

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

**TAMIRES SPIER ALVES**

**O PAPEL DO BNDES NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO  
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ENTRE 2003-2020**

**Porto Alegre**

**2023**

**TAMIRES SPIER ALVES**

**O PAPEL DO BNDES NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO  
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ENTRE 2003-2020**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Schonerwald da Silva

**Porto Alegre**

**2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

Alves, Tamires Spier

O papel do BNDES na internacionalização de empresas  
como política de desenvolvimento entre 2003-2020 /  
Tamires Spier Alves. -- 2023.

174 f.

Orientador: Carlos Eduardo Schonerwald da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Internacionalização de empresas . 2.  
Exportações. 3. Políticas governamentais. 4. Novo  
desenvolvimentismo. 5. BNDES. I. Silva, Carlos Eduardo  
Schonerwald da, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**TAMIRES SPIER ALVES**

**O PAPEL DO BNDES NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO  
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ENTRE 2003-2020**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ou em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 22 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Schonerwald da Silva – Orientador

UFRGS

---

Profa. Dra. Jacqueline Angelica Hernandez Haffner

UFRGS

---

Prof. Dra. Nádia Barbacovi Menezes

UNISINOS

---

Prof. Dr. Marcos Aurélio Barbosa dos Reis

UNISINOS

“Quanto mais ativo fôr o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante intensa formação de capitais. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.” (PREBISCH, 1949, p. 71).

## RESUMO

Considerando o retorno das políticas governamentais, desenvolvimentistas e o papel do Estado, iniciado nos anos 2000, na América Latina e no Brasil, é relevante descobrir qual a relação entre o conceito do Novo Desenvolvimentismo e as políticas de exportação e internacionalização de empresas brasileiras utilizadas entre 2003 e 2020, sendo esse o objetivo principal desta pesquisa. Os objetivos específicos são investigar qual o papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento, considerando a Teoria do Novo Desenvolvimentismo, proposta por Bresser-Pereira e descobrir quais ações foram realizadas para fomentar as exportações e o processo de internacionalização de empresas brasileiras durante os Governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. O método empregado é a análise de documentos primários, ou seja, livros e relatórios da instituição BNDES, e a abordagem da pesquisa é qualitativa. Como resultados obtidos, destacam-se: as políticas de exportação como parte da estratégia de desenvolvimento nacional, presente no Novo Desenvolvimentismo; o BNDES como um instrumento de desenvolvimento, ainda que utilizado de forma parcial; a aplicação de políticas de exportação e internacionalização, que, no Governo Lula, foram PITCE, PDP e EBE; no governo Dilma Rousseff, PBM e PNE; no governo Temer, B+P e Rota 2030. Já no governo Jair Bolsonaro, não foram localizadas políticas de exportação e/ou internacionalização de empresas de grande porte. Conclui-se que, assim, que o Novo Desenvolvimentismo e as políticas utilizadas pelo BNDES estão diretamente ligadas; contudo, é necessário o estabelecimento de políticas de longo prazo pelo Estado para que a estratégia nacional de desenvolvimento torne-se viável. Além disso, o BNDES é um instrumento disponível, porém, se utilizado de forma mais assertiva, poderá contribuir ainda mais para o desenvolvimento nacional, e as estratégias de exportação e internacionalização que se destacaram, considerando-se elaboração e resultados, tiveram lugar nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente.

**Palavras-chave:** Internacionalização de empresas. Exportações. Políticas governamentais. Desenvolvimento econômico. Novo desenvolvimentismo.

## **ABSTRACT**

Considering the return of governmental, developmental policies and the role of the State, which began in the 2000s, in Latin America and Brazil, it is relevant to discover the relationship between the concept of New Developmentalism and the export and internationalization policies of Brazilian companies used between 2003 and 2020, which is the main objective of this research. The specific objectives are to investigate the role of the BNDES as a development instrument, considering the Theory of New Developmentalism, proposed by Bresser-Pereira, and to find out what actions were carried out to encourage exports and the process of internationalization of Brazilian companies during the Lula Governments of Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro. The method employed is the analysis of primary documents, that is, books and reports from the BNDES institution, and the research approach is qualitative. As results obtained, the following stand out: export policies as part of the national development strategy, present in New Developmentalism; the BNDES as a development instrument, even if used in a partial way; the application of export and internationalization policies, which, in the Lula Government, were PITCE, PDP and EBE; in the Dilma Rousseff government, PBM and PNE; in the Temer government, B+P and Rota 2030. In the Jair Bolsonaro government, no export policies and/or internationalization of large companies were found. It is therefore concluded that New Developmentalism and the policies used by the BNDES are directly linked; however, the establishment of long-term policies by the State is necessary for the national development strategy to become viable. In addition, the BNDES is an available instrument, however, if used more assertively, it could contribute even more to national development, and the export and internationalization strategies that stood out, considering the elaboration and results, took place in the Governments Lula da Silva and Dilma Rousseff, respectively.

**Keywords:** Internalization of Companies. Development Policies. Development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ações para Política Industrial por Governo (2003-2018) .....	64
Figura 2 - PBM: quadro-síntese .....	67
Figura 3 - Matrizes da Política industrial para as experiências brasileiras .....	73
Figura 4 - Resumo das Principais Linhas de Exportação do BNDES.....	92
Figura 5 - Dados sobre internacionalização de bancos de desenvolvimento – países selecionados .....	104
Figura 6 - Linha do tempo: Internacionalização do BNDES .....	106



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Brasil: PIB e FBCF comparados à trajetória de política industrial (2000-2017) .....	71
Gráfico 2 - Participação da Indústria brasileira na Produção Mundial (1970-2015).....	72
Gráfico 3 - Investimento e desembolsos do BNDES (% do PIB).....	88
Gráfico 4 - Padrão de financiamento da FBCF no Brasil (% do total) .....	89
Gráfico 5 - Desembolsos BNDES-EXIM nos desembolsos totais 1991-2000 (participação em %) .....	91
Gráfico 6 - Desembolsos BNDES para as linhas de exportação (1998-2009) em US\$ bilhões .....	91
Gráfico 7 - Desembolsos BNDES para as linhas de exportação (1998-2009) em US\$ bilhões .....	99
Gráfico 8 - Operações por setor - Linha de Internacionalização de Empresas BNDES .	99
Gráfico 9 - Evolução dos desembolsos do BNDES para internacionalização de empresas do Brasil – 2005-14* .....	100
Gráfico 10 - Empresas beneficiárias e valor dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para internacionalização – 2005-2014 .....	101
Gráfico 11 - Desembolso BNDES para exportação brasileira entre 2003-2010 (Pré-embarque e Pós-embarque)* .....	112
Gráfico 12 - BNDES EXIM Pré e Pós-embarque (US\$ bilhões convertidos nas datas do desembolso) .....	113
Gráfico 13 - Desembolsos BNDES para as exportações para a América Latina Pós-embarque (2003-2010)* .....	113
Gráfico 14 - Desembolsos BNDES para as exportações por categoria de uso (Pós-embarque) (2003-2010)* .....	114
Gráfico 15 - Participação e quantidade das empresas exportadoras por tipo (2003-2011)* .....	115
Gráfico 16 - Valores exportados e percentual de empresas exportadoras por tipo (2003-2010) .....	116

Gráfico 17 - Participação BNDESPAR nas empresas em % (2010) .....	118
Gráfico 18 - Desembolsos BNDES para a exportação para indústria de transformação (principais categorias) (2003-2014).....	119
Gráfico 19 - Desembolsos do sistema BNDES para exportação (Pré e Pós-embarque) por CNAE – 2003-2014 .....	120
Gráfico 20 - Fluxos de entrada e de saída de IDE, Brasil, 2000-2013 (em milhões US\$) .....	122
Gráfico 21 - Evolução Dos IEDs e IDEs no Brasil (2003-2015).....	125
Gráfico 22 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões).....	127
Gráfico 23 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões).....	128
Gráfico 24 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões).....	129
Gráfico 25 - Desembolsos BNDES EXIM Pós-embarque, por categoria, 2003-2015 (US\$) .....	129
Gráfico 26 - Desembolsos BNDES EXIM Pós-embarque nas exportações brasileiras, categoria de serviços de engenharia e construção, países selecionados (2010-2015).....	130
Gráfico 27 - Estoque de crédito do BNDES em relação ao PIB – 2001-2016 (%).....	137
Gráfico 28 - Participação do estoque de crédito do BNDES no estoque de crédito total da economia – 2001-2016 (%) .....	139
Gráfico 29 - Evolução dos Desembolsos do BNDES/PIB: análise do período entre 2001-2017 (em milhões R\$ - preços médios de 2017)* .....	140
Gráfico 30 - Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 (R\$ milhões).....	141
Gráfico 31 - Desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021 (R\$ milhões) .....	142
Gráfico 32 - Histórico dos investimentos totais do BNDES para Indústria e Agropecuária (1950-2021) em %.....	146
Gráfico 33 - Desembolsos do BNDES para Indústria e Agropecuária 2014-2021 (em R\$ bilhões, atualizados pela inflação).....	146

Gráfico 34 - Histórico do PIB do Brasil 2002-2021 em US\$ milhões.....	147
Gráfico 35 - Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas entre 1998-2021 (US\$ mil) .....	148
Gráfico 36 - Participação do apoio à exportação em relação ao total desembolsado pelo BNDES – 2001-2016 (%) .....	151
Gráfico 37 - Países de destino das exportações brasileiras apoiadas pelas linhas Pós-embarque do BNDES – 2001-2016 (US\$ bilhões, em valores correntes).....	151
Gráfico 38 - Desembolsos do sistema BNDES por setor entre 1995-2021 (em %)......	152

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mundo: ondas de estratégias de política industrial.....	63
Quadro 2 - Contribuições do BNDES para o Plano Brasil Maior .....	68
Figura 3 - Principais políticas públicas federais no período 2001-2016 .....	77
Quadro 4 - Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs .....	86
Quadro 6 - Características dos desembolsos do BNDES para internacionalização na modalidade renda variável – 2005-2014 .....	102

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição das aprovações por ramos – 1952-2000 (%).....	85
Tabela 2 - Participação acionária do BNDES nas empresas multinacionais brasileiras – 2010 .....	117
Tabela 3 - Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores acima de US\$100 milhões, no Brasil – 2010-2015 .....	126
Tabela 4 - Receitas no exterior e desembolsos do BNDES no apoio à exportação de bens e serviços de engenharia e construção destinados a obras no exterior – 2010-2015 (US\$ milhões).....	132

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
APEX	Agência de Promoção de Exportação
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Cooperação Andina de Fomento (no período)
CCR	Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMBEU	Comissão Mista Brasil e Estados Unidos
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CORFO	Corporación de Fomento
CTIC	China International Trust and Investment Corporation
DBSA	Development Bank of Southern Africa
EBE	Estratégia Brasileira de Exportações
EXIM	Exportações e Importações
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGE	Fundo de Garantia das Exportações
FGPC	Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAME	Programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FINAMEX	Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos

FINEX	Fundo de Financiamento à Exportação
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDC	Industrial Development Corporation
IDE	Investimento Direto Externo
IED	Investimento Externo Direto
IFD	Instituições Financeiras Públicas de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISI	Industrialização por Substituições de Importações
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organizações para as Nações Unidas
P+B	Brasil Mais Produtivo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNE	Plano Nacional de Exportações
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
PT	Partido dos Trabalhadores
S/A	Sociedade Anônima
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações
SCE	Seguro de Crédito à Exportação
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TLP	Taxa de Longo Prazo
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>RESGATE DOS ELEMENTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTISMO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO</b> .....	<b>21</b>
2.1	TEORIA CEPALINA, ESTRUTURALISMO E NEOESTRUTURALISMO .....	21
2.2	NOVO DESENVOLVIMENTISMO .....	33
2.3	ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO .....	45
2.4	CRÍTICAS AO NOVO DESENVOLVIMENTISMO .....	50
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO UTILIZADAS NO BRASIL PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS</b> .....	<b>54</b>
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À EXPORTAÇÃO E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS .....	54
3.2	O PAPEL HISTÓRICO DO ESTADO NAS EXPORTAÇÕES E NA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS .....	58
3.3	POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (2003-2020).....	61
3.4	ANÁLISE DA EBE E DA PNE COMO POLÍTICAS DE FOMENTO À EXPORTAÇÃO E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS (2001-2016).....	76
<b>4</b>	<b>ESTUDO DO PAPEL DO BNDES COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL</b> .....	<b>81</b>
4.1	HISTÓRICO DO BNDES .....	82
4.2	LINHAS DE EXPORTAÇÃO E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DO BNDES.....	90
4.3	LINHA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DO BNDES.....	95
<b>5</b>	<b>O BNDES COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO VIA EXPORTAÇÕES E INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DIVIDIDO POR GOVERNO (2003-2020)</b> .....	<b>110</b>



5.1	GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010).....	110
5.2	GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016).....	124
5.3	GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018).....	136
5.4	GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2022).....	143
5.5	ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE EXPORTAÇÃO E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO PERÍODO 2003-2020 .....	149
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>156</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>160</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O início do século XXI foi marcado pela transição do modelo econômico neoliberal, o chamado Consenso de Washington, vigente na América Latina durante os anos 1990, para o modelo de desenvolvimento no âmbito nacional, em que o Estado tivesse maior autonomia econômica e presença política internacional (CERVO, 2008; ROCHA, 2018). Na prática, o que ocorreu foi uma transição de governos de caráter político de direita e centro-direita para governos de esquerda e centro-esquerda, em toda a América Latina: Governo Lula, no Brasil; Governo Kirchner, na Argentina; Governo Chávez, na Venezuela; e Governo Bachelet, no Chile (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O movimento político que ocorreu simultaneamente, em vários países na América Latina, ficou conhecido como “onda rosa” pelas características políticas de esquerda durante os anos 2000, na região. Algumas pautas relevantes voltaram a ser discutidas nos ambientes acadêmico e político, nacional e regional, ou seja, no Brasil e na América Latina como um todo. Entre elas, destacam-se: o papel do Estado, a política de desenvolvimento, a política industrial, a política macroeconômica e outros conceitos relevantes.

Considerando o papel do Estado como o principal indutor do desenvolvimento econômico, torna-se importante pesquisar quais foram as ações estatais realizadas para fomentar as exportações, levando-se em conta o processo produtivo, por exemplo, e as internacionalizações. Para tanto, esta dissertação analisa o Estruturalismo e Neoestruturalismo como resgate histórico e base para o conceito de Novo Desenvolvimentismo.

Raúl Prebisch (1949), Celso Furtado (1966, 1967, 1983) e Maria da Conceição Tavares (2010) já destacavam a importância da relação entre exportações e desenvolvimento, além da industrialização. Por sua vez, Bresser-Pereira (2006) também destaca a importância dessa relação em sua proposta do Novo Desenvolvimentismo. Considerando que o processo de internacionalização de empresas está intrinsecamente ligado às exportações, é relevante entender-se qual o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como indutor de desenvolvimento do país, a partir de suas linhas de fomento a exportações e internacionalização de empresas.

Os principais benefícios das exportações e da internacionalização são:

- a) geração de empregos no país;
- b) criação de demanda alternativa à interna;
- c) retorno de divisas em moeda estrangeira;
- d) equilíbrio na balança de pagamento;
- e) reputação nacional no exterior.

Considerando-se, ainda, que o comércio internacional, para muitas empresas, é complexo e que o Brasil é um país em desenvolvimento, é interessante conhecer as estratégias nacionais de apoio à inserção das empresas brasileiras no comércio internacional.

Atentando-se para o fato de que o BNDES é o principal banco de desenvolvimento do país, é importante ter-se conhecimento das ações dessa instituição no fomento às exportações e à internacionalização das empresas nacionais. Sendo assim, o problema de pesquisa que aqui se configura é: compreender o conceito teórico do Novo Desenvolvimentismo e o papel das políticas de internacionalização das empresas, bem como entender que papel exerceu o BNDES como instrumento de desenvolvimento mediante linhas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras entre 2003 e 2020?

O objetivo principal da pesquisa é investigar a relação entre o conceito do Novo Desenvolvimentismo e as políticas de exportação e internacionalização de empresas brasileiras utilizadas entre 2003 e 2020. Como objetivos específicos, busca-se investigar o papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento, a partir da teoria novo-desenvolvimentista, proposta por Bresser-Pereira, e as ações realizadas para fomentar as exportações e o processo de internacionalização de empresas brasileiras durante os Governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Dessa forma, o recorte temporal compreende o período de 2003 até 2020, referente aos Governos acima elencados. Optou-se por esse recorte, inicialmente, devido à influência novo-desenvolvimentista do início do século e, posteriormente, à pandemia de COVID-19, que teve efeitos globais, em razão das restrições de estudos e informações sobre o período. Algumas das informações a respeito do ano de 2022 apresentam-se nas análises, porém o recorte oficial da pesquisa estende-se até 2020. Ainda, com o intuito

de contextualizar algumas situações políticas e econômicas, o estudo também traz algumas informações sobre o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Para alcançar os objetivos, a pesquisa apresenta cunho empírico-teórico, com base nos conceitos de Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira. Como ilustração, a pesquisa também apresenta um estudo sobre o papel do BNDES e sobre o modo por meio do qual o conceito de Novo Desenvolvimentismo pode ser aplicado na prática. A vertente do trabalho é qualitativa, de cunho bibliográfico, com fonte em informações primárias. Sua justificativa é social, diante da importância do tema e dos estudos sobre desenvolvimento, que podem ser utilizados no projeto político e econômico do Brasil.

O caráter do estudo aqui empreendido é exploratório e qualitativo, tendo-se utilizado a pesquisa bibliográfica em fontes primárias como ponto metodológico principal. Para além da análise conceitual, há uma pesquisa bibliográfica, amparada em diversos relatórios governamentais e institucionais para a análise qualitativa de dados, sobretudo no que se refere ao BNDES.

O método empregado é hipotético-dedutivo, e o procedimento de pesquisa define-se como análise dos dados em documentação primária. Primeiramente, realizou-se um levantamento bibliográfico, em que foi possível delimitarem-se as hipóteses, de acordo com as informações publicadas. Esse levantamento foi realizado principalmente por meio da internet, em sites, relatórios, *papers*, declarações e documentos oficiais da própria instituição, BNDES. Além disso, foi feita busca em sites de instituições que se dedicam ao estudo do tema relativo à internacionalização de empresas, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outras. Foi nesse momento que se delimitou o recorte temporal da pesquisa, de acordo com as informações disponíveis, considerando-se o acesso restrito a informações devido à pandemia de COVID-19.

Em segundo lugar, buscaram-se informações conceituais sobre Estruturalismo, Neoestruturalismo, Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo e, por fim, analisaram-se os relatórios do BNDES e as ações de fomento à exportação e à internacionalização desenvolvidas em cada Governo, com o objetivo de elencar os elementos presentes, de acordo com o Novo Desenvolvimentismo, de Bresser-Pereira.

Ainda sobre as fontes utilizadas, destacam-se relatórios do BNDES, bem como planos, programas e estratégia de ação de cada governo. Os principais indicadores que fundamentaram este estudo provêm de instituições como BNDES, Banco Central do Brasil, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e Banco Mundial, selecionados com a finalidade de auxiliar as análises políticas, econômicas e sociais das políticas de internacionalização e do desenvolvimento.

Esta pesquisa parte de seis hipóteses específicas. A primeira delas é a de que as políticas de exportação e internacionalização se relacionam a alguns dos critérios presentes no Novo Desenvolvimentismo; a segunda entende que, considerando-se o histórico do BNDES e a forma como foi utilizado ao longo dos anos, essa instituição é um dos instrumentos de desenvolvimento de que os Governos dispuseram para fomentar exportações e internacionalização durante o período analisado.

Na terceira hipótese, por sua vez, levando em conta as diretrizes de governo, afirma-se que o Governo Lula preencheu alguns requisitos citados na teoria de Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira, no que tange às políticas de exportação e internacionalização. Essa hipótese está ancorada na construção do discurso do Presidente e na busca pelo aumento das exportações, que permearam seus dois mandatos.

Já de acordo com a quarta hipótese, o Governo Dilma Rousseff também preencheria alguns requisitos citados na teoria de Novo desenvolvimentismo de Bresser-Pereira quanto às políticas de exportação e internacionalização, porém em menor escala. Tal hipótese apoia-se na estrutura daquele governo, que, em alguns momentos, deu continuidade às políticas utilizadas por seu antecessor.

Na quinta hipótese, tem-se que o Governo Michel Temer não teria preenchido requisitos citados na teoria de Novo desenvolvimentismo de Bresser-Pereira, no que se refere às políticas citadas, o que se fundamenta nas diretrizes que o então presidente seguiu durante seu tempo de governo. Por fim, a sexta hipótese pressupõe que Governo de Jair Bolsonaro não preencheu requisitos citados na teoria de Novo Desenvolvimentismo proposta por Bresser-Pereira, ainda concernentes às mesmas políticas, considerando-se, então, a inclinação política de seu governo, bem como os efeitos da pandemia no país e no mundo.

É importante destacar, ainda, as limitações da pesquisa. Primeiramente, quanto à teoria novo-desenvolvimentista e suas críticas, destaca-se que todas as análises teóricas têm limitações. Em seguida, há os dados e a metodologia do BNDES, que, entre 2016 e 2018, restringiu as publicações de relatórios e livros e alterou as bases metodológicas, o que acaba por representar uma limitação na precisão da análise.

Quanto à estrutura desta dissertação, além da Introdução e da Conclusão, o está assim dividida: o próximo capítulo versa sobre elementos históricos e teóricos do Desenvolvimentismo, abordando também o Novo Desenvolvimentismo. O terceiro, por sua vez, mostra as políticas de desenvolvimento desenvolvidas no Brasil com vistas à internacionalização de empresas. O quarto apresenta um estudo do papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento nacional, e o quinto aborda o BNDES como instrumento de desenvolvimento via exportações e internacionalização de empresas, apresentando subdivisões por governo, no período de 2003 a 2020.

## 2 RESGATE DOS ELEMENTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTISMO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

No presente capítulo, abordam-se a Teoria Cepalina, o Estruturalismo e o Neoestruturalismo, bem como o Novo Desenvolvimentismo, além das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento e das críticas ao Novo Desenvolvimentismo.

### 2.1 TEORIA CEPALINA, ESTRUTURALISMO E NEOESTRUTURALISMO

Considerando a importância de todo o arcabouço teórico cepalino, o objetivo deste subcapítulo é apresentar, brevemente, as bases do Estruturalismo e do Neoestruturalismo, destacando-se sua influência no pensamento econômico brasileiro, mostrando-se suas principais lacunas e, ainda, traçando-se os principais pontos de convergência do conceito de desenvolvimento cepalino com o Novo Desenvolvimentismo.

A CEPAL é uma comissão criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, com o objetivo de desenvolver economicamente as regiões da América Latina e Caribe. De acordo com a própria organização, a Comissão representa uma escola de pensamento econômico, com base teórica no estruturalismo:

A Comissão desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas transformações da realidade econômica, social e política, regional e mundial. Desde os primeiros anos desenvolveu um método analítico próprio e uma ênfase temática que, com algumas variantes, se manteve até nossos dias. O método, chamado “histórico-estrutural”, analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas. Neste método não há “estágios de desenvolvimento” uniformes. O “desenvolvimento tardio” de nossos países tem uma dinâmica diferente das nações que experimentaram um desenvolvimento mais precoce. O termo “heterogeneidade estrutural”, cunhado nos anos 70, capta bem as características de nossas economias (CEPAL, [2022])<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Informações disponíveis no site da CEPAL: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal>.

É importante destacar os princípios e os ideais fundadores da Teoria Cepalina. A teoria em questão foi criada por Raúl Prebisch, entre 1949 e 1950. Após, a CEPAL desenvolveu diversos estudos práticos sobre as economias da América Latina, com o intuito de mapear as características sociais e econômicas desses lugares. Tais estudos geraram hipóteses, relações causais, definições e previsões, que fizeram parte da Teoria Cepalina durante a década de 1950. Além de Prebisch, Maria da Conceição Tavares, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Celso Furtado também foram nomes importantes no desenvolvimento da teoria.

Prebisch (1949) destacou a importância da industrialização para superação da condição periférica, com destaque para o texto que ficou conhecido como “Manual da CEPAL”, intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” e datado de 1949. O principal objetivo da CEPAL era superar a condição periférica e alcançar o desenvolvimento econômico e social, e os principais meios de alcance eram a industrialização e o comércio exterior, presentes em grande parte dos textos, além da Teoria da Transformação, reforma agrária, cooperação internacional e difusão do desenvolvimento (PREBISCH, 1949).

Raúl Prebisch (1949) enfatizou a relação entre desenvolvimento econômico e intercâmbio, que, entre outras vantagens, tinha a intensa atividade econômica e o aumento de empregos como resultantes dessas práticas, bem como a importância das exportações de bens duráveis, não apenas de *comodities*, da industrialização, do progresso técnico e do consumo de massas.

Quanto mais ativo fôr o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante intensa formação de capitais. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1949, p. 71).

De forma geral, de acordo com a base teórica cepalina, a compreensão dos problemas de desenvolvimento da América Latina estava no sistema centro-periferia, em que os Estados Unidos e países desenvolvidos representavam o centro, produtores de bens manufaturados, e os países “subdesenvolvidos”, como os países da América Latina, representavam a periferia, produtores de bens primários. Essas condições originaram-se



de um processo histórico e estrutural que abrangia o progresso técnico e a divisão internacional do trabalho – essa divisão, bastante questionada por Prebisch (PREBISCH, 1949; MOLLO; FONSECA, 2013).

As trocas entre o centro e a periferia ou, também, entre bens manufaturados e bens primários deteriorariam os preços dos segundos, acentuando ainda mais a disparidade econômica e impedindo o aumento do progresso técnico e a industrialização dos países periféricos. Para resolução desse “desequilíbrio externo”, Prebisch (1949) indicava a industrialização, embora houvesse as restrições da época, como a pequena escala de produção, por exemplo (PREBISCH, 1949; MOLLO; FONSECA, 2013).

Em termos teóricos, observa-se que, segundo a lógica centro-periferia e a deterioração dos termos de troca proposta por Prebisch (1949), a industrialização teria o papel-chave para superação do subdesenvolvimento. Vários países, principalmente os centrais, passaram pelo processo de transformação produtiva, inclusive grande parte teve apoio do Estado. O pensamento estruturalista cepalino entende que a forma de superação das condições periféricas e a garantia de maior elasticidade dos valores do produto é a industrialização por intermédio do Estado.

Nicholas Kaldor (1966) também destacou a importância da industrialização para o desenvolvimento econômico, consolidando quatro leis:

- a) relação positiva entre o crescimento da indústria e o crescimento do produto agregado;
- b) relação positiva entre a taxa de crescimento da produtividade na indústria e o crescimento do produto industrial;
- c) relação entre a taxa de crescimento das exportações e a do crescimento do produto;
- d) importância da demanda no crescimento da economia a longo prazo (KALDOR, 1966; LAMONICA; FEIJÓ, 2011, p. 3).

A base teórica cepalina está ancorada em duas proposições principais, referindo-se a primeira à importância da diversificação industrial. De acordo com textos da própria instituição, produzidos na década de 1950, há diversos resultados positivos na expansão industrial, incluindo-se aí a superação da condição periférica, o maior progresso técnico, a maior produtividade, o aumento dos salários, entre outros. Resumidamente, de acordo

com a primeira proposição, a indústria seria o núcleo gerador da economia. Já a segunda proposição versa sobre o setor primário-exportador, a deterioração dos termos de troca, e as relações entre centro e periferia. Conforme o argumento cepalino, seria muito difícil a periferia superar a deterioração dos termos de troca no setor primário-exportador. Entre outras soluções, a chave da questão econômica dos países latino-americanos estaria no primeiro argumento, a indústria (COLISTETE, 2001; OLIVEIRA, 2002, PREBISCH, 1949).

Algumas das ideias cepalinas são mundialmente conhecidas, como, por exemplo, a deterioração dos termos de intercâmbio; o conflito entre o setor primário e o setor manufatureiro; a tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos; a inflação por causas estruturais; a tendência à continuidade do subemprego; a industrialização por substituição de importações; a ineficiência da integração regional (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2022; COLISTETE, 2001; FURTADO, 1961; 1983; PREBISCH, 1949; OLIVEIRA, 2002).

O pensamento cepalino pode ser dividido em dois períodos, sendo o primeiro o “Período Estruturalista”, que vai da criação, em 1948, até 1990, e segundo o “Período Neoestruturalista”, que se estende dos anos 1990 até o presente. Bielschowsky *et al.* (2022), Bresser-Pereira (2020) e Colistete (2001) concordam que o auge do pensamento cepalino e sua influência deu-se entre os anos 1950 e 1960; contudo, a base teórica cepalina ainda continua influenciando estudos e análises brasileiras, em razão de sua qualidade e precisão analítica.

Entende-se que, entre os anos 1940 e 1960, a CEPAL era o centro do pensamento estruturalista. Já nos anos 1970, o Estruturalismo latino-americano com cunho nacionalista e desenvolvimentista perdeu espaço para a tese da dependência associada. Entre os anos 1970 e 1980, a instituição desenvolveu estudos sobre problemas de heterogeneidade estrutural e desigualdade, e, nos anos 1980 e 1990, sofreu com a influência do Consenso de Washington e com os efeitos do neoliberalismo econômico, tendo conseguido avançar pouco nos estudos desenvolvimentistas ou apresentar alternativas para a onda econômica da época. Já nos anos 2000, algumas mudanças políticas e econômicas eram observadas, e, com o declínio do neoliberalismo e a ortodoxia liberal, o Estruturalismo pôde ser revisto e repensado. Cabe destacar que o Novo Desenvolvimentismo apresenta alguns elementos baseados na Teoria

Estruturalista. Bresser-Pereira (2020) também propõe que o Novo Desenvolvimentismo pode influenciar o segundo momento do Estruturalismo.

O Estruturalismo, como teoria, busca entender algumas condições relacionadas ao subdesenvolvimento. Seu método baseia-se em três níveis: condicionantes estruturais do crescimento, do emprego e da distribuição da renda; modo de inserção internacional; e ação estatal na busca pela industrialização e pelo desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2020; MOLLO; FONSECA, 2013). A Teoria Estruturalista também é um sistema de interpretação do subdesenvolvimento latino-americano com inovações analíticas.

Celso Furtado fez muitas contribuições analítico-teóricas para a Teoria Estruturalista e também para a economia brasileira e latino-americana. Pode-se ressaltar três, entre muitas, dessas contribuições: a inclusão do fator histórico nas análises econômicas, em “Formação Econômica do Brasil” (1959), resultando no método histórico-estrutural utilizado na escola de pensamento cepalina; os estudos sobre a tendência do subemprego em “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (1961); e a análise de estruturas produtivas e distributivas nas obras “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina” e “Teoria e política do desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1967; 1966).

Durante os anos 1990, diante das reformas propostas pelo Consenso de Washington, o Estruturalismo precisou ser repaginado, e o Neoestruturalismo nasce como um posicionamento frente às mudanças políticas e econômicas da época<sup>2</sup>. Fajnzylber (1983) entende a nova fase como um posicionamento no debate ideológico. A instituição buscou a flexibilização de algumas de suas políticas clássicas de desenvolvimento e assumiu uma nova estratégia para o desenvolvimento. Uma das mudanças foi a abertura comercial gradual, seletiva e protegida; entretanto, a industrialização continuava como processo principal, porém com outro viés, na busca da integração dos setores industrial, agrícola e de serviços (FAJNZYLBER, 1983, BIELSCHOWSKY, 2020).

O Neoestruturalismo buscou repaginar-se e adequar-se aos estudos às condições da época. Por exemplo, há cinco principais novos pontos abordados na Teoria Neoestruturalista, que configuram intelectualidade e refinamento à teoria. São eles:

---

<sup>2</sup> Para mais, veja-se Fajnzylber, 1983 e 1990.

[...] a agenda para a era global; os conceitos sociopolíticos de cidadania e coesão social; a incorporação de um amplo balanço dos desempenhos dos países nos âmbitos econômico e social a partir das reformas neoliberais; políticas macroeconômicas anticíclicas.

E, por fim, uma nova abordagem para a teoria, que une o estruturalismo e a abordagem schumpeteriana para analisar o desenvolvimento produtivo e a inserção internacional. Há outros rearranjos analíticos e novidades conceituais, com destaque para a ênfase na questão ambiental e na desigualdade (BIELSCHOWSKY, 2020).

Há duas correntes neoestruturalistas. A primeira entende o Neoestruturalismo como uma forma de oposição ao Neoliberalismo; a outra o entende como uma rendição. Bielschowsky (2020) considera o Neoestruturalismo como uma alternativa para continuar a influência teórico-metodológica cepalina original nos países latino-americanos, mesmo com a onda neoliberalizante que se evidenciou nos anos 1990. Já alguns críticos da CEPAL e/ou do Neoestruturalismo compartilham das ideias da segunda corrente. Bresser-Pereira (2020) afirma que o segundo momento estruturalista apresenta características de cunho neoliberal e sofre influência da economia ortodoxa, que suprime elementos desenvolvimentistas. Além disso, afirma que o Novo Desenvolvimentismo pode influenciar realmente um segundo momento do Estruturalismo.

Considerando o Estruturalismo e o Neoestruturalismo como base teórica do Novo Desenvolvimentismo, é importante resgatarem-se três componentes fundamentais, presentes em ambos os momentos teóricos. O primeiro componente analítico-chave da fase estruturalista (1949-1990) é a “baixa diversidade produtiva e a especialização em bens primários”. Na fase neoestruturalista (1990-presente), há a “inadequada diversidade produtiva, e, na maioria dos países, especialização exportadora em bens primários”. A baixa diversidade das estruturas produtivas e a exportação levam a uma pressão na demanda de diversos setores, tornando o processo de crescimento e industrialização mais difícil, pois exige maior investimento. No Neoestruturalismo, o termo “baixa diversidade” foi substituído por “decréscente”, referindo-se à falta de industrialização, e por “inadequada diversidade”, referindo-se à falta de tecnologia. Como consequências, há “vulnerabilidade externa (devido à estrutura produtiva e à fragilidade financeira), desequilíbrio na balança de pagamentos, inflação e restrições macroeconômicas ao

crescimento” (BIELSCHOWSKY, 2020; BIELSHOWSKY *et al.*, 2022; MOLLO; FONSECA, 2013; PREBISCH, 1961).

O segundo componente analítico-chave, tanto da fase estruturalista quanto da fase neoestruturalista tem relação com as diferenças estruturais e com a oferta, ilimitada e/ou abundante, de mão de obra com renda próxima à subsistência; com a má distribuição da propriedade e da renda; e com a tributação insuficiente e regressiva (BIELSCHOWSKY, 2020, 2021, OLIVEIRA, 2002). Ou seja, há poucos setores que trabalham com média/alta produtividade, e muitos com baixa produtividade; há falta de empregos, há problemas de renda etc. Especialmente na fase neoestruturalista, há também a presença de precariedade da proteção social, aumento de trabalhos informais e precários, bem como aumento da pobreza.

As consequências do problema da mão de obra e da produtividade são o aumento da pobreza, o aumento da desigualdade econômica e social, a distribuição de renda desigual etc. Atualmente, há programas sociais que buscam sanar esses desequilíbrios, porém ainda não resolvem nem o problema, nem a causa dele. Há, também, demandas por reforma tributária e redistributiva de renda, fortalecimento dos sindicatos, crescimento real do salário-mínimo, entre outras, que, entretanto, ainda não foram resolvidas (BIELSCHOWSKY, 2020, 2021, 2022; OLIVEIRA, 2002).

O terceiro componente analítico-chave, tanto da fase estruturalista quanto da neoestruturalista é a dificuldade de promoção do desenvolvimento econômico e social e a superação do atraso devido ao Estado e ao quadro institucional, bem como à falta de composição de agentes favoráveis à acumulação de capital e ao progresso técnico. Observam-se, ainda, atraso institucional, investimentos improdutivos, baixa adesão do empresariado e do Estado no investimento em progresso técnico. A proteção social institucional é falha, tanto quanto o sistema educacional. O sistema de ciência e pesquisa evoluiu bastante nos últimos anos, principalmente na área acadêmica; contudo, ainda não se reflete significativamente na inovação e em empresas do setor produtivo. Há algumas empresas nacionais; porém, não há nenhuma de grande porte e com projeção internacional, principalmente na indústria. A proteção ao meio ambiente também é muito escassa, havendo pouca fiscalização e quase nenhuma responsabilização/punição. Dessa forma, pode-se concluir que parte das ideias do Estruturalismo e do

Neoestruturalismo ainda estão bem presentes na atual situação brasileira (BIELSCHOWSKY, 2020, 2021; OLIVEIRA, 2002).

Conforme já citado, Colistete (2001) e Bresser-Pereira (2020) concordam que o auge da influência cepalina se deu entre as décadas de 1950 e 1960. No Brasil, a Teoria Cepalina influenciou fortemente as decisões econômicas do país, tendo estado presente em debates. Tais ideias foram comentadas por *policy makers*, empresários industriais e estudadas por acadêmicos. Por outro lado, os autores mencionados também afirmam que, atualmente, muitos outros autores ainda se debruçam sobre a Teoria Cepalina e seus impactos nos países latino-americanos, bem como na área de História do Pensamento Econômico da América Latina.

Há um impacto significativo do pensamento cepalino no pensamento econômico brasileiro, de acordo com a grande aceitação e adesão político-econômicas, de modo que cabe ressaltar dois principais motivos para a relevância e o impacto do pensamento cepalino no pensamento econômico brasileiro. Primeiramente, destaca-se que a influência da CEPAL foi muito forte no Brasil, uma vez que o país buscava superar o histórico colonial e o atraso econômico, além de focar-se na busca da industrialização. As ideias cepalinas iam ao encontro da busca pelo desenvolvimento e representavam uma esperança para os países latino-americanos, considerando-se a situação econômica da época. O segundo motivo refere-se à qualidade e à importância do aparato analítico desenvolvido pelo pensamento cepalino, no que tange aos aspectos formais da teoria, aos fundamentos, à metodologia, à pesquisa e ao desenvolvimento do pensamento (COLISTETE, 2001, FIORI, 2020; OLIVEIRA, 2002).

O pensamento econômico brasileiro também incorporou alguns métodos de análise sob a perspectiva cepalina, sendo que alguns elementos da abordagem estruturalista cepalina estão presentes até hoje no âmbito teórico brasileiro e ainda fazem parte de diversas análises econômicas. Há quatro dimensões em que se pode perceber a influência do pensamento cepalino nas correntes de pensamento econômico: “ênfase nas estruturas; papel reduzido dos atores sociais; predominância da perspectiva macroeconômica e desenvolvimento de uma visão peculiar da história” (COLISTETE, 2001, p. 7).

Sobre a primeira dimensão, ênfase nas estruturas, destaca-se que “o funcionamento normal das estruturas econômicas e sociais periféricas gera resultados específicos e pré-determinados: heterogeneidade econômica, baixo dinamismo de progresso técnico e produtividade, desigualdade social, deterioração dos termos de troca” (COLISTETE, 2001, p. 8). Dessa forma, percebe-se a importância do foco nas estruturas, na busca do desenvolvimento, e evidencia-se como um projeto estruturalista pode gerar resultados econômicos e sociais diferentes, em relação à utilização do “método convencional”.

O segundo aspecto de influência da Teoria Cepalina no pensamento econômico brasileiro é o pouco protagonismo dos atores sociais. Segundo essa teoria, e outras teorias, brasileiras, como Teoria da Dependência e Teoria do Capitalismo Tardio, os atores sociais exercem papel reduzido ou são excluídos. Atores sociais são considerados grupos de interesses e classes, assim como instituições, a exemplo do governo e das firmas, que seguem modelos de ações pré-determinados, de baixa relevância e pouca liberdade de ação, de forma que o foco esteja sob outros elementos da teoria. Por exemplo: “na teoria cepalina, a dominância do setor primário-exportador reproduz baixo progresso técnico, deterioração dos termos de troca e a condição periférica” (COLISTETE, 2001, p. 8; BIELCHOSWKY, 2020). Assim, nas três teorias citadas os atores sociais desenvolvem papéis já designados previamente pelas estruturas, sem maior protagonismo.

O terceiro aspecto impactado pelo estruturalismo cepalino foram as análises macroeconômicas. O pensamento e o desenvolvimento das ideias de Celso Furtado uniram, na abordagem cepalina, aspectos comuns da tradição keynesiana e da tradição neoclássica publicados a partir da década de 1940. Furtado (1966) buscou incorporar à CEPAL aspectos das duas tradições, keynesiana e neoclássica, em sua abordagem da busca de desenvolvimento e crescimento econômico para países latino-americanos, destacando-se os estudos de poupança, investimento, progresso técnico e renda nacional. Por sua vez, Bresser-Pereira (2006, 2009, 2016, 2020) salienta a importância das análises macroeconômicas, principalmente de caráter heterodoxo, do pensamento estruturalista.

O quarto aspecto diz respeito ao papel da história nas teorias. Entre outros aspectos, a CEPAL é conhecida por seu método histórico-estruturalista que envolve a análise histórica da periferia. A Teoria da Dependência e o livro sobre Capitalismo Tardio também têm essa característica, com presença mais forte na segunda. No caso dessas análises, a “análise histórica se concentra essencialmente em uma caracterização das estruturas consideradas mais importantes” (COLISTETE, 2001, p. 8). É preciso, nesse contexto, citar o trabalho de Furtado e seu método de inclusão de fatores históricos nas análises econômicas, que representou um grande avanço para a teoria, nos anos 1960, tendo feito parte da análise do pensamento estruturalista cepalino alguns anos depois.

Se, por um lado, o aspecto histórico compõe elemento importante da análise, por outro, alguns elementos são utilizados de maneira menos frequente ou, ainda, não são utilizados, como os elementos econômicos, por exemplo. No caso da abordagem estruturalista, elementos econômicos têm menor atuação, e, de acordo com Bresser-Pereira (2020), tais elementos, como a inclusão de políticas macroeconômicas, são fundamentais na busca do desenvolvimento. O método histórico-estrutural, por sua vez, também é importante, pois incluem e considera elementos históricos, sociais e culturais na análise econômica. É interessante, nesse contexto, observar elementos históricos e econômicos, de forma que análise seja completa. Ressalta-se que o método histórico-estrutural está presente no Novo Desenvolvimentismo e pode ser considerado como herança teórico-cepalina.

Além disso, a herança da teoria cepalina ainda está presente nos estudos e correntes econômicas brasileiras, conforme comentado acima. Tal herança também abriu espaço para novos campos da Economia e da História Econômica, e, embora parta de um viés estruturalista de exclusão de alguns elementos, os presentes estudos conseguiram superar essa lacuna e buscar uma visão mais abrangente da teoria.

Também se faz necessário destacar algumas lacunas no pensamento cepalino, citando-se três principais contrapontos. O primeiro é falta de individualidade em alguns estudos ou, ainda, a generalização, isto é, “uma escassez de reflexões sobre padrões idiossincráticos de transformação estrutural nas distintas economias da América Latina”. Como forma de resolução, é importante e necessário que os estudos contemplem, com



equilíbrio, em seus diagnósticos e análises gerais e específicas, as semelhanças e diferenças entre os países de uma região (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2022).

Bresser-Pereira (2020) também apresenta algumas ressalvas ao histórico da CEPAL e aos caminhos dos estudos do pensamento cepalino. Segundo o autor, a CEPAL passa por diversos momentos, tendo as primeiras características estruturalistas, e o segundo, características de cunho neoliberal, além de influência da economia ortodoxa.

O segundo contraponto ao pensamento cepalino diz respeito à falta de estudos sobre a tecnologia, o que Colistete (2001) considera como aspecto negativo. Porém, se observado o “Manifesto da CEPAL”, escrito em 1949, Prebisch cita, em diversas passagens, o “progresso técnico”. Além disso, posteriormente, foram desenvolvidos outros estudos sobre a importância da tecnologia para o desenvolvimento, e o elemento foi incluído nas análises, presentes, por exemplo no livro “*Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*” de 2007 da instituição (CEPAL, 2007; COLISTETE, 2001).

O terceiro contraponto refere-se à inclusão de novos temas e a alterações na teoria em geral. Durante as décadas de 1950 e 1960, houve a inclusão de outros temas e hipóteses na teoria cepalina, na busca por maior abrangência. O esforço para incluir a diversificação industrial na lógica cepalina, por exemplo, pode ser visto sob dois vieses diferentes. Para Colistete, a tentativa de inclusão de outros temas representou a perda da consistência teórica cepalina inicial. O autor afirma que as “alterações substanciais reduziram a consistência interna e a capacidade explicativa da teoria cepalina, contribuindo para o declínio relativo de sua influência frente a outras correntes teóricas já a partir da segunda metade dos anos 60” (COLISTETE, 2001, p. 12).

Diferentemente, para Bielchowsky (2020), as alterações representaram uma tentativa de adequação da teoria aos temas da atualidade e à situação enfrentada. O autor também destaca que há novos rearranjos analíticos e novidades conceituais no pensamento cepalino. A tentativa de inclusão de novos temas pode também representar uma sofisticação analítica e teórica, além de uma nova fase do pensamento.

Já Bresser-Pereira (2020) afirma que, entre 1950 e 1960, a CEPAL viveu o auge do pensamento estruturalista, porém, nos anos 1970, outras teorias, leia-se Teoria da Dependência, ofuscaram o método estruturalista. Mais tarde, nas décadas de 1980 e 1990, o pensamento cepalino desenvolvimentista foi absorvido pelas bases neoliberais,

não restando forças para criar alternativas ou críticas. Dessa forma, segundo o autor, o pensamento cepalino não teve outra escolha senão tentar a inclusão de outros temas condizentes com o período vivido. Bresser-Pereira vê com desconfiança o “segundo momento estruturalista” cepalino.

Ainda, Bresser-Pereira (2020) avança, afirmando que é possível que o Estruturalismo possa passar por um segundo momento, com o Novo Desenvolvimentismo e, também, com grande esforço de estudo dos fatores econômicos e teóricos. O Estruturalismo é um método relevante nos estudos econômicos brasileiros e pode influenciar políticas econômicas, se revivido por políticas desenvolvimentistas.

Analisando alguns elementos teóricos de proximidades entre o Estruturalismo, o Neoestruturalismo e Novo Desenvolvimentismo, guardadas as proporções entre um método teórico-analítico pensado nos anos 1950 e 1960 e a teoria econômica desenvolvida a partir de 2000, observa-se que o plano macroeconômico, o caráter desenvolvimentista com atuação do Estado, a preocupação com o meio ambiente e a coesão social, a desigualdade social são alguns dos pontos-chave em comum.

