-hoje-us-13-3-bi-por-75-6-da-inco,20061026p17477>>. Acesso em: 05 set. 2016.

VARANDA, A. J. M.; TREMONTE, D. S.; KULAIF, F. D. Estratégias de internacionalização: análise de empresas brasileiras do setor alimentícios. **Revista Jovens Pesquisadores**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 12, jan./jul. 2010. Disponível em: <<http://mackenzie.com.br/dhtm/seer/index.php/jovenspesquisadores/article/download/969/445>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

WEISS, L. The myth of the neoliberal state. In: KYUNG-SUP; BEN FINE; WEISS (Ed.). **Developmental politics in transition: the neoliberal era and beyond**. [S. l.]: Macmillan Palgrave, 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade finance: the challenges of trade financing**. Washington, 2016. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/challenges\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/challenges_e.htm)>. Acesso em: 7 mai. 2016.

## ANEXO A - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

Operações de renda fixa e renda variável do BNDES/Empréstimos do BNDES a governos estrangeiros **Pedido de Informação 99903000299201661.**

### Robson Coelho Cardoch Valdez

---

**De:** sic@bndes.gov.br  
**Enviado em:** segunda-feira, 11 de julho de 2016 12:04  
**Para:** Robson Coelho Cardoch Valdez  
**Assunto:** Pedido de Informação 99903000299201661  
**Anexos:** 99903000299201661\_renda fixa.xlsx.zip; 99903000299201661\_renda variável.xlsx.zip

Prezado Robson,

Em atenção ao seu pedido de informação nº 99903000299201661, no qual pede informações sobre desembolsos realizados no âmbito da Linha de Internacionalização de Empresas a partir do Governo Lula da Silva e sobre os empréstimos do BNDES a governos estrangeiros a partir de 1996, temos a esclarecer o que segue:

**1- Operações de renda fixa:** enviamos anexo com as operações contratadas no âmbito da Linha de Internacionalização de Empresas, no período solicitado:

Neste caso, esclarecemos que o BNDES está impedido de divulgar informações sobre os desembolsos realizados, em razão do sigilo bancário a que está obrigado, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 105/2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527/2011, e com o artigo 6º, inciso I, do Decreto 7.724/2012.

**2 – Operações de renda variável:** encaminhamos planilha com o histórico da relação de investimentos realizados pela BNDESPAR para apoio a planos de negócios em companhias com o objetivo, dentre outros, de internacionalizar suas operações ou ampliar sua atuação internacional.

Cumpra destacar que a resposta relativa à demanda 99903000194201611 relacionava companhias presentes na carteira da BNDESPAR na data-base de 31/12/2015.

**3 – Empréstimos do BNDES a governos estrangeiros:** esclarecemos que, por intermédio de suas linhas de apoio à comercialização no exterior de bens e serviços, o BNDES não financia projetos em outros países, mas a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil, tendo por objetivo o aumento da competitividade das empresas brasileiras, a geração de emprego e renda no País, e a entrada de divisas (contribuindo para a melhoria, dentre outros indicadores, da balança comercial).

Em quaisquer das modalidades de apoio à exportação, não há remessa de recursos para o exterior. O importador, ao receber os bens e serviços exportados pela empresa brasileira, em vez de efetuar o pagamento à vista, direto ao exportador, reconhece a dívida correspondente aos bens e serviços exportados e autoriza o BNDES a desembolsar os recursos para o exportador em seu nome, em Reais e no Brasil. Ao desembolsar os recursos ao exportador, o BNDES se torna credor do importador, que efetuará o repagamento da dívida ao BNDES conforme disciplinado no contrato de financiamento.

Com relação às informações sobre as operações de financiamento a exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção, contratadas desde 2002, junto a entes públicos no exterior, fazemos remissão ao Portal\* do BNDES

([http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/consulta\\_as\\_operacoes\\_exportacao/painel\\_consulta\\_pos\\_embarque\\_obras.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html))

Neste painel, as operações podem ser consultadas por exportador, país de destino das exportações e data de contratação; e são apresentadas informações detalhadas como: os projetos aos quais as exportações se destinam, valores, taxa de juros, prazos e garantias.

Nesta mesma página, há um link para download destas informações em formato excel pesquisável. Na planilha, são informados a descrição do projeto, o país a que se destinam as exportações, o valor da operação (que corresponde

ao valor de principal objeto do financiamento), o prazo total (que equivale ao prazo estimado para o pagamento da última parcela de principal e juros), dentre outros dados. A aplicação de filtro nas colunas da planilha permite selecionar as operações por "País".

Adicionalmente, informamos que, com o objetivo de atender ao princípio constitucional da publicidade e oferecer plena transparência às suas operações de financiamento, o BNDES divulga os seguintes dados em seu Portal\*:

(i) o mapa interativo demonstrando as operações contratadas desde 1996, tendo como critérios de busca o exportador, o mutuário, o país de destino das exportações, a modalidade, a categoria e/ou o ano da contratação. ([http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/consulta\\_as\\_operacoes\\_exportacao/painel\\_consulta\\_pos\\_embarque\\_geral.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_geral.html))

- (ii) os desembolsos anuais e mensais consolidados das modalidades Pós-embarque e Pré-embarque;
- (iii) os desembolsos anuais, por instituição financeira credenciada, nas modalidades Pós-embarque e Pré-embarque;
- (iv) os desembolsos anuais, por destino das exportações brasileiras apoiadas pelo BNDES de forma direta no âmbito da modalidade Pós-embarque;
- (v) os desembolsos anuais, por categorias de uso das exportações brasileiras apoiadas pelo BNDES de forma direta no âmbito da modalidade Pós-embarque;
- (vi) os desembolsos anuais, por empresa exportadora, no âmbito da modalidade Pós-embarque, desde 2009;