De acordo com Bielschowsky, “o Neoestruturalismo defende um programa heterodoxo no plano macroeconômico, desenvolvimentista no plano da alocação de recursos e da atuação do Estado na economia, universalista no plano social e conservacionista no plano ambiental” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 174). Dessa forma, ficam assinalados alguns elementos em comum, que ilustram a importância do Estruturalismo e do Neoestruturalismo, bem como sua ligação com o Novo Desenvolvimentismo.

Analisando-se a construção teórica cepalina e a presente situação econômica brasileira, pode-se afirmar que muitos elementos cepalinos se encaixam nessa realidade, pois, não obstante o pensamento tenha se desenvolvido nos anos 1950, muitos dos problemas do Brasil permanecem apresentando as mesmas causas, ou sua resolução teve pouco avanço. Por exemplo, o país ainda não conseguiu superar a condição de subdesenvolvimento e/ou de classificação como país periférico; embora haja crescimento econômico, continuam os problemas quanto à distribuição de renda, além de outras graves questões sociais.

Para o Neoestruturalismo, a lógica é a mesma: a teoria continua atual porque lança olhares sobre os problemas econômicos e sociais do presente. Muitos desses problemas ainda são bastante similares aos que havia quando do advento do Estruturalismo, nas décadas de 1950 e 1960, e seguem na década de 1990, com as reformas neoliberais. Os problemas ambientais e de desigualdade evidentes nessa nova fase são importantes para o desenvolvimento econômico e ainda não foram totalmente resolvidos. Inclusive, esses dois elementos são abordados nos ideais de Bresser-Pereira.

Conclui-se que, além de influenciar o Novo Desenvolvimentismo, conforme Bresser-Pereira (2020), o Estruturalismo vive um segundo momento latino-americano. Segundo o autor, o Novo Desenvolvimentismo contribui para que isso seja possível; ele, porém, entende que há muitos fatores envolvidos para que o Novo Desenvolvimentismo se torne a teoria econômica orientadora do Estruturalismo. De acordo com seu ponto de vista, há dois fatores, no mínimo, para que o Novo Desenvolvimentismo influencie o segundo momento do Estruturalismo: a orientação de cunho mais desenvolvimentista das políticas econômicas dos países da América Latina e a contribuição teórica e empírica de economistas estruturalistas na formulação e justificativa de Novo Desenvolvimentismo e na macroeconomia estruturalista.

## 2.2 NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O contexto da criação do Novo Desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira foi o retorno da onda desenvolvimentista presente na América Latina nos anos 2000, após as reformas neoliberais dos anos 1990 (Consenso de Washington). O Novo Desenvolvimentismo fundamenta-se nos métodos histórico-estruturalista e keynesianismo, conforme visto acima. O principal argumento do autor para o desenvolvimento econômico é a criação de uma estratégia nacional de longo prazo que envolva diversas classes e setores, e o Estado com um papel estratégico.

Para entender alguns elementos do Novo Desenvolvimentismo, retomam-se alguns pontos importantes da relação entre História, Economia Brasileira e Desenvolvimentismo no país. Sendo assim, destaca-se que, no início da Era Vargas (1930), as ideias desenvolvimentistas já eram observadas em debates intelectuais e em

ações estatais. Mesmo com um debate teórico e intelectual com outras ideias, também na busca de superação do subdesenvolvimento, o modelo adotado foi o nacional-desenvolvimentismo, por meio da Industrialização por Substituição de Importações (ISI) (ROCHA, 2018, MOLLO; FONSECA, 2013; FONSECA, 2016).

O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) empenhava-se em estudos sobre estratégias de desenvolvimento para o Brasil. Os intelectuais, leia-se, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Roberto de Oliveira Campos, In cio Rangel, Guerreiro Ramos, Roland Corbisie e outros, criaram a “ideologia do desenvolvimento”, que, por sua vez, visava ao desenvolvimento a partir de um projeto de industrializa o com o apoio do Estado (ROCHA, 2018).

Nesse momento, o modelo “nacional-desenvolvimentista” utilizou a estratégia de industrializa o “voltada para dentro”, termo cunhado pela CEPAL, ou seja, com foco no mercado interno e no uso de medidas protecionistas. O papel do Estado era “forte” e direto na busca pela industrializa o, e as a o es eram claras: cria o de empresas nacionais em setores estratégicos. Destaca-se que o núcleo duro do “Desenvolvimentismo”   composto pela defesa da industrializa o, pelo intervencionismo pr -crescimento e pelo nacionalismo na busca de um “projeto nacional” (MOLLO; FONSECA, 2013; FONSECA, 2016). Exemplos emblemáticos são a Petrobrás, criada em 1953, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952.

Na década de 1960, o modelo nacional-desenvolvimentista já apresentava os primeiros sinais de esgotamento, o que, de fato, ocorreu na década de 1980 (MOLLO; FONSECA, 2013). Bresser-Pereira (2012a) afirma que há cinco fatores que auxiliaram no esgotamento do modelo. Esses fatores resumem a situa o econômica brasileira e de alguns países latino-americanos nas décadas de 1960, 1970 e 1980, sendo eles:

[...] (a) a exaustão da estratégia de substitui o de importa o es conduzida pelo Estado; (b) o predomínio da interpreta o da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; (c) a grande crise da d vida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) a onda neoliberal e, no mundo acad mico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo; e (e) o êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (BRESSER-PEREIRA, 2012a, p. 33).

A passagem acima apresenta uma análise da situação enfrentada pelo Brasil e pela América Latina, ou seja, após o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, ocorre a entrada de políticas totalmente diferentes no Sistema Internacional e, obviamente, no Brasil: as políticas econômicas neoliberais.

No início dos anos 1990, o Sistema Internacional (SI) passou por diversas mudanças políticas e econômicas, que mudaram totalmente as bases da economia de muitos países. Uma nova ordem mundial é criada após uma série de fatores, como o fim da União Soviética e a queda do muro de Berlim, em 1989, além do declínio do comunismo, da ascensão do capitalismo, da hegemonia da potência “Estados Unidos”, do início do processo de globalização, e, por fim, da criação do Consenso de Washington. Stiglitz (2002) assinalou a existência de uma ligação entre as medidas adotadas e os resultados fracassados da implementação das políticas neoliberais propostas pelo Consenso de Washington (BRITO, 2021, ROCHA, 2018; STIGLITZ, 2002).

O que ficou conhecido como Consenso de Washington foi uma série de medidas econômicas criadas e apresentadas por economistas nos Estados Unidos, em 1989, que deveriam ser seguidas por diversos países que buscavam o crescimento econômico, inclusive países da América Latina. O artigo foi apresentado pelo economista John Williamson e descrevia dez medidas econômicas que deveriam ser seguidas pelos países latino-americanos (BRITO, 2021; GONÇALVES, 2012; ROCHA, 2018; STIGLITZ, 2002).

Tais medidas são: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades públicas quanto às despesas, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, câmbio competitivo (câmbio fixo ou flutuação “limpa”), liberalização do comércio, liberalização do investimento direto estrangeiro (IDE), privatização, desregulamentação (relativa a barreiras comerciais) e direitos de propriedade. Essas dez determinações ficaram conhecidas como “os princípios do neoliberalismo econômico” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 4). Todavia, de acordo com Stiglitz (2002), essas medidas não garantiam o crescimento econômico dos países, e muitas delas traziam malefícios à economia, ao invés de benefícios. Bresser-Pereira compartilha do pensamento de Stiglitz (ROCHA, 2018, STIGLITZ, 2002).

A ideia de globalização também está muito ligada à hegemonia do pensamento liberal. Stiglitz, crítico do neoliberalismo e da globalização, afirma que alguns elementos e ações que a globalização propõe são maléficos tanto para a economia quanto para a sociedade. Bresser-Pereira também critica alguns elementos da globalização, afirmando que o Consenso de Washington “[...] exalta a globalização, proclama a irrelevância do Estado-nação nesse contexto econômico e social e vê a globalização como um processo inevitável, através do qual os mercados desempenham um papel cada vez mais dominante na coordenação dos sistemas econômicos” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 42). Os motivos citados também são considerados pelo autor como causa do declínio da “ideologia da globalização” (ROCHA, 2018).

Durante toda a década de 1990, as medidas foram seguidas; entretanto, diante de resultados duvidosos, diversos economistas e intelectuais começaram a questionar a validade e a confiabilidade dessas ações (BRESSER-PEREIRA, 2006a; BRITO, 2021; STIGLITZ, 2002). Alguns dos motivos para a retração do pensamento neoliberal dos anos 1990 são “[...] o fracasso das reformas neoliberais em promover o crescimento, o desastre político que é a Guerra do Iraque, a crise financeira de 2007-08 nos Estados Unidos, as eleições de políticos nacionalistas e de esquerda na América Latina e, finalmente, a mudança dos eixos econômicos do mundo dos Estados Unidos para a Ásia” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 42).

Já nos anos 2000, observa-se o retorno do “Desenvolvimentismo” e do debate sobre o papel do estado, na busca de um contraponto com as ideias neoliberais da década passada. Inicia-se, assim, um grande debate na economia brasileira, que culmina no processo de declínio das ideias neoliberais nos anos 2000, no país (ROCHA, 2018; BRITO, 2021). Surge, então, uma nova perspectiva desenvolvimentista, intitulada Novo Desenvolvimentismo. O conceito, elaborado por Bresser-Pereira, nasce de críticas e busca “uma nova estratégia de desenvolvimento”, a chamada “terceira via”. Pode-se considerar que o conceito foi desenvolvido como crítica às práticas econômicas utilizadas, por exemplo, no Brasil, nos anos 1990, ou, como uma nova opção ao “velho” Desenvolvimentismo. Há também o Social-Desenvolvimentismo, proposto por Sicsú, Paula e Michel (2007), com convergências e divergências, se comparado ao modelo

apresentado por Bresser-Pereira (BRITO, 2021; FONSECA, 2016, MOLLO; FONSECA, 2013, ROCHA, 2018, SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Na análise teórica, Fonseca (2004) e Mollo e Fonseca (2013) destacam que o núcleo duro é semelhante ao do Desenvolvimentismo: a defesa da industrialização, do intervencionismo pró-crescimento e do nacionalismo. Essa é a ideologia que guia a presente pesquisa. Contudo, é relevante mostrar que autores como Gonçalves, Fiori e Brito, entre outros, discordam. Gonçalves (2012) afirma que o Novo Desenvolvimentismo, na verdade, tem raízes teóricas neoliberais, inclusive com convergências no Consenso de Washington e suas variações. Fiori (2011, 2020) afirma que é um conjunto de políticas ecléticas na busca por agradar o Estado e o Mercado, porém sem foco. Brito (2021) destaca que há um descolamento na prática e no discurso.

No âmbito político, há o retorno de governos considerados à esquerda, com ideais nacionalistas, na América Latina. Por exemplo, Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998; Luís Inácio Lula da Silva<sup>3</sup>, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina, ambos em 2003; e Michelle Bachelet, no Chile em 2006.

Segundo Bresser-Pereira (2009, p. 83), o conceito de Novo Desenvolvimentismo nasce “como um “terceiro discurso”, uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional, e como uma crítica aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para uso nos países em desenvolvimento”. Mollo e Fonseca (2013, p. 233) destacam que o Novo Desenvolvimentismo “é uma proposta para se retomar a estratégia desenvolvimentista do Brasil, mas de forma atualizada e adaptada a seu estágio de desenvolvimento” (BRITO, 2021).

Bresser-Pereira busca lançar uma nova luz ao conceito de “velho” desenvolvimento. Para tanto, o conceito desenvolvido por ele é influenciado pelo histórico-estruturalismo e pelo keynesianismo, e, além dessa base teórico-conceitual, há a inserção de modelos econômicos de sucesso nos países asiáticos. O principal

---

<sup>3</sup> Considerando que o foco da pesquisa é o Brasil, citam-se os três eixos principais da proposta de “novo projeto nacional de desenvolvimento”, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de Lula da Silva: eixo social, eixo democrático e eixo nacional. Na época, também havia um compromisso firmado pelo partido e pelo representante presidencial, na busca de desenvolvimento e de “maior” papel do Estado.

argumento do autor é o de que, nos países em desenvolvimento, há carência de uma estratégia nacional de desenvolvimento para que se mantenham a par dos países desenvolvidos; e, por isso, os países em desenvolvimento não conseguem realizar o *catching-up*<sup>4 5</sup> (BRITO, 2021; ROCHA, 2018). Assim, um dos pontos-chave do Novo Desenvolvimentismo é o estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento criada pelo Estado.

Em um esforço para resumir os principais aspectos do Novo Desenvolvimentismo, Paulani (2017, p. 142) destaca que a orientação apresenta viés “pró-mercado”. Considerando-se algumas virtudes do mercado, os principais elementos dinâmicos da demanda agregada são o “mercado externo e os investimentos privados”; a variável-chave da dinâmica macroeconômica, que é a “taxa de câmbio”; a política monetária pouco rígida, com juros reais reduzidos; a política fiscal restritiva (rígido controle de gastos públicos); os investimentos públicos financiados com poupança pública; a taxa de câmbio da política cambial desvalorizada, “em nível compatível com a obtenção de superávits em conta corrente”; e, por fim, a política de empregos e salários como “prioridade para a melhora da qualidade dos pontos de trabalho, com crescimento da produtividade” (PAULANI, 2017, p.142).

Sobre o papel do Estado, Paulani (2017) destaca que é “[...]forte [...] na gestão dos preços macroeconômicos fundamentais de forma a estimular a indústria local (câmbio, juros e salários). Políticas distributivas e melhoramento de políticas e serviços públicos são subsidiários” (PAULANI, 2017, p. 142). Brito (2021), Bresser-Pereira (2010) e Mollo e Fonseca (2013) compartilham de ideias semelhantes sobre os principais aspectos do Novo Desenvolvimentismo.

No mesmo sentido, há a proposta do Social-Desenvolvimentismo, desenvolvida por Sicsú, Paula e Michel (2007), com algumas convergências quanto à necessidade de

---

<sup>4</sup> *Catching-up*, na Economia, é considerado o processo por meio do qual países em desenvolvimento ou, ainda, países de renda média alcançam os níveis de desenvolvimento e crescimento de países já desenvolvidos ou ricos. Para mais, veja-se: “O catching-up da Coreia do Sul e da China: uma análise novo-desenvolvimentista”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, Elilas Jabbour e Luiz Fernando De Paula (**Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 40, n. 2, abr./jun. 2020).

<sup>5</sup> Bresser-Pereira salienta a importância do *catching-up* e refere-se a três ações econômicas principais, que são considerados eixos para a realizá-lo: poupança nacional, regime de câmbio e taxa de juros moderada.



haver uma nova fase do Desenvolvimentismo no Brasil, considerando seu estágio atual de desenvolvimento, mas com divergências quanto à composição das estratégias nacionais de desenvolvimento. No Social-Desenvolvimentismo, se comparado ao Novo Desenvolvimentismo, a orientação é “menos pró-mercado”, concebendo o mercado doméstico como o elemento dinâmico da demanda agregada. Além disso, o papel do Estado “é forte na elaboração de políticas distributivas”; as variáveis-chave da dinâmica macroeconômica “são as taxas de juros e salário real”; a política monetária é similar; a política fiscal é restritiva, com foco nas políticas anticíclicas; a política cambial é também desvalorizada, mas com possibilidade de alteração em prol dos salários reais; e a política de emprego e salário direciona-se ao pleno emprego (PAULANI, 2017, p.142).

Na referida estratégia de Bresser-Pereira, o Estado exerce um papel importante, porém diferente do que mantinha no “velho” Desenvolvimentismo. De acordo com Rocha (2018): “no ‘antigo desenvolvimento’ [...] o Estado tinha um papel ativo na industrialização por meio de investimentos diretos em infraestrutura, criação de indústrias públicas, proteção da indústria infante nacional e promoção de poupança forçada”, além da característica principal na busca de desenvolvimento por meio da industrialização, uma das bases do pensamento cepalino, por exemplo (BRITO, 2021; ROCHA, 2018, p. 83).

No antigo desenvolvimentismo, o Estado era o centro do planejamento. Com papel ativo, realizava investimentos pesados em indústria e infraestrutura e buscava gerar poupança forçada por meio da consolidação e da expansão do mercado interno. No Novo Desenvolvimentismo, é proposto que o Estado incentive a poupança forçada, realize investimentos e apoie os setores considerados estratégicos para o país, buscando coordenar e desenvolver novas oportunidades de investimento para o setor privado e diminuir as desigualdades, corrigindo “as falhas do Mercado” (PAULANI, 2017, BRITO, 2021; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). O novo papel do Estado seria estratégico, nas palavras de Rocha (2018), e gerencial, nas palavras de Brito (2021).

No Novo Desenvolvimentismo, o papel do Estado é o de intermediador das relações entre empresários, trabalhadores e classe média, na construção de uma aliança baseada na busca do desenvolvimento do país. Se, antes, o papel do Estado era ativo, na estratégia proposta por Bresser-Pereira, “seu papel é menos direto e mais estratégico, no sentido de garantir uma estrutura macroeconômica que permita ao país se

desenvolver” (ROCHA, 2018, p. 83). Destacam-se a importância do papel do Estado para direcionar a economia às exportações e buscar o crescimento dos investimentos, bem como o papel da taxa de câmbio, para permitir esse processo (BRESSER-PEREIRA, 2016; MOLLO; FONSECA, 2013).

Considerando-se que as indústrias já estão avançadas e/ou desenvolvidas plenamente, ou, em outras palavras, não precisam mais de incentivo governamental, o Estado, no Novo Desenvolvimentismo, não se utiliza mais do instrumento de protecionismo às indústrias brasileiras, mas busca promover as exportações. A política industrial assume, então, uma menor forma, e seu papel é o de articuladora, se comparado a outros momentos históricos. Já a política macroeconômica torna-se o principal fator na busca por desenvolvimento. Na promoção de exportação, o Estado deve dar preferência a produtos manufaturados de médio valor agregado ou a produtos primários de alto valor agregado (BRESSER-PEREIRA, 2016; ROCHA, 2018; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). De acordo com Rocha:

Na estratégia novo-desenvolvimentista, o Estado não deve mais investir de maneira direta na produção e, portanto, não deve ser o agente central na obtenção de poupança forçada. Ele deve agir no sentido de facilitar e encorajar a ação das empresas – por exemplo, defendendo e garantindo a concorrência – empresas estas que, na fase atual de desenvolvimento, já possuem recursos e condições gerenciais para realizarem seus próprios investimentos. (ROCHA, 2018, p. 83)

No Novo Desenvolvimentismo, o Estado muda seu papel, não lhe cabendo realizar investimento diretos na produção e deixando de ser o agente central. O papel estatal passa a ser o de facilitar e encorajar a ação das empresas, por meio da defesa e da garantia da concorrência justa e do auxílio no aumento da competitividade internacional, entre outras atividades (BRESSER-PEREIRA, 2006a, 2009; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Além de o Estado ser a principal instituição da sociedade, também representa a instituição organizacional e é responsável pela excelência na tomada de decisões que favoreçam o desenvolvimento econômico e formulem uma robusta estratégia nacional (BRESSER-PEREIRA, 2006a; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). Dessa forma, cabe ressaltar:

[...] Para que haja desenvolvimento econômico a experiência histórica ensina que é essencial que as instituições garantam, em primeiro lugar, a ordem pública ou a estabilidade política, em segundo lugar, o bom funcionamento do mercado, e, em terceiro lugar, boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investir e inovar. É necessário, portanto, que o estado, na sua qualidade de instituição maior, seja forte: tenha legitimidade e capacidade para formular políticas, cobrar impostos e impor a lei (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 6).

A instituição Estado precisa de uma forte construção a fim de garantir o desenvolvimento. Entretanto, essa função, além de não ser algo simples, representa um dos desafios atuais (BRESSER-PEREIRA, 2006a, SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). Sendo assim, “construir estados fortes, capazes de lograr a relativa igualdade necessária à estabilidade política, que, por sua vez, é essencial para o desenvolvimento econômico, é um desafio que as sociedades democráticas modernas enfrentam” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 7).

Ao Estado é necessário total conhecimento sobre a sociedade e o momento que ela vive, tanto social como política e economicamente (BRESSER-PEREIRA, 2006a, SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). É necessário ao Estado estar a par das demandas sociais e empresariais, de forma que lhe cabe, bem como “a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento e a distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 7).

Bresser-Pereira (2009) defende que, no Novo Desenvolvimentismo, o fator principal deve ser a preponderância da política macroeconômica e que a política industrial deve ser utilizada de forma reduzida, na busca por desenvolvimento, por tempo limitado. A via principal do desenvolvimento nessa estratégia é o aumento da competitividade internacional com o apoio do Estado. Há de se destacar, também, a importância das exportações como guia para algumas ações econômicas. Bresser-Pereira afirma que a principal variável-chave deve ser a taxa de câmbio e que a industrialização deve ser fomentada de forma equilibrada, visando às exportações. A definição de uma estratégia nacional clara e objetiva também é importante no processo de desenvolvimento, tema que é abordado no próximo tópico deste estudo (BRESSER-PEREIRA, 2006a, 2009; BRITO, 2021; MOLLO; FONSECA, 2013).

Intrinsecamente ligado ao desenvolvimento, há o crescimento econômico. Há diversas discussões e críticas a respeito das diferenças entre crescimento econômico e desenvolvimento. Há autores que acreditam que o conceito de desenvolvimento é muito similar ao de crescimento; em contraponto, há os que afirmam que, embora haja crescimento da renda por habitante, esse fator, isoladamente, não indica de forma direta o processo de desenvolvimento. Esta pesquisa considera que o crescimento econômico é um fator atrelado ao desenvolvimento e que o primeiro pode representar uma condição para o segundo. Todavia, são necessárias outras ações (inclusive do Estado) e outros fatores para configurar-se o desenvolvimento (MORAES, 2023; OLIVEIRA, 2002).

Para Celso Furtado, o conceito de crescimento econômico está ligado à expansão da produção no subconjunto econômico. De forma isolada, não é suficiente superar o subdesenvolvimento e atingir o desenvolvimento. Furtado também destaca o importante papel do Estado na ação e no planejamento em busca do desenvolvimento (FURTADO, 1983, p. 78).

Joseph Schumpeter, por sua vez, afirma que o crescimento da população e da riqueza não significa processo de desenvolvimento. O economista adiciona a isso o fator inovação, pois, para ele, não há desenvolvimento sem inovação (SCHUMPETER, 1997; MORAES, 2023; OLIVEIRA, 2002). Também, de acordo com Jaguaribe (1969, p. 13): “[...] o processo de desenvolvimento econômico é um processo de crescimento da renda real caracterizado pelo melhor emprego dos fatores de produção, nas condições reais da comunidade e ideias do tempo”.

Para Bresser-Pereira, um exemplo da diferenciação desses conceitos são os países produtores de petróleo, em que há crescimento, mas não há desenvolvimento. O autor destaca a renda por habitante como fator de análise, afirmando: “[...] é preciso admitir, porém, que a renda por habitante continua sendo a melhor medida disponível de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 10).

Ainda de acordo com Bresser-Pereira (2006), o objetivo do desenvolvimento é claro: a melhoria do padrão de vida da população. Entretanto, esse não é único, sendo relevante também garantir a segurança, a liberdade e a justiça social. Entre os desafios, também se destacam: formular a estratégia nacional adequada, manter a cooperação

entre os grupos sociais, garantir a coexistência pacífica interna do país, afirmar o cumprimento das leis, garantir a funcionalidade correta das instituições, além de outros.

Bresser-Pereira também afirma que o desenvolvimento econômico apresenta duas bases, a histórica e a econômica, e em duas instituições capitalistas, o Estado e o Mercado. Dessa forma:

O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico, de um lado relacionado com o surgimento das nações e a formação dos estados nacionais ou estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, que ocorrem sob a coordenação das instituições e principalmente de mercados relativamente competitivos. O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado e os mercados” (BREŠSER-PEREIRA, 2006a, p. 5).

Considerando a importância de ambas as instituições, nesta pesquisa, o Estado é representado por suas ações, como, por exemplo, incentivos fiscais e investimentos para empresas brasileiras via BNDES. Já o Mercado pode ser relacionado às empresas que buscam a exportação ou ao incremento das exportações já realizadas, ou, ainda, ao processo de internacionalização.

De acordo com Bresser-Pereira, o desenvolvimento econômico passa por etapas, que se configuram como aceleração e estagnação. Ao Estado é necessário manter e/ou prolongar a fase de aceleração e repensar a estratégia, reorganizar e superar a fase de estagnação. Essa é uma complexa função e representa um dos desafios da instituição. Sendo assim, “em alguns momentos ele se acelera, indicando a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento; em outros, entra em semi-estagnação, crescendo muito lentamente, porque a estratégia anterior se esgotou, ou foi neutralizada pelos concorrentes” (BREŠSER-PEREIRA, 2006a, p.18).

Na busca pelo desenvolvimento econômico, há dois fatores de extrema relevância: a taxa de acumulação de capital e a capacidade de incorporação de progresso técnico, e ambas têm ligação com o Estado. Além disso, a importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento bem definida também está ligada aos dois fatores.

A taxa de acumulação de capital depende de vários fatores, entre os quais estratégia nacional de desenvolvimento clara, atuação coordenada de empresários e trabalhadores, inserção do país na competição internacional, entre outros. Se esses

fatores estiverem “ativos”, haverá um processo de crescimento econômico; do contrário, se um dos fatores revelar algum tipo de defasagem, o processo de crescimento econômico apresentará problemas ou lentidão.

Já o progresso técnico e dos investimentos dependem de instituições formais e informais, de acordo com a sociedade. As instituições formais compõem-se por políticas e leis que garantem a qualidade dos investimentos e progresso técnico, enquanto as instituições informais são as práticas sociais, os usos, os costumes, a cultura do país em geral, adotadas pelas sociedades. Dessa forma, as duas instituições garantem a qualidade do progresso técnico.

Por fim, o desenvolvimento está entre os cinco objetivos principais do Estado, junto a segurança, liberdade, justiça social e proteção do ambiente. “O desenvolvimento econômico promove a melhoria dos padrões de vida, mas não resolve todos os problemas de uma sociedade”. As estratégias nacionais ajudam no processo de desenvolvimento e na busca dos outros quatro objetivos (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 22).

Estabelecendo ligação com os elementos teóricos e empíricos desta pesquisa, destaca-se que, considerando-se o papel do Estado como mediador e a importância das exportações no aumento da competitividade internacional, é possível observar que a instituição econômica BNDES pode ser um dos instrumentos políticos e econômicos inseridos na grande estratégia nacional, buscando conectar Estado e empresariado. As linhas de fomento à exportação e à internacionalização podem auxiliar no incremento das exportações, influenciando, futuramente, o desenvolvimento do país. No caso específico da internacionalização, está presente também uma possível transferência de tecnologia, conforme será destacado nos próximos capítulos.

Considerando-se, também, que o Estado precisa de uma estratégia nacional coesa na busca do desenvolvimento econômico e social do país e que a macroeconomia a disponibilidade do banco são importantes na análise das teorias apresentadas, é possível afirmar que o banco governamental pode atuar como instrumento na busca pelo desenvolvimento mediante suas várias linhas de financiamento e/ou auxílio para empresas brasileiras que buscam iniciar ou incrementar exportações ou, ainda, internacionalizar-se.

## 2.3 ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Conforme comentado, para garantir o desenvolvimento, o Estado deverá desenvolver várias funções, entre as quais se destacam, como principais: definição da estratégia nacional de desenvolvimento, garantia e manutenção da paz mediante cumprimento de leis, funcionamento do Mercado, coesão entre os grupos sociais e políticos. Ao Estado cabe também superar diversos desafios em favor do desenvolvimento, de acordo com Bresser-Pereira (2009).<sup>6</sup>

Na concepção do autor, a definição da estratégia nacional de desenvolvimento pelo Estado é uma ferramenta muito importante na busca do desenvolvimento. Tal estratégia é a principal responsável pela aceleração, em maior ou menor grau, do desenvolvimento capitalista. Para que seja útil, é necessário que haja coesão interna, ou “um grande acordo entre as classes”:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma estratégia de competição internacional; é a ação econômica combinada, voltada para o crescimento econômico, que tem a nação como seu ator coletivo e o Estado como seu instrumento básico de ação coletiva. É uma coalizão política informal ou implícita em que as classes sociais, sob a liderança do governo, suspendem seus conflitos internos e cooperam, quando o problema que enfrentam é a competição econômica internacional. É uma instituição ou um grupo de instituições que guiam os principais atores políticos e econômicos em seus processos de tomada de decisão – os políticos, sobre como definir novas políticas públicas ou reformar as existentes, os empresários, sobre quando e onde investir. Assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento sempre envolve o incentivo à inovação e à acumulação de capital (BRESSER- PEREIRA, 2009, p. 56).

---

<sup>6</sup> De forme breve, pontua-se os principais elementos de diferenciação entre política de Governo e política de Estado. A política de Governo está restrita a ações, planos e/ou programas realizados dentro do mandato presidencial, no caso brasileiro, sendo um ou no máximo dois. Além disso, as políticas de Governo são consideradas extremamente frágeis porque podem ser extintas quando o mandato acaba, ou ainda, sofrer mudanças em sua nomenclatura, comumente observado, ou em suas linhas gerais. Em resumo, são políticas curtas, com objetivos pontuais e de fácil descontinuação. A política de Estado é uma ação de longo prazo com objetivos bem definidos que perpassam o mandato presidencial. Geralmente, fazem parte de um plano social maior com objetivos claros para os próximos anos. Frequentemente, estão ligadas as áreas básicas, como saúde, segurança, moradia, educação, entre outras. Nela, também estão incluídos outros atores sociais, como sociedade civil, o próprio governo, instituições públicas e privadas, entre outras (ROCHA, 2008). A estratégia nacional de desenvolvimento proposta por Bresser-Pereira está situada como uma política de Estado porque preenche os elementos como longo prazo, objetivos claros, diversos atores envolvidos, entre outros.

Ao encontro dessa ideia, Sicsú, Paula e Michel (2007) também ressaltam a importância da transformação produtiva na busca pelo crescimento da produtividade de mão-de-obra que sustente a competitividade internacional baseada no progresso técnico e em “práticas gerenciais inovadoras”. Para realizar a transformação produtiva, os autores indicam a necessidade da adoção de uma “política abrangente”, com a participação e o fortalecimento do setor empresarial nacional, a adoção de uma política industrial com foco nas exportações de maior valor agregado, o planejamento e a execução de infraestrutura, a qualificação da mão de obra, entre outros. Especificamente, no que tange à política industrial e ao comércio exterior, os autores afirmam que, se bem utilizadas, podem fomentar a competitividade internacional e melhorar a inserção comercial internacional do país (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Para o sucesso da estratégia nacional, é necessário o estabelecimento de coesão, ou seja, como referido, “um grande acordo entre as classes”, no sentido de gerar harmonia, na medida do possível, entre classes historicamente conflitantes: capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A coesão da sociedade resultará em uma boa forma de inserção do país na competição internacional, bem como na melhor utilização dos recursos disponíveis e das instituições cabíveis. A acumulação de capital e a incorporação do progresso técnico também são importantes elementos e estão ligados diretamente à qualidade das instituições, sejam elas formais, no formato de políticas e leis, sejam informais, no formato de práticas sociais (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A cooperação entre as classes citadas representa um entre os tantos desafios para o governo, e cabe ao Estado organizar um arranjo político e social visando ao equilíbrio nas relações. Nesse sentido, “a experiência histórica demonstra que, para que um país possa se desenvolver, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes quando se trata de competir internacionalmente” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p.18). O autor ainda afirma:

Quando uma economia está em pleno processo de crescimento é sinal de que existe uma estratégia nacional de desenvolvimento, que seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores estão trabalhando de forma consertada na competição econômica com as demais nações. Quando uma economia começa



a crescer muito lentamente, senão a estagnar, é sinal de que sua solidariedade interna está em crise e que perdeu a ideia de nação, e, portanto, que já não conta com dois elementos necessários para que se mantenha competitiva e dotada de uma estratégia nacional de desenvolvimento digna desse nome (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 2).

Cabe salientar que estratégias nacionais de desenvolvimento não são sinônimo de planejamento econômico, nem de projeto nacional. Geralmente, as estratégias envolvem algum tipo de planejamento econômico, mas representam algo maior, mais profundo; são “um processo coletivo de tomada de decisão”, ou, ainda, uma série de decisões bem elaboradas e bem executadas. Vale ressaltar que “todas as estratégias de desenvolvimento envolvem mudanças nas instituições, ou seja, nas normas formais e informais, definida pelo estado, ou simplesmente adotadas pela sociedade, para organizar a sua ação” (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 220).

Existem vários tipos de estratégias nacionais, e são as principais, tanto de países periféricos como de países desenvolvidos. Especificamente sobre a estratégia nacional de países desenvolvidos (ou, de acordo com a lógica de Raúl Prebisch, Celso Furtado e Immanuel Wallerstein (1974), países “centro”), há três fases de desenvolvimento: a primeira é a formação do Estado nacional e da acumulação de capital; a segunda é a Revolução Industrial; e a terceira é o desenvolvimento capitalista consolidado. Como exemplos, citam-se a Alemanha, o Japão e a Coreia do Sul (BRESSER-PEREIRA, 2006b; CHANG, 2004, 2013).

No caso dos países periféricos, por sua vez, há quatro fases: a primeira é a formação de sociedades mercantis-patriarcais coloniais; a segunda é a independência nacional formal; a terceira é a Revolução Industrial, que, geralmente, ocorre mais tarde; e a quarta é o desenvolvimento capitalista. Essa última não é um processo consolidado e dependente, pois, de modo geral, as elites estão subordinadas ao centro (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

Sicsú, Paula e Michel (2007) afirmam que, no caso do Brasil, fazia-se necessária a implementação de uma política abrangente, de fortalecimento do empresariado, incremento das políticas industriais, melhora na inserção dos produtos brasileiros no comércio internacional, incentivo às exportações, garantia de infraestrutura, qualificação da mão-de-obra nacional, entre outros. Para tanto, seria preciso haver uma

transformação produtiva, que sustentasse as exportações e a competição internacional, além da necessidade de um empresariado forte.

As estratégias nacionais de desenvolvimento têm, basicamente, cinco características em comum, que, resumidamente, são:

- a) forte aumento da taxa de acumulação de capital;
- b) caráter inicialmente protecionista;
- c) “promoção do progresso técnico, novas técnicas de produção, novas formas de organização empresarial, desenvolvimento de novos produtos, abertura de novos mercados”;
- d) financiamento de investimentos, sejam de origem estatal, privada ou banco de investimento; e
- e) financiamentos via poupança interna, ou, ainda, autofinanciamento, financiamento estatal ou bancário, cabendo destacar a máxima “capital se faz em casa”<sup>7</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2006b; CHANG, 2004, 2013).

Destaca-se, também, que as estratégias nacionais de desenvolvimento têm algumas características em comum, o que, no entanto, não significa que o processo de desenvolvimento seja igual e homogêneo; ao contrário, é particular e desigual. O processo apresenta transições, rupturas, tensões e contradições, que são necessárias para que se alcance o desenvolvimento. Considerando-se que o desenvolvimento ocorre por etapas, as estratégias de desenvolvimento também deverão ocorrer dessa forma, de acordo com a fase em que o país se encontra. Além disso, o tipo de relação que o país periférico mantém com o centro também deverá influenciar a condução da estratégia (BRESSER-PEREIRA, 2006b; CHANG, 2004, 2013; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Particularmente, no caso do Brasil, observa-se uma definição de estratégia nacional-desenvolvimentista na década de 1930. O país buscou copiar a experiência dos países desenvolvidos – por exemplo, Alemanha e Japão – e adaptar alguns fatores à sua realidade econômica e política. Algumas das estratégias utilizadas foram proteção à indústria nacional mediante a política de substituições de importações; utilização de taxa de câmbio; transferência de renda da agricultura e mineração de exportação à indústria;

---

<sup>7</sup> Há outras características; contudo, as principais estão destacadas acima.

investimentos em educação pública, ciência e tecnologia (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2006b; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Durante aquele período, foram empregados recursos locais no financiamento do desenvolvimento; porém, a partir da década de 1970, os investimentos resultaram de uma série de empréstimos e investimentos diretos externos, o que foi considerado negativo. Já na década de 1980, observa-se um desmonte na estratégia nacional de desenvolvimento, devido à dependência de países centrais, como os Estados Unidos, e à crise econômica, que perdurou durante toda a década ou mais (BRESSER-PEREIRA, 2006b; ROCHA, 2018).

As estratégias nacionais de desenvolvimento devem utilizar uma teoria econômica histórico-institucional com caráter pragmático e desenvolvimentista para analisar os problemas. O primeiro objetivo refere-se a instaurar e manter a estabilidade macroeconômica; já um segundo objetivo importante, que gera tensão, relaciona-se às classes sociais, ou, precisamente, à distribuição de renda. Nesse caso, a estratégia é distribuir a renda, favorecer o salário dos trabalhadores, aumentar o lucro de pequenas e médias empresas e, em geral, buscar diminuir a concentração de renda. Um terceiro elemento tensionador é a relação entre os países periféricos e o centro. Mesmo diante de toda a exploração histórica, a estratégia deve usar a cooperação a seu favor, principalmente em jogos de “ganha-ganha” ou de “soma maior que zero” (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

De acordo com a lógica de estratégias nacionais (e da presente pesquisa), é válido destacar que o Estado, implementando ações coordenadas, pode utilizar a instituição BNDES, a partir de linhas de fomento à exportação e à internacionalização de empresas, com o objetivo de promover o desenvolvimento por meio de progresso técnico e investimentos, por exemplo. Nesse caso, o banco pode atuar como instrumento de desenvolvimento e coordenação entre Estado e empresariado, contribuindo, assim, nos limites de suas possibilidades, para a grande estratégia nacional de desenvolvimento. Salienta-se que o banco pode ser utilizado de acordo com as necessidades do governo, com a orientação de setores e da demanda, pois, assim, pode contribuir com objetivos estatais.

## 2.4 CRÍTICAS AO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Considerando que cada teoria e/ou pensamento apresenta limitações e lacunas, é necessário também apresentar algumas limitações, tanto do pensamento teórico do desenvolvimento, conforme o próprio Bresser-Pereira, quanto do conceito de Novo Desenvolvimentismo, expostas por outros autores.

Bresser-Pereira (2006a) critica alguns aspectos presentes no processo de desenvolvimento, no sentido da disparidade entre acumulação de capital físico e humano. Para ele, no Brasil, há a escassez de capital, tanto humano quanto físico. Em suas palavras:

O desenvolvimento econômico decorre tanto da acumulação de capital físico quanto humano, que mantém entre si uma certa proporcionalidade técnica: quando um se torna excessivo em relação ao outro, tende a ocorrer o desemprego. Como tendência geral, porém, o segundo tende a prevalecer sobre o primeiro na medida em que nos países desenvolvidos existe uma relativa abundância de capital físico, enquanto se verifica uma relativa escassez de capital humano, apesar dos enormes investimentos em educação (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 15).

O autor destaca também que há uma tendência a ocorrer os dois tipos de escassez de capital, humano e físico, principalmente nos países de desenvolvimento médio, como é o caso do Brasil. Além disso, faz ressalvas contra as teorias que reduzem o processo de desenvolvimento a modelos matemáticos, que pouco auxiliam no entendimento e aplicação do processo. Os economistas precisam levar em conta fatores históricos, políticos e institucionais da sociedade, pois modelos matemáticos, ainda que complexos, não refletem todos os fatores multidimensionais do desenvolvimento. No entendimento do processo de desenvolvimento, os modelos matemáticos são limitados:

[...] Para formular e implementar essas estratégias, a utilidade de teorias econômicas reducionistas, que se autodefinem como teorias do mercado, é limitada. Desenvolvem, entretanto, algumas ferramentas para a análise dos mercados que não devem ser desprezadas. Mais úteis são as teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. Teorias pragmáticas, que orientem a ação prática. Teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as convicções republicanas dos agentes econômicos e dos formuladores de estratégias nacionais de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 21).

Diversos fatores estão implicados na formulação de estratégias nacionais, além da seleção de teorias econômicas que realmente levem em conta os elementos necessários a essa formulação, e conseqüentemente, ao desenvolvimento nacional. Elementos citados por Bresser-Pereira podem ser encontrados, por exemplo, nas teorias estruturalista e cepalina, anteriormente estudadas.

Algumas teorias econômicas são reducionistas e limitadas; contudo, geram ferramentas que auxiliam na leitura dos mercados. Já as teorias histórico-institucionais de desenvolvimento e macroeconomia, leia-se Schumpeter e Keynes, geram teorias e estratégias para o desenvolvimento. Outras teorias, as pragmáticas, geram ações práticas, que podem ser utilizadas pelos Estados. Assim, para atingir esses objetivos, é necessário o uso de “teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as convicções republicanas dos agentes econômicos e dos formuladores de estratégias nacionais de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 23).

Por fim, Bresser-Pereira destaca que o tema “desenvolvimento” ainda é pouco explorado pelos economistas em sua forma ampla. Moraes (2023) observa que pesquisadores latino-americanos são os que mais estudam o tema relativo ao desenvolvimento econômico e desenvolvimentismo.

Em relação às críticas feitas por outros autores, destacam-se alguns comentários de Castelo (2012), Vianna (2012), Fiori (2011), Sampaio Júnior (2012), Brito (2021) e Gonçalves (2012).

Contextualizando a situação política e econômica, Castelo (2012) afirma que o Governo Lula de 2003 até 2006 manteve políticas neoliberais até 2007 e 2008, quando buscou implementar um projeto ao estilo Novo Desenvolvimentismo. O autor (2012, p. 630) indica que o Novo Desenvolvimentismo “[...] reduz as lutas de classes ao controle das políticas externas, econômicas e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo”. No que diz respeito à ideologia teórica, Castelo destaca que a nova abordagem “ignora as críticas marxistas” e esvazia as contribuições clássicas do nacional-desenvolvimentismo” (CASTELO, 2012, p. 633).

Vianna (2012, p. 5-6) faz uma breve comparação entre o nacional-desenvolvimentismo de Vargas, por exemplo, e o Novo Desenvolvimentismo, concluindo que o primeiro tinha características emancipatórias, e o segundo é caracterizado por uma “tecnocracia animada pela aspiração de desenvolver, maximizar, robustecer o capitalismo brasileiro”, com o objetivo de inserir o país no cenário capitalista mundial. Além disso, o autor afirma que o principal tema “é o desenvolvimento da ordem burguesa no Brasil”. Dessa forma, fica claro que Castelo percebe o Novo Desenvolvimentismo como uma busca por ascensão da burguesia e inserção no capitalismo mundial.

Por sua vez, Brito (2021) é categórico em sua análise, afirmando que o Novo Desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira é uma ressignificação do “social liberalismo” utilizado na década de 1990. Brito destaca que, durante sua participação no governo de Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira seguia políticas de caráter neoliberais, de forma que, segundo propõe, há um “descolamento” entre as políticas implementadas durante o período FHC e o conceito proposto “atualmente”.

Brito (2021, p. 31) ainda afirma que, “na tentativa de se afastar das críticas (acertadas) à sua adesão ao neoliberalismo, Bresser-Pereira se apresenta, como já fora apontado, um expoente da ‘macroeconomia do desenvolvimento’, um economista que estaria ‘se reencontrando’ com seu passado desenvolvimentista e keynesiano”. O autor sugere que Bresser-Pereira buscaria um viés desenvolvimentista quando o PT ascende ao poder com algumas políticas de cunho keynesiano e que “a convergência parcial, no campo das ideias (traduzidas num esboço de programa), se torna muito clara”. Por fim, destaca que o modelo macroeconômico desenvolvimentista utilizado pelos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff não resultaram em grandes transformações no país.

Ao encontro de Brito, Sampaio Júnior (2012) é enfático em seu posicionamento, afirmando que o Novo Desenvolvimentismo é uma nova roupagem vazia, uma propaganda para os governos petistas. Segundo sua concepção, o conceito em si não representa realmente uma nova abordagem ou uma nova orientação para o Estado (SAMPAIO JÚNIOR, 2012).

Já Gonçalves (2012) argumenta que o Novo Desenvolvimentismo nada tem a ver como o “desenvolvimentismo original”. O autor apresenta, em defesa desse posicionamento, três ideias principais: a primeira é a de que “o novo desenvolvimentismo,

como formulação teórica, é muito distinto da concepção nacional-desenvolvimentista, seja a original formulada e implementada em países como Estados Unidos e Alemanha, seja a cópia infiel latino-americana”. A segundo é a de que o conceito tem convergências com o Consenso de Washington e com o “Pós-Consenso de Washington”, justamente a ideologia criticada por Bresser-Pereira. A terceira é a de que “o novo desenvolvimentismo é apresentado como um ‘programa alternativo ao projeto monetarista neoliberal’, contudo incorpora elementos que estão presentes na concepção liberal” (GONÇALVES, 2012, p. 639).

Fiori também problematiza o conceito. Segundo o autor, as políticas macroeconômicas indicadas são demasiadamente “ecléticas” na ânsia de agradar ao Estado e ao Mercado; contudo, acabam sem foco. O papel do estado nessa nova abordagem também é analisado: a busca por um estado forte é importante, porém o novo conceito não estabelece a questão central do poder, induzindo as contradições nas classes e nos interesses. Ainda que se proponha a uma nova abordagem, o conceito reproduz as mesmas falhas das abordagens anteriores, oferecendo soluções fracas e vulneráveis (FIORI, 2011, 2020).

Finalmente, vale destacar que todas as análises teóricas têm limitações e que as críticas e comentários são importantes, tanto para enriquecer o debate quanto para refinar a teoria. Sendo assim, esta pesquisa buscou aqui apresentar os principais elementos do Novo Desenvolvimentismo, sem, contudo, deixar de estar ciente de suas principais problematizações e divergências.

### 3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO UTILIZADAS NO BRASIL PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Considerando a discussão do conceito de Novo Desenvolvimentismo e do papel do Estado na busca do desenvolvimento, destacou-se a importância da ação estatal para promover o crescimento econômico, bem como o desenvolvimento. Dessa forma, o presente capítulo busca apresentar como o Estado pode contribuir de forma efetiva no desenvolvimento nacional via exportações e/ou internacionalização de empresas.

O capítulo está assim dividido: primeiramente, apresentam-se as principais políticas públicas de fomento à exportação e à internacionalização de empresas”; em seguida, enfatiza-se o papel histórico do Estado nas exportações e na internacionalização das empresas brasileiras; na sequência, aborda-se a política industrial no Brasil (2003-2020); e, por fim, apresenta-se uma análise de Estratégia Brasileira de Exportação (EBE) e Plano Nacional de Exportação (PNE) como políticas de fomento à exportação e à internacionalização de empresas (2001-2016).

#### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À EXPORTAÇÃO E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Bresser-Pereira (2006) indica que as exportações representam um dos elementos relevantes no caminho para o desenvolvimento econômico, de acordo com o Novo Desenvolvimentismo. No mesmo sentido, Prebisch (1949) destaca a relevância do comércio exterior e de seus benefícios para o desenvolvimento econômico, como aumento da atividade econômica, geração de empregos, entre outros, destacando também a importância da exportação de bens industrializados, além das *commodities*. Dessa forma, compreende-se a importância do comércio internacional na busca do desenvolvimento econômico, e, por isso, é relevante que se compreenda de que forma o



Estado pode impulsionar as exportações e o processo de internacionalização de empresas.<sup>1</sup>

Além e Madeira (2010), como também Guimarães *et al.* (2014) destacam os vários instrumentos disponíveis ao Estado para auxiliar na produção, em exportações e na internacionalização. Santos (2015, p. 2) também afirma que há diversas formas de o Estado apoiar a internacionalização produtiva de empresas: “a liberalização à entrada e saída de IED, os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, a oferta de informação e assistência técnica, os mecanismos de segurança dos investimentos e, por fim, as linhas de financiamento”.

As políticas públicas podem ser implementadas de forma direta e/ou indireta. As políticas de internacionalização produtiva são basicamente de duas ordens, sendo que a primeira se refere a um conjunto de iniciativas mais amplas, que agem na internacionalização produtiva e cujo objetivo é inserir as empresas brasileiras de forma competitiva no cenário econômico internacional (SANTOS, 2015, ALÉM; MADEIRA, 2010). Essas iniciativas são “a liberalização à entrada e saída de IED, os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, a oferta de informação e assistência técnica, os mecanismos de segurança dos investimentos e, por fim, as linhas de financiamento” (SANTOS, 2015, p. 3).

A segunda ordem, por sua vez, atua como “uma série de políticas mais restritas que têm impacto direto na tomada de decisões das empresas”. São elas: “barreiras à entrada e saída de IED, informações sobre mercados, instrumentos fiscais e tributários, linhas de financiamento, entre outras”, buscando a “inserção diferenciada dos capitais de acordo com os mercados e os setores” (SANTOS, 2015, p. 3).

Sabe-se que, historicamente, há mais de um século, os países desenvolvidos usam práticas de apoio à internacionalização de empresas por meio de políticas públicas. Países europeus, como Suíça, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Finlândia, Alemanha, Áustria, Itália, França, Espanha e Noruega, respectivamente, foram os primeiros a criar programas públicos para garantir esse apoio, objetivando,

---

<sup>1</sup> A título de informação, o processo de exportação é considerado como a venda e envio de produtos nacionais para outro país, incluindo o processo aduaneiro no exterior. Já o processo de internacionalização é um pouco mais complexo, inclui todas as relações comerciais, observância das leis do país no exterior, bem como adequação as questões culturais e outros elementos essenciais.

principalmente, a inserção comercial das empresas no mercado internacional (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

Já os países considerados em desenvolvimento, com destaque para o Brasil, iniciaram esse tipo de políticas tardiamente. As políticas de apoio à exportação e, posteriormente, de apoio à internacionalização de empresas brasileiras começaram, de forma muito incipiente, nos anos 1960, consolidando-se apenas nos anos 2000 (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

É importante destacar, também, que os bancos de fomento e desenvolvimento datam da década de 1950. O primeiro banco formalizado é o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), na Alemanha, criado em 1948 com o objetivo de incrementar as exportações. Em 1950, o Japão criou o *Export-Import Japan Bank*, atual *Japan Bank for International Cooperation*, com o objetivo principal de realizar intercâmbio comercial com outros países (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

Cabe ressaltar, aqui, o papel dos bancos de ambos os países na recuperação econômica, no pós-guerra, destacando o retorno à produção industrial e a incorporação de empresas nacionais na economia global. A importância do processo de internacionalização desses bancos tão logo ocorreu sua abertura, também é relevante, tendo sido a do Japão em 1954, e a da Alemanha, em 1962 (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

Nos países desenvolvidos, como os citados Alemanha e Japão, por exemplo, a política de apoio às exportações ocorre principalmente por meio da difusão de informações (a exemplo de pesquisas); missões comerciais em outros países, de forma setorializada; financiamento de projetos, garantias e seguros; assistência técnica e desenvolvimento de projetos. O papel do Estado é importante e pode atuar em diversas frentes e por meio de diferentes tipos de estratégias, tanto para a exportação quanto para a internacionalização de empresas (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

No caso de países em desenvolvimento, ou periféricos, a primeira agência de crédito conhecida foi o Banco Mexicano de Comércio Exterior, no México, em 1937. Já na criação de programas de apoio às exportações, a China consolidou-se apenas em 1994, ou seja, recentemente; porém, já apresenta um grande número de empresas

internacionalizadas e consolidadas no comércio mundial, com foco em eletrônicos, alta tecnologia e produtos mecânicos. Há, ainda, o *China Development Bank*, criado em 2001, com foco em infraestrutura nacional (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

No caso brasileiro, a primeira linha de apoio à exportação data da década de 1960. As políticas tinham o objetivo de diversificar e ampliar os produtos exportados com foco em manufaturados. Para tanto, as políticas se deram por meio de isenções fiscais, Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), *drawback*, incentivos fiscais (crédito de prêmio do IPI e de prêmio do ICM), taxa de incentivos fiscais, subsídios financeiros, taxa de subsídios financeiros e taxa total de promoção às exportações (SANTOS, 2015, p. 40).

Santos (2015) ainda descreve, brevemente, o histórico das linhas de apoio a exportação brasileiras:

Até 1990, as políticas públicas brasileiras de apoio as exportações basearam-se na isenção fiscal, por conta de sua magnitude e duração, e na condução da política cambial, com pouco destaque para os instrumentos de crédito. Em 1965, foi criado o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), que teve papel importante nas exportações de bens de capital e consumo durável, mas foi extinto em 1988. Nos anos 1990, houve uma reorientação das políticas de exportação, com uma ênfase maior no financiamento. Para facilitar o processo de obtenção de crédito, foi criado o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), em 1993. Nos anos de 1996 e 1997, surgiram duas linhas de apoio às exportações: Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX), do BNDES, e o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), levada a cabo pelo Banco do Brasil. Além disso, foram criados a Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE) e o Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade (FGPC) (SANTOS, 2015, p. 40).

Além disso, pode-se evidenciar dois momentos brasileiros relacionados às políticas de apoio à exportação: o primeiro, até os anos 1990, fundamentado nas isenções fiscais e afins, e o segundo, após essa década, com uma política mais forte e focada nos investimentos e financiamentos. Cabe, nesse contexto, destacar a presença do BNDES no Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos, de 1996.

Guimarães *et al.* (2014, p. 57) salientam que, “[...] até o início da década de 1980, o IED realizado pelo Brasil era pouco expressivo e concentrado em setores como

petróleo, serviços de engenharia, construção civil e serviços financeiros”. O processo de apoio à exportação se deu de forma mais incisiva após a década de 1990, enquanto o processo de apoio à internacionalização de empresas ocorreu nos anos 2000, tendo se intensificado na década de 2010.

Há, também, outra modalidade de políticas que apoiam a internacionalização de empresas brasileiras, sendo essa a realização de Investimento Externo Direto (IED) por meio de financiamentos, informações e outros. A partir de 2002, após a reorientação do BNDES, nota-se uma iniciativa para aumentar os IEDs no Brasil e consolidar o processo de internacionalização de empresas brasileiras. Especificamente, essa iniciativa somente se consolidou em 2007, com uma mudança específica no estatuto do BNDES, que será comentada adiante. Após a reorientação do banco, há diversas mudanças no estatuto buscando instrumentalizar o apoio ao processo de internacionalização (GUIMARÃES *et al.*, 2014; ROCHA, 2018; SANTOS, 2015; VALDEZ, 2016).

### 3.2 O PAPEL HISTÓRICO DO ESTADO NAS EXPORTAÇÕES E NA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

No Brasil, observa-se a tentativa do Estado, de auxiliar a internacionalização de empresas, principalmente após a década de 1960. A partir de uma análise histórica, pode-se observar cinco ciclos de IED do Brasil no exterior. O papel do Estado se deu de forma direta e indireta, segundo Santos (2015).

O primeiro ciclo está compreendido entre 1965 e 1976, e o elemento principal é a realização direta de IED. Após 1970, observam-se fortes políticas estatais de fomento à exportação, podendo-se citar a criação, em 1972, do BEFLEX, Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação, para isentar impostos sobre a importação. Nesse momento, o foco do Estado era a indústria petrolífera, na tentativa de assegurar o mercado interno, considerando o contexto dos choques de petróleo e destacando-se aí a Petrobrás, como a empresa (estatal) que mais recebeu investimentos na forma de IED, e, nesse ciclo, a América Latina foi o destino que mais recebeu empresas. Guimarães *et al.* (2014) também afirmam que, até a década de 1980, o IED brasileiro era limitado e pouco dinâmico (GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

O segundo ciclo estende-se entre 1977 e 1982. O foco desse período foi a internacionalização produtiva, com forte elevação dos estoques capitais no exterior, destacando-se, novamente, a Petrobrás, utilizada para garantir o abastecimento do mercado interno. O Estado cumpria o papel de estabelecer “políticas fiscais e creditícias de apoio às exportações”, visando à superação da economia nacional frente às crises internacionais e à continuação dos IEDs. Nesse ciclo, os investimentos no setor financeiro (45,2%) ultrapassaram o setor petrolífero (27,6%), e a indústria (16%), por sua vez, passou por um “processo de aprofundamento da internacionalização produtiva”. Além disso, evidencia-se o crescimento do número de agências de bancos públicos no exterior, com vistas a capturar recursos externos. Nota-se também o aumento do apoio às exportações brasileiras na América Latina (SANTOS, 2015, p. 6-7).

O terceiro perfaz o período entre 1983 e 1992, tendo sido os principais setores o de finanças (37%), o de petróleo e telecomunicações (29,5%) e o da manufatura (10%). O ciclo foi marcado pela “participação de empresas [...], aumento do número de subsidiárias no exterior, forte direcionamento dos IED a países vizinhos e maior diversificação dos investimentos no setor industrial”. Os IEDs foram realizados mediante escritórios de importação e assistência técnica, com os objetivos de inserção comercial, proximidade com o consumidor final e aproveitamento das políticas favoráveis. Por pressão internacional (entenda-se GATT, atual OMC) dos parceiros comerciais e da conjuntura financeira internacional, diversas linhas de crédito de apoio à exportação foram descontinuadas (SANTOS, 2015, p. 7).

Nesse terceiro ciclo, o Estado buscou reagir à crise interna e internacional dos anos 1990, razão pela qual concedeu isenções tributárias a fim de estimular as exportações industriais, além de ter dado maior atenção à política cambial com o mesmo objetivo e aumentado os incentivos fiscais do sistema de proteção e subsídio à exportação. O ciclo também foi marcado pela internacionalização do Banco do Brasil, do Banespa e do Banco Real, visando a “apoiar as estratégias de internacionalização produtiva das empresas brasileiras” (BNDES, 2012; SANTOS, 2015, p. 7).

O quarto ciclo, por sua vez, divide-se em dois períodos: entre 1992 e 1995 e a partir de 1995. No primeiro período, os IEDs foram realizados mediante “instalação de escritórios comerciais, assistência técnica e montagem de produtos”. Destaca-se aí o

momento econômico dos anos 1990, como alta inflação e grande instabilidade econômica. Os IEDs foram, então, utilizados na tentativa de facilitar as exportações (SANTOS, 2015, p. 7).

Durante esse primeiro período, os setores que mais receberam investimentos foram comércio e distribuição, que, juntos, obtiveram cerca de 85%. Algumas empresas se destacaram pelo aprofundamento das estratégias de internacionalização produtivas, como Petrobras, Gerdau, Brahma e Vale; outras buscaram o alargamento espacial das produções, como Tigre, Santista, Cutrale e Citrosuco.

Já no segundo período do quarto ciclo, a partir de 1995, o papel do Estado procurava estabelecer “políticas de estabilização e de abertura econômicas”, o que levou as empresas “à reestruturação de seus *core business* e à internacionalização produtiva” (SANTOS, 2015, p. 7).

Observa-se a influência dos princípios do neoliberalismo nesse momento, uma vez que as práticas de exportações e a presença em outros mercados representaram a realidade da época, sendo consideradas práticas comuns e permanentes, e não um diferencial ou uma ação que precisasse do apoio do Estado. Ao contrário, os princípios liberais baseavam-se na presença “mínima” do Estado (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Nesse momento, o Estado exerceu papel de estímulo à exportação de bens duráveis, de capital e de serviços de engenharia, e o FINAMEX e o PROEX foram responsáveis por apoiar as vendas externas. No fim dos anos 1990, houve um rearranjo: o PROEX (Banco do Brasil) ficou responsável por apoiar as pequenas e médias empresas, e o BNDES-EXIM, pelos financiamentos das grandes empresas (ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014; SANTOS, 2015).

Já nos anos 2000, as empresas buscaram aumentar seus investimentos. Algumas já eram conhecidas internacionalmente e objetivavam aumentar ainda mais seus capitais; outras buscavam as exportações; e outras, pela primeira vez, buscavam oportunidades no exterior. O BNDES atuou por meio das linhas de crédito de exportação, por exemplo, BNDES-EXIM, PROEX Equalização, PROEX Financiamento e outras, no intuito de fomentar também a internacionalização (ALÉM; MADEIRA, 2010; SANTOS, 2015; VALDEZ, 2016).

Especificamente em 2002, com a reorientação das políticas do BNDES, houve a criação de linhas específicas para internacionalização de empresas e outras estratégias como “subscrição de ações, apoio à concentração e centralização de capitais domésticos, criação de filiais no exterior etc.” (SANTOS, 2015, p. 8). Guimarães *et al.* (2014) destacam que, entre 2003 e 2013, o país movimentou IED no exterior, saindo de um patamar de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 bilhões.

Em resumo, observam-se o papel do Estado e a relação com o empresariado da seguinte forma: até a década de 1990, o Estado atuou diretamente em empresas estatais petrolíferas e bancos públicos e indiretamente por meio de isenções fiscais, financiamentos e política cambial; já na década de 1990, algumas linhas de financiamento de exportação de bens industriais e de serviços são retomadas; e, a partir dos anos 2000, há uma política de fomento para a internacionalização mediante IED, quando se notam também novas relações entre o empresariado e o Estado (SANTOS, 2015).

As políticas públicas auxiliaram tanto a exportação quanto a internacionalização de empresas, de forma direta e indireta, com uma gama de ações do Estado no apoio ao empresariado nacional. Diversos fatores impactaram as ações do Estado para com as empresas, como o contexto econômico internacional; a situação interna, relativamente à inflação; as condições favoráveis e/ou desfavoráveis do Sistema Internacional, entre outros. Em geral, também se nota que alguns setores receberam mais investimentos do que outros, o que evidencia que o Estado tem um direcionamento para áreas mais importantes e/ou estratégicas (ALÉM; MADEIRA, 2010; SANTOS, 2015; VALDEZ, 2016).

### 3.3 POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (2003-2020)

A abordagem de temas relativos à internacionalização de empresas e afins requer, anteriormente, um olhar dirigido à política industrial. A fim de que as empresas brasileiras possam exportar, ou, ainda, internacionalizar-se com qualidade e preço, ou seja, realizar uma inserção competitiva, é necessária uma política estatal coordenada, um aparato estatal com mecanismos que possibilitem tais ações. Além disso, considerando-se que, para exportar, é necessário, antes, produzir, é importante destacar as principais políticas

industriais desenvolvidas recentemente. Dessa forma, apresenta-se um breve resumo das principais ações referente a essas políticas, com foco nas últimas duas décadas, no país (PREBISCH, 1949; TAVARES *et al.*, 2010).

Considerando a base teórica apresentada, observa-se a industrialização como fator principal para superar as relações desiguais entre centro-periferia e a deterioração dos termos de troca. O processo de industrialização dos países, principalmente os desenvolvidos, foi amparado pelo Estado. Destaca-se, ainda, o importante papel do comércio exterior, principalmente para a América Latina (KALDOR, 1966; LAMONICA; FEIJÓ, 2011; PREBISCH, 1949).

No Brasil, nos últimos anos, o papel do Estado nas políticas industriais alternou-se, basicamente, entre duas fases. Uma delas é a fase liberal, período compreendido entre o fim dos anos 1980 e os anos 1990, quando o Estado assumiu um menor papel, de acordo com as políticas neoliberais da época. A outra fase, já nos anos 2000, mostra o Estado inserido no debate do “Novo Desenvolvimentismo” e a guinada de governos mais à esquerda na América Latina. Nessa fase, o Estado volta a assumir um papel mais abrangente, como em outras épocas – nos anos 1930, por exemplo. Atrelado a essa nova fase do “desenvolvimentismo”, observa-se também um retorno da política industrial estatal.

O quadro 1 a seguir mostra as principais políticas industriais no mundo, bem como seus principais elementos, de 1940 até 2020. Também revela dados das ondas que influenciaram as políticas brasileiras, como o neoliberalismo e o Novo Desenvolvimentismo.

Entre os anos 1940 e 1970, há uma forte busca pela industrialização; já nos anos 1970 e 1980, devido a crises econômicas, a industrialização perde o foco. Entre 1980, 1990 e quase nos anos 2000, há uma forte presença das aberturas econômicas, da competição internacional, dos investimentos externos diretos e das políticas influenciadas pelo neoliberalismo. Assim, a partir dos anos 2000, observa-se uma retomada na busca por industrialização e, além disso, a tecnologia como um dos elementos principais do período. Já entre 2010 e 2020, também se evidenciam algumas políticas industriais, embora não como o foco (CEPAL; IPEA, 2018).



**Quadro 1 - Mundo: ondas de estratégias de política industrial**

	1940-1970	1980-1990	2000	2010-2020
Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento por meio da industrialização.	Liberalização econômica e foco na redução da pobreza para o desenvolvimento.	Conhecimento e tecnologia da informação e comunicação (TIC) como elementos-chave para desenvolvimento.	Economia digital e inovação em sistemas de produção.
Racional para a política	Coordenação e planejamento para superar falhas e incapacidades dos mercados.	Funcionamento dos mercados define especialização dos países.	Crescente concorrência internacional e sistemáticas falhas na economia global.	Mudanças globais, estruturais e crise financeira internacional evidenciam falhas sistêmicas nos mercados.
Estratégia de política	Criar novos mercados. Mudanças estruturais e diversificação.	A melhor política industrial é não fazer política industrial.	Estratégias focalizadas para aumentar a produtividade. Criar condições para ambiente institucional.	Ecossistemas de desenvolvimento tecnológico e industrial. Competências e capacidades de empresas e trabalhadores.
Nível de política	Política industrial vertical. Concentrada em setores. Abertura gradual à competição internacional. Substituições de importação.	Nenhuma política produtiva. Abrindo para a competição internacional. Foco no desenvolvimento do capital humano.	Políticas horizontais (empreendedorismo) e políticas seletivas (setores estratégicos). Agendas nacionais de competitividade.	Políticas industriais inteligentes (verticais, mas focadas em trajetórias de tecnologia e oportunidades locais). Contexto público-privado de missões nacionais.
Instrumentos	Proteger indústrias nascentes. Infraestrutura. Pesquisa e desenvolvimento (P&D) pública.	Promover a acumulação de capital humano. Políticas horizontais de inovação.	Licitação pública. Incentivos à inovação. Desenvolvimento de habilidades e capacidades.	Agências de desenvolvimento de tecnologia. Contratação pública inteligente. Coordenação público-privada multinível.
Políticas complementares	Controles de movimento de capitais. Políticas produtivas orientadas para exportação.	Atração de investimento direto estrangeiro (IDE) como estratégia para especialização nacional. Modernização do Estado.	Gestão dos fluxos de IDE. Concentração na competitividade nacional.	Gestão estratégica de IDE (proteção de ativos). Gestão estratégica do comércio internacional.

Fonte: CEPAL e IPEA (2018, p. 44).

Na figura abaixo, resumem-se as principais políticas de cunho industrial, divididas por governo, no período de 2003 até 2018. Cada uma dessas ações será brevemente comentada ao longo do texto. Cabe aqui destacar, que, durante os dois primeiros anos do Governo de Jair Bolsonaro, não houve a implementação de nenhuma política industrial de grande porte.

**Figura 1 - Ações para Política Industrial por Governo (2003-2018)**

**POLÍTICA INDUSTRIAL**

**AÇÕES PARA POLÍTICA INDUSTRIAL POR GOVERNO (2003-2018)**

GOVERNO LULA (2003-2010)	GOVERNO DILMA (2011-2016)	GOVERNO TEMER (2016-2018)
PITCE (2004)	Plano Brasil Maior 2011-2014	Brasil Mais Produtivo 2016
Lei da Inovação 2004		Rota 2030
Lei da Informática 2004		
Lei do Bem 2005		
Lei da Biossegurança 2007		
Agência Nacional de Desenvolvimento Industrial 2004		
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial 2005		
Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2011		

Fonte: Elaborado pela autora.

No Governo Lula, compreendido entre 2003 e 2010, a primeira ação que inaugura as políticas industriais na nova onda de desenvolvimentismo é a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), implementada em 2004. Além de inaugurar uma nova fase, a PITCE foi importante porque seu conteúdo era avançado; havia políticas transversais, setores de tecnologia e biotecnologia, e não estava dividida setorialmente (DE TONI, 2004; SANTOS, 2015; ROCHA, 2018). O foco da PITCE era aumentar a eficiência econômica, aumentar o desenvolvimento, difundir tecnologias, melhorar a inserção das empresas brasileiras na competição internacional (LUCENA; BRITTO, 2021). A PITCE contava com o apoio do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e reuniu cerca de 57 medidas de fomento à indústria, divididas em 11 programas e três linhas.

Ressaltam-se, porém, algumas lacunas da PITCE. A principal crítica feita ao programa foi a falta de cobrança e transparência nos resultados. O programa carecia de “critérios de avaliação ou monitoramento dos resultados obtidos pelas medidas adotadas” ou, ainda, de “contrapartidas claras e bem definidas impostas às empresas beneficiadas”. Outra crítica referiu-se à falta da inclusão de alguns setores importantes para o país,

como o agronegócio, por exemplo. Quanto a isso, há um contra-argumento, afirmando que o setor já estava incluído nas políticas como um todo (ROCHA, 2018, p.101).

No período, outro ponto que merece destaque é a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), criada durante o Governo Lula da Silva. A ABDI é “uma instituição em si mesma inovadora, híbrida, de direito privado, mas com natureza paraestatal e metas contratadas anualmente com o MDIC” (DE TONI, 2014, p. 8). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) também foi relevante, talvez o mais relevante. Nas diversas reuniões realizadas, o BNDES também tinha participação, o que reflete a importância da coordenação de políticas. O CNDI também foi instituído durante o Governo Lula da Silva.

Além da óbvia relevância da política industrial, é interessante observar-se a relação entre a PITCE, o marco regulatório do CNDI, o BNDES e o comércio exterior, que relação demonstra a importância do estabelecimento de um aparato estatal na busca da industrialização do país, ou, ainda, da busca por uma estratégia nacional de desenvolvimento durante a gestão de Lula compreendida no período de 2003 a 2010. Observa-se um esboço de coordenação política indicada no Novo Desenvolvimentismo.

Há marcos jurídicos importantes na política industrial, ressaltando-se alguns: a “Lei da Inovação” (BRASIL, 2004); a “Lei do Bem” (BRASIL, 2005); a “Lei de Informática”, (BRASIL, 2004); a “Lei da Biossegurança” (BRASIL, 2005); e a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (BRASIL, 2007). Essas regulamentações reforçaram o alto padrão do CNDI na política industrial, bem como sua força e influência (ROCHA, 2018; DE TONI, 2014).

Em 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ainda no Governo Lula da Silva. Nesse momento, o mundo enfrentava a conhecida “crise de 2008”, que abalou as estruturas econômicas de quase todos os países. No Brasil, também devido aos efeitos da crise, não foi possível que política lançada mantivesse os padrões da produção industrial, e o desempenho caiu. Apenas em 2010, a indústria conseguiu, lentamente, conquistar a recuperação, mediante crédito oferecido por bancos, com destaque para o BNDES (ROCHA, 2018; DE TONI, 2014).

A PDP representou uma revisão da política industrial e buscava dar continuidade ao ciclo de expansão da economia brasileira e da PITCE. O foco da política era

sustentação do desenvolvimento produtivo, e os pilares eram investimento e inovação, buscando gerar empregos e aumentar a competitividade internacional. O programa buscou ampliar e melhor estruturar as medidas, em comparação à política antecessora. Foram incluídas “medidas tributárias e fiscais, de financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico”. A PDP foi organizada em três programas (DE TONI, 2014; LUCENA; BRITTO, 2021, p. 52).

Como sua antecessora PITCE, a PDP também não estava alinhada às políticas macroeconômicas utilizadas no período; entretanto, foi a PDP que garantiu alguns resultados, como estabilidade na inflação, aumento das reservas internacionais, redução do desemprego, aumento do emprego formal e da massa salarial, oferta de mercado de crédito, microcrédito em expansão e aumento do grau de investimento (LUCENA; BRITTO, 2021; CASTELLI, 2017).

Em 2011, já no Governo Dilma Rousseff, que se estendeu de 2011 e 2016, a política industrial seguiu crescendo, dessa vez, com o “Plano Brasil Maior” (PBM). O PBM mantinha foco no estímulo à inovação e à competitividade industrial, com validade de 2011 até 2014. O referido plano é uma continuação da PITCE (2003-2007) e da PDP (2008-2010), porém apresentava maior abrangência, expandindo-se a outras áreas, além da indústria, como o comércio exterior, o comércio de serviços, o mercado interno e o mercado externo (BNDES, 2011)<sup>2</sup>.

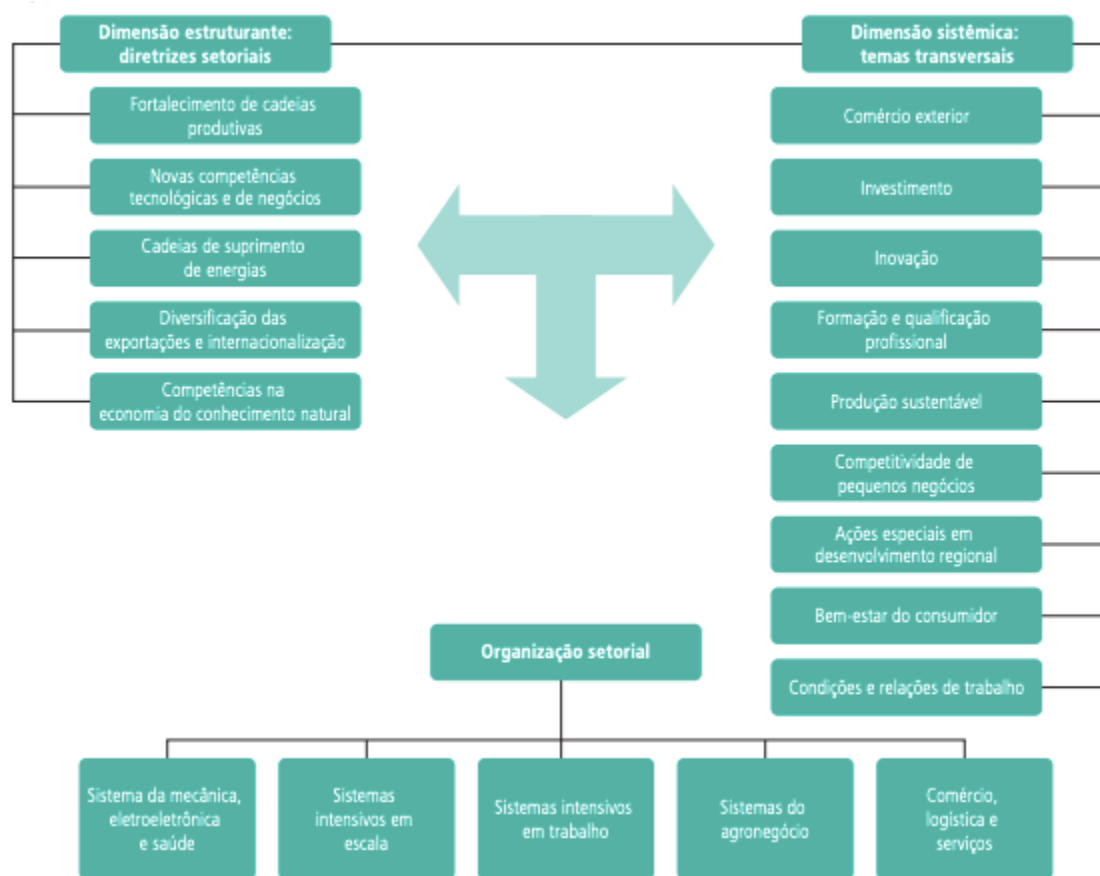
O objetivo principal da nova política industrial brasileira era o fomento da inovação e do crescimento da produção nacional, para propiciar competitividade nos mercados, tanto interno quanto externo. Algumas das especificidades desse programa eram a preocupação com a educação e com a mão de obra, ou seja, recursos humanos; a inserção de elementos de defesa comercial, isto é, de políticas anti-*dumping*, contrárias a práticas desleais de comércio; a valorização de políticas de conteúdo local; e a tentativa de governança com base nos conselhos setoriais (LUCENA; BRITO, 2021; ROCHA,

---

<sup>2</sup> A título de conhecimento: “Como forma de internacionalização da educação superior, foi criado em 2011 no Brasil o Ciências Sem Fronteiras, que, conforme aos objetivos do PBM, utilizou a mobilidade internacional de alunos de graduação e pós-graduação com o intuito de promover a consolidação, expansão e a internacionalização da ciência, tecnologia e inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional” (LUCENA; BRITTO, 2021, p. 54).

2018; DE TONI, 2014). A figura abaixo, a seguir, sintetiza as principais informações da PBM.

**Figura 2 - PBM: quadro-síntese**



Fonte: CEPAL e IPEA (2018, p.44).

O BNDES participou ativamente do Plano Brasil Maior, tendo integrado o Conselho Executivo e prestado assessoria ao Comitê Gestor e, ainda, implementado oito das 35 medidas pré-estabelecidas. O quadro 2, a seguir mostra as principais contribuições do BNDES para o Plano Brasil Maior (BNDES, 2011).

**Quadro 2 - Contribuições do BNDES para o Plano Brasil Maior**

Ações	Objetivos
BNDES Limite de Crédito; inclusão do apoio a investimentos em pesquisa, desenvolvimento ou inovação.	Oferecer crédito rotativo para apoio financeiro a empresas ou grupos econômicos que representassem baixo risco de crédito, destinado à execução de investimentos correntes em seus respectivos setores de atuação, bem como a investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação.
Criação do Programa BNDES P&G	Contribuir para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados ao setor de petróleo e gás natural (P&G)
Revisão BNDES Progeren: ampliação do prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012; aumento da dotação em R\$ 7 bilhões; inclusão de beneficiários; ampliação do prazo de financiamento.	Aumentar a produção, o emprego e a massa salarial por meio de apoio financeiro para capital de giro.
Criação do Programa BNDES Qualificação	Promover a implantação, a expansão, a modernização e, prioritariamente, a ampliação do número de vagas em instituições de ensino que ofereçam cursos de formação profissional inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e educação tecnológica. Apoiar projetos de implantação e modernização de infraestrutura destinados à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação, nas instituições mencionadas, que tenham como objetivo a solução de gargalos tecnológicos em áreas de conhecimento específicas.
Relançamento do BNDES Revitaliza	Apoiar a revitalização das empresas brasileiras que atuam em setores afetados negativamente pela conjuntura econômica internacional, priorizando a agregação de valor ao produto nacional, a adoção de métodos de produção mais eficientes, o fortalecimento da marca das empresas e a ampliação da inserção de bens e serviços brasileiros no mercado internacional.
BNDES Procaminhoneiro <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorrogação do prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012.</li> </ul>	Propiciar o financiamento à aquisição de caminhões, chassis, caminhões-tratores, carretas, cavalos-mecânicos, reboques, semirreboques e carrocerias para caminhões, novos ou usados, de fabricação nacional.
BNDES Finame Componentes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorrogação do prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012.</li> </ul>	Promover a aquisição de peças, partes e componentes de fabricação nacional para incorporação em máquinas e equipamentos em fase de produção ou desenvolvimento e oferta de serviços tecnológicos relacionados à produção ou ao desenvolvimento de máquinas e equipamentos.
BNDES PSI	Estimular a produção, a aquisição e a exportação de bens de capital.

Ações	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorrogação do prazo de vigência até 31 de dezembro de 2012.</li> </ul>	
Criação do Programa Fundo Clima	Apoiar a implantação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e a seus efeitos.
<p>Alteração das Políticas Operacionais do BNDES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estabelecer como itens não apoiáveis: a aquisição de bens importados sem similar nacional (exceto máquinas e equipamentos) e as despesas de internalização de bens importados sem similar nacional (exceto máquinas e equipamentos);</li> <li>• estabelecer que os itens anteriormente citados serão apoiados mediante referenciais de custo de mercado;</li> <li>• estabelecer, na linha de financiamento, Importação de Bens de Capital, limite anual de US\$ 100 milhões e fixar valor máximo de financiamento em US\$ 3 milhões, por beneficiário, a cada 12 meses.</li> </ul>	Favorecer o conteúdo local.
<p>Recursos para inovação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de crédito de R\$ 2 bilhões do BNDES para ampliar a carteira da Finep em 2011.</li> </ul>	Ampliar recursos destinados ao apoio a projetos de inovação.

Fonte: BNDES. Relatório Anual (2011, p.155).

No governo de Michel Temer (2016-2018), foram implementadas algumas ações visando ao desenvolvimento da indústria. Desses, os programas “Brasil Mais Produtivo” (B+P) e “Rota 2030” merecem destaque, pontuando-se, todavia, que o período desse governo fez dois anos e que os dois programas foram continuados pelo governo de Jair Bolsonaro.

O Programa “Brasil Mais Produtivo” (B+P) foi criado em 2016, e sua primeira fase foi concluída em 2018. Seu objetivo era aumentar a produção de pequenas e médias empresas da indústria de alguns setores, mediante estratégias simples e com apoio do BNDES e de outras agências de fomento. As estratégias, consideradas simples, mas de alto impacto, visavam a combater o desperdício, melhorar a logística no transporte e organização, entre outros. Os setores beneficiados eram os de alimentos e bebidas, bem

como o moveleiro, o metalmeccânico, o de vestuário e o de calçados (CEPAL; IPEA, 2018).

Ainda que a CEPAL (2018) tenha caracterizado a política como positiva (no contexto de restrições fiscais, buscar uma agenda política industrial), a iniciativa foi considerada insuficiente. De acordo com Lucena e Britto (2021): “o programa atingiu os objetivos aos quais se propunha, mas ficou longe de ser uma política industrial por não possuir um caráter sistêmico, o desenvolvimento tecnológico e a inovação no processo produtivo” (LUCENA; BRITTO, 2021, p. 61).

Ainda na gestão Temer, o programa “Rota 2030” (BRASIL, 2018) foi uma política industrial voltada ao setor automotivo. De acordo com o Ministério da Economia, a política integra uma estratégia de desenvolvimento do setor automotivo, realizada pelo Governo Federal, buscando ampliar a inserção da indústria brasileira no setor automotivo internacional, considerando princípios de sustentabilidade ambiental e cidadania, estimulando pesquisa e desenvolvimento (P&D), ampliando a competitividade e reduzindo custos, entre outros objetivos (BRASIL, 2023).<sup>3</sup>

Observa-se que os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro tiveram políticas de caráter neoliberal; assim, poucas políticas de cunho industrial e desenvolvimentista foram implementadas. A indústria e o desenvolvimento estão intrinsecamente ligados, conforme discutido no capítulo anterior, e, durante ambos os governos, poucas políticas industriais de grande porte foram implementadas.

Especificamente, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), apenas algumas alterações em leis e diminuição de taxas de importação foram realizadas. De acordo com o Ministério da Economia, “a edição da Lei n. 13.969/2019 aprimorou a Lei de Informática (Lei n. 8.248/1991) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis), previsto na Lei n. 11.484/2007”. O objetivo da ação foi “a manutenção dos programas para as empresas habilitadas, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da previsibilidade” (BRASIL, 2019).

Também foram implementadas uma medida de abertura comercial, que podia beneficiar a indústria, e a taxa zero do imposto de importação para 449 máquinas e

---

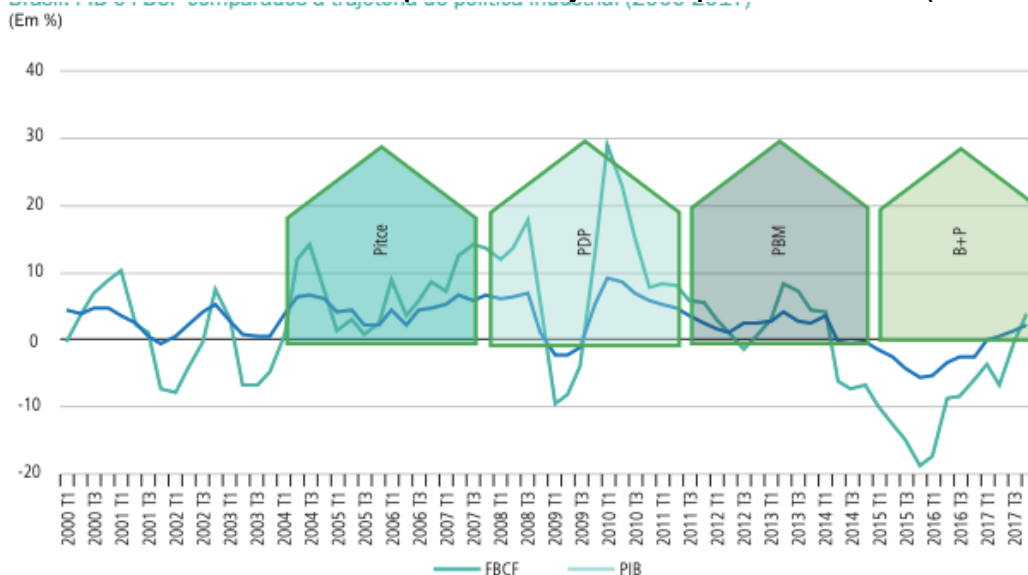
<sup>3</sup> Para mais, veja-se: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota-2030-mobilidade-e-logistica>.



equipamentos, que não se relacionam à produção, nem têm equivalente no Brasil. O objetivo dessa ação foi diminuir os custos da importação dessas máquinas para o país e incentivar a criação de novos empregos. Além das duas ações citadas, a pesquisa realizada não apontou nenhuma política de grande impacto para a indústria ou um plano de ação desenvolvido durante a gestão de Bolsonaro.

O Gráfico 1 mostra os investimentos realizados nos programas PITCE, PDP, PBM e B+P, comparando os investimentos e a taxa de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo (FBCF). Analisando as informações, observa-se que há crescimento a partir dos anos 2000, porém, de 2004 a 2009, percebe-se aceleração. Após 2010, são sentidos os efeitos da “crise de 2008”, que abalaram a economia brasileira de forma interna e externa.

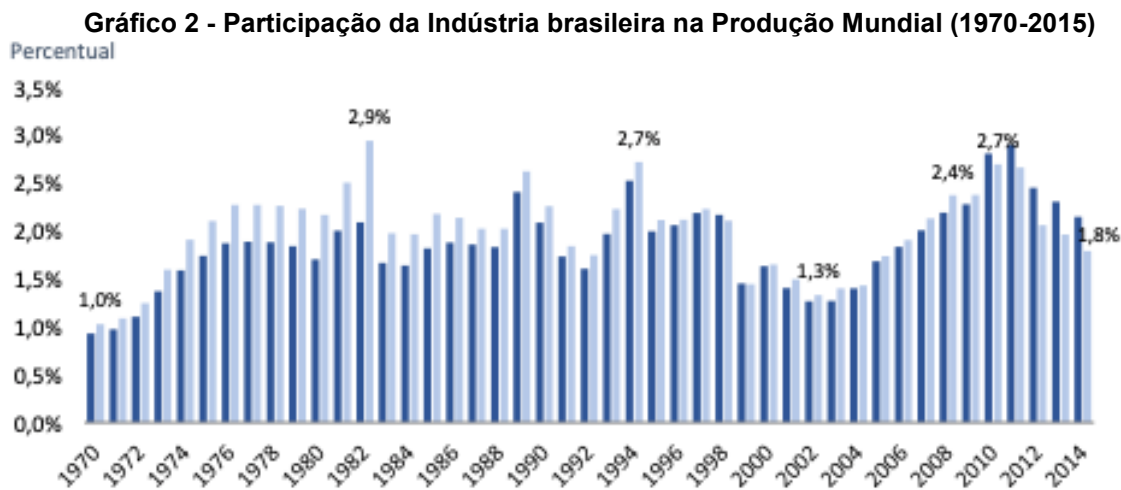
**Gráfico 1 - Brasil: PIB e FBCF comparados à trajetória de política industrial (2000-2017)**



Fonte: CEPAL e IPEA (2018, p. 51).

Observando-se o Gráfico 2, que se refere à participação da indústria brasileira na produção mundial (1970-2015), pode-se concluir que o auge da indústria brasileira se deu entre 1982 e 2010. Como esta pesquisa limita-se ao século XXI, pode-se afirmar que, entre os governos analisados, o Governo Lula da Silva representa o período em que a indústria brasileira mais teve destaque na produção mundial. Cabe ressaltar, também,

que, mesmo com crescimento, o número ainda é inexpressivo se comparado à capacidade industrial do país.



Fonte: Gadelha (2016, p. 10).

Comparando os três programas, destaca-se a figura, a seguir, que descreve “Matrizes da Política industrial para as experiências brasileiras”, elaboradas por Lucena e Britto (2021). Observa-se, na figura, que a PITCE e a PDP têm uma base muito semelhante e que a PDP expandia sua antecessora, em alguns aspectos. Já a PBM buscou atuar de maneira diferente, e a questão do financiamento é um dos pontos de diferença. Além disso, tinha a preocupação de tentar alinhar as políticas industriais à política macroeconômica<sup>4</sup> e, também, procurou criar políticas de caráter sistêmico e setorial, com vistas a uma integração. Entre as três, foi na última que o BNDES teve mais força e participação.

<sup>4</sup> Nesse ponto, há divergências na literatura, pois alguns autores afirmam que houve coordenação, enquanto outros, como Erber (2011), argumentam que não houve.

**Figura 3 - Matrizes da Política industrial para as experiências brasileiras**

PITCE

		Sistema de Manufatura Nacional "fator de input"				
		Conhecimento	Força de Trabalho	Capacidade de produção	Recursos e Infraestrutura	Financiamento
Níveis de intervenção	Empresa de Manufatura					
	Setor de Manufatura			[Oval alonging across Capacity, Resources, and Finance]		
	Atividades baseadas na manufatura intersetorial	[Oval in Knowledge]				
	Quadro macroeconômico					

PDP

		Sistema de Manufatura Nacional "fator de input"				
		Conhecimento	Força de Trabalho	Capacidade de produção	Recursos e Infraestrutura	Financiamento
Níveis de intervenção	Empresa de Manufatura					
	Setor de Manufatura			[Oval alonging across Capacity, Resources, and Finance]		
	Atividades baseadas na manufatura intersetorial	[Oval in Knowledge]				
	Quadro macroeconômico					

PBM

		Sistema de Manufatura Nacional "fator de input"				
		Conhecimento	Força de Trabalho	Capacidade de produção	Recursos e Infraestrutura	Financiamento
Níveis de intervenção	Empresa de Manufatura					
	Setor de Manufatura					
	Atividades baseadas na manufatura intersetorial	[Oval alonging across Knowledge, Labor, Capacity, and Resources]				[Oval in Finance]
	Quadro macroeconômico					

Fonte: Lucena e Britto (2021, p. 60).

Diante de todas as considerações expostas, é relevante analisar alguns pontos. O primeiro é o período de governo, sendo de 8, de 6 e de 2 anos, respectivamente; portanto, esse é um dos fatores que podem ter contribuído para a quantidade e a qualidade das

políticas industriais. Outro ponto refere-se à coordenação e à continuidade das políticas. Durante o Governo Lula da Silva, observa-se uma tentativa de coordenação e continuidade no fomento ao setor industrial; já no Governo Dilma Rousseff, esses elementos estiveram um pouco ausentes. Quanto ao Governo Michel Temer, devido ao pequeno período que perfez, verifica-se, também, ausência de coordenação e continuidade. Além disso, o contexto internacional econômico, leia-se “crise de 2008”, também precisa ser relevado. A economia internacional estava em processo de crescimento durante o Governo Lula da Silva, e, nos últimos anos de seu mandato, a crise financeira estoura, e seus efeitos já eram sentidos, deixando reflexos também no Governo Dilma Rousseff.

Analisando as ações supracitadas, observa-se o esboço de uma coordenação política, uma busca por fortalecer o aparato estatal e os mecanismos de apoio e fomento, tanto a indústria como a inovação e o comércio exterior, que, em geral, são elementos caros ao desenvolvimento nacional, principalmente durante o Governo Lula da Silva. Todavia, ainda não são suficientes para afirmar-se que o período teve uma coordenação política de forma plena para o setor industrial.

Os programas PITCE, PDP e PBM contribuíram bastante para a política industrial, principalmente por trazerem a indústria novamente à discussão, no que tange à economia e à política brasileira. Em termos institucionais, também foram muito relevantes. Além disso, outro ponto positivo foi o diálogo e as relações entre público e privado, que, no entanto, ainda não eram suficientes para alçar o Brasil ao posto de um dos principais *players* de produtos manufaturados na cadeia produtiva internacional. A inserção econômica internacional brasileira do período deve-se, principalmente, à exportação de *commodities*.