Por fim, ressaltamos que o BNDES não possui as informações consolidadas para anos anteriores e que, em função do seu volume, este levantamento acarretaria trabalho adicional de análise e consolidação de dados, conforme art 13, III, do [Decreto 7.724/2012](#), que regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

Esta demanda será encerrada no [e-SIC](#) e, no caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa de acesso, poderá ser apresentado recurso ao Comitê da Lei de Acesso à Informação do BNDES, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão



"O remetente desta mensagem é responsável por seu endereçamento, seu conteúdo e seus anexos. Cabe a seus destinatários, inclusive aqueles copiados na mensagem, tratá-la adequadamente, com observância da legislação em vigor e dos normativos internos do BNDES, quando cabível. São proibidas, sem a devida autorização, a sua divulgação, reprodução e distribuição. A inobservância das proibições será passível de aplicação de sanções cíveis, criminais e disciplinares, quando cabíveis. Se você recebeu esta mensagem indevidamente, antes de removê-la de sua caixa postal, solicita-se o reenvio ao remetente, informando o ocorrido."

"The sender of this message is responsible for its addressing, contents and attachments. The receiver, including those copied in the message, is obliged to use it properly, in compliance with the law in effect and the BNDES' internal rules, if applicable. It is prohibited to disclose, reproduce and distribute e-mail messages without due consent. Failure to obey these instructions may give rise to civil, criminal or disciplinary measures, if applicable. If you have improperly received this e-mail, we kindly request you to forward the message to the sender stating the error prior to deleting it from your inbox."

**Robson Coelho Cardoch Valdez**

---

**De:** contact@bndes.gov.br  
**Enviado em:** quinta-feira, 11 de agosto de 2016 17:53  
**Para:** Robson Coelho Cardoch Valdez  
**Assunto:** Enc: [123948C1/2016] [2016-08-09] Estatísticas operacionais/desempenho

Prezado Senhor Robson,

Em primeiro lugar agradecemos o contato e interesse no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Em relação ao seu questionamento, esclarecemos que os valores referentes aos desembolsos incluem as operações de serviços de engenharia.

O primeiro número mencionado (US\$ 2.093 milhões) refere-se ao total desembolsado no ano de 2015 nos produtos Pós-embarque e Pré-embarque. O segundo (US\$ 1.554 milhões) inclui apenas os desembolsos no Pós-embarque conforme países de destino das exportações.

A terceira informação (US\$ 2.063 milhões) refere-se a contratações e não a desembolsos. Um financiamento pode ser contratado em um ano e gerar desembolsos por até vários anos seguintes.

Uma exportação pode ser de serviço de engenharia, mas não ser destinada a obra de infraestrutura, por exemplo quando destinada a um empreendimento industrial.

Por oportuno, informamos que a Central de Atendimento do BNDES está disponível de 2ª a 6ª feira, das 8 às 20 horas, por meio do telefone 0800-702-6337, apto a receber chamadas de todo o território nacional.

Estamos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

**Central de Atendimento do BNDES**

Atendimento telefônico: 0800-702-6337 | Fale Conosco: [www.bndes.gov.br/faleconosco](http://www.bndes.gov.br/faleconosco)  
Visite o Portal BNDES em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)





**Robson Coelho Cardoch Valdez**

---

**De:** @bndes.gov.br em nome de contact@bndes.gov.br  
**Enviado em:** sexta-feira, 2 de setembro de 2016 18:27  
**Para:** Robson Coelho Cardoch Valdez  
**Assunto:** Enc: [124202C1/2016] [2016-08-12] Estatísticas operacionais/desempenho

Prezado Senhor Robson,

Em relação aos seus questionamentos, seguem as respostas:

(1) Este tipo de financiamento é feito via captação de recursos no mercado externo ou é parte dos desembolsos do BNDES (fontes tradicionais de recursos do banco: Tesouro Nacional, FGTS, Marinha Mercante, etc.)? Como é feito o funding para financiar internacionalização de empresas nacionais. Como é feito o funding na modalidade renda fixa e na renda variável.

**Resposta:** Nos termos das Políticas Operacionais vigentes nos últimos anos, as operações de internacionalização de empresas nacionais são financiadas por captações externas a custo de mercado.

(2) Existe uma planilha "Desembolso mensal do Sistema BNDES por Modalidade/Produto". o valor total de cada ano inclui o financiamento à internacionalização de empresas nacionais?

**Resposta:** Os valores na planilha incluem os financiamentos à internacionalização de empresas. Contudo, a Linha de Internacionalização de Empresas é uma das diversas linhas operacionalizadas através do produto BNDES Finem. Dessa forma, através da planilha disponibilizada no portal, não é possível obter o valor desembolsado para internacionalização de empresas.

Adicionalmente, esclarecemos que o BNDES está impedido de divulgar informações sobre os desembolsos individualizados, em razão do sigilo bancário a que está obrigado, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 105/2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527/2011, e com o artigo 6º, inciso I, do Decreto 7.724/2012. Por este motivo, não podemos informar os valores desembolsados com o detalhamento solicitado, visto que seria possível a identificação de desembolsos isolados, nos casos em que há uma única operação contratada

Estamos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

**Central de Atendimento do BNDES**

Atendimento telefônico: 0800-702-6337 | Fale Conosco: [www.bndes.gov.br/faleconosco](http://www.bndes.gov.br/faleconosco)  
Visite o Portal BNDES em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