Um ponto de divergência observado, principalmente na PITCE e PDP do Governo Lula da Silva, foi a política macroeconômica. De acordo com Lucena e Brito (2021) e com Rocha (2018), o Presidente Lula continuou com as bases da política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso. Embora houvesse várias ações de política industrial, a política macroeconômica utilizada favorecia não a indústria, mas apenas o setor de *commodities*.

Uma lacuna também percebida diz respeito à ausência de contrapartidas para as empresas estabelecidas pelos programas. Nas três políticas, não havia uma contrapartida clara e definida para as empresas beneficiadas pelos programas. Antunes (2013) afirma que as contrapartidas existentes eram o cumprimento de procedimentos e de projetos, mas que não configuravam investimentos em tecnologia e pesquisa, metas de exportação e outros, embora pudessem contribuir com maior competitividade internacional e capacitação tecnológica. Antunes (2013) defende que, para estabelecer uma estratégia nacional de desenvolvimento a longo prazo, seria necessária a imposição de contrapartidas claras e objetivas.

Bresser-Pereira (2006b, 2009, 2020) destaca a importância de uma estratégia nacional para o desenvolvimento, conforme já discutido nesta pesquisa. Observando as ações, bem como seus resultados, não se pode afirmar que houvesse uma política coordenada; porém, pode-se afirmar que, durante os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve alguns passos na busca por coordenação política, almejando o desenvolvimento. Já no Governo Temer, devido tanto ao referido curto período, como também às inclinações políticas, não se nota, com clareza, a busca por articulação política.

Entre várias outras questões importantes, relacionadas à política industrial, destacam-se, basicamente, duas: a importância da adoção de uma política industrial como estratégia de desenvolvimento e de decisões políticas e a importância de uma liderança política forte no comando da estratégia (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

De modo geral, as políticas de Lula da Silva e Dilma Rousseff foram positivas, pois levaram a questão industrial novamente aos rumos do país; fomentaram o diálogo entre o público e privado; criaram agências e instituições de fomento à indústria; financiaram empresas; aceleraram a produtividade, entre outras ações. Em contraponto, também houve alguns problemas de efetividade, representatividade, vistoria, controle e continuidade, em muitas das ações políticas e econômicas propostas (LUCENA, BRITTO, 2021).

Durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), a participação da indústria na composição do PIB caiu drasticamente (IBGE, 2016). Anteriormente, em 2015, e a partir daí, no Governo Dilma Rousseff, por conta do

processo de *impeachment*, já se nota a queda nos números da indústria. Já entre fatores políticos e econômicos ligados às inclinações políticas do partido e do presidente, o Governo Bolsonaro foi marcado pela pandemia de COVID-19.

### 3.4 ANÁLISE DA EBE E DA PNE COMO POLÍTICAS DE FOMENTO À EXPORTAÇÃO E À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS (2001-2016)

A exportação é um tema muito sensível para diversos países, sendo comum a utilização de bancos e a criação de políticas para fomentar esse setor. No Brasil, representou um tema de extrema relevância durante as gestões Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Nesse contexto, o BNDES é um dos instrumentos utilizados pelo governo para viabilizar a política pública de apoio à exportação no Brasil e, conseqüentemente, também a internacionalização de empresas (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; PREBISCH 1949).

O banco de desenvolvimento nacional realizou estudos que evidenciam diversos benefícios para empresas que exportam, destacando-se, entre os principais, a continuidade das atividades domésticas no comércio internacional, o crescimento do volume das exportações e a diversificação de países de destino. O BNDES busca apoiar as empresas brasileiras e contribuir para que continuem exportando e para que se mantenha o bom funcionamento do setor exportador do país (BNDES, 2017).

O BNDES foi utilizado de acordo com a lógica da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) durante o Governo Lula e, posteriormente, conforme o Plano Brasil Maior, do Governo Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014. Como já discutido, os principais objetivos dos programas eram o crescimento das exportações, a diversificação da pauta exportadora, a inserção de empresas brasileiras no comércio internacional, a ampliação do papel de micro, pequenas e médias empresas na exportação e o fortalecimento do setor como um todo.

A seguir, o Quadro 3 apresenta as principais políticas públicas federais no período 2001-2016. A PITCE, PDP e PBM já foram abordadas neste estudo como políticas industriais. Como principais políticas de exportação do período, destacam-se a Estratégia Brasileira de Exportações (EBE) e o Plano Nacional de Exportações (PNE), ambas

resumidas no quadro. Após a análise, pode-se afirmar que, além de atuarem como ações de fomento à exportação, também fomentaram o processo de internacionalização de empresas brasileiras no período.

**Figura 3 - Principais políticas públicas federais no período 2001-2016**

Políticas públicas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Planos plurianuais (PPA)	Avança Brasil			Brasil para Todos				Brasil de Todos				Mais Brasil			Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social		
Políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico				Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)				Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)		Plano Brasil Maior (PBM)							
								Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)		Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)			ENCTI 2016-2019				
Políticas de exportação									Estratégia Brasileira de Exportações (EBE)						Plano Nacional de Exportações (PNE)		

Fonte: adaptado pela autora de *Livro Verde* (BNDES, 2017, p. 162).

A Estratégia Brasileira de Exportações (EBE) foi criada em 2008 e vigorou até 2010, tendo feito parte, durante o Governo Lula da Silva, da lógica da PDP e da política comercial brasileira. A EBE foi criada para apoiar as exportações e o processo de internacionalização de empresas brasileiras, apresentando diversas metas pré-estabelecidas. Além disso, foi criada também para alcançar, principalmente, duas das metas estabelecidas pela PDP: aumento da participação brasileira no comércio internacional e inserção de empresas de pequeno porte nas exportações do país (BRASIL, 2008).

Para que tais metas pudessem ser atingidas, a EBE era norteada por cinco grandes objetivos: aumentar a competitividade da base exportadora brasileira; agregar valor às exportações; aumentar a base exportadora; ampliar o acesso a mercados; e incrementar as exportações de serviços. Visando ao alcance de cada objetivo, o documento listava diversas ações que poderiam ser realizadas pelas empresas, bem como organismos e instrumentos com os quais elas poderiam contar. Dessa forma, além

de outros financiamentos, o BNDES foi uma das peças-chave para a concretização das ações (BRASIL, 2008).

O banco contribuiu mediante as linhas BNDES-EXIM Pré-embarque, Pré-embarque Empresa-Âncora, Pré-embarque Ágil, Pré-embarque Especial, BNDES-EXIM Pós-embarque, linhas de financiamento Capital Inovador e Inovação Tecnológica, PROSOFT, PROFARMA, FUNTEC (BNDES), Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) e Seguro de crédito para micro, pequenas e médias empresas (SBCE). Ainda, houve a criação de subsidiárias do banco no exterior (BRASIL, 2008).

Guardadas as proporções, e considerando-se toda a política comercial, exportadora e industrial do país, a EBE foi muito importante para a economia, já que auxiliou o Brasil em toda a cadeia de investimentos. O país passou a ser um receptor de investimentos e iniciou o processo de investimentos em outros países e em seu próprio setor produtivo, também devido às exportações. O documento discute significativamente o tema referente à internacionalização de empresas, com objetivos, metas, soluções, programas.

Pode-se concluir, assim, que a EBE foi, de 2008-2010, uma das ações políticas e econômicas do Governo Lula da Silva para a internacionalização de empresas brasileiras, o que se evidencia no próprio documento da EBE (BRASIL, 2008, p. 29), o qual afirma que a PDP busca “aumentar os investimentos desses setores com foco na internacionalização empresarial, impulsionando as empresas em direção ao mercado internacional por meio do investimento direto”. Já a EBE “complementa esses esforços, colocando a internacionalização das empresas brasileiras como um de seus objetivos estratégicos” (BRASIL, 2008, p.21).

Especificamente para o processo de internacionalização de empresas, a EBE (2008) sugere algumas propostas, diretrizes e ações, sendo:

- a) fortalecimento dos instrumentos de suporte à internacionalização de empresas;
  - b) Centros de Negócios da APEX-Brasil;
  - c) Centros de Distribuição APEX-Brasil;
  - d) Escritórios de Negócios;
- .....



e) “Vitrine Brasil”.

Os órgãos que atendem a essa política são o BNDES e a Apex-Brasil.

A APEX-Brasil é um importante órgão de promoção das exportações brasileiras. A agência presidiu a Associação Mundial das Agências de Promoção de Investimentos (WAIPA<sup>5</sup>) durante dois mandatos, de 2008 a 2010 e de 2010 a 2012. A relação rendeu diversos resultados, como, por exemplo, a aproximação com diversas agências de atração de investimentos. A APEX, além de fomentar as exportações, também atua como um instrumento de apoio à internacionalização de empresas do Brasil, pois auxilia as empresas na prospecção de mercados, cria oportunidades em agências no exterior e contribui para a inserção no mercado internacional (BRASIL, 2008; ROCHA, 2018).

Especificamente no que tange ao a) fortalecimento dos instrumentos de suporte à internacionalização de empresas, destaca-se que tais instrumentos são realizados mediante linhas de exportação e internacionalização de empresas do BNDES. Quanto à criação de uma subsidiária no exterior, de fato, o BNDES abriu dois escritórios, em Montevideu, no Uruguai e em Joanesburgo, na África do Sul, e uma subsidiária em Londres, comentados em seções posteriores.

Sobre os b) Centros de Negócios da APEX-Brasil, trata-se de uma “plataforma de internacionalização de negócios das empresas brasileiras”. Os centros de negócios, pela localização, geram segurança e proximidade, criando oportunidades de negócios, amparando legalmente, gerindo canais de distribuição e fornecendo informações importantes na tomada de decisão e no fomento a competitividade do Brasil (BRASIL, 2008).

No que se refere ao c) Centros de Distribuição APEX-Brasil, os principais objetivos são diminuir a distância e dinamizar as relações entre exportadores brasileiros e clientes externos. Os centros fornecem uma base logística no exterior, com suporte de vários tipos.

Quanto aos d) Escritórios de Negócios, trata-se de estruturas físicas que amparam empresas brasileiras para o melhor gerenciamento das relações empresariais. Por fim, a e) “Vitrine Brasil” tem como objetivo principal reforçar a imagem estratégica e o

---

<sup>5</sup> World Association of Investment Promotion Agencies.

posicionamento, no mercado, de empresas brasileiras que já exportam e já estão consolidadas, ocupando espaços privilegiados (BRASIL, 2008; ROCHA, 2018).

Conclui-se que os cinco itens foram importantes para a consolidação de uma política de apoio à internacionalização de empresas na EBE 2008-2010. Além disso, o contexto da EBE foi bastante positivo para as exportações e internacionalizações do período, e, observando a PITCE, a PDP e a EBE, afirma-se que o Governo Lula da Silva tentou orientar uma política comercial de exportação, desenvolvimento e, incipientemente, indústria durante os dois mandatos.

Por sua vez, o Plano Nacional de Exportações (PNE) foi criado em 2015, tendo vigorado até 2018, durante o Governo Dilma Rousseff, e integrou a política comercial brasileira. O PNE faz parte de uma política maior, “um conjunto de políticas estruturais de desenvolvimento produtivo”, visando ao crescimento econômico. Foi criado pelo Governo Federal, como parte de uma iniciativa de apoio às exportações (BRASIL, 2015, p. 1).

De acordo com o próprio PNE, “a ênfase na expansão do comércio exterior se soma às iniciativas governamentais de ampliação de investimentos em infraestrutura, focada no modelo de concessões, de melhorias dos ambientes tributário e regulatório, e de desburocratização e simplificação” (BRASIL, 2015, p. 1). O documento estabelece metas claras em cada região global, com conteúdos importantes e objetivos para as empresas exportadoras. Além disso, lista diversos benefícios referentes à exportação, como “promover ganhos de produtividade e escala; estimular a inovação e a qualificação da mão de obra; fortalecer as condições de concorrência e resiliência econômica das empresas envolvidas; e gerar externalidades positivas para a economia como um todo”. Considera a ação de exportar como uma atividade estratégica, com o fim de aumentar a competitividade e auxiliar na inserção das empresas brasileiras, equilibrando a balança comercial, incentivando os setores internos, criando investimentos em diversas áreas, elevando o padrão de renda, gerando empregos e dinamizando a economia (BRASIL, 2015, p. 2).

Os principais objetivos do PNE eram o crescimento econômico do país, a diversificação da pauta exportadora, a agregação de maior valor aos produtos e a intensificação tecnológica das exportações. Para atingi-los, além de outras estratégias, o

BNDES também foi utilizado como meio. A linha EXIM Pré-embarque foi disponibilizada diante do aumento do número de empresas, e a linha EXIM Pós-embarque foi oferecida em razão do aumento dos recursos. Também foi oferecido o acesso ao Seguro de Crédito à Exportação e ao Fundo de Garantia das Exportações (SCE/FGE) (BRASIL, 2015).

O Plano Brasil Maior, conforme já discutido, foi um programa amplo, de caráter sistêmico e estrutural, para o desenvolvimento do país. Junto ao PNE, atuou como política de fomento à exportação e à internacionalização de empresas. O Governo Dilma Rousseff não deu tanto destaque às exportações quanto o Governo Lula da Silva; contudo, deu continuidade a algumas políticas do setor. De acordo com a UNCTAD, os valores não refletem, totalmente, a realidade. A queda registrada nos anos de 2011, 2012 e 2013 relaciona-se aos empréstimos intercompanhia e aos investimentos em offshores, ou seja, em atividades não produtivas. A organização acrescenta, também, a ausência de informações confiáveis sobre os investimentos produtivos, o que gerou distorções no resultado. De acordo com a UNCTAD, os valores não refletem, totalmente, a realidade. A queda registrada nos anos de 2011, 2012 e 2013 relaciona-se aos empréstimos intercompanhia e aos investimentos em offshores, ou seja, em atividades não produtivas. A organização acrescenta, também, a ausência de informações confiáveis sobre os investimentos produtivos, o que gerou distorções no resultado.

.....

## 4 ESTUDO DO PAPEL DO BNDES COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O presente capítulo traz informações relevantes sobre o BNDES, visando à formação de uma base de conhecimento sobre o banco. Para tanto, no primeiro subcapítulo, apresenta-se um histórico do BNDES; no segundo, analisam-se as principais linhas de exportação e de internacionalização de empresas do BNDES; e, por fim, no terceiro subcapítulo, há um resumo sobre o processo de internacionalização do BNDES, bem como de sua “desinternacionalização”.

### 4.1 HISTÓRICO DO BNDES

O Banco Nacional para Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952, pelo governo brasileiro, a partir da Comissão Mista Brasil e Estados Unidos (CMBEU). De acordo com Tavares *et al.* (2010), a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi criada em 1951, depois de algumas missões, como Cooke (1942), Abbink-Bulhões (1948) e outras reuniões com importantes nomes da diplomacia e economia brasileira e estadunidense da época (TAVARES *et al.*, 2010; BNDES, 2012).

O objetivo principal de sua criação era a elaboração de projetos de infraestrutura e industrialização pelo Brasil, e, em contrapartida, os Estados Unidos mandariam aportes financeiros para a execução de tais projetos. Contudo, a segunda parte foi diversas vezes postergada, e, dessa forma, em 1953, a CMBEU foi encerrada (BNDES, 2012). Autores como Diniz (2004) indicam o encerramento da CMBEU como elemento positivo, pois o BNDE alcançaria maior autonomia.

Nesse contexto, o governo buscou o próprio aparato legal e institucional para manter os projetos e o “Plano de Reabilitação Econômica e Reparelhamento Industrial”. Sendo assim, a Lei n 1.628, de 18 de junho de 1952, criou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (BNDES, 2012). Nas palavras de Tavares *et al.* (2010, p. 21):

[...] a criação do BNDE foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, quer se analise do ponto de vista do aporte de recursos financeiros, quer do papel que ele teve na formação de uma burocracia moderna, apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

Outra questão de extrema relevância, destacada tanto por Diniz (2004) quanto por Tavares *et al.* (2010), foi a criação da Comissão CEPAL- BNDE. Ainda no ano de 1953, duas relevantes parcerias de pesquisa foram firmadas: uma delas, entre o BNDE e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, que objetivava analisar estatisticamente as contas nacionais, e a outra, entre o BNDE e a CEPAL, que resultou na criação do grupo misto CEPAL-BNDE. O foco desse convênio era levar a qualidade dos estudos cepalinos ao planejamento econômico, bem como estender sua nova metodologia ao pensamento econômico, político e social brasileiro (BNDES, 2012).

Raúl Prebisch, que à época era secretário executivo da CEPAL, a pedidos, enviou Celso Furtado ao Rio de Janeiro para auxiliar na implantação da nova instituição e representar um dos pilares teóricos mais importantes do Brasil para o período. A CEPAL-BNDE contribuiu, ainda, com a elaboração do “Plano de Metas”, implementado no Governo de Juscelino Kubitschek (presidente do país entre 1956 e 1961). Há pouca literatura sobre o fim da comissão, mas Tavares *et al.* (2010, p. 45) destaca que o período se prolongou de 1953 até 1955 (TAVARES *et al.*, 2010; BNDES, 2012).

Diniz (2004) apresenta um breve balanço sobre a CMBEU e a Comissão CEPAL-BNDES. De acordo com o autor:

[...] neste período, foi clara, certa e intensa a relação entre o BNDE e o pensamento desenvolvimentista cepalino. Se a análise econômica da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos foi setorial, baseando-se no enfrentamento dos problemas de infraestrutura, o que se buscou a partir do Grupo Misto BNDE-CEPAL foi um planejamento mais global, se comparado com o da Comissão Mista. (DINIZ, 2004, p. 15).

O banco foi criado para atender as demandas do governo, além de desempenhar outras funções, bem como financiamentos principalmente de longo prazo e executar planos e projetos de políticas relacionadas ao desenvolvimento econômico nacional. Observa-se que apenas em 1982, a letra “s”, representando a palavra social, foi incluída

ao nome do banco e ao caráter da instituição, passando a se chamar BNDES, de acordo com Decreto-Lei no 1.940, de 25 de maio de 1982 (BNDES, 2012).

A instituição colaborou com a execução das políticas de desenvolvimento e de investimentos do Brasil e, inclusive, por vezes, já participou da própria elaboração de planos. Destaca-se o “Plano Brasil Maior”, implementado durante o Governo Dilma Rousseff e importante para a atual pesquisa. Além de investimentos internos, o banco também auxilia empresas brasileiras no processo de exportação e internacionalização, por meio de suas diversas linhas (BNDES, 2011).

De acordo com o BNDES:

Historicamente, o BNDES teve papel de destaque na implantação da estrutura produtiva do país e na formação de “empresas campeãs”, estabelecendo pontes entre o setor privado e as políticas nacionais de desenvolvimento. Por vezes, o Banco atuou como um mero instrumento financeiro, por outras, desempenhou papel relevante na formulação de amplo conjunto de políticas públicas. Ao longo de seus 65 anos, o BNDES financiou projetos que permitiram superar gargalos na infraestrutura e na estrutura industrial brasileira e consolidar empresas de destaque em seus setores (BNDES, 2017a, p. 288).

O BNDES é uma instituição financeira pública de desenvolvimento com bastante destaque internacional. Esse tipo de instituição exerce diversos papéis para o desenvolvimento de um país, como financiamento de projetos, expansão da capacidade produtiva, ação anticíclica, auxílio na estabilidade econômica, entre outras funções, além de ser um instrumento empregado pelo governo brasileiro diante dos objetivos do período. Tendo passado por diversas transformações, é o principal banco de desenvolvimento e já prestou várias contribuições, a partir de suas diversas funções (BNDES, 2017a).

Cabe lembrar que o “Sistema BNDES” abrange o BNDESPAR e o FINAME. O BNDES é uma “empresa pública federal dedicada ao financiamento de longo prazo. É o acionista único das demais empresas do Sistema BNDES”. Já BNDESPAR é uma “subsidiária do BNDES dedicada ao fomento por meio de investimentos em valores mobiliários”, e o FINAME é uma “subsidiária do BNDES dedicadas ao financiamento, à produção e comercialização de máquinas e equipamentos” (BNDES, 2017a, p. 26).

Observando o histórico da instituição, evidencia-se que, já em 1950, o banco ficou responsável por apoiar a infraestrutura do país. Em 1960, contribuiu com os

investimentos; em 1970, seu foco eram os insumos básicos, os bens de capital e a Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Posteriormente, em 1980, a energia, a agricultura, a integração competitiva e a área social tornaram-se os setores prioritários do banco, e, em 1990, a infraestrutura privada, as exportações, as privatizações e o desenvolvimento social representaram os principais setores. Nos anos 2000, a inovação, a sustentabilidade, as micro, pequenas e médias empresas tornaram-se o foco do banco, e, já em 2010, a sustentação de investimentos foi o principal objetivo da instituição (BNDES, 2012).

A Tabela 1, a seguir, mostra a porcentagem dos programas realizados em cada setor por década. Observa-se que a indústria sempre esteve presente nos projetos do banco, principalmente nas décadas de 1960-1970 e 1970-1980. A infraestrutura também foi retomada entre 1990-2000.

**Tabela 1 - Distribuição das aprovações por ramos – 1952-2000 (%)**

Anos	Total	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços*
1952-1960	100,0	nd	35,3	62,3	2,4
1961-1970	100,0	nd	68,1	26,7	5,3
1971-1980	100,0	nd	64,3	31,1	4,6
1981-1990	100,0	1,2	56,1	31,2	11,5
1991-2000	100,0	9,0	45,0	36,6	9,4

Fonte: BNDES (2017a, p. 289).

A partir dos anos 2000, o BNDES entrou em uma nova fase: devido ao retorno do desenvolvimentismo e à retomada do papel estatal na economia, o banco voltou a ser um instrumento utilizado para o desenvolvimento econômico e social do país. Os dados mais recentes, dos Governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, serão analisados adiante.

Além dos setores históricos de apoio do banco, é relevante destacar que, se comparado a outras instituições financeiras públicas de desenvolvimento (IFD), o BNDES apoia quase todos os setores, porte e segmentos comuns aos organismos. Conforme mostra o quadro a seguir, o banco apenas não opera na cooperação financeira internacional (BNDES, 2017a).

O Quadro 4 evidencia as principais IFDs, algumas de países em desenvolvimento, como Brasil e China, e outras de países desenvolvidos, como Alemanha. De modo geral, as instituições têm o quadro completo, com amplo apoio na maioria dos setores centralizados em apenas uma instituição. Alguns países têm instituições específicas de apoio para áreas sensíveis em sua economia, como, por exemplo, para as exportações, a China, Coreia do Sul e Japão mantêm instituições focadas apenas nesse segmento (BNDES, 2017a).

Ressalta-se que o BNDES está entre as principais instituições financeiras públicas para o desenvolvimento. Esse fator é positivo para o país, pois revela que o banco, além de ser um histórico banco de desenvolvimento, também é financiador de diversas políticas públicas. Além de apoiar a exportação e a internacionalização de empresas, foco deste trabalho, o banco também apoia diversas áreas importantes para o país.

**Quadro 4 - Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs**

	CDB (China)	KfW (Alemanha)	BNDES (Brasil)	KDB (Coreia do Sul)	JFC (Japão)	CDP (Itália)	CDC (França)	ICO (Espanha)
Setores	Agricultura	X	X		X			X
	Infraestrutura	X	X	X	X	X	X	X
	Indústria	X	X	X	X	X	X	X
	Comércio e serviços	X	X	X		X	X	X
Porte	MPME	X	X	X	X	X	X	X
	Grandes empresas	X	X	X	X	X	X	X
Segmentos	Exportação		X			X	X	X
	Inovação	X	X	X	X	X	X	X
	Economia verde	X	X	X	X	X	X	X
	Internacionalização	X	X	X	X	X	X	X
	Mercado de capitais	X	X	X	X	X	X	X
	Cooperação financeira internacional	X	X					X

Fonte: *Livro Verde* (BNDES, 2017a, p. 29).



Um ponto de relevância e sensibilidade do BNDES é a fonte de recursos do banco. Há diversos tipos de fonte, tais como nacional ou internacional, ou, ainda, governamental ou externa. As principais fontes são governamentais: Tesouro Nacional, FAT, PIS/PASEP. Há também fontes do mercado doméstico e/ou captações externas do mercado. Nos últimos anos, houve uma mudança nos valores enviados pelo Tesouro Nacional, e, atualmente, este não representa a principal fonte de recursos (BNDES, 2017b).<sup>1</sup>

Quanto às captações externas, destaca-se que, entre 1952 e 2016, o BNDES totalizou cerca de 91 contratos com bancos de diversos países. No caso das fontes de mercado doméstico, destacam-se as operações *intra* banco, como as de compra de títulos, emissão de debêntures, cartas de crédito e outras (BNDES, 2017a).

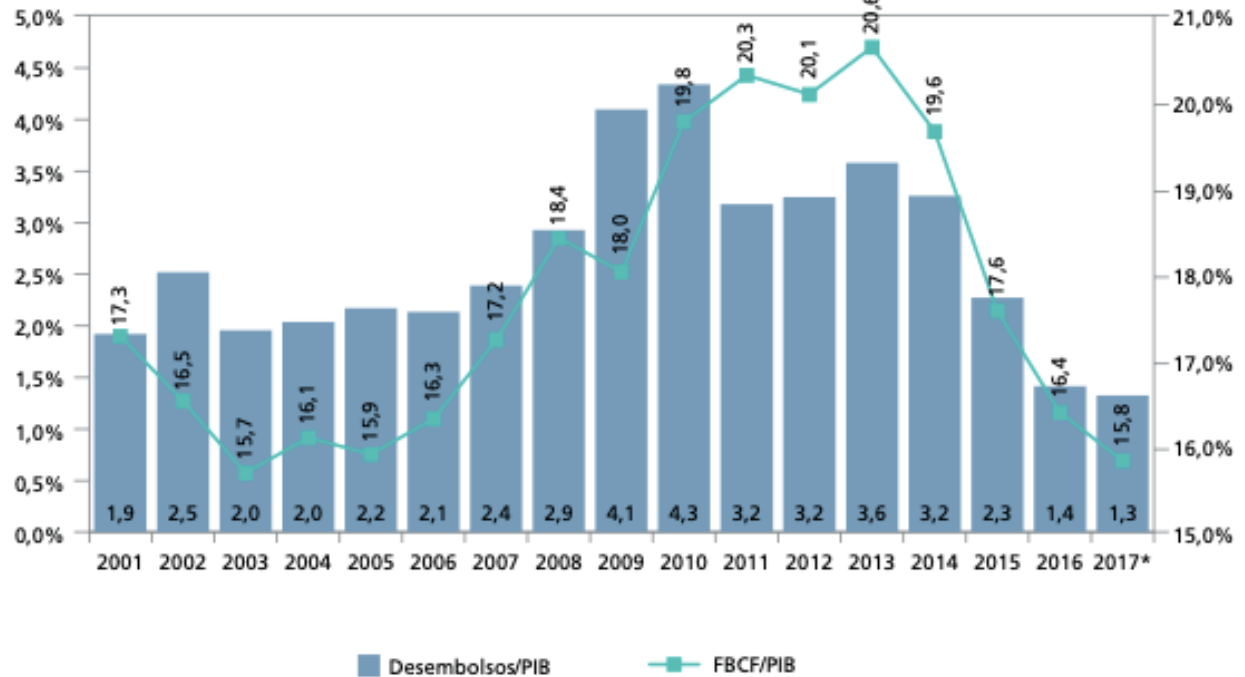
O Gráfico 3 mostra a relação entre o fluxo do banco e a taxa de investimento na economia: nesse caso, o investimento é medido pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Observando o gráfico, pode-se afirmar que há uma relação positiva entre os fluxos do banco, a FBCF e o PIB do país. Com uma análise mais detalhada, percebe-se que, entre 2001 e 2006, a relação permaneceu estável e que, entre 2007 e 2010, houve um expressivo crescimento. Já entre 2011 e 2014, há novamente uma estabilidade, porém com queda, resultado da crise de 2009. Por fim, a partir de 2015, tanto os investimentos, como a FBCF e o PIB apresentaram queda.

É necessário salientar que o gráfico evidencia as relações entre FBCF e PIB, que, nesse caso, foram positivas. Contudo, o mesmo gráfico não prova, obrigatoriamente, uma causalidade, ou seja, seus dados não querem dizer que o aumento do fluxo do banco gere maior formação bruta de capital fixa no país. O contexto mostra correlações positivas: os três indicadores aumentaram e cresceram juntos, porém o próprio banco faz essa ressalva.

---

<sup>1</sup> O objetivo da apresentação dessa informação é apenas ilustrar e levar ao conhecimento as principais fontes que o banco utiliza, sem o intuito de discutir ou problematizar a utilização de recursos ou a captação.

Gráfico 3 - Investimento e desembolsos do BNDES (% do PIB)

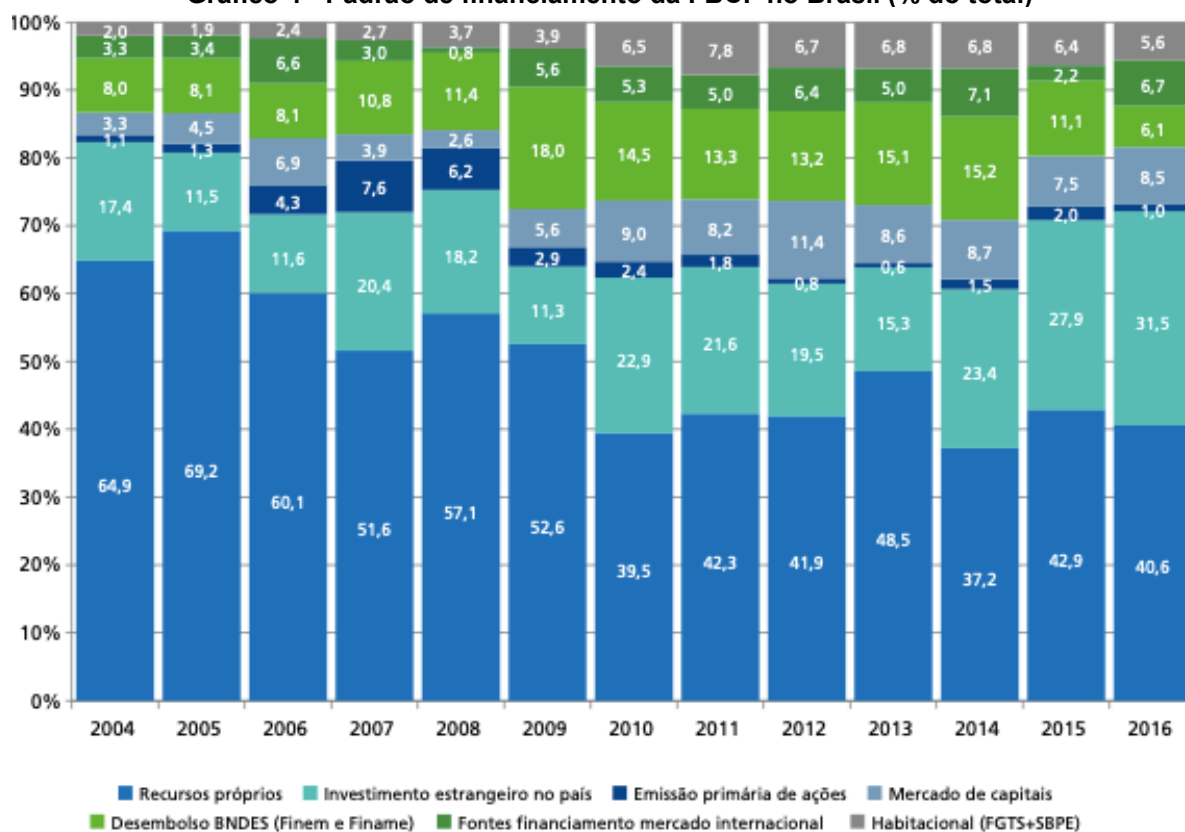


Fonte: Livro Verde (BNDES, 2017a, p. 56).

Ainda no tema de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), é relevante conhecer os principais financiadores dessa importante variável macroeconômica. Com o Gráfico 4, a seguir, fica claro que o principal meio utilizado para os investimentos são os recursos próprios. Todavia, o gráfico também mostra alguns movimentos interessantes ao longo do tempo.

Como o foco desta pesquisa é o BNDES, a análise principal se dará nos desembolsos do BNDES, sendo Finem e Finame. Duas movimentações se destacam: a diminuição da utilização dos recursos próprios, de 60%, entre 2004 e 2008, para 43% entre 2009 e 2016, exatamente no mesmo período em que o BNDES aumentou seus desembolsos de 9% para 13%, respectivamente. Também se destaca o crescimento dos financiamentos do banco, maior número do período, 18%, justamente em 2009. A esse respeito, a instituição afirma que foi resultado de uma política econômica anticíclica: para diminuir os efeitos da crise, o banco optou por aumentar o crédito a fim de contribuir com a estabilidade econômica do período (BNDES, 2017a).

Gráfico 4 - Padrão de financiamento da FBCF no Brasil (% do total)



Fonte: Livro Verde (BNDES, 2017a, p. 74).

O presente subcapítulo buscou resgatar, brevemente, o histórico da instituição BNDES, bem como seu papel no desenvolvimento do país ao longo do tempo. Além disso, procurou enfatizar a relevância dos bancos de desenvolvimento para o país, por meio do apoio a diversos setores, inclusive os de exportação e de internacionalização de empresas. As informações aqui apresentadas buscam auxiliar no entendimento do funcionamento do banco, bem como sanam possíveis dúvidas sobre o papel da instituição para a sociedade. O próximo subcapítulo analisa, especificamente, as linhas de exportação e de internacionalização de empresas da instituição.

## 4.2 LINHAS DE EXPORTAÇÃO E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DO BNDES

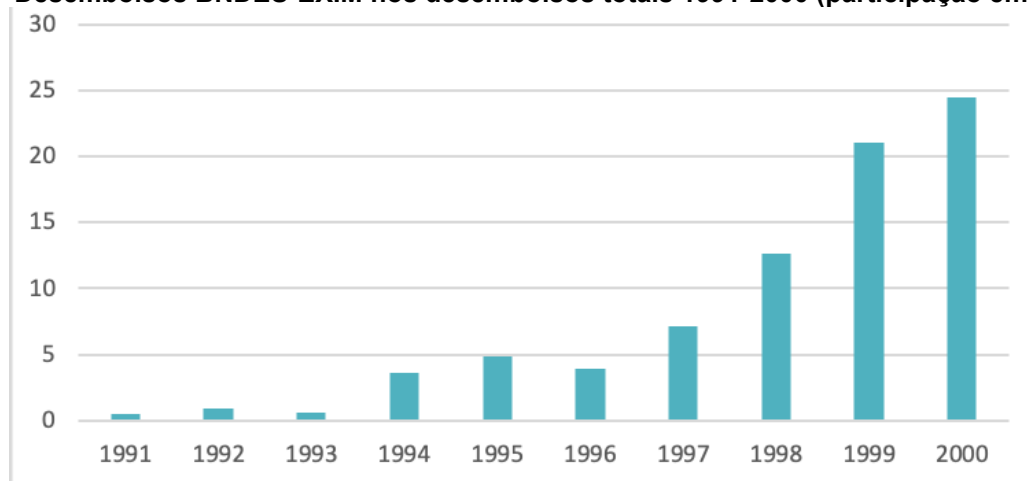
Este subcapítulo intenta analisar os principais aspectos referentes às linhas de exportação e de internacionalização de empresas do BNDES, um banco de desenvolvimento que apresenta diversas funções e linhas, entre as quais está o apoio à exportação. Seu objetivo é o de ser uma agência de crédito destinado à exportação; contudo, se comparado a outras agências de mesmo nível, a instituição brasileira segue orientações bem restritivas para os projetos – por exemplo, no setor de exportação, não financia projetos locais (BNDES, 2017a, p. 212).

O banco explica como funcionam os financiamentos e os investimentos nas duas principais linhas de exportação: “os desembolsos em todas as linhas de apoio à exportação do BNDES são realizados no Brasil, em reais, para o exportador brasileiro, à medida que as exportações são realizadas e comprovadas, não havendo remessa de recursos para o exterior” (BNDES, 2017a, p. 213). É importante destacar que muitos bancos de desenvolvimento utilizam a mesma medida como modo de financiamento de empresas exportadoras nacionais.

Já as linhas de exportação estão divididas em dois grupos, sendo BNDES EXIM Pré-embarque e Pós-embarque. Historicamente, como mostra o gráfico a seguir, desde 1991 até 2016, o BNDES investiu cerca de US\$ 96 bilhões em exportações, auxiliando, assim, a criação de empregos, o ingresso de divisas no país e o retorno líquido de US\$ 4,2 bilhões para a instituição (BNDES, 2017a, p. 211). No Gráfico 5, evidencia-se a evolução dos valores no BNDES EXIM durante os anos referidos, observando-se um aumento de 24% ao longo de 9 anos (COSTA, 2016).

A instituição destaca que as linhas são relevantes porque o ambiente de competição internacional é agressivo. Dessa forma, as linhas buscam propiciar um ambiente mais equânime para os exportadores brasileiros, e, além disso, o apoio gera empregos no país, cria uma demanda alternativa à doméstica, complementa as vendas das empresas, retorna divisas em outras moedas, equilibra a balança comercial de pagamentos, entre outros benefícios (BNDES, 2012, 2017a).

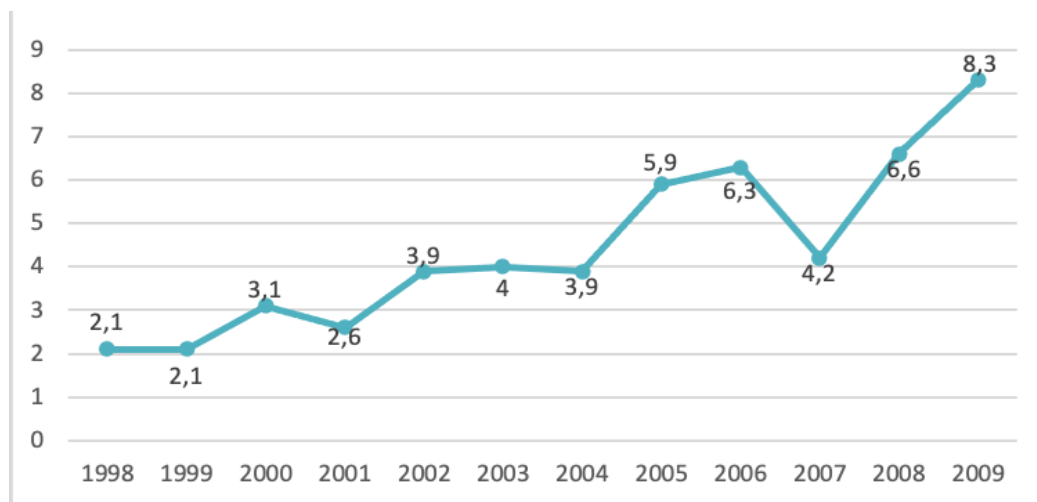
**Gráfico 5 - Desembolsos BNDES-EXIM nos desembolsos totais 1991-2000 (participação em %)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Costa (2016).

O Gráfico 6, a seguir, compreende o período dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva e mostra a evolução dos desembolsos no período. Durante o Governo FHC, os anos que se destacaram foram 2000 e 2002; por sua vez, no Governo Lula, foram 2008 e 2009. Sobre o salto de investimentos em 2009, a própria instituição afirma que foi resultado de uma ação anticíclica para estabilizar a economia (BNDES, 2010).

**Gráfico 6 - Desembolsos BNDES para as linhas de exportação (1998-2009) em US\$ bilhões**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Cartemol (2010).

Adiante, a Figura 5 resume a trajetória das linhas de exportação do banco entre 1990 e 2007. Entende-se que as linhas de exportação também auxiliam o processo de internacionalização de empresas, tanto de forma espontânea quanto por meio de financiamento dos projetos pelo banco. É importante destacar que as linhas deram base à criação da linha de internacionalização do BNDES, que foi possível mediante a alteração de alguns critérios no Estatuto do banco, realizadas nos anos posteriores.

**Figura 4 - Resumo das Principais Linhas de Exportação do BNDES**

EXPORTAÇÃO		
ANO DE CRIAÇÃO	MODALIDADE	PRINCIPAL OBJETIVO DO FINANCIAMENTO
1990	PRÉ EMBARQUE	Produção de bens a serem exportados em embarques específicos.
1991	PÓS EMBARQUE	Comercialização de bens e de serviços no exterior. O importador é financiado pelo BNDES.
1997	PÓS EMBARQUE ESPECIAL	Produção nacional de bens exportados, sem vinculação com os embarques, porém com data de validade para realização.
2002	PRÉ EMBARQUE CURTO PRAZO	Produção de bens a serem exportados com pagamento até 180 dias.
2004	PRÉ EMBARQUE EMPRESA ÂNCORA	Comercialização de bens e de serviços produzidos por MPMEs por intermédio de uma empresa âncora.
2002/2007	LINHA DE INTERNACIONALIZAÇÃO	Financiamentos no exterior de aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social nacional

Fonte: Elaborado pela autora com base em Cartemol (2005) e Além e Madeira (2010).

A linha Pré-embarque “financia a produção para exportação. Os recursos são repassados ao exportador brasileiro via rede de agentes financeiros e são destinados ao capital de giro necessário para produzir exportações que ainda serão realizadas”. Essa linha representa o principal instrumento do banco, desembolsos de US\$ 58,3 bilhões, beneficiando cerca de 1.500 exportadores, dos quais 60% são micro, pequenas e médias empresas. O principal foco é o setor de bens de capital, que representa cerca de 70% dos desembolsos totais da linha. Além disso, a maior parte dos recursos é utilizada em

reais, que, no entanto, podem ser complementados com moeda estrangeira (BNDES, 2017a, p. 211).

Já a lógica da linha Pós-embarque é diferente: “destina-se a apoiar a comercialização de bens e serviços [...] segue-se mecanismo similar ao de operações de desconto de títulos, no qual o BNDES desembolsa à vista, para o exportador brasileiro, recursos referentes a exportações já realizadas, e recebe a prazo pelo importador”. A linha enfoca o setor aeronáutico, com desembolsos de US\$ 21,4 bilhões os serviços de engenharia, com desembolsos de US\$ 10,5 bilhões; e outros bens de capital, com desembolsos de 5,9 bilhões. Essa modalidade utiliza os recursos apenas em moeda estrangeira (BNDES, 2017a, p. 211).

Conforme a Figura 6, a seguir os Estados Unidos se destacam, tanto no valor dos desembolsos quanto, conseqüentemente, na participação nos desembolsos do período. Em segundo lugar, estão países latino-americanos e africanos, de acordo com a estratégia de diversificação de parceiros e o fortalecimento da região, por exemplo, estabelecida durante o Governo Lula da Silva e continuada no Governo Dilma Rousseff (BNDES, 2015; VALDEZ, 2016).

**Figura 5 - 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	Valor (US\$ 1.000)	Participação em %
Estados Unidos	14.964.000	43,06
Argentina	3.471.960	9,99
Angola	3.397.705	9,78
Venezuela	2.223.298	6,4
Holanda	1.468.402	4,23
Rep. Dominicana	1.422.097	4,09
Equador	882.827	2,54
Cuba	864.653	2,49
Reino Unido	644.746	1,86
Peru	642.070	1,85
Polônia	548.830	1,58
Chile	479.037	1,38
México	456.818	1,31
Espanha	388.050	1,12
França	332	0,96

Fonte: Elaborado pela autora com base em Valdez (2016, p. 139).

O Banco também ressalta a importância de instrumentos como o PROEX Financiamento, o PROEX Equalização e o Seguro de Crédito à Exportação segurado pelo Fundo de Garantia à Exportação. O PROEX Financiamento é uma linha similar à Pós-embarque e financia diretamente ao exportador ou refinancia a dívida de bens e serviços para o exportador brasileiro. O PROEX Equalização apoia empresas brasileiras de todos os portes, com financiamento mediante outros bancos, como múltiplos, comerciais, de investimento ou de financiamento (BNDES, 2017a, p. 217).

Já o Seguro de Crédito à Exportação (SCE) foi criado pela Lei n. 6.704/79 com o objetivo de “indenizar os exportadores que não receberem os créditos concedidos ao cliente no exterior, por motivo seja comercial, seja político”. Complementarmente, o Decreto n. 3.937/2001 regulamenta o SCE (BNDES, 2017, p. 217). Por sua vez, o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) é a instituição que lastreia o SCE. Segundo o Relatório Anual do BNDES de 2020, “o fundo é altamente superavitário, tendo arrecadado desde sua criação o equivalente a US\$ 1,4 bilhão e pago US\$ 1,1 bilhão. Gera lucros superiores a R\$ 1 bilhão por ano e conta com ativos no total de R\$ 38 bilhões” (BNDES, 2020, p. 26).

Além disso, o BNDES ressalta a importância de políticas públicas para o setor, que são amplamente utilizadas em diversos países, principalmente os já desenvolvidos. O banco se lança como apenas um dos instrumentos que podem ser utilizados com o fim de promover as exportações, internacionalizações e desenvolvimento. As exportações estão presentes na maioria das reuniões e debates atuais sobre políticas públicas.

O banco ainda destaca a importância das Políticas de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), do Governo Lula da Silva, e do Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014), do Governo Dilma Rousseff. Os dois planos “apresentaram objetivos claros de ampliação da inserção das exportações brasileiras no mundo, aumento do número de MPMEs exportadoras e seu fortalecimento, e diversificação da pauta” (BNDES, 2017a, p. 217). O banco também destaca a importância do EBE (2008-2010) e do PNE (2015-2018), já apresentados.

Em conclusão, reitera-se que o presente subcapítulo apresentou os principais aspectos das linhas de exportação do BNDES. A primeira linha de exportação foi criada em 1991; após, diversas *sub*-linhas e divisões foram criadas nas modalidades Pré-



embarque e Pós-embarque. A diferença essencial entre as duas modalidades está no fato de que a primeira auxilia na produção dos produtos e bens para a exportação, e a segunda auxilia na comercialização. A linha de fomento à exportação do banco é relevante para que as empresas brasileiras se projetem de forma competitiva no comércio internacional, bem como para que haja estabilização da balança comercial brasileira, geração de empregos nacionais e incentivo ao processo de internacionalização de empresas.

#### 4.3 LINHA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DO BNDES

A criação da linha de internacionalização do BNDES foi possível após algumas alterações no estatuto do banco, propostas e realizadas ainda no Governo FHC, em 2002, e outras, propostas e realizadas durante o Governo Lula, em 2007. A linha de internacionalização do BNDES, realmente, passou a operar entre 2004 e 2005, após o Grupo de Trabalho estabelecer as principais dificuldades das empresas no processo de internacionalização e definir como o banco poderia ser útil para além de questões financeiras (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, ALÉM; MADEIRA, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Conforme visto, o processo de internacionalização de empresas pode ser incentivado via exportações. O banco já oferece diversas linhas de apoio à exportação, tanto na produção quanto na comercialização. No entanto, buscando apoiar empresas nacionais mais incisivamente, o banco, por meio de alterações em seu estatuto, criou a linha de internacionalização para empresas brasileiras. A principal alteração realizada foi no artigo 9º., inciso 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; (Redação dada pelo Decreto no 6.322, de 2007)” (ALVES, 2021, p. 13).

De acordo com Além e Cavalcanti (2005), as políticas públicas de apoio à internacionalização precisam apresentar elementos característicos para serem enquadradas como tais, conforme se descreve a seguir:

- i) liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior – tendo em vista que implicam saída de divisas, isso foi particularmente relevante no caso de países em desenvolvimento e nas economias em transição;
- ii) criação de instrumentos internacionais que facilitem e protejam os investimentos no exterior;
- iii) informação e assistência técnica;
- iv) incentivos fiscais;
- v) mecanismos de seguros para os investimentos; e
- vi) financiamento. (ALVES, 2021, p.12-13).

Observando as características da política de internacionalização, considera-se que o banco cumpre os elementos que consolidam uma política de internacionalização após a alteração realizada no Estatuto do BNDES, em 2002. O banco fez diversas alterações ao longo do tempo, sendo que a alteração de 2002 atende ao primeiro elemento,

- I) liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior”. Já as alterações de 2007 vão ao encontro dos elementos “II) criação de instrumentos internacionais que facilitem e protejam os investimentos no exterior;” e “III) informação e assistência técnica. (ALVES, 2021, p. 13).

Há também outros elementos em tal classificação. De acordo com o IPEA (ACIOLY; LIMA; RIBEIRO, 2011), e com base nos relatórios da UNCTAD (2006), as políticas públicas de fomento ao processo de internacionalização precisam cumprir seis requisitos específicos, que, a título de conhecimento, têm o objetivo de diferenciar políticas específicas de internacionalização de políticas que influenciam o processo de internacionalização ou o de exportação. Dessa forma, para enquadrar uma política de internacionalização como uma política pública de fomento a tal processo, é necessário que essa política cumpra os referidos requisitos, conforme se destaca:

- I. *Apoio informacional, assistência técnica e outras orientações* (disponibilização de publicações, base de dados, facilitação de contatos, promoção de seminários, organização de missões oficiais; treinamento, serviços técnicos – como assistência legal, consultorias, estudos de viabilidade).
- II. *Criação de comfort zone* (criação no país de destino do investimento de um *one stop point*, onde é possível o acesso facilitado a vários serviços num mesmo lugar).
- III. *Instrumentos fiscais e tributários* (redução do custo dos projetos de investimentos no exterior, por meio de incentivos fiscais e isenções tarifárias).
- IV. *Instrumentos de mitigação de risco (incluindo o risco político)*, (garantias de cobertura para casos de restrições a transferência de moedas e expropriações, frente às guerras civis e outras turbulências políticas).

- V. *Instrumentos de financiamento* (disponibilização de linhas de financiamento específicas, empréstimos preferenciais, *finance*, *equity*, créditos de exportações).
- VI. *Acordos internacionais* (celebração de acordos por parte dos Estados, envolvendo países considerados prioritários para investir – geralmente tratados de proteção jurídica dos investimentos e eliminação da bitributação) (IPEA, 2011, p. 13-14).

O Brasil pode cumprir alguns desses requisitos: os requisitos I, II, IV e V podem ser atendidos pelo banco. Analisando-se, ainda, os requisitos I e V, evidencia-se que podem ser atendidos pela linha de internacionalização; o item II, por sua vez, pode ser cumprido pela tentativa do processo de internacionalização do próprio banco, porém o fechamento dos escritórios no exterior acabou por dificultar seu cumprimento. Já o requisito IV pode ser atendido pelo Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

É importante destacar que existem contrapartidas que necessitam ser cumpridas. As contrapartidas são os critérios de cobrança de desempenho para as empresas que receberam os investimentos, financiamentos, linhas públicas etc. Os critérios de cobrança de desempenho são objetivos e buscam assegurar o bom uso dos investimentos estatais. Os principais critérios são:

- a) aumento das exportações;
- b) transferências de tecnologia para o país de origem;
- c) importação de insumos;
- d) repatriação de divisas” (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p. 69).

Os critérios de desempenho auxiliam a instituição no controle.

Ressalta-se também que o apoio do BNDES às empresas brasileiras pode ocorrer de duas formas: “por meio de dívida ou participação acionária, neste caso, por meio da BNDESPAR, subsidiária do BNDES. Os recursos podem ser desembolsados no Brasil ou no exterior”. Antes de 2012, o apoio financeiro era estritamente nacional; contudo, após mudanças no estatuto, a partir daquele ano, os aportes financeiros no exterior foram autorizados (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 62).

Observa-se que diversos países desenvolvidos fazem uso de políticas públicas de internacionalização visando ao crescimento econômico e ao aumento da competitividade das empresas. Por exemplo, os países da região asiática também são conhecidos por

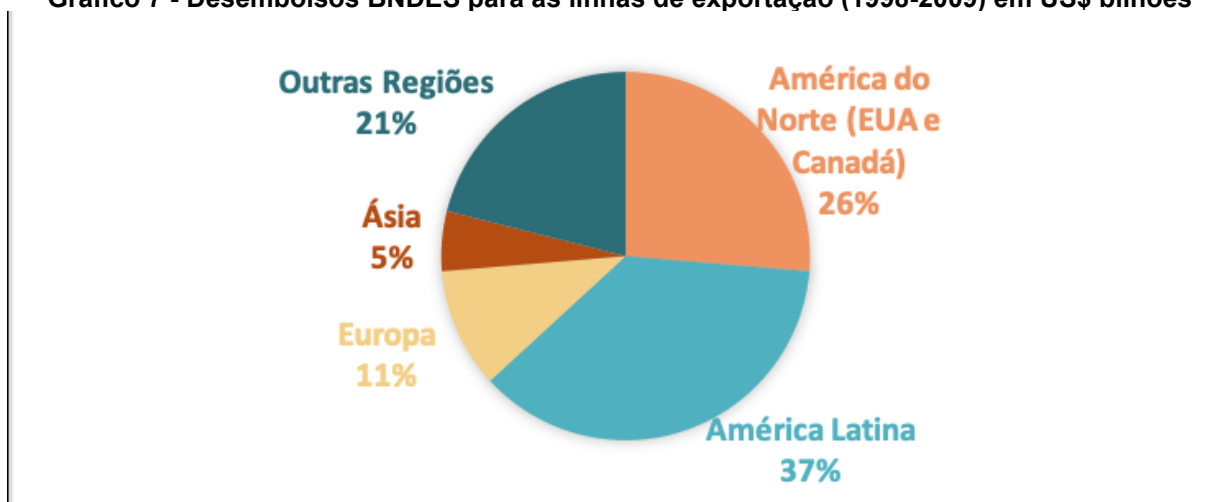
fazerem uso de políticas de fomento à internacionalização de forma mais assertiva e sistemática. Além disso, os tipos de programas são realizados de acordo com o nível de desenvolvimento do país, suas condições financeiras, o interesse das empresas, a divisão setorial dos investimentos, os acordos de que o país é signatário, entre outros fatores (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, ALVES, 2021).

Há dois tipos de linha de internacionalização no banco: renda fixa e renda variável. Também há dois tipos de financiamento: o “de participação de empresas brasileiras no capital social de empresas estrangeiras (fusões e aquisições)” e o de “aquisição, implantação, ampliação ou modernização de unidades produtivas, canais de comercialização e/ou centros de pesquisa e desenvolvimento” (VALDEZ, 2016, p. 127).

De 2005 até junho de 2014, o banco contribuiu com 19 operações de internacionalizações, totalizando R\$ 10,8 bilhões. Dessas operações, oito foram realizadas na modalidade de financiamento, e onze na modalidade de participação no capital. Os setores beneficiados foram o agroindustrial, o de tecnologia da informação, o farmacêutico e o petroquímico. Grande parte das operações se deu por aquisição de empresas em outros países (GUIMARÃES *et al.*, 2014; VALDEZ, 2016; SANTOS, 2019).

De acordo com Gráfico 7, a seguir, a América Latina foi a região que mais recebeu destaque, com sete internacionalizações, seguida pela América do Norte, com cinco; pela Europa, com duas; pela Ásia, com uma; e por outras regiões, com quatro. Das operações da América Latina, a Argentina recebeu três, seguida por Peru, México, Costa Rica e Paraguai (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 64).

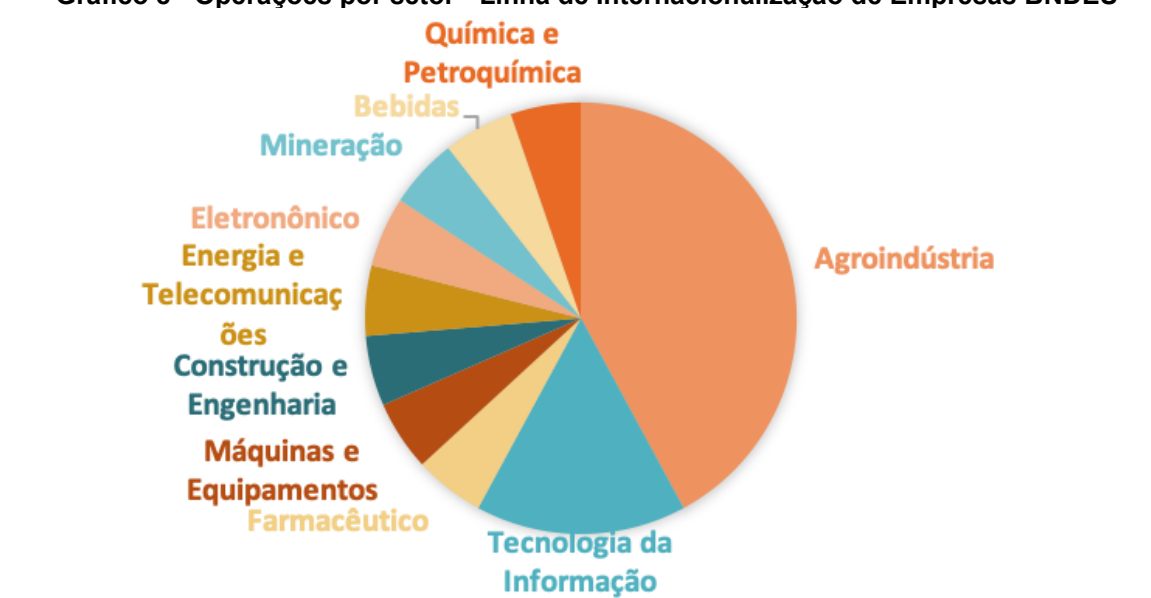
**Gráfico 7 - Desembolsos BNDES para as linhas de exportação (1998-2009) em US\$ bilhões**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Guimarães *et al.* (2014).

O Gráfico 8, a seguir, evidencia que a agroindústria foi o setor que mais recebeu apoio para internacionalização: oito empresas buscaram o processo via BNDES. Já o setor da tecnologia da informação recebeu três operações, e outros setores (farmacêutico, de máquinas e equipamentos, construção e engenharia, energia e telecomunicações, eletroeletrônico, mineração, bebidas e química e petroquímica) receberam uma operação cada (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

**Gráfico 8 - Operações por setor - Linha de Internacionalização de Empresas BNDES**

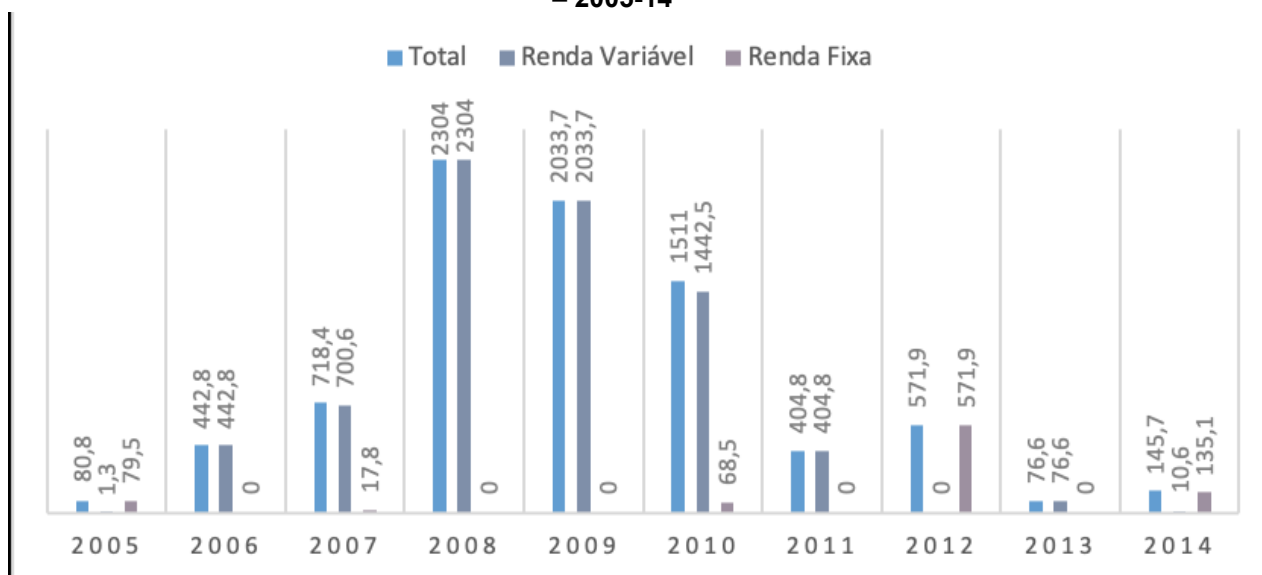


Fonte: Elaborado pela autora com base em Guimarães *et al.* (2014).

Já o Gráfico 9 mostra os investimentos da instituição em renda fixa e em renda variável. Os investimentos em renda fixa são aqueles em que o retorno de capital pode ser contabilizado no momento do empréstimo, enquanto os investimentos em renda variável são aqueles que não podem ser contabilizados no momento do empréstimo, como ações, ouro, ativo financeiro e outros. Nesse caso, os investimentos em renda fixa caracterizam-se por “aquisição, implantação, ampliação ou modernização de unidades produtivas”, e os investimentos em renda variável relacionam-se a “participação de empresas brasileiras no capital social de empresas estrangeiras” (VALDEZ, 2016, p. 127).

Infere-se que, no Governo Lula, os anos em que se verificam maiores investimentos foram 2008 e 2009; contudo, esses investimentos se deram somente em renda variável. Entre 2005 e 2010, os valores chegaram US\$ 7,090, representando 85% do total. Já no Governo Dilma Rousseff, o ano de maior investimento foi 2012, porém somente se verificam investimentos em renda fixa. Os valores foram de US\$ 1,199 bilhão. O total de desembolsos do período analisado foi de US\$ 8,297 bilhões (VALDEZ, 2016).

**Gráfico 9 - Evolução dos desembolsos do BNDES para internacionalização de empresas do Brasil – 2005-14\***

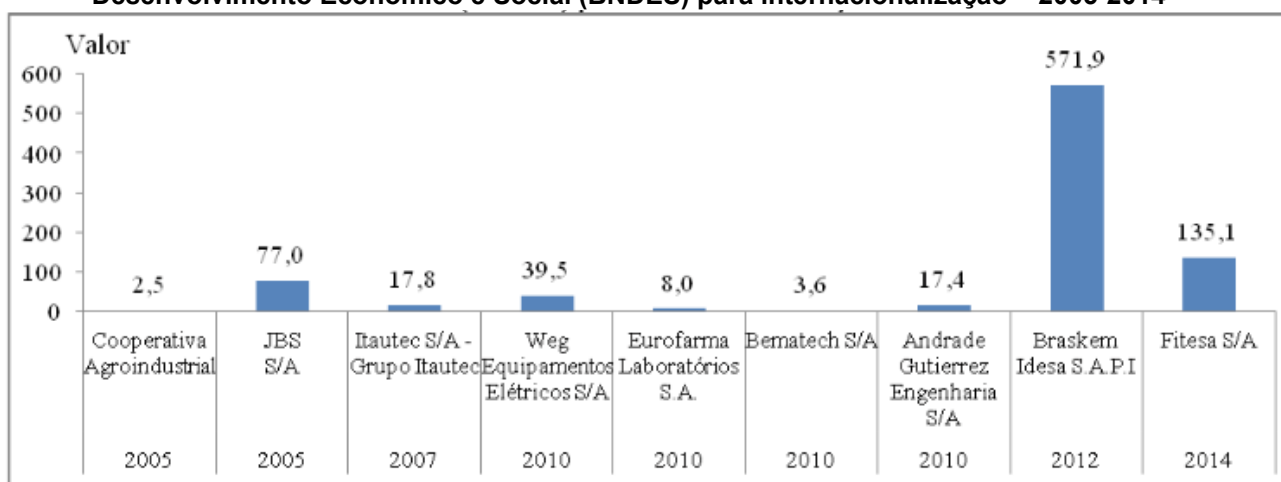


Fonte: Elaborado pela autora baseado em Valdez (2016, p. 139).

\*Nota: Valores em US\$ milhões de dólares; conversão realizada utilizando-se a taxa média anual de câmbio do Banco Central.

Especificamente quanto à renda fixa, o gráfico 10 mostra quais foram as empresas beneficiárias e o valor dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para internacionalização entre 2005 e 2014. Os destaques foram para Braskem Idesa S.A.P.I, em 2012; Fitesa S/A, em 2014; e JBS S/A, em 2005. Outras empresas apoiadas foram Cooperativa Agroindustrial Lar, Itautec S/A, Weg Equipamentos Eletrônicos S/A, Eurofarma Laboratórios S/A, Bematech S/A e Andrade Gutierrez Engenharia S/A.

**Gráfico 10 - Empresas beneficiárias e valor dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para internacionalização – 2005-2014**



Fonte: Valdez (2016, p.128).

O Quadro 6, a seguir, apresenta os detalhes das operações, como data, empresa, área de atuação, destino do investimento, tipo de operação, objetivos do investimento, valor e forma do contrato. O número de operações foi de 23, divididas em 18 empresas, com o valor total de US\$ 7.416,87 bilhões. Os tipos de operações envolvem parceria, abertura de filiais, aquisição, expansão e fusão. O destino principal foram os Estados Unidos, com 10 operações, e o principal setor foi o agroindustrial, que contou com nove operações e cerca de 86% dos valores totais dos desembolsos.

**Quadro 5 - Características dos desembolsos do BNDES para internacionalização na modalidade renda variável – 2005-2014**

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 CCX 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, marketing 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, 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 marketing, 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 offshore.	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	Eletrônica	Rússia, Turquia e México	Expansão; Aquisições	Expansão e investimento na produção interna das unidades em Kaliningrado, na Rússia, e Manisa, na Turquia; Aquisição de ativos 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: VALDEZ (2016, p. 130).

Especificamente sobre a linha de internacionalização de empresas, segundo o BNDES (2017, p. 205), entre 2001 e 2016, nos Governos Lula e Dilma, foram utilizados cerca de R\$ 15,8 bilhões em projetos de internacionalização. Sete setores receberam cerca de 89% desse valor, com o objetivo de “consolidar e expandir a liderança” no âmbito da PDP. Os mesmos setores receberam cerca de R\$ 385,7 bilhões de desembolsos do banco.

Finalmente, após a análise dos dados, verifica-se a relevância da linha de internacionalização do BNDES, que auxiliou, de diferentes formas, diversas empresas brasileiras a se estabelecerem no exterior. Ademais, é importante pontuar, também, que algumas dificuldades, havidas ao longo do caminho, impossibilitaram e atrasaram o total funcionamento dos investimentos da linha. A criação dos Grupos de Trabalho, no entanto, sanou uma das dificuldades enfrentadas pelo banco. Outras adversidades enfrentadas



provieram de escândalos de corrupção, em que algumas empresas apoiadas pelo banco estiveram envolvidas. Assim, para evitar novos problemas, o banco criou e reforçou mecanismos de cobrança e transparência.

#### 4.4 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES

Este subcapítulo tem o objetivo de mostrar os principais aspectos da internacionalização do BNDES, o que se faz relevante principalmente diante das motivações da instituição. Os bancos de desenvolvimento geralmente apresentam motivações em comum ao buscarem o processo de internacionalização; todavia, a motivação principal da instituição brasileira foi facilitar o processo de internacionalização das empresas do país. Desse modo, considerando-se essa motivação principal, é interessante conhecer o processo de abertura e fechamento das três sedes, bem como suas particularidades.

Em geral, os bancos de desenvolvimento, independentemente do país, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, buscam o processo de internacionalização com o objetivo de “acesso a capital com custos mais competitivos, à ampliação do apoio à inserção internacional de empresas nacionais e [a]o aprofundamento do relacionamento institucional e comercial com outros bancos comerciais, locais ou estrangeiros, e multilaterais”. Além desse objetivo, há as vantagens, relacionadas ao conhecimento de outros mercados, ao desenvolvimento de outras linhas de exportação e internacionalização, ao de oportunidades, à intensificação das relações comerciais, à promoção de investimento externo direto, entre outras (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 67; ALÉM; MADEIRA, 2010).

Ao analisar-se o histórico de internacionalização de bancos de desenvolvimento, conforme a figura que segue, observou-se que bancos de desenvolvimento de países já desenvolvidos promoveram a internacionalização das instituições tão logo aconteceu a criação do banco ou proximamente a isso. Já em países em desenvolvimento, o processo de expansão das instituições de fomento foi observado em momento posterior ao das respectivas aberturas, ao passo que as empresas do país foram se internacionalizando.

A Figura 7 descreve o ano da criação e o da respectiva internacionalização de bancos selecionados (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Figura 6 - Dados sobre internacionalização de bancos de desenvolvimento – países selecionados

Nome / País de origem	Ano de criação	Início da internacionalização	Escritórios de representação		Subsidiárias / Filiais	
			Nº	Locais	Nº	Locais
JBIC / Japão	1950 / 1999	1954	16	Pequim, Bangkok, Hanói, Jacarta, Manila, Cingapura, Nova Déli, Moscou, Londres, Paris, Dubai, Nova Iorque, Washington, Buenos Aires, México, Rio de Janeiro	0	-
KfW / Alemanha	1948	1962	65	América Central (4), América do Sul (5), África (23), Europa (13), Ásia (20)	12	Frankfurt, Londres, Abu Dhabi, Bangkok, Istambul, Joanesburgo, Moscou, Mumbai, Nova Iorque, São Paulo, Cingapura (KfW-IPEX BANK), Colônia (DEG)
KExim / Coreia do Sul	1976	1991	18	Tóquio, Pequim, Xangai, Nova Déli, Tashkent, Dubai, Moscou, Paris, Nova Iorque, Washington, México, São Paulo, Manila, Yangon, Bogotá, Istambul, Hanói, Jacarta	4	Londres, Indonésia, Vietnã, Hong Kong
KDB / Coreia do Sul	1954	1975	6	Frankfurt, Ho Chi Minh, Abu Dhabi, Yangon, Moscou, Bangkok	13	<i>Subsidiárias:</i> Hong Kong, Hungria, Irlanda, Uzbequistão, São Paulo. <i>Filiais:</i> Tóquio, Pequim, Xangai, Guangzhou, Cingapura, Londres, Nova Iorque, Shenyang
Eximbank / Índia	1982	1994	8	Addis Ababa, Dacar, Dubai, Joanesburgo, Londres, Cingapura, Washington, Yangon	0	-
CDB / China	1994	2006	3	Cairo, Moscou, Rio de Janeiro	2	Hong Kong, Tibet
VEB / Rússia	1917 / 2007	2010	10	Londres, Frankfurt, Milão, Paris, Nova Iorque, Pequim, Nova Déli, Mumbai, Zurique, Joanesburgo	2	Ucrânia, Bielorrússia

Fonte: Guimarães *et al.* (2014, p. 70).

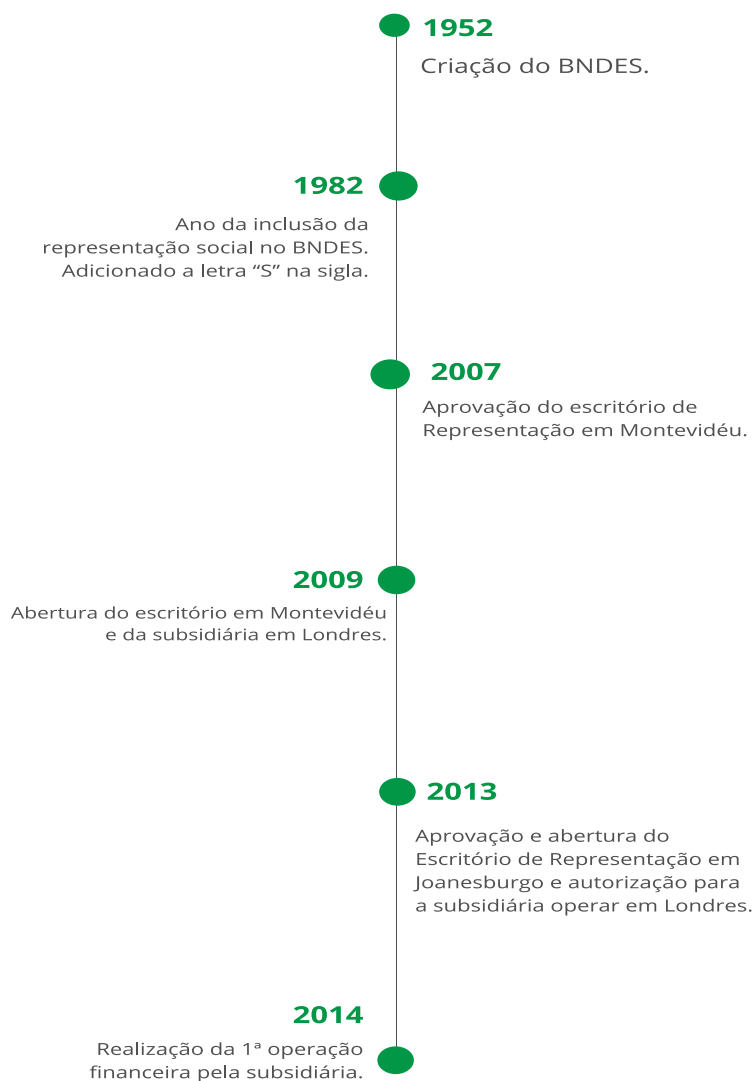
Em relação ao BNDES, seu processo de internacionalização teve como principal objetivo apoiar a inserção internacional de empresas brasileiras no exterior. O banco buscou a internacionalização como uma medida facilitadora, como acesso a outros mercados, principalmente visando a auxiliar a estratégia de internacionalização das empresas brasileiras. Paralelamente a esse processo, o BNDES também investiu em outras linhas de apoio e fomento à exportação e à internacionalização.

É relevante destacar que, embora o apoio a exportação e internacionalização de empresas seja comum em diversos países, principalmente nos desenvolvidos, no Brasil, o fomento público ao processo de internacionalização de empresas brasileiras, de forma mais incisiva e coordenada, ainda é bastante recente. A internacionalização do BNDES é mais um passo, representando uma nova etapa, para a inserção das empresas brasileiras no mercado internacional.

O referido processo iniciou-se em 2009, com dois escritórios e uma subsidiária. No mesmo ano, a instituição inaugurou um escritório de representação em Montevideu, no Uruguai, e a subsidiária em Londres, no Reino Unido. Já em 2013, o segundo escritório foi aberto, desta vez em Joanesburgo, na África do Sul (GUIMARÃES *et al.*, 2014). A figura a seguir apresenta a linha do tempo que sintetiza o início do processo de internacionalização do BNDES.

Figura 7 - Linha do tempo: Internacionalização do BNDES

LINHA DO TEMPO:

**INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES**

FONTES: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.



Fonte: Elaborado pela autora.

No caso do escritório aberto em Montevidéu, a representação se deu devido ao aumento da demanda de projetos, principalmente de infraestrutura, naquela região,

somado aos objetivos políticos do Governo Lula, em 2003, que diziam respeito à reafirmação do compromisso com a integração com a América do Sul. Havia, ainda, objetivos econômicos, como o aumento das exportações brasileiras. O Uruguai foi escolhido, também, por sediar a Secretaria do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e a Secretaria Geral da ALADI, do BID, da CAF e da CEPAL. Além disso:

A proximidade do Brasil com os demais países da América Latina, assim como as afinidades culturais e socioeconômicas, tornaram a região um alvo preferencial para as primeiras iniciativas de investimento externo por parte das empresas brasileiras. Natural, então, seria que o BNDES abrisse seu primeiro escritório de representação fora do país também nessa região. (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p.79).

Assim, em 2007, o banco foi autorizado a consolidar a representação, e, em agosto de 2009, o escritório foi inaugurado. As principais ações do escritório de representação referiram-se a “[...] representação institucional e apoio à inserção internacional”. De acordo com Guimarães, a primeira ação voltava-se a “entidades regionais, embaixadas, câmaras de comércio, instituições governamentais e organismos com atuação na América Latina, [...] participação em eventos”, além de ampliação da rede e presença regional do banco. Já a segunda ação, apoio à inserção internacional, buscou “a interlocução com agentes econômicos públicos e privados”, a promoção das exportações brasileiras e a manutenção de relações com instituições locais e regionais de cunho financeiro (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 81).

Ainda em 2009, o banco também abriu sua primeira subsidiária no exterior, especificamente em Londres, local foi escolhido por ser o centro financeiro internacional. Na ocasião, foi criada a BNDES Limited; porém, seguindo as leis do Reino Unido, para obter a autorização de emitir título de dívidas, captar recursos externos e não pagar impostos sobre os juros de algumas operações, a BNDES Limited, empresa limitada, foi convertida em BNDES PLC, equivalente a sociedade anônima de capital fechado.

Mais tarde, em 2013, foi aprovado e aberto o escritório de representação em Joanesburgo, na África do Sul, país escolhido por representar um grande parceiro estratégico do Brasil. A abertura do escritório no continente africano foi uma continuação de diversas ações realizadas desde 2000, buscando promoção de exportação,

intercâmbio cultural e estreitamento de laços políticos. Exemplos de ações na região são a abertura de embaixadas e a organização de missões em países africanos.

Além disso, a África do Sul integra o grupo BRICS, composto também por Brasil, Rússia, Índia e China, e representa o principal centro industrial e financeiro do continente africano. Especificamente, Joanesburgo foi escolhida por sediar importantes instituições africanas de desenvolvimento, como a *Industrial Development Corporation (IDC)* e o *Development Bank of Southern Africa (DBSA)*.

Em relação aos objetivos do Brasil com o escritório, os principais eram “acompanhar, apoiar e incentivar as empresas de seus respectivos países na inserção internacional, implementar políticas de governo e prospectar novos negócios”. Além disso, o escritório também viabilizava prospecção de novos negócios, facilitava o relacionamento entre o BNDES e outros bancos de desenvolvimento e criava diferentes oportunidades para empresas brasileiras (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 81).

No entanto, diante da instabilidade política e econômica que o Brasil atravessava em 2016, sob novo governo, houve diversas mudanças na diretoria do BNDES. Após quase dez anos sob a diretoria de Luciano Coutinho, em junho de 2016, Maria Silvia Bastos Marques assume a presidência da instituição. Durante o governo de Michel Temer, de agosto de 2016 até dezembro de 2018, a presidência do BNDES passou por três substituições, sendo, além de Maria Silvia Bastos Marques (junho de 2016 a maio 2017), Paulo Rabello de Castro (junho de 2017 a março 2018) e Dyogo Oliveira (abril e dezembro de 2018) (BNDES, [2023]).

O processo que envolveu três substituições em menos de dois anos já indicava falta de planejamento do governo para com a instituição. Na gestão do banco, com a mudança de diretoria de Luciano Coutinho para Maria Silvia Bastos Marques, há também novas estratégias para a instituição, de forma que os dois escritórios de representação e a subsidiária de Londres tiveram suas atividades encerradas. De acordo com a então diretora Maria Silvia, sob o Governo Temer, o fechamento das três unidades se deu por motivos de cortes de despesas (BRASIL, 2017).

Em resumo, o escritório do Uruguai foi inaugurado em 04 de novembro de 2009 e teve suas atividades encerradas em 31 de maio de 2017, mesma data em que a subsidiária do Reino Unido, inaugurada em 18 de fevereiro de 2009, encerrou as suas.

No caso de Londres, para facilitar o processo de dissolução, em junho de 2017, o BNDES PLC tornou a ser BNDES Limited. Por sua vez, o escritório da África do Sul, inaugurado em 06 de dezembro de 2013, foi dissolvido também em 31 de maio de 2017. Na mesma data, houve, ainda, o fechamento do escritório do Uruguai (BRASIL, 2017).

Após o processo de internacionalização do banco, entre 2009 e 2013, sob os governos petistas, observa-se o movimento de desinternacionalização já no Governo Temer. De acordo com a CPI do BNDES (BRASIL, 2017), o principal motivo para o fechamento das três unidades foi a falta de retorno financeiro para o país e para o banco. Entretanto, analisando-se o movimento de internacionalização de outros bancos de desenvolvimento de países como Alemanha ou Japão, desenvolvidos, pode-se afirmar que é deveras importante haver escritórios e subsidiárias nacionais em outros países. Em alguns casos, o retorno financeiro não é direcionado imediatamente ao banco, mas acontece um retorno aos cofres públicos, mediante impostos, geração de empregos no país, exportações, entre outros.

## **5 O BNDES COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO VIA EXPORTAÇÕES E INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS DIVIDIDO POR GOVERNO (2003-2020)**

O presente capítulo busca mostrar qual foi o papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento nacional por meio das exportações e internacionalização de empresas nos governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Cabe destacar que o recorte relativo ao Governo Bolsonaro foi prejudicado, entre outros fatores, pela pandemia de COVID-19, que dificultou a produção e o acesso aos dados de diversas fontes, inclusive do próprio BNDES. Por fim, no quinto subcapítulo, apresenta-se uma análise geral das questões aqui levantadas.

### **5.1 GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Este subcapítulo analisa a utilização do BNDES como instrumento de desenvolvimento mediante as linhas de exportação e internacionalização de empresas da instituição durante o Governo Lula da Silva. A análise teórica baseia-se na lógica do Novo Desenvolvimentismo, proposta por Bresser-Pereira, e a análise prática fundamenta-se em dados do próprio BNDES e de outras instituições e autores especialistas no tema. O Governo de Luís Inácio Lula da Silva compreende o período de 2003 até 2010.

Durante os dois mandatos de Lula, o BNDES foi uma instituição bastante utilizada na promoção comercial das empresas brasileiras. Uma das características do governo foi promover relação entre o Estado e o empresariado, e o BNDES foi a principal instituição articuladora. Entre vários objetivos, o governo buscava incrementar o comércio do país, abrir novos mercados, inserir empresas brasileiras no comércio internacional e projetar o Brasil internacionalmente. As regiões consideradas como estratégicas foram a América Latina e a África (ALÉM; MADEIRA, 2010; ROCHA, 2018).

No período, os recursos das várias linhas do BNDES beneficiaram diversas empresas brasileiras, nas exportações e no processo de internacionalização. Já o banco fortaleceu suas linhas e sua relação com o governo, aumentou seus investimentos,



empréstimos e desembolsos e consolidou-se como instituição financeira (ALÉM; MADEIRA, 2010; BNDES, 2010; VALDEZ, 2011, 2016).

Nesse contexto, como o foco desta pesquisa são as exportações e a internacionalização de empresas, consideram-se as linhas do BNDES EXIM (Pré-embarque, Pós-embarque e suas variações) e BNDESPAR, que é a subsidiária do Sistema BNDES. A criação da linha de financiamento no exterior, conhecida como linha de internacionalização, só foi possível após as mudanças no estatuto do BNDES, de acordo com o Decreto n. 6.322/ 2007, que formalizou diversas mudanças, estando as principais no Art. 9, incisos II, V, VI e VII<sup>1</sup> (ALÉM; CAVALCANTI, 2005; CARTEMOL, 2010; GUIMARÃES *et al.*, 2014)<sup>2</sup>.

Após as alterações, a linha de internacionalização tornou-se mais efetiva no auxílio às empresas brasileiras, pela abrangência permitida a investimentos, financiamentos e estudos técnicos. Conforme já indicado, especificamente sobre a linha, o BNDES tornou possível o processo de internacionalização de 19 empresas brasileiras, entre outras operações. Durante o Governo Lula, as exportações cresceram expressivamente, gerando um processo espontâneo de internacionalização de empresas de forma autônoma (GUIMARÃES *et al.*, 2014; ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016).

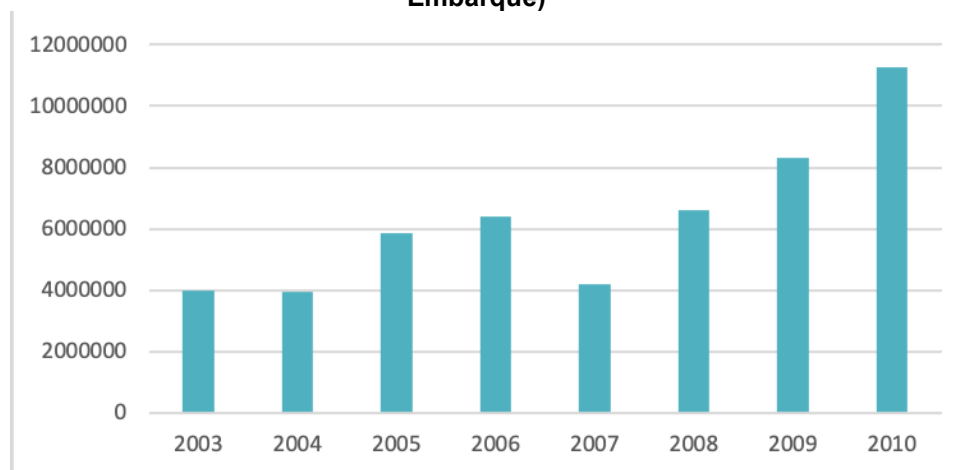
Observando-se o Gráfico 11, pode-se verificar um crescimento expressivo. Em 2003, os desembolsos eram de US\$ 3 bilhões; já em 2010, os valores eram de quase US\$ 12 bilhões. No período, os desembolsos da linha somaram US\$ 50 bilhões. O acentuado crescimento dos valores representa uma forte evidência do apoio do governo, mediante o BNDES, às exportações (VALDEZ, 2016; BNDES, 2015).

---

<sup>1</sup> Resumem-se aqui as principais alterações expressas nos referidos incisos. O inciso II permitiu o financiamento de investimento e aquisição de ativos por empresas nacionais no exterior, com a contrapartida de que as ações promovessem o desenvolvimento econômico e social brasileiro; o inciso V permitiu aplicações não reembolsáveis, apoio a projetos e investimentos sociais em diversas áreas, que gerassem emprego, renda e desenvolvimento no geral. O inciso VI consentiu a contratação de estudos técnicos, apoio técnico reembolsável e não reembolsável para projetos que desenvolvessem econômica e socialmente o país e/ou a América Latina, e, por fim, o inciso VII possibilitou a realização de operações no mercado financeiro ou de capitais como entidade integrante do sistema financeiro nacional.

<sup>2</sup> Informações retiradas do site do governo. 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). O Decreto n. 6.322 foi revogado pelo Decreto n. 10.810/ 2021, durante o Governo Bolsonaro.

**Gráfico 11 - Desembolso BNDES para exportação brasileira entre 2003-2010 (Pré-embarque e Pós-Embarque)\***



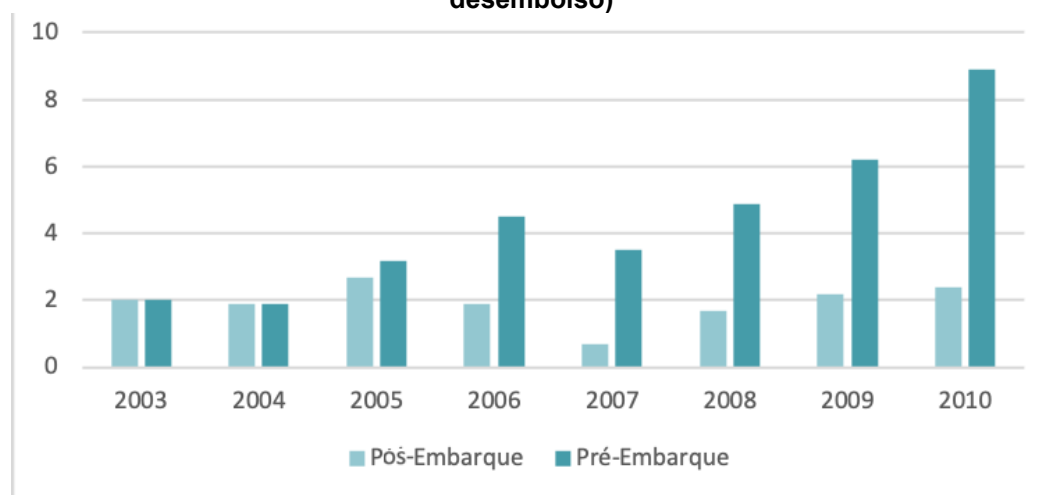
Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023a).

Nota: \*Valores em US\$ mil.

No Gráfico 12, a seguir, nota-se a curva de crescimento dos desembolsos durante o Governo Lula. Entre 2000 e 2010, a linha de financiamento de exportação do BNDES desembolsou cerca de US\$ 50 bilhões para empresas brasileiras. Considerando-se as diversas linhas, em diversos setores do BNDES, os valores da linha EXIM são um marco econômico importante. Destacam-se os anos de 2008, 2009 e 2010 com os valores mais altos. O banco afirma que, atuando como agente anticíclico, aumentou os valores com o objetivo de tentar estabilizar a economia do país após a Crise de 2008 (BNDES, 2017a; GUIMARÃES *et al.*, 2014).

O objetivo do banco, naquele momento, era o fomento às exportações de bens e serviços de alto valor agregado, bem como de serviços de engenharia, pela geração de emprego e arrecadação de renda no país. De acordo com Guimarães *et al.* (in BNDES, 2014, p. 60): “Os principais bens financiados estão concentrados no setor de bens de capital e incluem máquinas e equipamentos agrícolas, aviões, carrocerias e chassis de ônibus e caminhões, entre outros”. A área de infraestrutura também recebeu destaque significativo no período, principalmente quanto à exportação de serviços de engenharia e de construção.

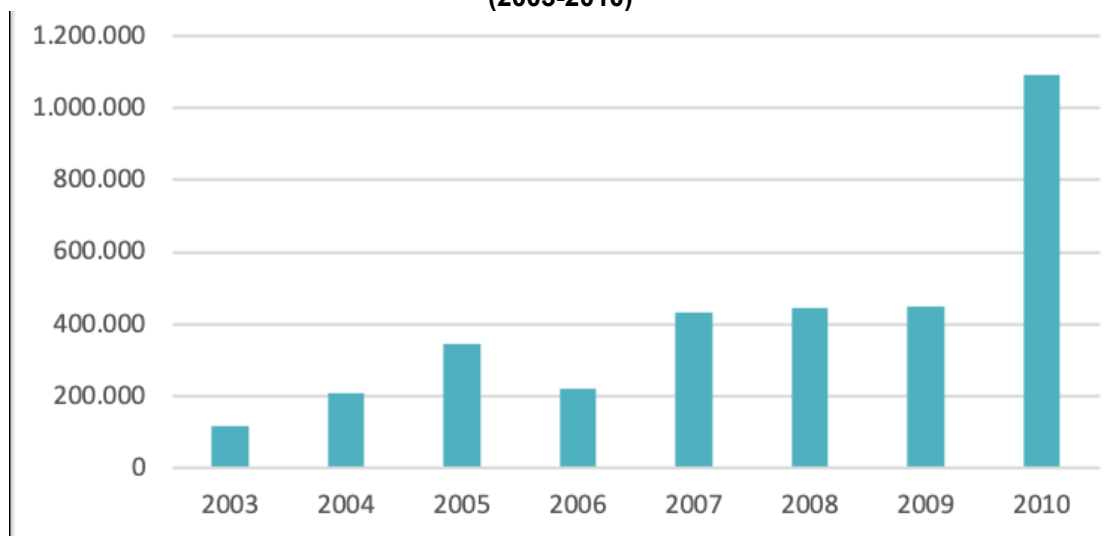
**Gráfico 12 - BNDES EXIM Pré e Pós-embarque (US\$ bilhões convertidos nas datas do desembolso)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Guimarães *et al.* (2014, p. 59) e em BNDES (2023b).

Ainda na linha de Pós-embarque, divididos por região, o Gráfico 13 demonstra que a América Latina, como destino das exportações brasileiras, somou o valor de US\$ 3,3 bilhões durante os dois governos de Lula da Silva. Os principais países a receberem exportações foram Argentina, Venezuela, Chile, Equador e Peru. Nesse período, os maiores valores verificam-se nos anos de 2005, 2009 e 2010, com destaque para o último (GUIMARÃES *et al.*, 2014; VALDEZ, 2016).

**Gráfico 13 - Desembolsos BNDES para as exportações para a América Latina Pós-embarque (2003-2010)\***



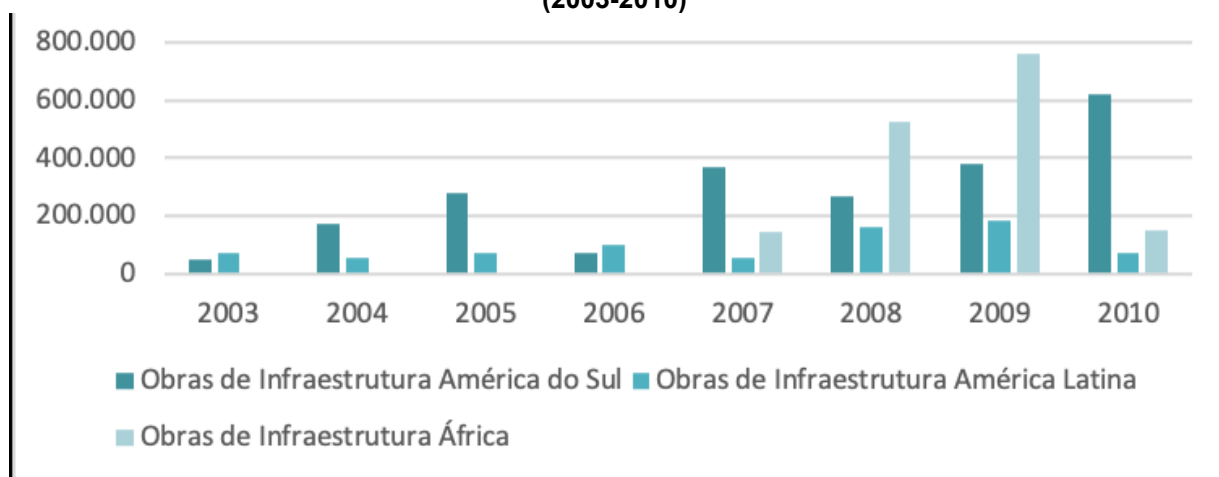
Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023c).

Nota:\*Valores em US\$ mil.

O setor de infraestrutura e de bens de capital foram setores que se destacaram nos investimentos do banco. Sendo assim, é importante analisar a evolução dos desembolsos do banco nesses dois setores. A América do Sul, a América Latina e a África foram os principais destinos das exportações, junto dos Estados Unidos (BNDES, 2017a).

De acordo com o Gráfico 14, a América do Sul destacou-se em 2010; a América Latina, em 2009; e a África, em 2008 e 2009. De todos os países, os Estados Unidos representaram 35% do total das exportações apoiadas pela linha no período; a América do Sul representou 22%; e a África representou 14% (ROCHA, 2018).

**Gráfico 14 - Desembolsos BNDES para as exportações por categoria de uso (Pós-embarque) (2003-2010)\***



Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023d).

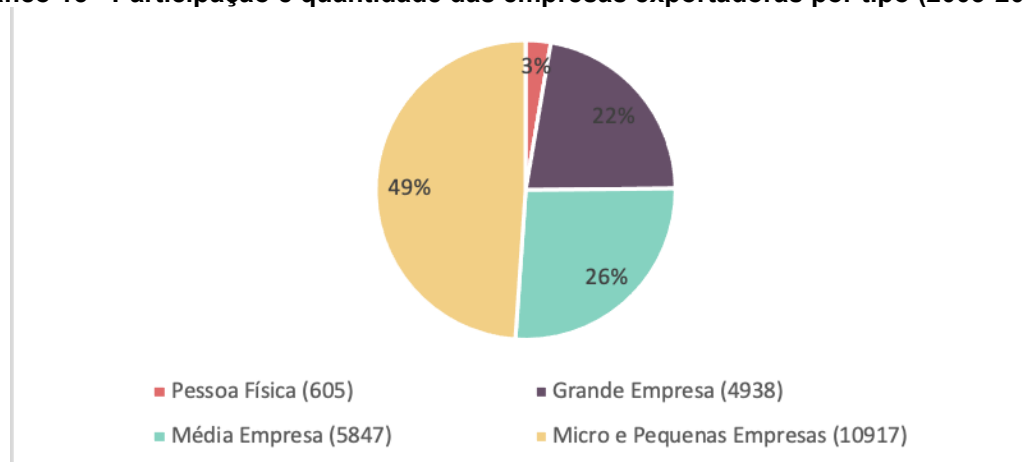
Nota:\*Valores em US\$ mil.

Um dos objetivos da estratégia do Presidente Lula era aumentar a participação das exportações de micro, pequenas e médias empresas na exportação, além da inserção de empresas que ainda não eram exportadoras e da consolidação daquelas que já exportavam. Os objetivos do governo estavam presentes da Estratégia Brasileira de Exportação (2008) e no Plano Nacional de Exportações (2015), já expostos.

O Gráfico 15 mostra que quase 49% do total das empresas exportadoras pertence às categorias micro e pequena, perfazendo 10.917 empresas. Já as médias compõem 26%, totalizando 5.847 empresas, e as grandes representam 22%, sendo 4.938

empresas. O número de 2,7% refere-se a pessoa física, significando 605 pessoas exportadoras. É interessante notar, ainda, que o número de empresas não corresponde ao de valores exportados. O gráfico 15 mostra essa relação (BNDES, 2015, 2017a, VALDEZ, 2016).

**Gráfico 15 - Participação e quantidade das empresas exportadoras por tipo (2003-2011)\***

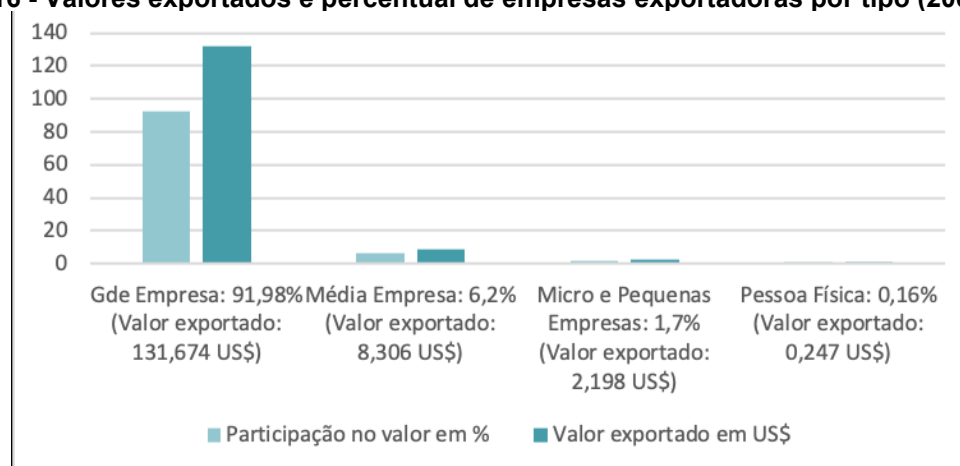


Fonte: Elaborado pela autora com base em Valdez (2016, p.132) e em BNDES (2023e).

Nota: \*Valores aproximados em %.

Conforme referido, o número de empresas exportadoras não corresponde aos valores das exportações. As grandes empresas, cerca de 22% do número daquelas que exportam, representam quase 92% do valor das exportações totais no Governo Lula, tendo exportado US\$ 131,674 no período. As médias empresas, 26%, representam 6,24% do valor total e exportaram US\$ 8,306 no mesmo período. Já as micro e pequenas, que são quase 49% das empresas exportadoras, representam 1,7% do valor total exportado, US\$ 2,198. Por fim, pessoa física, compondo 2,7 total das empresas exportadoras, representavam 0,16% no valor total das exportações, ou, ainda, US\$ 0,247 (BNDES, 2015, 2017a; EBE, 2008; ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016).

Analisando-se a relação entre os números de empresas por categoria e os valores exportados, no Gráfico 16, observa-se que há uma concentração muito expressiva nas grandes empresas. Durante o Governo Lula, o empresariado do país foi um ator importante na economia. A relação entre Estado e empresa se desenvolveu no período mediante novos arranjos, tendo sido o BNDES um dos articuladores dessa relação, senão o principal (BNDES, 2015, 2017a; ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016).

**Gráfico 16 - Valores exportados e percentual de empresas exportadoras por tipo (2003-2010)**

Fonte: Elaborado pela autora com base em Valdez (2016, p.131) e em BNDES (2023e).

De acordo com Santos (2015), a linha de internacionalização de empresas do BNDES, possibilitada mediante alteração, em 2002, do art. 9º. do estatuto, apresenta algumas contrapartidas, com destaque para duas principais. Após os trâmites internos, o banco concede o empréstimo e exige duas garantias: o mesmo valor das exportações, durante seis anos, e a participação acionária, para o BNDES, de 35% do valor do empréstimo (SANTOS, 2015; GUIMARÃES et al., 2014; BNDES 2017).

Além da garantia financeira, o banco implementou essas medidas com a finalidade de evitar o mau uso dos valores, incluindo processos de desnacionalização e dessofisticação industrial, e de participar do controle nacional de empresas exportadoras, da promoção do processo de internacionalização e da redução das importações (BNDES, 2017a; SANTOS, 2015; ROCHA, 2018).

A seguir, a Tabela 2 mostra as empresas que têm participação acionária do BNDES, bem como os setores em que isso ocorre. Como descrito, a reorientação do BNDES, nos anos 2000, elencou alguns setores de maior relevância para o apoio de exportações e internacionalização de empresas, conforme a lógica do banco. Os setores apresentados na tabela estão de acordo com a nova estratégia do BNDES (BNDES, 2015; SANTOS, 2015; VALDEZ, 2016).

**Tabela 2 - Participação acionária do BNDES nas empresas multinacionais brasileiras – 2010**

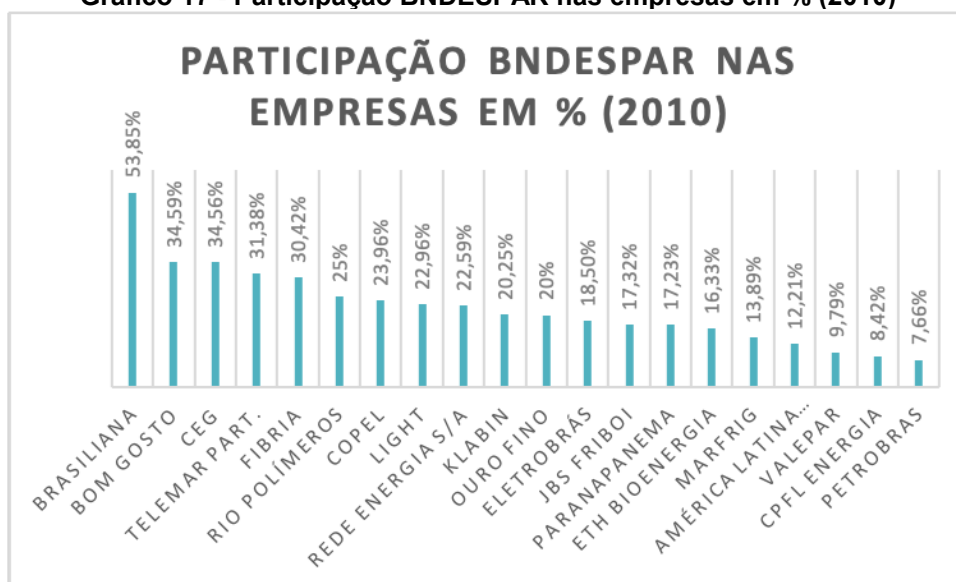
Indústria	Empresas	Participação estatal (%)
Aeronáutica	Embraer	5,05
Alimentos	LBR	30
	JBS Friboi	22
	Odebrecht Agroindustrial	14,9
	Marfig	14,27
Elétrico	Metalfrio	7,59
Metalmeccânica	Tupy	35,77
	Lupatech	11,45
	Romi	7,13
Mineração	Vale	6,71
Autopeças	Jose-Maxion	24,44
Papel e Celulose	Fibria	40,33
	Klabin	20,25
	Suzano Papel e Cel.	17,9
Petroquímica	Brasken	42
Siderurgia	CSN	3,83
	Gerdau	7,23
Têxtil	Coteminas	10,35
Tecnologia da Informação	Bematech	8,22
	Totvs	6,52
Transportes	ALL Logística	19,24

Fonte: Elaborado pela autora com base em Santos (2015, p. 47).

O Sistema BNDES conta com a BNDESPAR, sua subsidiária, que, por meio dos investimentos e financiamentos, tem uma participação acionária nas empresas que utilizam as linhas do banco. O propósito dessa contrapartida é a garantia financeira, entre outros objetivos estratégicos do banco, já citados (BNDES, 2017a; SANTOS, 2015).

O Gráfico 17 mostra, especificamente, as empresas em que a subsidiária do banco mantém ações, que foram adquiridas como garantia, em troca de investimentos. A porcentagem das ações cedidas ao banco é proporcional aos valores dos investimentos e financiamentos, conforme explicado. Os setores das empresas são diversificados, mas há destaque para o setor de energia (BNDES, 2010; VALDEZ, 2011).

Gráfico 17 - Participação BNDESPAR nas empresas em % (2010)



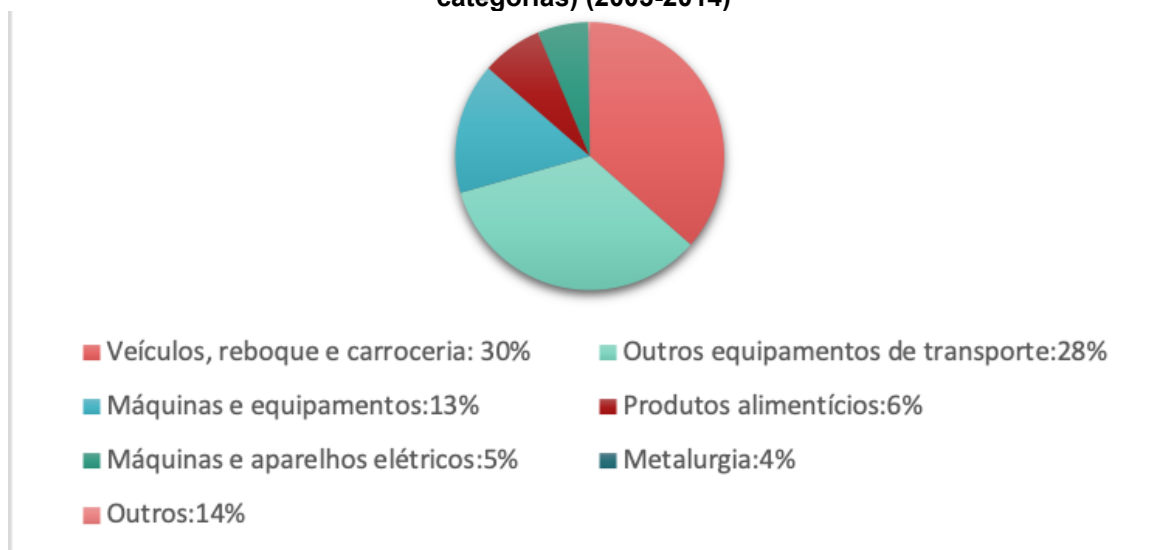
Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023f).

Conforme descrito ao longo da pesquisa, a indústria é de suma importância para o desenvolvimento do país. Prebisch (1949) já destacava a importância de uma indústria consolidada para o desenvolvimento nacional. Além da indústria, autores como Prebisch e Bresser-Pereira (2019) destacam a importância das exportações para a estabilidade da economia, ou seja, para o equilíbrio na balança de pagamentos, a criação de empregos, a dependência financeira pela demanda internacional, entre outros.

Historicamente, o BNDES foi, e ainda é, o principal apoiador e fomentador da indústria nacional. Sendo assim, o Gráfico 18, a seguir, evidencia os principais setores em que o banco mais investiu, entre 2003 e 2014. Destaca-se a categoria “veículos, reboque e carroceria”, com 30% dos valores, seguida por “outros equipamentos de transporte”, com 28%; “máquinas e equipamentos”, com 13%; “produtos alimentícios”, com 6%; e, por fim, “máquinas e aparelhos elétricos”, com 5%. Tais setores comprovam a importância da atuação do banco na indústria de bens de capital, bem como na indústria de transformação para o desenvolvimento nacional (ROCHA, 2018; BNDES, 2017a, 2023g).



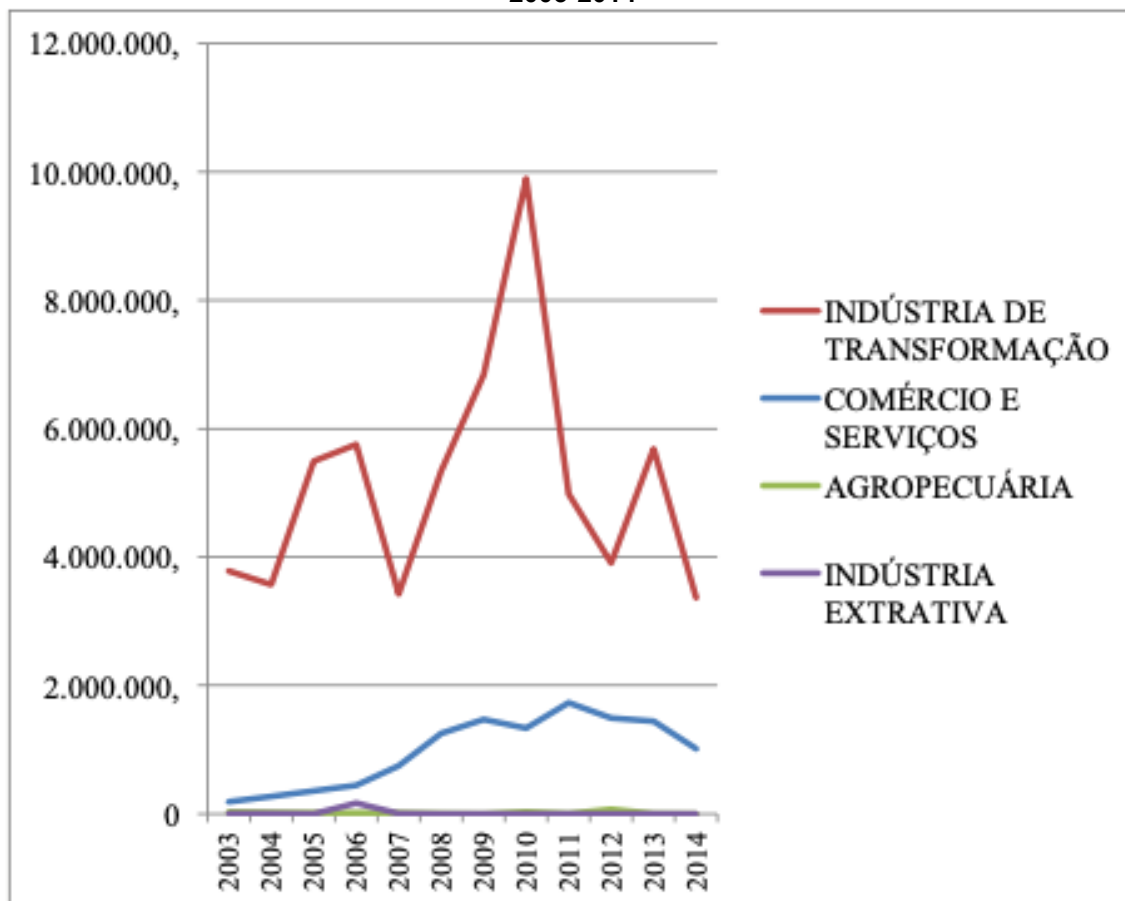
**Gráfico 18 - Desembolsos BNDES para a exportação para indústria de transformação (principais categorias) (2003-2014)**



Fonte: Elaborada pela autora com base em Rocha (2018, p. 162) e em BNDES (2023g).

A indústria de transformação foi o setor que mais recebeu investimentos do banco para exportações, tanto na modalidade Pré-embarque, quanto na modalidade pós-Embarque. O Gráfico 19 destaca a disparidade dos investimentos na indústria de transformação em relação aos outros setores, a saber, comércio e serviços, agropecuária e indústria extrativa. Em segundo lugar, aparece o setor de comércio e serviços, área em que, especificamente, a construção civil foi o ramo em que o banco mais investiu, tendo havido 82% dos desembolsos totais do setor (BNDES, 2017a; ROCHA, 2018).

**Gráfico 19 - Desembolsos do sistema BNDES para exportação (Pré e Pós-embarque) por CNAE – 2003-2014**



Fonte: Rocha (2018, p. 160).

O gráfico 20, por sua vez, apresenta movimentos importantes da economia brasileira durante o Governo Lula e o primeiro mandato do Governo Dilma. Segundo a UNCTAD (2015) e de acordo com Rocha (2018), a partir da década de 2000, há uma “segunda onda de investimentos”, principalmente do setor primário, especificamente na indústria extrativa da América do Sul. Os investimentos do setor primário refletiram também o aumento em diversos outros setores – até 2012, pois, com a queda do valor das *commodities*, os investimentos no setor primário e em outros também diminuíram.

A queda do valor das *comodities* e dos outros setores mostrou a vulnerabilidade das economias e a falta de coordenação de políticas econômicas, industriais e de desenvolvimento. Bresser-Pereira (2006b) destaca a importância, para um país, da definição de uma estratégia de desenvolvimento com coordenação de políticas. Ainda que cada país tenha uma estratégia de desenvolvimento distinta, de acordo com suas

características, alguns itens são comuns, como acumulação de capital, promoção do progresso técnico e afins, financiamentos de investimentos (o BNDES pode ser utilizado nesse item), entre outros.

De acordo com Rocha (2018) e UNCTAD (2005), em 2004, os investimentos da América Latina e Caribe cresceram e chegaram ao valor de US\$ 11 bilhões, sendo que US\$ 9,5 bilhões se referiam a investimentos do Brasil. No caso brasileiro, o alto valor é parte de uma transação entre a Ambev, brasileira, e a Interbrew, belga. Essa e outras diversas transações são resultantes do aumento dos setores de bebida e de alimentos e do processo de internacionalização via exportações, além do aumento do poder de compra dos consumidores domésticos.

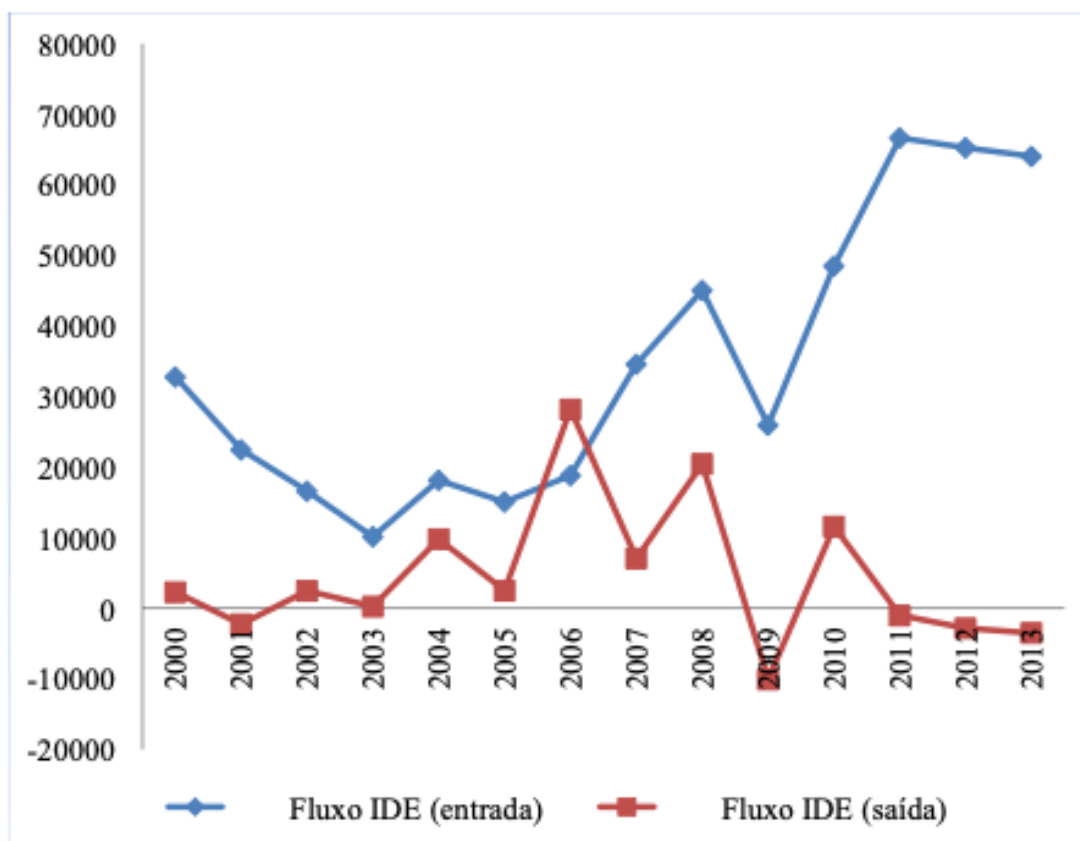
Já em 2006, a entrada dos investimentos diretos externos do Brasil diminui. Nesse ano, pela primeira vez, o movimento de saída de IDE no Brasil foi maior do que o movimento de entrada de investimentos. Os valores se devem a uma grande operação: a empresa brasileira Companhia Vale do Rio Doce havia adquirido a empresa canadense Inco por US\$ 17 bilhões (ROCHA, 2018; UNCTAD, 2005).

O Gráfico 20 também mostra uma curva de queda, em 2007; porém, de acordo com a UNCTAD, o decréscimo aparece somente porque os valores foram muito altos no ano anterior, 2006, e não porque tivesse havido queda na internacionalização, propriamente. Em 2008, há um grande fluxo de saída do Brasil, e o aumento do IDE se deve aos valores enviados das matrizes brasileiras às filiais estrangeiras, na tentativa de estabilizar as economias após a crise de 2008. Ainda, os valores são resultados de investimentos em *commodities*, como mineração e recursos naturais. Em 2009, ocorre uma queda brusca na saída dos investimentos do Brasil. A UNCTAD ressalta, também, a relevância da internacionalização das empresas sul-americanas e brasileiras durante toda a década (ROCHA, 2018; UNCTAD, 2008, 2009).

Já em 2010, há sinais de recuperação dos investimentos, tanto de entrada, como de saída. Entretanto, nos anos de 2011, 2012 e 2013, a saída de investimentos caiu novamente, o que se verifica até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Diferentemente da saída, há altos valores de entrada de investimentos no Brasil, com duas razões para essa movimentação: a realização dos investimentos em *offshores* e a

devolução dos empréstimos concedidos a empresas filiais do exterior para matriz brasileira (ROCHA, 2018; UNCTAD, 2015).<sup>3</sup>

**Gráfico 20 - Fluxos de entrada e de saída de IDE, Brasil, 2000-2013 (em milhões US\$)**



Fonte: Rocha (2018, p. 193).

Em relação, diretamente, às exportações, há algumas críticas realizadas pela opinião pública e pelo Senado, sobre a condução das ações desse setor. Valdez (2016) ressalta as relações exportadoras brasileiras com países de “regimes autoritários”, africanos e latino-americanos, e o perdão parcial da dívida com países africanos. A respeito das relações com países de “regimes autoritários”, o autor destaca que são um grande e potencial mercado; quanto ao perdão da dívida, destaca que, segundo os

<sup>3</sup> De acordo com a UNCTAD, os valores não refletem, totalmente, a realidade. A queda registrada nos anos de 2011, 2012 e 2013 relaciona-se aos empréstimos intercompanhia e aos investimentos em *offshores*, ou seja, em atividades não produtivas. A organização acrescenta, também, a ausência de informações confiáveis sobre os investimentos produtivos, o que gerou distorções no resultado.

princípios da política externa, esse ato pode incentivar e incrementar as exportações com o país, além de promover o desenvolvimento.

Analisando as ações do Governo Lula sob a ótica novo-desenvolvimentista proposta por Bresser-Pereira, pode-se afirmar que o Presidente tentou efetivar uma estratégia de desenvolvimento, buscou uma coordenação política e econômica no país e incentivou políticas industriais, exportadoras e de tecnologia e inovação, que são importantes e decisivas, por exemplo, na busca pelo desenvolvimento (BRITO, 2021).

Observa-se, também, a presença de uma política híbrida, ou seja, ora com nuances neoliberalistas, ora com nuances desenvolvimentistas. Destacam-se alguns resultados macroeconômicos positivos, como: crescimento do PIB, aceleração no desenvolvimento econômico e social, manutenção da estabilidade macroeconômica, busca pelo controle da inflação, diminuição do endividamento do setor público, diminuição da vulnerabilidade externa, aumento dos valores das exportações, fortalecimento do empresariado com o desenvolvimento de empresas estatais e privadas, melhor distribuição de renda, redução dos índices da pobreza, melhora nos índices de desenvolvimento social (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Ainda assim, há outras questões muito sensíveis e importantes, estabelecidas na teoria novo-desenvolvimentista, que foram tangenciadas, a exemplo da questão macroeconômica e da neutralização da doença holandesa. Para Lucena e Britto (2021), Brito (2021) e Rocha (2018), o Presidente Lula seguiu as políticas macroeconômicas de seu antecessor, FHC, com bases econômicas neoliberais. As políticas macroeconômicas continuadas por Lula favoreciam o setor de *commodities*, que, realmente, cresceu no período; por outro lado, dificultavam o crescimento e o desenvolvimento do setor industrial do país, e não seguiam os elementos novo-desenvolvimentistas.

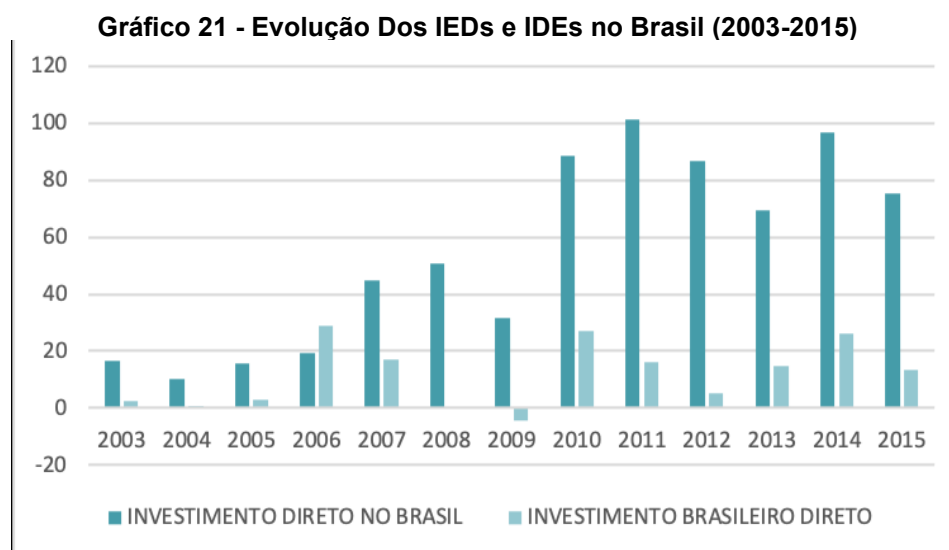
Em conclusão, salienta-se que houve tanto pontos de aproximação como de distanciamento entre o Governo Lula e os elementos do Novo Desenvolvimentismo. Contudo, cabe ressaltar que, entre os governos analisados nas próximas seções, este foi o que mais se aproximou, na tentativa de preencher os elementos da estratégia nacional.

## 5.2 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

O objetivo deste subcapítulo é compreender o papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento nas linhas de exportação e de internacionalização de empresas durante o governo de Dilma Rousseff. O período do primeiro mandato estende-se de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, e o segundo mandato, de janeiro de 2014 até julho de 2016, quando Dilma teve seu mandato interrompido. Por fim, realiza-se um balanço geral, buscando relacionar as ações desse governo e os elementos do Novo Desenvolvimentismo.

A evolução dos investimentos, tanto diretos externos como externos diretos, no Brasil foi bastante significativa no Governo Dilma, conforme mostra o Gráfico 21. A evolução se deu de forma gradual, desde o primeiro mandato do Governo Lula, porém alcança altos valores no Governo Dilma, saindo de US\$ 2,5 bilhões, em 2002, para US\$ 13,5 bilhões, em 2015. Em 2006, há um fato histórico: o investimento direto externo ultrapassa o valor do investimento externo direto, no valor de US\$ 10 bilhões. De acordo com Valdez (2016), o aumento do IDE deveu-se, principalmente, a dois fatores: a participação no capital social e os empréstimos intercompanhia (BNDES, 2017a, UNCTAD, 2015).

Além e Madeira (2010), Guimarães *et al.* (2014) e Valdez (2016) afirmam que há diversas questões envolvidas nas exportações e no processo de internacionalização de empresas que incrementam tanto o IDE quanto o IED. Para os autores, há aumento do comércio intrafirma; aumento das relações entre empresas e fornecedores no país de origem; aumento de pequenos contratos com micro, pequenas e médias empresas – movimento observado no Governo Dilma, conforme evidenciarão os próximos gráficos; estabilidade no balanço de pagamento do país, entre outras.



Fonte: Elaboração própria com base em Valdez (2016, p.145).

Além da concentração das empresas exportadoras, comum em diversos países, outro fato interessante a ser observado no Governo Dilma é a relação entre os valores totais nas exportações e a quantidade de firmas exportadoras, que não são diretamente proporcionais. A Tabela 3 demonstra que, ao longo do mandato de Dilma Rousseff, observa-se um declínio gradual de 303 empresas exportadoras (acima de 100.000.000), em 2011, para 244 (mesma modalidade), em 2015. No entanto, se observados o número de empresas exportadoras e os valores exportados, a relação ainda é positiva. Em outras palavras, há queda tanto no número de empresas quanto nos valores exportados, porém a queda não é proporcional, se comparada ao número dos valores exportados e à quantidade de empresas (VALDEZ, 2016, p. 135).

**Tabela 3 - Concentração de empresas exportadoras, por faixa de valores acima de US\$100 milhões, no Brasil – 2010-2015**

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
	2014		2015			
DISCRIMINAÇÃO	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		

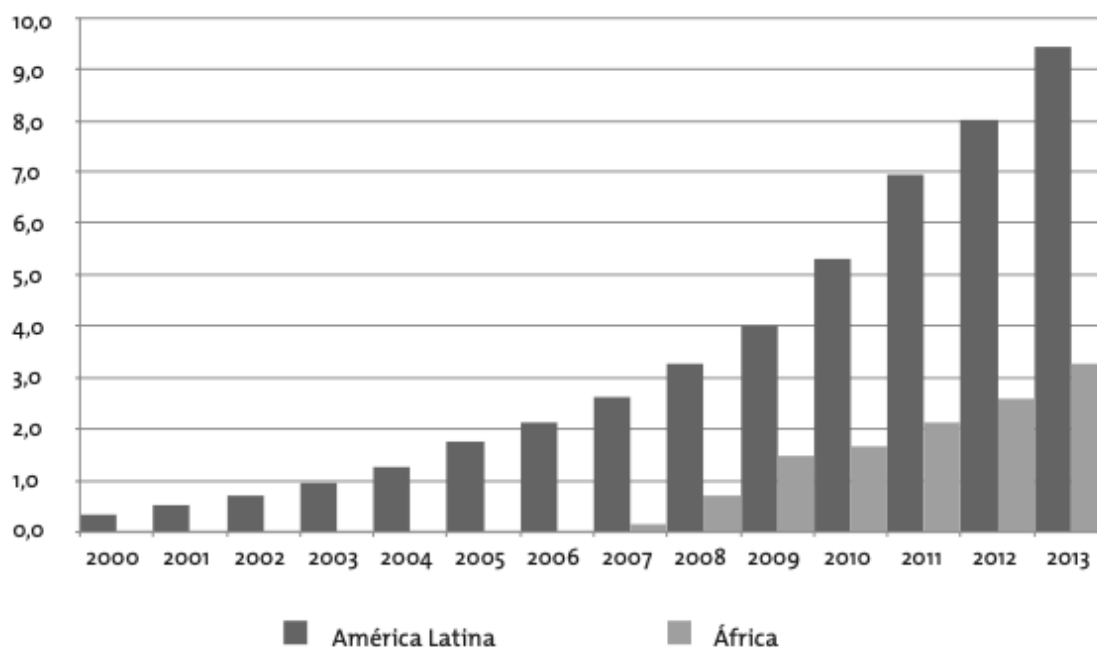
Fonte: Valdez (2016, p. 134).

As regiões da América Latina e da África receberam grande atenção durante o Governo Dilma. Observando-se o gráfico a seguir, infere-se a curva de crescimento acentuado para as duas regiões, principalmente entre os anos 2011 e 2013, no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Em ambas as regiões, os principais produtos exportados eram bens de capital e serviços (BNDES, 2015; GUIMARÃES *et al.* 2014; VALDEZ, 2016).

Historicamente percebe-se um crescimento nas relações comerciais entre Brasil, América Latina e África. Entre 1998 e 2013, os recursos da linha Pós-embarque foram de 22% para América Latina, de 7% para África e de 71% para outras regiões. Já entre 2009 e 2013, os números cresceram consideravelmente: 52% para América Latina, 22% para África e 27% para outras regiões (GUIMARÃES *et al.*, 2014). A alteração nos números mostra a diversificação de parceiros comerciais, bem como a busca pelo fortalecimento das relações da região, no caso da América Latina.



**Gráfico 22 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões)**



Fonte: Guimarães *et al.* (2014 p. 61).

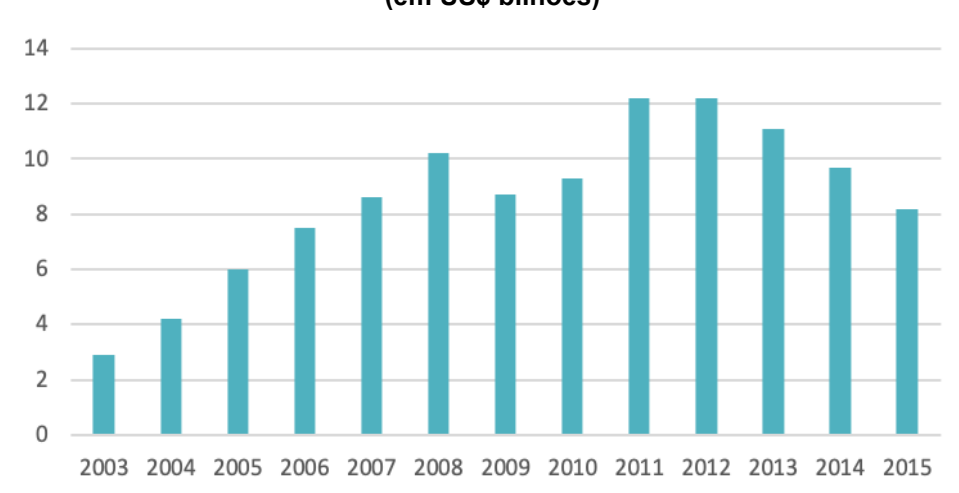
No Governo Dilma, os valores dos desembolsos para África subiram para 18,78%, em comparação ao Governo Lula, quando a região representava 10,67% do total das exportações. Grande parte dessas exportações deram-se no setor de serviços de engenharia, o que evidencia a importância da região e uma busca por consolidação nessa área. A América Latina também foi muito importante, pois, durante o Governo Dilma, o número de desembolsos para essa região cresceu para 47,34%, tendo havido o maior número de exportações. Comparando-se ao Governo Lula, a mesma região representava 29,60%. Para os Estados Unidos, a dinâmica foi diferente: as exportações diminuíram. No governo Dilma, o país representou apenas 27,89% das exportações; no Governo Lula, representava 42,25% (ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016; BNDES, 2017a).

Em síntese, as regiões da América Latina e da África foram os principais destinos das exportações brasileiras entre 2010 e 2015. Durante o Governo Dilma, os valores das exportações apoiadas pelo BNDES aumentaram em quase todos os setores, exceto no de bens de capital. O setor de infraestrutura e construção também se destacou

significativamente durante os governos Lula e Dilma (ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016, BNDES, 2017a).

Nas exportações brasileiras, o mercado africano consolidou-se ao longo dos mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, principalmente quanto aos produtos industrializados. Durante o Governo Dilma, a relevância do continente africano como comprador é ainda mais forte, representando US\$ 10,6 bilhões por ano, ou seja, US\$ 53,4 bilhões exportados entre 2011 e 2015. A região também se tornou estratégica, tanto para as exportações brasileiras quanto para os investimentos, além da busca da inserção internacional do país (VALDEZ, 2016), conforme mostra o Gráfico 23.

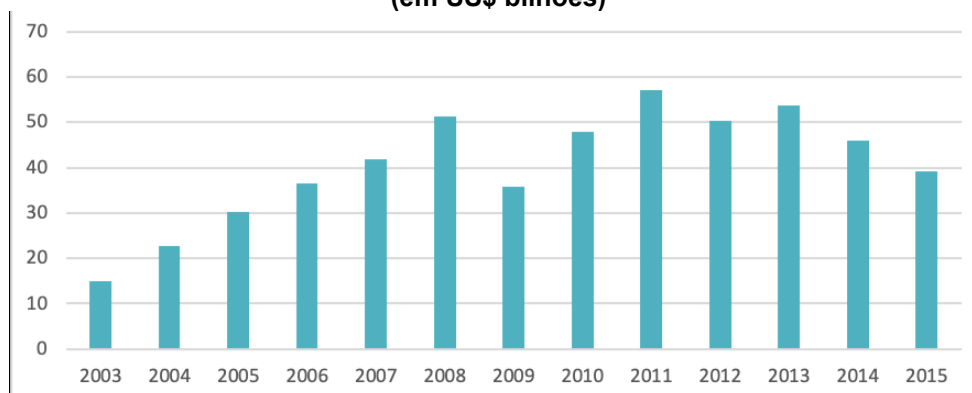
**Gráfico 23 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023d).

O Gráfico 24, por sua vez, mostra a curva de crescimento das exportações para os países vizinhos no período dos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. A exportação, principalmente de bens industrializados, consolidou a região como importante e estratégica, além de denotar a relevância de se manterem países parceiros. Durante a gestão de Dilma Rousseff, o valor médio das exportações, por ano, para a mesma região ultrapassou seu antecessor, tendo sido, no Governo Lula, de US\$ 35 bilhões, e, no Governo Dilma, de US\$ 49 bilhões (VALDEZ, 2016; BNDES, 2015).

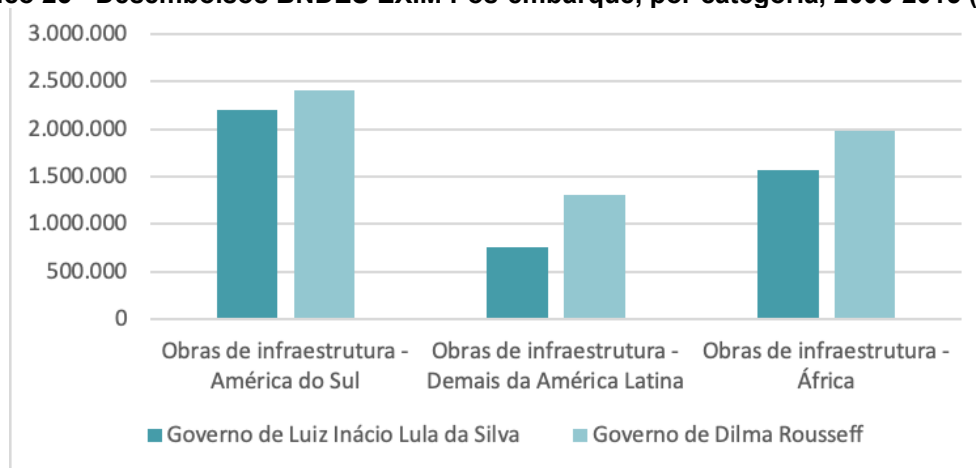
**Gráfico 24 - Desembolso acumulado do BNDES EXIM Pós-embarque para América Latina e África (em US\$ bilhões)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023d).

O Gráfico 25, a seguir, demonstra que os valores das exportações da linha Pós-embarque do BNDES cresceram durante o Governo Dilma. América do Sul e África tiveram um pequeno crescimento, se comparado ao governo anterior. Ressalta-se o setor de obras de infraestrutura para os países da América Latina, cujo valor quase dobrou (VALDEZ, 2016; BNDES, 2017a).

**Gráfico 25 - Desembolsos BNDES EXIM Pós-embarque, por categoria, 2003-2015 (US\$)**



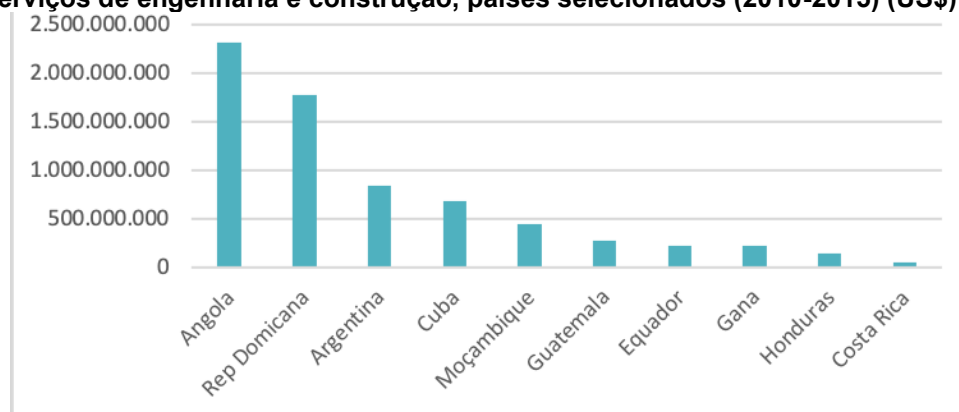
Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023d).

Entre vários setores, há um grande destaque para o setor de engenharia e construção civil. Nas regiões, evidenciam-se a América Latina e a África, regiões que se tornaram muito importantes, tanto no Governo Lula quanto no Governo Dilma. Observa-se, nos dados totais do gráfico, cerca de US\$ 14 bilhões em contratações no setor de

engenharia durante os governos petistas, realizados em 575 contratos (ROCHA, 2018; VALDEZ, 2016; BNDES, 2017a).

No mercado internacional de serviços de engenharia, o Brasil dobrou sua participação mundial. Em 2004, o país representava 1,2% do total; já em 2015, o número cresceu para 3,2% da participação mundial. Durante o Governo Dilma, o setor de engenharia e serviços recebeu bastante atenção e investimentos, tanto pelo BNDES como pelas próprias empresas, além de investimentos externos. Outra informação importante é a concentração da área em pouquíssimas empresas (BNDES, 2017a). De acordo com o Gráfico 26, há destaques para Argentina, Angola, Venezuela, República Dominicana, Equador e Cuba (VALDEZ, 2016; BNDES, 2016, 2017a).

**Gráfico 26 - Desembolsos BNDES EXIM Pós-embarque nas exportações brasileiras, categoria de serviços de engenharia e construção, países selecionados (2010-2015) (US\$)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES (2023g).

O setor de exportação de serviços, construção civil e engenharia foi um dos que receberam maior destaque em investimentos (BNDES, 2017a), que representaram, nesse setor, cerca de 48% do total dos valores dos projetos de bens e de serviços da instituição. Cabe destacar que o investimento do banco nos projetos se alastra e movimentada diversas outras áreas, pois uma ampla cadeia de fornecedores de bens, materiais, serviços, equipamentos é beneficiada em cada projeto apoiado.

O BNDES (2015, 2017a) estima que, entre 2007 e 2015, cerca de 4.044 empresas foram movimentadas, em relação a financiamentos de projetos de exportações de engenharia apoiados pelo banco. Desse número, 2.875 são micro, pequenas e médias

empresas. O crescimento é ainda maior se observado o número de empregados das 4.044 empresas: de 402 mil, em 2007, para 788 mil, em 2014.

Há muita concentração da área em poucas empresas. No Brasil, há quatro grandes empresas que lideram o setor e estão presentes no ranking das 250 maiores construtoras internacionais por ano. Na Alemanha, por exemplo, somente uma empresa corresponde a 75% do total do segmento; na Bélgica, na Irlanda, em Israel e no México, apenas uma empresa nacional está presente nas 250 maiores construtoras internacionais (BNDES, 2017a).

No caso brasileiro, as quatro principais empresas de engenharia são, também, as principais clientes do BNDES nesse setor: Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa. Nelas, a contribuição do BNDES é de apenas 10% do faturamento no exterior, conforme mostra a Tabela 4. A tabela também evidencia que a Odebrecht foi a única empresa que aumentou sua receita no exterior, em todos os anos analisados neste estudo, e, concomitantemente, foi a empresa que mais recebeu desembolsos do BNDES. Os valores dos desembolsos do BNDES são responsáveis por cerca de 8,7% da receita da empresa no exterior (BNDES, 2017a).

**Tabela 4 - Receitas no exterior e desembolsos do BNDES no apoio à exportação de bens e serviços de engenharia e construção destinados a obras no exterior – 2010-2015 (US\$ milhões)**

<b>Receita no exterior</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Odebrecht	5.898	7.361	9.265	9.877	10.200	14.940	57.540
Andrade Gutierrez	1.030	1.381	1.690	1.572	1.224	801	7.698
Camargo Corrêa	402	322	378	509	254	nd	1.864
OAS	nd	543	566	1.020	nd	nd	2.129
<b>Total</b>	<b>7.329</b>	<b>9.606</b>	<b>11.899</b>	<b>12.977</b>	<b>11.678</b>	<b>15.741</b>	<b>69.231</b>
<b>Desembolsos BNDES</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Odebrecht	684	1.078	1.186	998	848	235	5.030
Andrade Gutierrez	70	292	46	229	89	221	947
Camargo Corrêa	21	13	68	22	-	-	124
OAS	-	-	17	65	35	54	171
<b>Total</b>	<b>774</b>	<b>1.383</b>	<b>1.317</b>	<b>1.314</b>	<b>973</b>	<b>511</b>	<b>6.272</b>
<b>Desembolsos BNDES / Receita no exterior</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Odebrecht	11,6%	14,6%	12,8%	10,1%	8,3%	1,6%	8,7%
Andrade Gutierrez	6,8%	21,2%	2,7%	14,5%	7,3%	27,6%	12,3%
Camargo Corrêa	5,3%	3,9%	18,0%	4,4%	0,0%	nd	6,7%
OAS	nd	0,0%	2,9%	6,4%	nd	nd	8,0%
<b>Total</b>	<b>10,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>10,1%</b>	<b>8,3%</b>	<b>3,2%</b>	<b>9,1%</b>

Fonte: Livro Verde (BNDES, 2017a, p. 226).

Durante o Governo Dilma, as micro, pequenas e médias empresas (MPME) receberam atenção e apoio, tanto por meio do banco BNDES, como por meio de outras políticas de auxílio. O objetivo do governo, entre outros, era apoiar a exportação e a internacionalização das MPMEs. Para tanto, foi implementada uma série de programas e políticas visando aos dois processos e à competitividade internacional (BNDES, 2014).

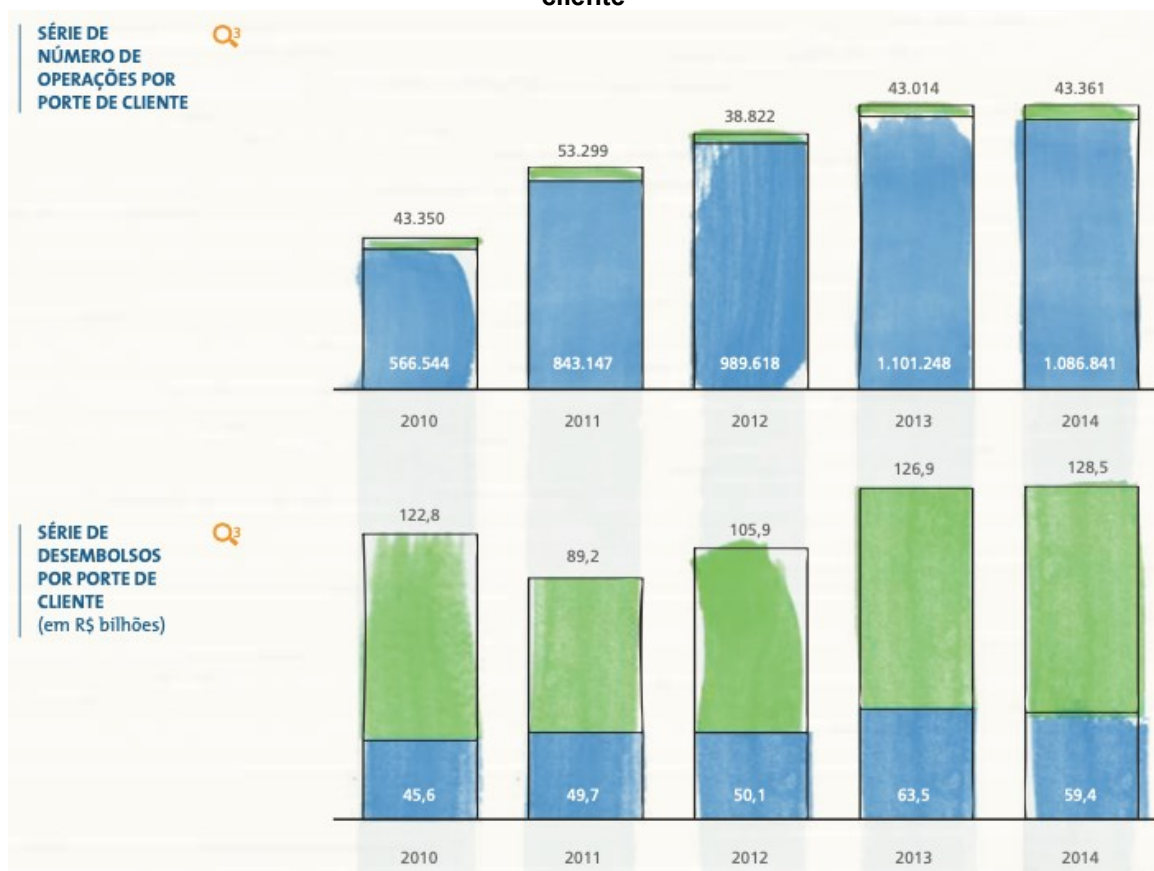
No caso do BNDES, a instituição implementou um programa chamado BNDES MPME Inovadora, a fim de apoiar a inovação a esse tipo de empresas. Outra forma de apoio foi o Cartão BNDES, uma espécie de cartão para crédito rotativo de até R\$ 1 milhão, para uso pelas empresas. Já o BNDES Finame/PSI foi implementado em 2009 e, de acordo com a instituição, “continua sendo uma importante ferramenta capaz de minorar a perda da competitividade da indústria nacional” das MPMEs (BNDES, 2014, p. 33).

Ainda de acordo com o BNDES (2014, p. 31), “[...] o apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPME) de diversos setores e cadeias produtivas e à geração de

trabalho e renda exige que o BNDES mantenha um portfólio de produtos e instrumentos de financiamento para garantir e ampliar o acesso ao crédito”. A figura a seguir mostra a série de número de operações e a série de desembolsos por porte de cliente.

Observando-se o primeiro gráfico, na figura, pode-se inferir que o número de operações de grandes empresas manteve-se praticamente estabilizado, tendo apresentado apenas algumas oscilações. Já o número de operações de MPME dobrou entre 2010 e 2014, saindo de 566.544 e alcançando 1.086.841 operações. Entretanto, embora as operações de MPME representem um grande número, na mesma figura, o segundo gráfico demonstra que os valores dos desembolsos às grandes empresas ainda são consideravelmente maiores do que os concedidos às MPME. Os desembolsos destinados às MPME também cresceram entre 2010 e 2014: de R\$ 45,6 bilhões para R\$ 59,5 bilhões (BNDES, 2014).

**Figura 8 - Série de número de operações por porte de cliente e Série de desembolsos por porte de cliente\***



Fonte: BNDES (2014, p. 31).

Nota: \*Azul: MPME; verde: grandes empresas.

De forma geral, os valores de desembolsos para a exportação do banco diminuíram consideravelmente durante o Governo Dilma, o que foi apontado como consequência de questões econômicas e políticas. De acordo com o Relatório Anual de 2014 (BNDES, 2014, p. 35), os destaques de apoio à exportação de 2014 foram: US\$ 500 milhões em máquinas; US\$ 800 milhões em veículo, reboque e carroceria; US\$ 1 bilhão em construção e US\$ 1,5 bilhões em outros equipamentos e transportes. No Relatório Anual do BNDES 2014, encontra-se a seguinte explicação:

2014 foi um ano crítico [...], com redução no ritmo de execução dos projetos e postergação de decisões de investimento, a exemplo de Angola, Venezuela e Argentina. Nesse contexto, registrou-se a diminuição na solicitação de apoio à exportação e, por isso, os desembolsos à comercialização externa exibiram queda de 19% de 2013 para 2014, particularmente no que tange à exportação de serviços de engenharia, que se retraiu 27%” (BNDES, 2014, p. 35).

**Figura 9 - Série de Desembolsos para Exportação**



Fonte: Relatório Anual (BNDES, 2014, p. 35).

No Governo Dilma, observam-se diversos pontos positivos, econômica e socialmente. Economicamente, retoma-se: o desenvolvimento do setor de engenharia e construção, tanto doméstico como internacional; o aumento do Investimento Externo Direto; o crescimento das exportações, principalmente para regiões como América Latina, Caribe e África; o crescimento da abertura de micro, pequenas e médias



empresas, bem como de suas exportações, entre outros (BNDES, 2014; LUCENA, BRITTO, 2021).

O Plano Brasil Maior foi um dos destaques do Governo Dilma, na busca pela coordenação de uma política industrial, pelo fomento à exportação e pelo apoio aos setores de tecnologia e inovação, inclusive com a participação ativa do BNDES na execução de ações, objetivos e metas do programa (CEPAL, 2018). De fato, o programa foi relevante para o país, que avançou em diversas áreas, mas algumas lacunas permaneceram, se observada a amplitude da estratégia para o desenvolvimento proposta na teoria novo-desenvolvimentista (CERVO; LESSA, 2014, CURADO, 2017, ROCHA, 2018).

Durante o Governo Dilma, observa-se alguma continuidade nas políticas de seu antecessor, Lula, porém pouca coordenação política, econômica e social que pudessem cumprir aspectos da estratégia proposta por Bresser-Pereira para o desenvolvimento nacional. Destacam-se algumas ações na direção do Desenvolvimentismo, porém não em número suficiente para enquadrar o governo como novo-desenvolvimentista (BRITO, 2021).

A tentativa de uma coordenação de políticas industriais também foi relevante, sem, no entanto, alcançar os resultados previstos. O papel do Estado na economia foi importante, cabendo ressaltar o papel dos bancos públicos na busca pelo aumento do crédito e pela redução das taxas de juros. Todavia, não se constata o fortalecimento das relações entre Estado e Mercados. A questão da falta de coesão interna foi um dos pontos-chave para se compreender o desempenho do período (CURADO, 2017).

Além disso, também a política fiscal de longo prazo configura um elemento sensível para a estratégia novo-desenvolvimentista, percebendo-se ajustes fiscais de uma política fiscal de curto prazo. A política monetária oscilou durante os anos de mandato, evidenciando falta de coesão e articulação. A taxa de câmbio também variou fora dos padrões do novo desenvolvimentismo, item fundamental para a competitividade da indústria nacional. Outras características da grande estratégia presente no Novo Desenvolvimentismo, de políticas macroeconômicas, combate à doença holandesa, execução das políticas industriais, entre outras, não foram plenamente atendidas durante

o Governo. Dessa forma, conclui-se que, embora o Governo Dilma tentasse fundamentar-se no Novo Desenvolvimentismo, não houve o resultado esperado (CURADO, 2017).

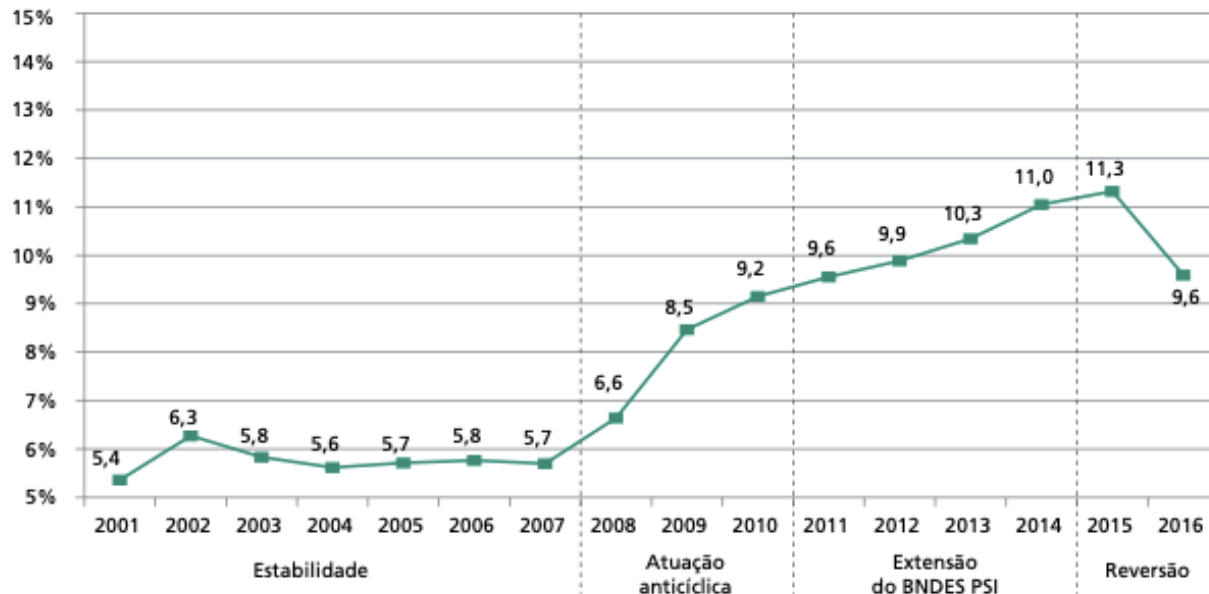
### 5.3 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Passa-se, agora, a analisar o papel do BNDES durante o Governo de Michel Temer, novamente enfocando-se a linha de exportação e internacionalização, de acordo com a lógica do Novo Desenvolvimentismo. O Governo Temer estende-se de agosto de 2016 a dezembro de 2018. Nesse período, verifica-se a ausência de algumas informações nos relatórios publicados do BNDES, bem como a carência de algumas publicações tradicionalmente realizadas no site do banco.

O governo de Michel Temer foi marcado por diversas instabilidades políticas e econômicas devido ao contexto do país, que se refletiram em muitas instituições, inclusive no BNDES. Durante o período, o banco enfrentou adversidades, como três mudanças na diretoria em dois anos, redução da atuação do banco, pouco aproveitamento dos valores disponíveis no Tesouro Nacional, fechamento de escritórios, processo de desinternacionalização da instituição, alterações nas taxas de juros, entre outras (BNDES, 2020; CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022; PINTO, 2017).

Analisando-se valores do BNDES *versus* PIB no Gráfico a seguir, pode-se constatar que houve um retrocesso, tanto nos montantes quanto na extensão do papel do banco, designado pelo governo. Há diversos motivos para tal decréscimo, ressaltando-se que investimentos e financiamentos das linhas de exportação e internacionalização também caíram consideravelmente, entre 2016 e 2018. Durante o Governo Temer, pode-se afirmar que o BNDES teve redução em seu papel (BNDES, 2020).

Gráfico 27 - Estoque de crédito do BNDES em relação ao PIB – 2001-2016 (%)



Fonte: *Livro Verde* (BNDES, 2017a, p. 43).

É importante retomar o fato de que, durante a gestão de Michel Temer, o banco passou por três substituições na presidência: Maria Silvia Bastos Marques, entre junho de 2016 e maio 2017; Paulo Rabello de Castro, entre junho de 2017 e março 2018; e Dyogo Oliveira, entre abril e dezembro de 2018. Na Gestão da Maria Silvia Bastos Marques, as três unidades do BNDES no exterior foram fechadas (BRASIL, 2017).

Uma mudança na taxa de longo prazo também foi realizada. A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), fixada e calculada pelo Conselho Monetário Nacional, foi, em 2017, substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP), composta por juros pré-fixados e pela inflação, com características de taxa de mercado, passando a valer em janeiro de 2018. A principal diferença da TLP é o valor: a TLJP era uma taxa de valor abaixo da Taxa Selic, de modo que facilitava o subsídio e o crédito do BNDES para empresas. Já a TLP buscava ser uma taxa de mercado, ou seja, os empréstimos e afins do banco ficariam mais caros, o que poderia provocar diminuição ou restrição de investimentos das empresas, principalmente de micro, pequenas e médias (BNDES, 2020, 2021, 2023; PINTO, 2017).

Além disso, durante a Gestão Temer, ocorreu o processo de desinternacionalização do banco, com o fechamento das três unidades do BNDES no exterior. Conforme exposto, o BNDES abriu dois escritórios no exterior, um em

Montevideu, no Uruguai, e outro em Joanesburgo, na África do Sul, além de uma subsidiária em Londres, no Reino Unido. O objetivo da abertura desses escritórios era, entre outros, facilitar o processo de internacionalização de empresas brasileiras (BNDES, 2017b; GUIMARÃES *et al.*, 2014; VALDEZ, 2016).

O fechamento das três unidades ocorreu, como mencionado, em 2017, durante a gestão de Maria Silva Bastos Marques. Segundo a então diretora, o principal motivo do encerramento dos escritórios foi a contenção de despesas, e, de acordo com a CPI do BNDES (BRASIL, 2017), os escritórios foram fechados porque não geraram retorno financeiro para o banco ou para o país<sup>4</sup>. Especificamente sobre a sede de Londres, conforme descrito no Relatório Anual Integrado do BNDES (2017b), a subsidiária BNDES PLC foi novamente transformada em BNDES Limited, e, em junho de 2017, estava em processo de dissolução.

No Brasil, o banco também fechou diversos escritórios para conter as despesas. Segundo o Relatório Anual Integrado do BNDES (2017b), o escritório de Belém - PA foi fechado; em Brasília, duas salas alugadas foram devolvidas; no Rio de Janeiro, foram devolvidos cinco andares do Edifício Ventura Corporate Towers; em São Paulo, foi realizada uma reforma no escritório próprio, a fim de aumentar sua capacidade e devolver um andar alugado. Ainda de acordo com o referido documento, todos os fechamentos, devoluções e reformas objetivavam a redução de despesas, e as decisões foram tomadas pela diretoria.

A seguir, apresentam-se e analisam-se gráficos que descrevem os valores de desembolsos, exportações e outras informações referentes ao período, que são relevantes para esta pesquisa.

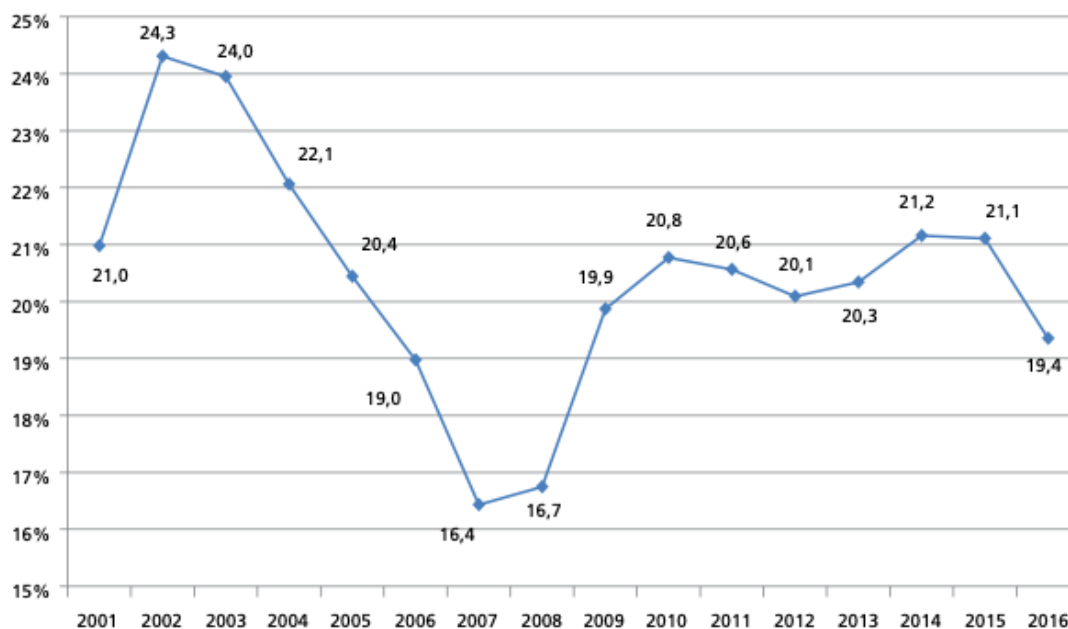
O Gráfico 28 comprova a expressiva diminuição dos desembolsos do banco entre 2016 e 2017. O decréscimo indica a ausência da utilização da instituição, o que pode configurar uma tentativa de supressão do banco pelo governo. Considerando a instituição como agente anticíclico, os valores poderiam ter sido utilizados em maiores quantidades, na busca por estabilidade econômica das empresas e, conseqüentemente, do país, ao

---

<sup>4</sup> Há poucas informações sobre esse fechamento. Segundo notas de imprensa, os funcionários seriam realocados no Brasil e desempenhariam as mesmas funções realizadas no exterior; contudo, não há fontes confiáveis que confirmem a continuidade desse trabalho.

contrário do que foi realizado no período. O gráfico também mostra que, durante o Governo Temer, os desembolsos do banco caíram abaixo da média mantida pelo Governo Lula, em anos anteriores (BNDES, 2017a).

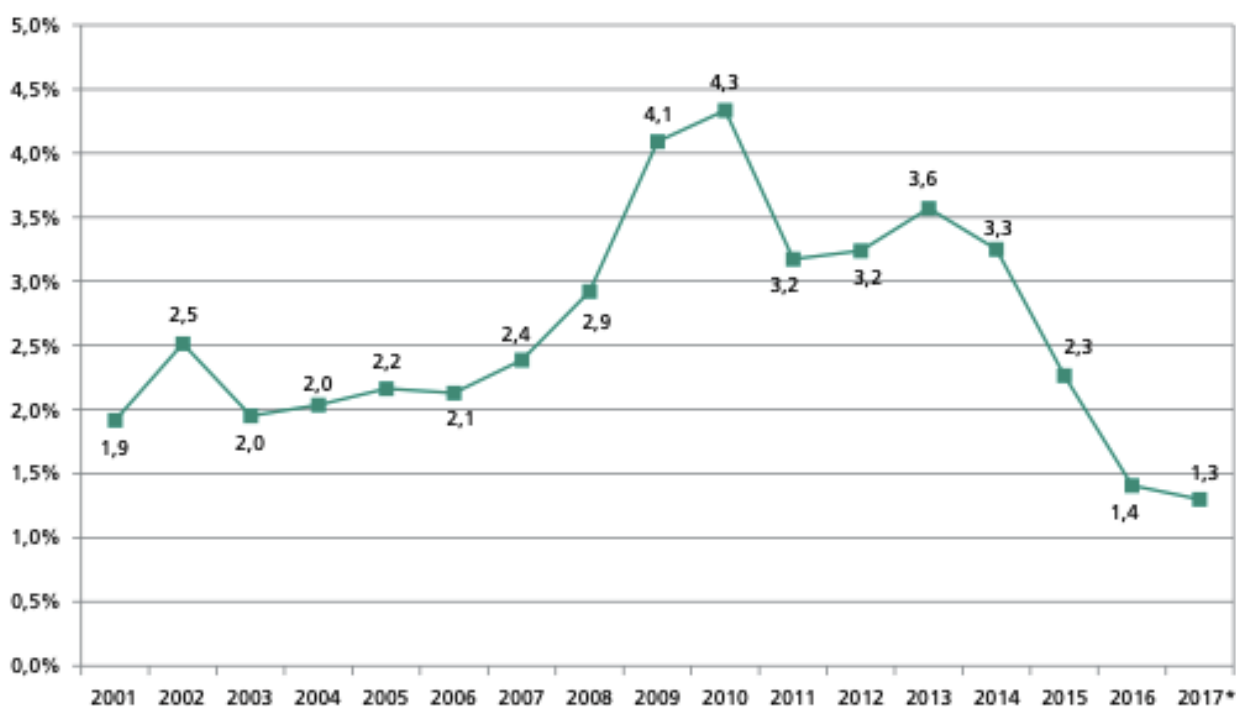
**Gráfico 28 - Participação do estoque de crédito do BNDES no estoque de crédito total da economia – 2001-2016 (%)**



Fonte: *Livro Verde* (BNDES, 2017a, p. 42).

Observando o Gráfico 29, pode-se afirmar que, a partir de 2015, há um brusco declínio nos desembolsos do banco em relação ao PIB. Cabe destacar que o Brasil, naquele momento, o Brasil passava por um período de grande instabilidade econômica e política, e, portanto, houve uma queda no PIB e, conseqüentemente, nos desembolsos realizados pelo banco. Porém, sendo o banco um agente anticíclico, seu papel, naquele período, poderia ter sido o de ampliar os desembolsos, como foi realizado em 2008 e 2009, a fim de tentar diminuir os efeitos da Grande Crise de 2008. Contudo, conforme gráfico, os desembolsos diminuíram. Dessa forma, conclui-se que o banco não foi utilizado conforme poderia, na atuação com agente anticíclico governamental (BNDES, 2017b).

**Gráfico 29 - Evolução dos Desembolsos do BNDES/PIB: análise do período entre 2001-2017 (em milhões R\$ - preços médios de 2017)\***



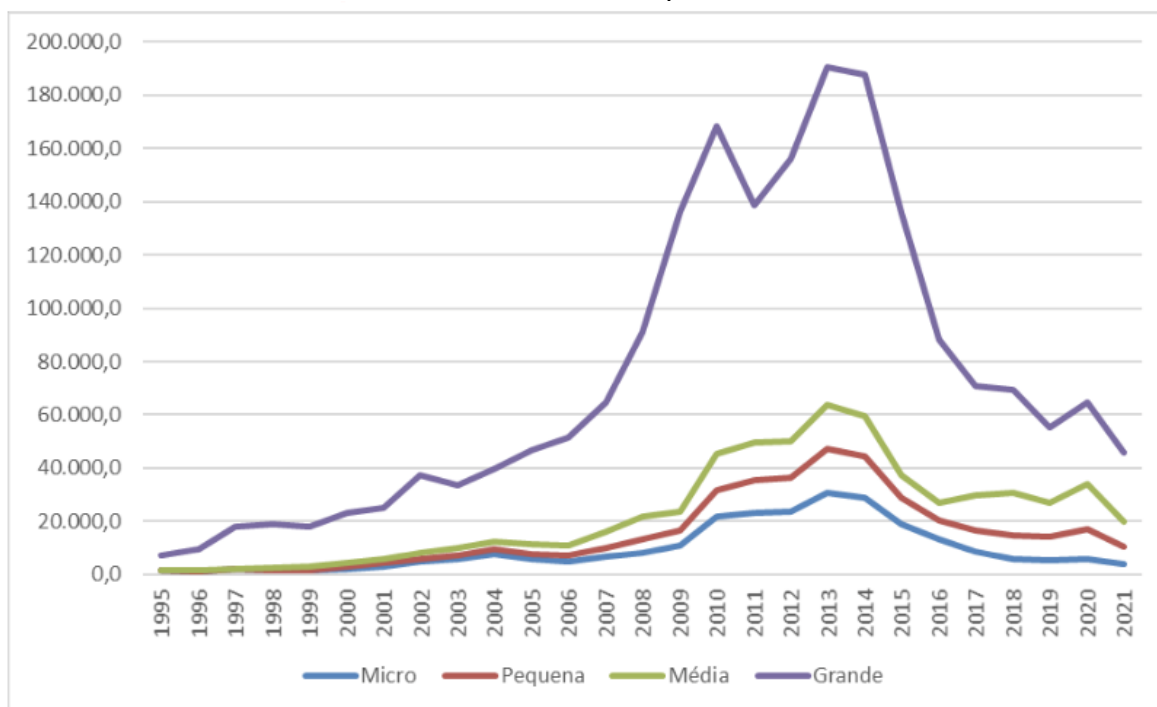
Fonte: BNDES (2017a, p.50).

Nota:\*Projeção para 2017.

Observando-se, agora, o Gráfico 30, é possível constatar que os desembolsos do BNDES sofreram grandes declínios durante o período em questão, tendo sido as grandes empresas as mais afetadas pela diminuição desses valores. Analisando o período entre 1995 e 2021, percebe-se que, durante o primeiro mandato do Governo Lula, houve um crescimento de 9% no apoio às grandes empresas; no segundo mandato, esse crescimento foi de 35%. No primeiro mandato do Governo Dilma, foi de 4%, e, no segundo mandato, os valores foram de -31%, ou seja, uma grande diminuição (CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022).

Já no Governo Temer, a diminuição foi de 10%, mesmo número verificado no Governo Bolsonaro. A partir de 2014, o gráfico evidencia um grande declínio nos desembolsos também para as micro, pequenas e médias empresas. Em 2021, durante o governo de Jair Bolsonaro, são observados os menores valores em relação a todos os portes de empresas (CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022).

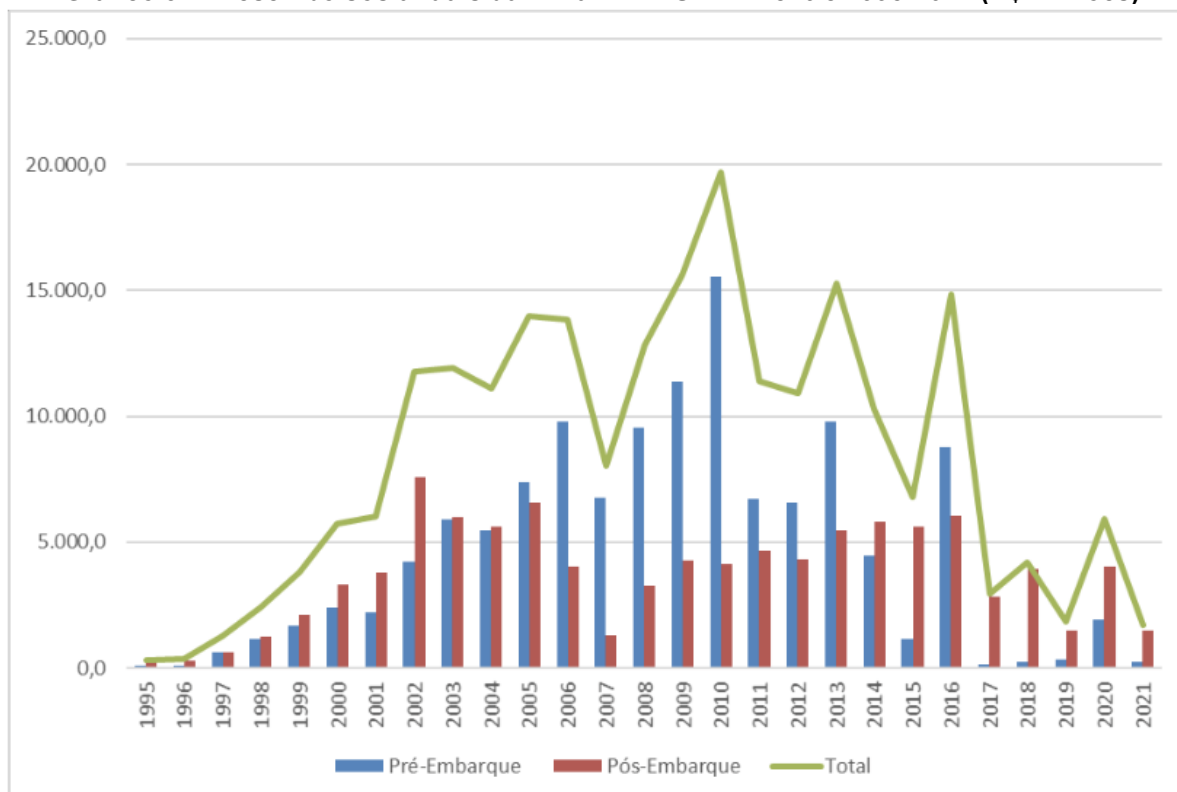
**Gráfico 30 - Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 (R\$ milhões)**



Fonte: Corrêa e Rogovschi (2022, p. 59).

Na análise do Gráfico 31, que compreende as duas linhas de exportação, pré-embarque e pós-embarque, destaca-se que, durante o Governo Temer, os valores chegaram aos mesmos números da década de 1990 (CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022). Especificamente em 2016, os desembolsos, tanto de Pré-embarque como de Pós-embarque, ainda eram estáveis; porém, em 2017 e 2018, os valores caíram significativamente. A linha de Pré-embarque foi ainda mais atingida: os valores quase chegam a zero. A linha de Pós-embarque também foi afetada; entretanto, ainda recebeu, ao menos, metade dos valores dos anos anteriores (CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022).

**Gráfico 31 - Desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021 (R\$ milhões)**



Fonte: Corrêa e Rogovski (2022, p. 57).

Diante do fato de que o banco é um instrumento governamental e de que a instituição fica à disposição do governo, que, por sua vez, possui uma margem na condução das políticas implementadas, conclui-se que a utilização do banco varia conforme o governo. Durante o Governo Temer, observa-se uma tentativa de desmonte do BNDES, tanto pelo processo de desinternacionalização quanto pela diminuição dos valores de desembolsos totais utilizados via banco. Analisando os dados disponíveis, pode-se constatar que, no governo Temer, além de ter havido a tentativa de esvaziamento do banco, pouca importância foi dada pelo governo à instituição, diminuindo, assim, seu poder de atuação.

Em um balanço geral, não apenas no que diz respeito à reorientação do BNDES utilizada no Governo Temer, nenhuma grande ação política ou plano foi instituída na busca pelo desenvolvimento, nem algo que pudesse ser enquadrado entre os elementos novo-desenvolvimentistas ou como papel estratégico do Estado, conforme proposto por Bresser-Pereira. As exportações, foco deste trabalho, caíram consideravelmente, e



nenhuma coordenação política ou acordo entre classes, buscando coesão, foram realizados. Políticas macroeconômicas, visando ao equilíbrio da taxa de câmbio ou ao combate aos efeitos da doença holandesa, também não foram propostas. Dessa forma, pode-se concluir que, no governo de Michel Temer, não se observam elementos do Novo Desenvolvimentismo ou da estratégia de desenvolvimento nacional.

#### 5.4 GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2022)

Este subcapítulo visa a apresentar as principais questões que envolvem o BNDES, principalmente no que se refere às linhas de exportação e de internacionalização de empresas, durante o governo de Jair Bolsonaro, compreendido no período entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022. Por fim, há uma breve análise das ações do governo, seguindo as principais diretrizes propostas por Bresser-Pereira, em sua teoria do Novo Desenvolvimentismo. É necessário reiterar que alguns fatores prejudicaram a qualidade da análise aqui apresentada, como a falta de dados econômicos do governo e do BNDES, as mudanças na metodologia empregada nos relatórios do BNDES, a pandemia de COVID-19, entre outros, além da agenda política e econômica seguida pelo então presidente.

Cabe pontuar, também, que a presente análise foi prejudicada, ainda, pela falta de dados e/ou pelo difícil acesso aos dados relacionados ao Governo Bolsonaro. Especificamente quanto aos dados do BNDES, o principal norteador desta pesquisa, destaca-se que a metodologia das análises publicadas e apresentação de informações sofreram mudanças, que se revelaram em difícil compreensão de dados ou ausência de tradicionais relatórios. Por exemplo, o *Livro Verde* do BNDES é um extenso relatório que mostra e analisando dados de forma anual ou bianual, mas o último relatório completo, localizado no site do BNDES, data de 2017.

Além da ausência desse importante relatório, entre 2018 e 2022, alguns outros relatórios anuais mais concisos também não foram encontrados. Dados brutos sobre a atuação do banco foram publicados no site da instituição, durante o governo. São de fácil acesso, mas de difícil compreensão. Outros relatórios anuais, como, por exemplo, o Relatório Anual de 2020 e 2021, têm poucas informações ou nenhum dado relevante

sobre as exportações do período, foco desta pesquisa. Destaca-se que, entre 2019 e 2022, período da gestão de Bolsonaro, o BNDES teve dois presidentes: Joaquim Levy e Gustavo Montezano (BNDES, [2022]).

De acordo com a pesquisa realizada por Almada, Amorim, Pinho e Silva (2022), um dos motivos para isso é o nível de transparência on-line do Governo Bolsonaro, considerado moderado. Em comparação a governos anteriores, o Governo Dilma, por exemplo, foi considerado de nível avançado, com 97% de transparência on-line das contas públicas. Já o Governo Bolsonaro apresentou 73% de transparência. Os autores destacam a opacidade dos dados em cerca de 26%, uma porcentagem significativa, sendo essa uma característica frequente durante o governo em questão, de acordo com os autores.

Outro ponto levantado pelos autores é, exatamente, a localização e a apresentação dos dados. Segundo seu estudo, o indicador “Informações sobre o funcionamento do governo” caiu cerca de 75%, se comparado ao Governo Dilma, caracterizando retrocesso e descaso na prestação de informações para a sociedade. As informações não estão concentradas em único portal ou site, sendo difícil sua localização e/ou estando totalmente dispersas. A pesquisa também revela que, no aspecto “Programas e projetos do governo”, o nível do Governo Dilma e do Governo Bolsonaro é igual, porém destaca, novamente, o difícil acesso aos dados, bem como aspectos técnicos, layout, organização, navegabilidade, entre outros. Por fim, no indicador “Ações e decisões governamentais”, algumas páginas não são atualizadas desde 2018, demonstrando falta de transparência e descaso. Dessa forma, confirmam-se algumas das dificuldades no acesso e na qualidade dos dados a respeito do Governo Bolsonaro (ALMADA; AMORIM; PINHO; SILVA, 2022).

Além da dificuldade de acesso aos dados, há outro ponto importante na análise do desempenho do BNDES: a agenda política e econômica adotada pelo Presidente. As diretrizes, nesses aspectos, têm caráter neoliberal, se comparadas aos governos anteriores, petistas. Há uma nova orientação política e econômica, inclusive para o BNDES, que ocasiona a redução da atuação do banco. Considerando-se que o banco é um aparelho governamental, sua atuação e sua utilização acontecem de acordo com o espaço que lhe é cedido pelo governo.

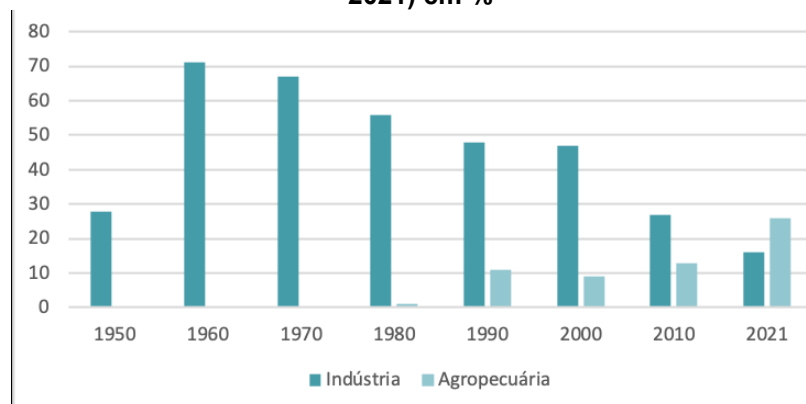
A partir de 2018, o BNDES priorizou o setor do agronegócio, em detrimento do setor industrial. Cabe lembrar que o banco foi criado nos anos 1950, para apoiar os setores de infraestrutura e industrial. Também se destaca que o setor agronegócio possui fundos de financiamentos no Banco do Brasil (WESTIN, 2022).

Atualmente, o Brasil passa por um processo de desindustrialização. Para reverter ou, ainda, equilibrar esse processo, o país deveria buscar políticas e investimentos maciços na área da indústria. Porém, observando-se que o Brasil não implementou uma política de longo prazo, o futuro do país fica reduzido a políticas de curto prazo, e a continuação das diretrizes fica à mercê das inclinações do próximo partido a ascender ao poder.

Considerando-se, também, que a indústria vive um momento de desaceleração e que o banco é um agente anticíclico, a lógica seria a de aumentar os investimentos na indústria. Contudo, conforme informações divulgadas pela Agência Senado, os investimentos na indústria diminuíram, enquanto, no agronegócio, aumentaram. Para a Agência Senado, o BNDES afirma que o objetivo do banco é “apoiar as diversas estruturas produtivas do Brasil, inclusive a agropecuária” e complementa que os investimentos no agronegócio são direcionados “à aquisição de bens industriais, sobretudo tratores, colheitadeiras, máquinas e equipamentos para o processamento agroindustrial, o que, associado à política de conteúdo mínimo local, tem direcionado a demanda à indústria brasileira” (WESTIN, 2022).

O Gráfico 32 destaca que, durante o Governo Lula, o BNDES desembolsou somente 9% para o agronegócio e 47% para a indústria. Já em 2021, no Governo Bolsonaro, a lógica dos desembolsos foi invertida, ficando 16% para a indústria e 26% para a agropecuária. Como o banco é um dos instrumentos do governo que intermedeiam ações governamentais, ficam claros o maior interesse pelo setor de agronegócio e o pouco interesse pelo setor industrial (BNDES, 2021; WESTIN, 2022).

**Gráfico 32 - Histórico dos investimentos totais do BNDES para Indústria e Agropecuária (1950-2021) em %**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Barboza *et al.*, (2021), e em Westin, (2022).

O Gráfico 33 mostra que, a partir de 2017, os investimentos na indústria reduziram-se à metade e que os investimentos em agropecuária se mantiveram estáveis. Entrevistado pela Agência Senado (WESTIN, 2022), o professor e cientista político José Alexandre Altahyde Hage destaca, justamente, a relação desproporcional nos investimentos. Segundo ele, a questão sensível não estava apenas no fato de o governo apoiar um setor que já é forte, como o agronegócio, mas na falta de apoio à indústria, que já passava por um momento problemático. Hage também sugeriu que fosse realizado um estudo minucioso, como o elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, na criação do BNDES, e que, a partir dele, fosse desenvolvida uma política de Estado para o desenvolvimento, incluindo o setor industrial (BNDES, 2021; WESTIN, 2022).

**Gráfico 33 - Desembolsos do BNDES para Indústria e Agropecuária 2014-2021 (em R\$ bilhões, atualizados pela inflação)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em Barboza *et al.*, (2021), e em Westin, (2022).

O gráfico 34, a seguir, revela uma ascensão no medidor econômico, de 2002 até 2011, com pequena queda em 2008, durante o Governo Lula. O ano de 2011, durante o Governo Dilma, é considerado o ápice do PIB, com US\$ 2,62 trilhões. A partir de 2012, o PIB entra em decréscimo, e, em 2020, verifica-se o pior índice do indicador, sendo de US\$ 1,450 trilhão (BANCO MUNDIAL, [2023]).



Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Mundial ([2023]).

Especificamente nas linhas BNDES EXIM Pré-embarque e Pós-embarque, durante o Governo Bolsonaro, destaca-se o decréscimo de 10%, se observadas empresas de grande porte, conforme mostra o Gráfico 29, referente aos desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 (R\$ milhões), na análise do Governo Temer. O número total de operações também sofreu queda, sendo 2021 o ano em que se constata menor valor de operações desde 2006 (CÔRREA; ROGOVSKI, 2022).

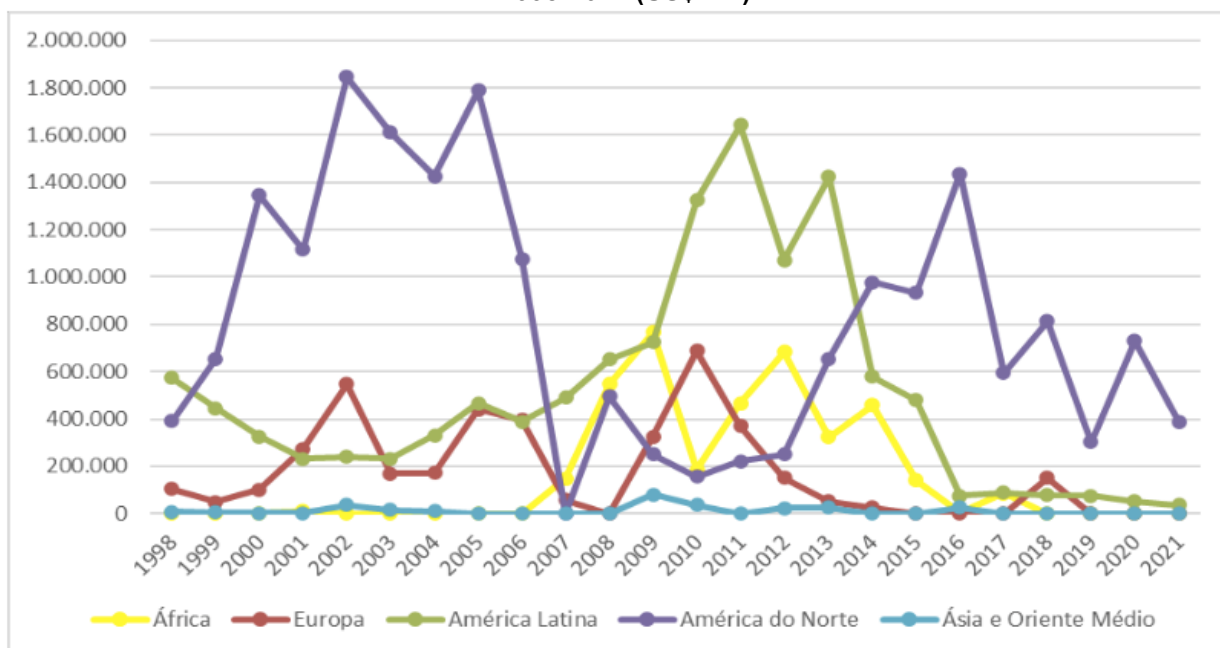
Também presente na análise do Governo Temer, o Gráfico 30, sobre os desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021 (R\$ milhões), evidencia que, em 2019, o número de desembolsos das linhas EXIM Pré-embarque e Pós-embarque eram pequenos; já em 2020, os números das duas modalidades crescem,

mas, em 2021, reduzem-se novamente. O principal fator para a queda, observada em diversas categorias, no número de operações e de valores, por exemplo, foi a pandemia de COVID-19 (CÔRREA; ROGOVSCHI, 2022).

Sabe-se que somente o aumento das exportações já impulsiona a internacionalização como processo espontâneo, gerado pelas empresas. Afirma-se, assim, que os efeitos mundiais da COVID-19 abalaram e prejudicaram os possíveis processos; contudo, não foram encontrados dados ou análises claras que mostrassem quantas e quais empresas buscaram o processo de internacionalização durante o período analisado.

No Gráfico 35, descreve-se a distribuição geográfica dos desembolsos do banco. Entre 2018 e 2019, durante o Governo Bolsonaro, há uma queda nas operações brasileiras para a América do Norte; já entre o final de 2019 e 2020, verifica-se uma recuperação nas exportações, porém há nova queda em 2021. A América Latina, parceiro histórico brasileiro, também está presente durante o período, porém com baixos valores de desembolsos (CÔRREA; ROGOVSCHI, 2022).

**Gráfico 35 - Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas entre 1998-2021 (US\$ mil)**



Fonte: Corrêa e Rogovschi (2022, p. 65).

A partir das informações do gráfico, conclui-se que os números de desembolsos e de operações do BNDES, durante a gestão de Jair Bolsonaro, foram muito reduzidos, quase ínfimos, se comparados aos de outros governos, como o de Lula, por exemplo. A reorientação do BNDES durante o período, com o aumento do apoio ao setor de agricultura e a diminuição do apoio à indústria, preocupou diversos grupos, principalmente o setor industrial (WESTIN, 2022; CORRÊA; ROGOVSCHI, 2022).

Perante a ótica Novo Desenvolvimentista, pode-se afirmar que o Governo Bolsonaro não se insere nas diretrizes propostas por Bresser-Pereira, como revisão das políticas macroeconômicas, equilíbrio na taxa de câmbio, aumento da poupança interna, entre outros. Na estratégia para o desenvolvimento proposta pelo mesmo autor, não se observaram ações e/ou políticas coordenadas, que buscassem o desenvolvimento do país nos setores econômico e político. Além disso, não foram lançados planos, programas ou ações que reivindicassem tecnologia ou avanços na educação, temas sensíveis para o desenvolvimento do país. Bresser-Pereira (2006a) sugere um pacto político para que seja possível governar de maneira efetiva e justa, porém o que foi constatado durante o período em questão foi a disseminação de *fake news* pelo próprio Presidente e dificuldade de acesso a dados básicos do governo (ALMADA; AMORIM; PINHO; SILVA, 2022).

## 5.5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE EXPORTAÇÃO E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO PERÍODO 2003-2020

Este subcapítulo apresenta a análise final da pesquisa, de acordo com as ações das políticas de exportação e de internacionalização, entre 2003 e 2020, a partir da ótica do Novo Desenvolvimentismo. Para tanto, expõem-se alguns gráficos, a fim de favorecer a interpretação e análise das informações.

A PITCE e a PDP (2008-2010), aplicadas durante o Governo Lula, bem como o PBM (2011-2014), aplicado no Governo Dilma, foram políticas e programas de caráter de desenvolvimento industrial, produtivo e tecnológico, que, no entanto, também enquadravam as exportações e o processo de internacionalização de empresas como atividades importantes para o desenvolvimento do país. Essas políticas tiveram êxito na

maioria dos objetivos traçados. O BNDES auxiliou, mediante as linhas disponíveis no banco e, especialmente no PBM, participou ativamente de sua construção e execução.

O Programa B+M, de 2016, aplicado durante o Governo Temer, foi uma iniciativa para aumentar a produção industrial; contudo, seus resultados não alcançaram nem os números, nem a profundidade esperada. Já durante o Governo Bolsonaro, não foi lançada nenhuma política, plano, programa ou ação de grande impacto nos setores de desenvolvimento industrial, tecnológico ou de exportação.

A Estratégia Brasileira de Exportações (EBE), do período de 2008 a 2010, teve o objetivo principal de apoiar as empresas exportadoras, bem como seu processo de internacionalização. O BNDES disponibilizou suas linhas EXIM Pré-embarque e Pós-embarque, entre outras, à execução da estratégia.

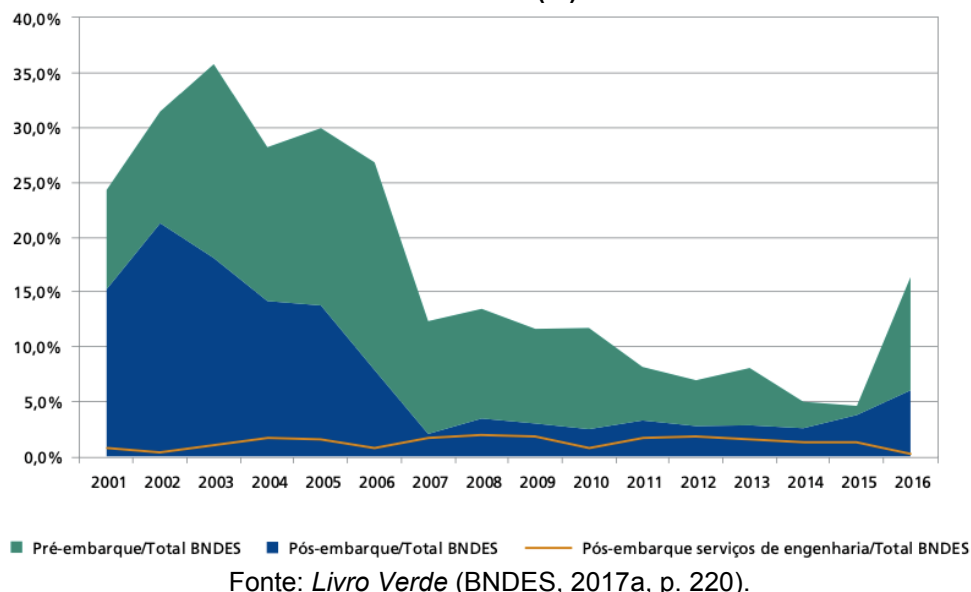
Por sua vez, o Plano Nacional de Exportações (PNE) foi criado em 2015 e vigorou até 2018, durante o Governo Dilma e, posteriormente, o Governo Temer. Seus objetivos eram aumentar o comércio internacional do Brasil, agregar valor aos produtos brasileiros, diversificar a pauta exportadora e investir em desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 2015).

Conforme anteriormente apresentado, cada política e/ou programa teve seus objetivos e sua forma de execução. O BNDES participou da maioria das ações implementadas, mediante sua linha BNDES-EXIM. Especificamente durante o Governo Lula, houve a criação da Linha de Internacionalização de Empresas do BNDES, que se tornou possível devido às alterações realizadas no estatuto do banco, com destaque para as modificações de 2002 e 2007. Os gráficos a seguir apresentam informações relevantes sobre as exportações no período entre 2003 até 2021.

No Gráfico 36, verifica-se que o setor de exportação correspondeu, em 2003, a cerca de 36% de todos os desembolsos no banco. Já no segundo mandato de Lula e no Governo Dilma, entre 2007 e 2016, os desembolsos reduziram-se a cerca de 9,8%. De acordo com o BNDES, o Pré-embarque configura-se como a linha de exportação que têm maior participação nos financiamentos (BNDES, 2017a).

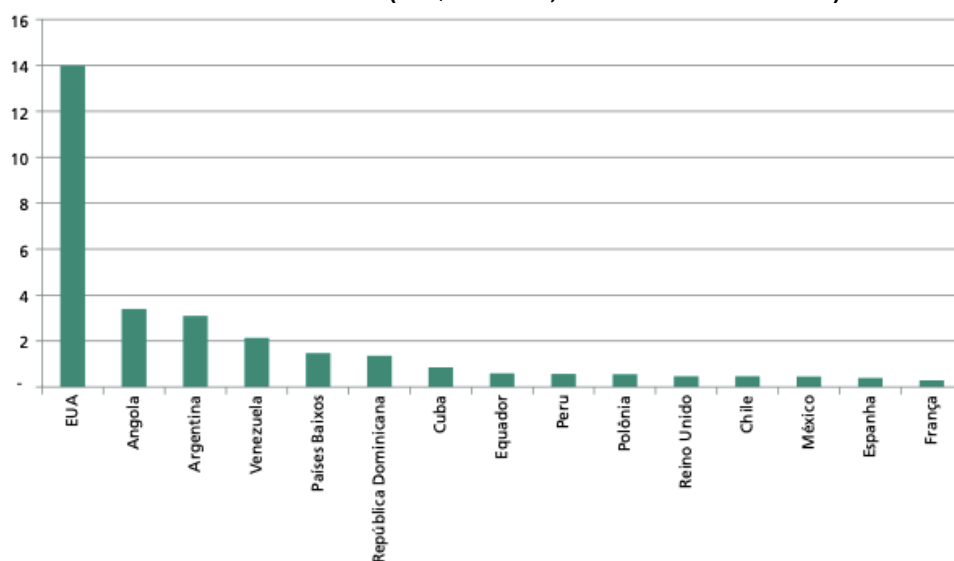


**Gráfico 36 - Participação do apoio à exportação em relação ao total desembolsado pelo BNDES – 2001-2016 (%)**

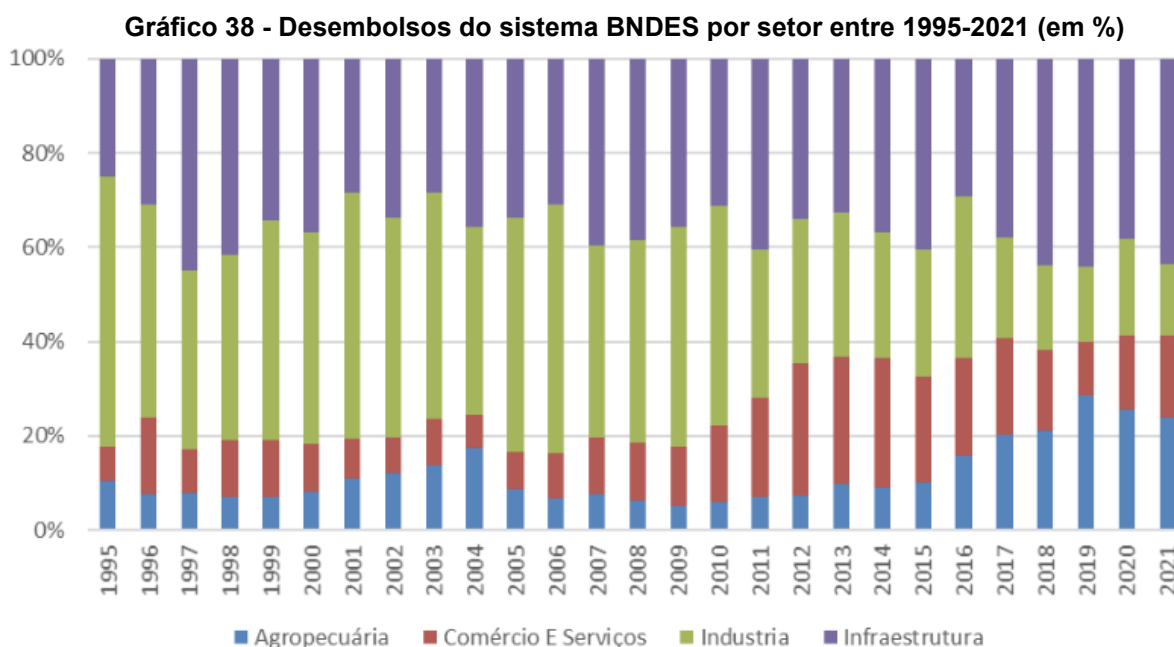


Em relação às regiões de exportação, o Gráfico 37 demonstra que o principal destino das exportações brasileiras ainda são os Estados Unidos, devido, principalmente, à localização. Em seguida, aparecem países africanos e latino-americanos. De acordo com o BNDES (2017a), desde 2001, o banco auxiliou as exportações para 45 países. Ressalte-se que o gráfico compreende o período dos Governos Lula e Dilma.

**Gráfico 37 - Países de destino das exportações brasileiras apoiadas pelas linhas Pós-embarque do BNDES – 2001-2016 (US\$ bilhões, em valores correntes)**



Quanto aos setores dos desembolsos do BNDES, a saber: agropecuária, comércio e serviços, indústria e infraestrutura, houve oscilações nos destaques, desde 1995 até 2021. O Gráfico 38 apresenta informações relevantes a respeito do histórico do banco. Durante o Governo Lula, o setor que mais recebeu desembolsos foi o de infraestrutura, seguido pelo da indústria. Durante o Governo Dilma, infraestrutura teve destaque, e o segundo lugar oscilou entre os setores de comércio e serviços e de indústria. No Governo Temer, infraestrutura retoma o primeiro lugar nos desembolsos, e, no Governo Bolsonaro, infraestrutura continuou em primeiro lugar. Contudo, salienta-se que há duas movimentações atípicas: a grande queda no financiamento da indústria e o aumento expressivo do financiamento da agropecuária.



Fonte: Corrêa e Rogovschi (2022, p. 65).

Considerando-se que o Novo Desenvolvimentismo envolve uma estratégia nacional de desenvolvimento e que uma forte inserção na competição internacional e crescimento econômico fazem parte da estratégia, as exportações são atividades de extrema relevância. Alguns fatores são imprescindíveis para o êxito da estratégia, visando ao desenvolvimento, como coordenação política e cooperação política e entre classes sociais.

O papel do Estado também é relevante na execução das tarefas citadas, pois é o intermediário entre governo, empresas, trabalhadores e classes sociais (BRESSER-PEREIRA, 2009). Além disso, pode-se destacar-se aqui que um dos objetivos desta pesquisa é mostrar o papel do Estado como intermediador entre governo e empresas, sendo o governo representado pelas ações do BNDES de incentivo às exportações e à internacionalização de empresas, bem como às empresas que, como exportadoras, buscam novo espaço na competição internacional e no exterior.

De acordo com Rocha (2018, p. 83), o Estado assume um novo papel, diferente do que o papel adotado nos anos 1940. No Desenvolvimentismo, por exemplo, o novo papel do Estado é “estratégico” e deve assegurar uma estrutura macroeconômica que incentive o desenvolvimento, além de outras tarefas.

No Governo Lula, evidenciaram-se algumas ações na busca dessa coordenação política e também entre as classes sociais, o que Bresser-Pereira afirma ser tão importante para a grande estratégia em favor do desenvolvimento. Contudo, ainda não foram suficientes. Outro ponto é a relevância da macroeconomia, pois, ainda que, durante o Governo Lula, tenham sido criados planos de ação para o desenvolvimento industrial, as políticas macroeconômicas não incrementavam esse setor. Um dos setores mais favorecidos com a política macroeconômica adotada no período foram as *commodities*, por exemplo.

Durante o Governo Dilma, algumas ações iniciadas no Governo Lula foram continuadas, porém a coordenação política e de classes tornou-se mais escassa diante do contexto político e econômico da época, principalmente se observados acontecimentos do segundo mandato e a própria interrupção desse mandato. A questão macroeconômica adotada na época também não atendeu plenamente aos aspectos propostos no Novo Desenvolvimentismo.

Por sua vez, o Governo Temer enfrentou diversas adversidades políticas e econômicas durante os dois anos de gestão. No BNDES, ocorreram três mudanças de presidência ao longo de dois anos, além do fechamento de unidades nacionais e do encerramento de atividades no exterior, como os escritórios de Joanesburgo e Montevideu e da subsidiária de Londres. Há, também, grande queda nos desembolsos da linha BNDES-EXIM Pré-embarque e Pós-embarque. Durante o Governo Temer,

poucas ações podem ser consideradas como coordenadas, e, além disso, não há características do Novo Desenvolvimentismo presentes na forma de governar e nas ações realizadas pelo então governo.

Por fim, o Governo Bolsonaro foi marcado por ausência de políticas, planos e/ou programas em prol da exportação e da internacionalização de empresas, de políticas industriais, escassez na produção e na publicação de dados referentes ao governo e suas ações, efeitos globais da pandemia de COVID-19. O governo também pode ser dividido em dois momentos: “antes” da pandemia e “durante” esse evento. No período anterior, observou-se alguma lenta recuperação nas exportações e nos desembolsos do BNDES, conforme mostra os gráficos 29, referente aos desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 e 30, sobre os desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021.

Especificamente no BNDES, ocorreram algumas mudanças na metodologia e na divulgação de dados: alguns relatórios anuais foram publicados segundo padrões dos anos anteriores, e outros foram publicadas conforme novas diretrizes. Entretanto, verificou-se que as publicações apresentavam dados reduzidos. Como exemplo, o tradicional “*Livro Verde* do BNDES”, um compilado de informações, gráficos e análises de todo o ano, contendo quase 300 páginas, não é publicado desde 2018. Além disso, durante o Governo Bolsonaro, também se constatam duas correntes importantes: a coadjuvância do banco para com o governo e a reorientação do banco, beneficiando o agronegócio em detrimento da indústria.

Conclui-se, assim, que, sob o ponto de vista do Novo Desenvolvimentismo, o Governo Bolsonaro não preenche requisitos como coordenação política, pacto entre classes sociais, elementos de desenvolvimento na educação e tecnologia, papel estratégico do governo, políticas macroeconômicas, taxa de câmbio, crescimento econômico, competição internacional, entre outros.

Ainda é possível destacar a diferença entre política de Governo e de Estado, que também é um ponto importante, permeando os quatro governos analisados neste estudo. Para que se sigam elementos do Novo Desenvolvimentismo, é necessário que se estabeleça uma política de longo prazo – por exemplo, de 25 ou 30 anos –, ou seja, uma política de Estado. As políticas de governo duram, geralmente, quatro ou, no máximo,

oito anos, um curto período para que se cumpram metas ou se gerem as mudanças referidas pelo Novo Desenvolvimentismo. No Governo Lula, evidenciam-se alguns elementos; no Governo Dilma, há poucos; porém, nos governos Temer e Bolsonaro, há pouquíssimos ou nenhum dos elementos indicados na estratégia do Novo Desenvolvimentismo.

Especificamente quanto ao BNDES, o banco foi bastante utilizado durante o Governo Lula, inclusive com a abertura de escritórios no exterior. No Governo Dilma, algumas políticas tiveram continuidades na instituição, e algumas ações continuaram ativas. Já no Governo Temer, o banco passa por um processo de desinternacionalização e sofre com a mudança de três presidentes em apenas dois anos, além de problemas internos. Chegando ao Governo Bolsonaro, constata-se uma nova orientação, nunca ocorrida, com o crescimento do apoio ao setor do agronegócio. Considerando-se que esse mesmo setor já recebia apoio do Banco do Brasil e que o BNDES foi uma instituição criada para apoiar a indústria, esse processo representa uma crise nas funções tradicionais da instituição.

Por fim, como objetivo do presente subcapítulo foi o de realizar uma análise das políticas de exportação e internacionalização de empresas compreendidas no período de 2003 a 2022, conclui-se que, durante os governos Lula e Dilma, algumas das políticas implementadas obtiveram êxito nessa questão. Os números evidenciados nos gráficos também mostram relações positivas de comércio exterior e internacionalização de empresas. Já nos governos Temer e Bolsonaro, essas áreas não receberam atenção por meio de políticas ou planos.

## 6 CONCLUSÃO

A partir dos principais objetivos da pesquisa, o presente capítulo busca finalizar o estudo e apresentar as conclusões gerais. O objetivo principal, investigar a relação entre o Novo Desenvolvimentismo e as políticas de exportação e internacionalização de empresas brasileiras, no período de 2003 e 2020, foi alcançado com sucesso, podendo-se concluir que a relação é positiva, considerando-se que as duas ações são deveras importantes para o país, no que tange ao comércio doméstico e internacional, além de outros benefícios.

Em relação ao primeiro objetivo específico, investigar o papel do BNDES como instrumento de desenvolvimento, sob a ótica da teoria novo-desenvolvimentista proposta por Bresser-Pereira, infere-se que o banco é um instrumento importante, porém seu potencial é muito maior do que revela aquilo que foi explorado pelos governos. Quanto ao segundo objetivo específico, descobrir as ações que foram realizadas para fomentar as exportações e o processo de internacionalização de empresas brasileiras durante os governos Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, descobriu-se que os dois primeiros governos citados foram mais incisivos nesse setor, já os dois últimos foram descuidados nesse setor.

Antecipadamente, conclui-se que há uma relação importante entre Novo Desenvolvimentismo e as políticas de internacionalização; porém, as ações ainda carecem de fortalecimento. É necessário, também, que haja interesse por parte do Estado, ou seja, desenvolvimento de uma política de Estado, a longo prazo, robusta, que envolva as duas bases citadas.

Durante a realização deste estudo, foi possível observar-se que o BNDES teve um papel importante, como mediador, para a realização das políticas de exportações e, principalmente, para o processo de internacionalização do país, especialmente a partir de 2002 e 2007, diante de duas alterações decisivas no estatuto do banco. O financiamento internacional, autorizado após a alteração, representou um elemento importante para a política de internacionalização das empresas brasileiras.

A análise minuciosa, realizada por governo, possibilitou que se percebesse a articulação entre políticas de exportação, de internacionalização e de desenvolvimento e

o papel do BNDES em sua realização, bem como na mediação. Raúl Prebisch, em documento de 1949, já destacava a importância do comércio exterior para o desenvolvimento nacional. Além disso, o conceito de Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira pode ser aplicado e analisado nas políticas de internacionalização utilizadas durante o Governo Lula e, em certa medida, continuadas durante o Governo Dilma, pela relação entre desenvolvimento e comércio exterior, tratadas nos primeiros capítulos da pesquisa. Ainda, verificaram-se alguns pequenos indícios da estratégia proposta pelo economista no Governo Lula, porém, sendo incipientes e tímidas, não se configuram como, realmente, uma estratégia nacional. Entretanto, entre os quatro governos analisados, o Governo Lula é o que mais se aproxima à ideia proposta pelo Novo Desenvolvimento.

Retomam-se, também, as hipóteses para análise e conclusão. No que diz respeito à primeira hipótese, relação entre as políticas de exportação e internacionalização e os elementos presentes no Novo Desenvolvimentismo, afirma-se que tais políticas, de fato, relacionam-se a alguns critérios do Novo Desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira, considerando-se, por exemplo, que as exportações são um item importante para a balança comercial do país, bem como para o processo produtivo e a geração de empregos, entre outros.

Relativamente à segunda hipótese, o banco como instrumento de desenvolvimento, pôde-se constatar que o BNDES foi um instrumento utilizado na busca pelo desenvolvimento, mas que, apesar disso, o potencial da instituição é muito maior do que lhe foi atribuído. O papel do banco destacou-se nos governos petistas: no Governo Lula, verifica-se a criação da linha de internacionalização da instituição e, no Governo Dilma, a atuação do banco, inclusive na formulação de políticas e na execução, como o Plano Brasil Maior. Já no Governo Temer, o banco passou por um processo de desinternacionalização, ou seja, fechamento de suas três atividades no exterior, com a alegação de corte de custos, e, no Governo Bolsonaro, houve uma reorientação do banco, com inversão nos desembolsos – por exemplo, diminuição do apoio à indústria e aumento do apoio ao agronegócio –, considerando-se, ainda, os efeitos globais da pandemia de COVID-19. Dessa forma, conclui-se que, se utilizado de forma mais

direcionada pelo governo, o banco pode contribuir ainda mais na busca pelo desenvolvimento nacional.

No que se refere à terceira hipótese, o preenchimento, pelas ações do Governo Lula, de alguns requisitos do Novo Desenvolvimento, conforme apresentado no capítulo específico, durante esse governo, diversas políticas foram lançadas no intuito de fomentar a exportação. Essa e outras políticas preenchem alguns requisitos da estratégia proposta por Bresser-Pereira, pois Lula esboçou uma tentativa de coordenação política e econômica, mais observada no segundo mandato, porém ainda sem, de fato, concretizar uma coordenação como citada na estratégia do economista. Também incentivou algumas políticas industriais, conforme anteriormente citado; porém, a taxa de câmbio e as políticas macroeconômicas aplicadas não favoreciam tanto esse setor, e, nesse momento, o setor mais favorecido foi o agrícola. Além de incentivar outros, como exportação e internacionalização de empresas, também favoreceu os setores de tecnologia e inovação e de educação. Questões presentes na estratégia, como políticas macroeconômicas e combate aos efeitos da doença holandesa, por exemplo, foram pontos tangenciados. Todavia, em um balanço geral dos governos analisados, verifica-se que foi o que mais avançou nas ações de fomento a exportações e em seus resultados no comércio exterior, conforme inferido em gráficos apresentados.

Quanto à quarta hipótese, que se referia ao fato de algumas ações realizadas durante o Governo Dilma também preencherem alguns requisitos citados na teoria de Novo Desenvolvimentismo, observou-se que, de fato, houve uma tentativa de coordenação política e econômica e continuidade em algumas ações de seu antecessor, porém muito incipientes e insuficientes para serem enquadradas na estratégia proposta por Bresser-Pereira.

Quanto à quinta hipótese, confirmou-se que, durante o Governo Temer, não foram estabelecidas políticas e coordenação suficientes de desenvolvimento. O cunho político e econômico desse governo não coincidia com ações estatais de desenvolvimento ou papel maior do Estado. As exportações caíram drasticamente, e a reorientação do BNDES também não auxiliou na busca pelo desenvolvimento. Dessa forma, pode-se afirmar que o Governo Temer não preenche requisitos presentes no Novo desenvolvimentismo.



Considerando-se, finalmente, a sexta hipótese, também se confirmou que o Governo Bolsonaro não estabeleceu políticas segundo o parâmetro do desenvolvimento ou do Novo Desenvolvimentismo. Para além de fatores causados pela pandemia do COVID-19, a gestão foi marcada por diversas tensões entre governo e sociedade, por omissão e manipulação de informações e dados, por retrocessos e por disseminação de *fake news*. Portanto, afirma-se que as políticas realizadas no Governo Bolsonaro não vão ao encontro dos elementos do Novo Desenvolvimentismo.

Ainda, como limitações deste estudo, destacam-se as críticas ao Novo Desenvolvimentismo e a restrição de dados a partir de 2016, e, para trabalhos futuros, pode-se considerar a importância do estudo de políticas industriais para o desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana; LIMA, Luís Afonso Fernandes; RIBEIRO, Elton. **Internacionalização de empresas**: experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2011.

ALÉM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. 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.

ALÉM; Ana Claudia; MADEIRA, Rodrigo. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. *In*: ALEM, Ana Claudia; GIAMBIAGI, Fábio (org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 39-56.

ALMADA, Maria Paula; AMORIM, Paula Karini; PINHO, Maria Dominguez C.; SILVA, Claudia Regina de Sousa e. A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 169-199, jan./mar., 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/vyRJCLtvB4Y5qmmPdKjNJZx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2023.

ALVES, Tamires Spier. Análise das ações do BNDES como política governamental de internacionalização de empresas brasileiras sob a luz da economia política internacional (2003-2010). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CIÊNCIA NA ERA DAS PANDEMIAS: OLHARES TRANSDISCIPLINARES SOBRE DESAFIOS GLOBAIS, 8., 2021. **Anais [...]**. Belo Horizonte: abr. 2021. Disponível em: <https://www.encontro2021.abri.org.br/>. Acesso em: 06 ago. 2023.

ANTUNES, Diogo de Carvalho. **As contrapartidas na política industrial do governo Lula**. 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2013/DIOGO%20DE%20CARVALHO%20ANTUNES%20SILVA.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Bancos de Desenvolvimento**. [2022]. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bd.asp>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Dados**. 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Desembolso Mensal nas modalidades pós-embarque e pré-embarque**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023a. Disponível em: <https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos>. Acesso em: 2 jun. 2023

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Por financiamento exportação do produto EXIM**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023b.

Disponível em:

<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos/resource/72af402b-4e1f-4049-ac0b-ae30f84c7228>. Acesso em: 02 jun. 2023

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Desembolso Anual na modalidade pós-embarque**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023c.

Disponível em: <https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos-pos/resource/c6635ce2-5c40-43e5-bdac-b5e6af491ee2>.

Acesso em: 02 jun. 2023

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Por setor BNDES - Desembolsos**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023d. Disponível em:

<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos/resource/fdff0dc6-6d59-4be1-8900-9c0c27bb3ded>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Por porte de empresa - Desembolsos**. Rio de Janeiro: BNDES 2023e. Disponível em:

<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos/resource/983e5636-8688-4313-8634-45202d02b60b>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Por quantidade de operações por instituição**. Rio de Janeiro: BNDES 2023f. Disponível em:

<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos/resource/61d14a67-c74b-4806-ac9a-ef8995593c48>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Estatísticas Desembolsos MPME**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023g. Disponível em:

<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos-mpme>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Livro Verde**: nossa história tal como é. Rio de Janeiro, BNDES, 2017a. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697?&locale=pt\\_BR](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697?&locale=pt_BR). Acesso em: 03 jul. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Relatório Anual Integrado 2017**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017b. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15220>. Acesso em: 01 jun. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.

**Apresentação Institucional Área Financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

Disponível em:

[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/mp\\_resa/download/AF\\_DEPCO\\_Portugues.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/mp_resa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf). Acesso em: 03 jan. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** um banco de história e de futuro. 60 anos. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em:  
<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>. Acesso em: 12 maio 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**BNDES 50 anos.** Brasília, DF, 2002. Disponível em:  
[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro50anos/Livro\\_Apresentacao.PDF](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.PDF). Acesso em: 03 jan. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**BNDES e suas controladas.** Relatório da Administração - Exercício de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mar. 2022. Seção 1, p. 25. Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=25&data=21/03/2022&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 01 jun. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Áreas de atuação.** Exportação e Inserção Internacional. Rio de Janeiro: BNDES, [2022]. Disponível em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br). Acesso em: 03 jan. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Missão, Visão e Valores.** Rio de Janeiro: BNDES, [2023]. Disponível em:  
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/planejamento-corporativo/missao,-visao-e-valores>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Participações Acionárias – Histórico da Carteira.** Rio de Janeiro: BNDES, [2023]. Disponível em: <https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/renda-variavel/resource/10ff2d60-02d1-4619-8e42-24fc2a5927dd>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Por setor BNDES – Desembolsos.** Rio de Janeiro: BNDES, [2023]. Disponível em:  
<https://dadosabertos.bndes.gov.br/dataset/desembolsos/resource/fdff0dc6-6d59-4be1-8900-9c0c27bb3ded>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Relatório Anual 2022.** Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em:  
<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22885>. Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Relatório Anual 2021.** Rio de Janeiro: BNDES, 2021. Disponível em:  
<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22344>. Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES.  
**Relatório Anual 2020.** Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em:

[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Hotsites/Relatorio\\_Anual\\_2020/src/index.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2020/src/index.html). Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório Anual 2015**. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8574>. Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório Anual 2014**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5342>. Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório Anual 2011**. Rio de Janeiro: BNDES, 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/930>. Acesso em: 01 jun 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Taxa de longo prazo**. Rio de Janeiro: BNDES, [2017]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/tlp-taxa-de-longo-prazo>. Acesso em: 05 ago. 2023.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; FURTADO, Maurício. HUMBERTO, Gabrielli. As implicações monetárias do BNDES: uma abordagem didática. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 1-26, 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/21021>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; FURTADO, Maurício. HUMBERTO, Gabrielli. **A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer?** BNDES, 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14620>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O pensamento estruturalista de Celso Furtado e sua atualidade no centenário de seu nascimento. **Revista Política**, Brasília, n. 7, p. 14-25, jan./ jun. 2021. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/Revista-Politica-07-Portugues.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Do “Manifesto Latino-Americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. **Revista de Economia Contemporânea** Rio de Janeiro, v. 1, n. 24, p. 1-25, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/jLtLx335tRMr6yhMFYySBhL/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 97, p. 173-194, abr. 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; BÁRBACENA, Alicia; TORRES, Miguel. El pensamiento de la CEPAL (2009-2018): hacia una estrategia neoestructuralista de desarrollo basada en

un enfoque de derechos. **El trimestre economico**, Ciudad de México, v. 89, n. 353 ene./mar. 2022. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-718X2022000100073](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2022000100073). Acesso em: 01 jul 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.041, de 8 de fevereiro de 2007**. Institui a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, cria o Comitê Nacional de Biotecnologia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6041.htm#:~:text=O%20objetivo%20geral%20da%20Pol%C3%ADtica,a%20capacidade%20de%20inova%C3%A7%C3%A3o%20das](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6041.htm#:~:text=O%20objetivo%20geral%20da%20Pol%C3%ADtica,a%20capacidade%20de%20inova%C3%A7%C3%A3o%20das). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018**. Estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil; institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística; dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas; e altera as Leis n. 9.440, de 14 de março de 1997, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e o Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13755.htm). Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º. do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n. 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º. , 6º. , 7º. , 8º. , 9º. , 10 e 16 da Lei n. 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004**. Altera a Lei n. 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei n. 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei n. 10.176, de 11

de janeiro de 2001, dispendo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11077.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.077%2C%20DE%2030,automa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11077.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.077%2C%20DE%2030,automa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..) Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L10.973compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.973compilado.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Nacional de Exportação.** 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/ascom/PNCE/PNEa\\_-a\\_2015-2018.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/ascom/PNCE/PNEa_-a_2015-2018.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Estratégia Brasileira de Exportação.** 2008. Disponível em: [https://www.comexresponde.gov.br/portalmidic/arquivos/dwnl\\_1220468182.pdf](https://www.comexresponde.gov.br/portalmidic/arquivos/dwnl_1220468182.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Rota 2030: Mobilidade e Logística.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 23 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota-2030-mobilidade-e-logistica>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final da CPI do BNDES** (Requerimento n. 375/2017-SF). Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2109&tp=4>. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Rota 2030 - Mobilidade e Logística.** Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota-2030-mobilidade-e-logistica>. Acesso em: 03 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo Desenvolvimentismo: um segundo momento do estruturalismo latino-americano. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-20, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desenvolvimentista. **Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 73, p. 231-256, 2019. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2019/350-Modelos-Estado-desenvolvimentista-UFPR-FOR.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria Novo-Desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina**. 2012a. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do\\_velho\\_novo\\_desenvolvimentismo.CCF.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *In*: PRADO, Luiz Carlos D. (org.). **Ensaio em Comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, p. 1-24, 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, março, 2012b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4qQMsN3p95dhJXwLGW693Wv/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, estado-nação e revolução capitalista**. São Paulo: FGV-EESP, 2010. Disponível em: [https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2013/442a-Estado-na%C3%A7%C3%A3o\\_revolu%C3%A7%C3%A3o-capitalista-TD-272.pdf](https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2013/442a-Estado-na%C3%A7%C3%A3o_revolu%C3%A7%C3%A3o-capitalista-TD-272.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição**: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em: [https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/3384724/mod\\_resource/content/0/Bresser-Pereira-1.pdf](https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/3384724/mod_resource/content/0/Bresser-Pereira-1.pdf). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Escola de Economia de São Paulo**. Textos para Discussão, dez. 2006a. [s.l.] dez. 2006a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>. Acesso em: 07 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./-jun. 2006b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/HKWqjwTYm5N77HqsPVYsPkk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 ago. 2023.



BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_a\\_crise\\_da\\_america\\_latina\\_consenso\\_de\\_washington\\_ou\\_crise\\_fiscal.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_a_crise_da_america_latina_consenso_de_washington_ou_crise_fiscal.pdf). Acesso em: 02 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; JABBOUR, Elias; DE PAULA, Luiz Fernando. O *catching-up* da Coreia do Sul e da China: uma análise novo-desenvolvimentista. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 40, n. 2, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/p9tZnCmvpMTSz4FBsgRwZzQ/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRITO, Leonardo Leonidas de. Subdesenvolvimento e dependência: a crítica ao “neodesenvolvimentismo” no Brasil recente (2004-2016). **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 29, p. 9-38, maio-ago. 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/390>. Acesso em: 7 ago. 2023.

CARTEMOL, Fabrício. O BNDES e o apoio às exportações. *In*: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio (org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CARTEMOL, Fabrício. BNDES-EXIM: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 3-30, dez. 2005. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Exportacao/200512\\_5.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Exportacao/200512_5.html). Acesso em: 03 jan. 2022.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>. Acesso em: 07 ago. 2023.

CASTELLI, Jonattan Rodriguez. **A trajetória dependente da política de inovação brasileira (1995- 2012)**: hábitos de pensamento e enraizamento institucional. 2017. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172637>. Acesso em: 14 out. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). História da CEPAL. [2022]. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal>. Acesso em: 14 out. 2023.

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

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014.

CHANG, Ha-Joo. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. São Paulo: Cultrix, 2013.

CHANG, Ha-Joo. **Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Dossiê: Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 21-34, jan. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jxY9NqgCYnFHQZ4CjrC9spz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **História da CEPAL**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal>. Acesso em: 01 ago. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Progreso técnico y cambio estructural en América Latina**. 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/20122>. Acesso em: 7 ago 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de desempenho de Brasil Mais Produtivo**. Brasília: CEPAL, IPEA, 2018.

CORRÊA, Gabriela Tamires Rosa. Henrique Jorgielewicz, ROGOVSCHI. A instrumentalização do BNDES no Governo Lula. ZIZ: **Revista Discente de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 1, n.2, 2022; pp. 47-73. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/53503>. Acesso em: 7 ago. 2023.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 130-146, jan./mar. 2017.

DE TONI, Jackson Silvano. Prefácio. In: HENKIN, Hélio (org.). **Política Industrial e Internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

DINIZ, Adriana Nascimento. **BNDES**: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização: 1952- 2002. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

FAJNZYLBBER, Fernando. Industrialization in Latin America: from the “black box” to the “empty box”: a comparison of contemporary industrialization patterns. **Cuadernos de la CEPAL**, Santiago, n. 60, jul. 1990. Disponível em: <https://ideas.repec.org/b/ecr/col111/27811.html>. Acesso em: 10 maio 2023.

FAJNZYLBBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FIORI, José Luís. Estado e Desenvolvimento. **Brasil 247**, 14 maio 2020. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/IEnaMidia/05/Brasil247%2014-05%20Jos%C3%A9%20Lu%C3%ADs%20Fiori.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

FIORI, José Luís. A miséria do “novo desenvolvimentismo”. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 nov. 2011. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5334](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5334). Acesso em: 15 jul. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo**: A Construção do Conceito. Brasília: Ipea. 2016. (Texto para discussão). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td\\_2103.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-256. Disponível em: [https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/genese\\_e\\_precursores\\_do\\_desenvolvimentismo\\_no\\_brasil.pdf](https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/genese_e_precursores_do_desenvolvimentismo_no_brasil.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

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

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nacional, 1967.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1983. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4435210/mod\\_resource/content/3/FURTADO%20Celso%20-%20O%20Mito%20do%20Desenvolvimento%20Econ%C3%B4mico%20-](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4435210/mod_resource/content/3/FURTADO%20Celso%20-%20O%20Mito%20do%20Desenvolvimento%20Econ%C3%B4mico%20-)

%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20C%C3%ADrculo%20do%20Livro.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. *In*: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; LAPLANE, Gabriela; SARTI, Fernando (org.). **O Futuro do Desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o Nacional Desenvolvimentismo às avessas**. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/323438/mod\\_resource/content/1/Reinaldo%20Gon%C3%A7alves.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/323438/mod_resource/content/1/Reinaldo%20Gon%C3%A7alves.pdf). 2011. Acesso em: 15 jul. 2023.

GUIMARÃES, Sergio Földes *et al.* A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, dez. 2014. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3321>. Acesso em: 1 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

KALDOR, Nicholas. **Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/recherches-economiques-de-louvain-louvain-economic-review/article/abs/n-kaldor-causes-of-the-slow-rate-of-economic-growth-of-the-united-kingdom-an-inaugural-lecture-london-cambridge-university-press-1966-40-p-5-net-in-uk/471781704ADF4ED87FE0661959B8E12E>. Acesso em: 10 maio 2023.

LAMONICA, Marcos Tostes; FEIJÓ, Carmen Aparecida. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 118-138, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100006>. Acesso em: 15 mar. 2023.

LUCENA, Rodrigo Milano de; BRITTO, Jorge Nogueira Paiva de. Uma comparação das políticas industriais brasileiras a partir de Matrizes de Políticas Industriais. **Revista Estudo e Debate UNIVATES**, Lajeado, v. 28, n. 1, 2021. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/2604>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Estratégias nacionais de desenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008)**:

América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 1-2t8, jan./abr. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 222-239, abr./jun. 2013.

MORAES, Isaías Albertin de. Revisitando o conceito de Desenvolvimento Econômico e a Escola de Pensamento do Desenvolvimentismo na Economia. **Revista de Economia Política**, v. 43, n. 1, p. 26-47, jan./mar. 2023.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm>. Acesso em: 03 jul. 2023.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PAULANI, Leda Maria. A Experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Celso Furtado, v. 12, n. 20, jul.-dez. 2017. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/32/pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

PINTO, Kethelyn Caroline Balbino de Lima Ferreira. **Papel do BNDES como instrumento de políticas públicas: uma análise entre 1995-2017**. 2019. Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/ RJ, 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11949/1/KCBLFPinto.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

PRATES, Daniela; CINTRA, Marco Antônio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido de. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 15, p. 85-116, dez. 2000. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/512/04-Penido.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2022.

PRATES, Daniela Magalhães; FRITZ, Barbara; DE PAULA, Luiz Fernando. Variedades do Desenvolvimentismo: Uma Avaliação Crítica dos Governos do PT. **Perspectivas**

**latino-americanas**, v. 47, n. 1, p. 45-64, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X19894660>. Acesso em: 01 ago. 2023.

PREBISCH, Raúl. O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária. **Revista de Ciências Econômicas**, 1961. Disponível em: [https://www.ufjf.br/oliveira\\_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Acesso em: 10 maio 2023.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. 1949. Disponível em: [https://www.ufjf.br/oliveira\\_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Acesso em: 10 maio 2023.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. **Internacionalização de empresas, Estado e desenvolvimento**: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul (2003-2014). 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), Araraquara/ SP, 2018.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, Araraquara, v. 11, n. 2, p. 140-145, 2008. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/183>. Acesso em: 15 set. 2023.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Vivemos um processo de reversão neocolonial. **IHU Online**, n. 392, 2012. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao392.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.

SANTOS, Leandro Bruno. Subimperialismo brasileiro ou territórios em disputa? O papel do BNDES na internacionalização de empresas. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 37, n. 2, p. 148-165, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v37i2.38339>. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/38339>. Acesso em: 07 ago. 2023.

SANTOS, Leandro Bruno. O BNDES e a dinâmica regional brasileiras no século XXI. *In*: SANTOS, Erika Vanessa Moreira *et al.* (org.). **Território, Economia Urbana e Conflitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. Disponível em: <https://www.letracapital.com.br/wp-content/uploads/2019/09/Territ%C3%B3rio-economia-urbana-e-conflitos-territoriais.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SANTOS, Leandro Bruno. Políticas públicas e internacionalização de empresas brasileiras. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 37–52, jan. 2015. DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320150103>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sn/a/CDvQJNWrtQVBsD5HJxgxcJn/?lang=pt#>. Acesso em: 07 ago. 2023.

SANTOS, Leandro Bruno. O BNDES e o desenvolvimento econômico brasileiro. X SEMANA DE GEOGRAFIA DA UNESP – OURINHOS. Ourinhos. **Anais [...]**. Ourinhos, MG: Unesp, 24 a 28 jul. 2014. Disponível em: <https://www.ourinhos.unesp.br/Home/comunidade/eventos/semanadegeografia/2014/anais-semana-de-geografia--oficial.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultura, 1997.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que Novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/BN4xMxTZCC7VzsRmzgjHXRQ/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

STIGLITZ, Joseph E. **Política de Desenvolvimento no Mundo da Globalização**. 2002. (Desenvolvimento e Globalização). Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11857/2/Pol%C3%ADticas%20de%20desenvolvimento%20no%20mundo%20da%20globaliza%C3%A7%C3%A3o\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11857/2/Pol%C3%ADticas%20de%20desenvolvimento%20no%20mundo%20da%20globaliza%C3%A7%C3%A3o_P.pdf). Acesso em 12 mar. 2023.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2>. Acesso em: 11 mar. 2023.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Claudia; COSTA, Gloria Maria Moraes da; ARAUJO, Victor Leonardo de. **O papel do BNDE na industrialização do Brasil**: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. São Paulo: Centro Celso Furtado, 2010. (Memórias do desenvolvimento, n. 4). Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201405161510110.Memorias4texto.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Trade and Development Report**. 2015. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2015\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2015_en.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **TFDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**. 2006. (World Investment Report). Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2006_en.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Transnational Corporation and the internationalization of R&D**. 2005. (World Investment Report). Disponível em:

<https://investmentpolicy.unctad.org/publications/46/world-investment-report-2005---transnational-corporations-and-the-internationalization-of-r-d>. Acesso em: 14 out. 2023.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A consolidação do aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no Governo Lula (2003-10)**. 2016. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/ RS, 2016. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/158164/001018969.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 maio 2023.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/32890/000787517.pdf?sequence=1>  
Acesso em: 03 jan. 2022.

VIANNA, Luiz Werneck. A modernização brasileira e a política burguesa cinzenta. **IHU On-line**, n. 392, 2012. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/392>. Acesso em: 15 jul. 2023.

WESTIN, Ricardo. BNDES muda foco e financia mais o agro que a indústria; economistas e senadores criticam. **Agência Senado**, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/bndes-muda-foco-e-financia-mais-o-agro-que-a-industria-economistas-e-senadores-criticam>. Acesso em: 30 jun. 2023.