

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA

ROBSON COELHO CARDOCH VALDEZ

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Dr. Luis Augusto Estrella Faria.

ROBSON COELHO CARDOCH VALDEZ

Orientador: Professor Dr. Luis Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2011

CIP - Catalogação na Publicação

Valdez, Robson Coelho Cardoch
A Internacionalização do BNDES no Governo Lula /
Robson Coelho Cardoch Valdez. -- 2011.
131 f.

Orientador: Dr. Luis Augusto Estrella Faria.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Integração Regional. 2. América do Sul. 3.
Internacionalização . 4. Governo Lula. 5. Política
Externa. I. Faria, Dr. Luis Augusto Estrella,
orient. II. Título.

ROBSON COELHO CARDOCH VALDEZ

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Dr. Luis Augusto Estrella Faria.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Luis Augusto Estrella Faria (Orientador) – PPG Relações Internacionais - UFRGS

Professor Dr. Enrique Serra Padrós – PPG Relações Internacionais - UFRGS

Professor Dra. Claudia Wassermam – PPG Relações Internacionais - UFRGS

Professor Dr. André Moreira Cunha PPG Economia - UFRGS

A Graziela, Inês e Leo.

A maior de todas as minhas conquistas, sempre.

AGRADECIMENTOS

Ao agradecer, reconheço que não estive só nessa empreitada. Nesse sentido, antes de mais nada agradeço a Deus por tudo que já conquistei nos campos espiritual, pessoal e afetivo.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo acolhimento, ensinamento e pela oportunidade de aprender. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio financeiro, imprescindível à execução deste trabalho.

Agradeço a professora Maria Susana Arrosa Soares pelos ensinamentos e orientações na escolha do objeto dessa pesquisa.

Agradeço ao professor e orientador Luis Augusto Estrella Faria por sua disponibilidade, apoio e orientação tanto no desenvolvimento desta dissertação quanto na supervisão de meu estágio docência. .

Agradeço aos colegas Kleber, Fabrício, George, Levi, e Leonardo pelo companheirismo, pelos debates em aula e pelas trocas de idéias descontraídas nos momentos extraclases no decorrer desses dois anos de mestrado.

Agradeço aos funcionários do BNDES e do Itamaraty pela gentileza e presteza com que fui tratado durante as pesquisas de campo realizadas nessas instituições no Rio de Janeiro e em Brasília, respectivamente.

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

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

“No country can act wisely simultaneously in every part of the globe at every moment of time”

Henry A. Kissinger

RESUMO

Esta dissertação contempla o estudo sobre a internacionalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no contexto da política externa brasileira durante o Governo Lula. Dessa forma, o tema dessa pesquisa não poderia deixar de considerar a relevância de aspectos tradicionais da política externa brasileira no desenvolvimento desse trabalho. Assim, a pesquisa busca analisar o processo de internacionalização do BNDES no Governo Lula por meio do estudo de suas variáveis principais: o desenvolvimento nacional como vetor da política externa brasileira; a consolidação da América do Sul como prioridade da política externa no Governo Lula; e as mudanças na legislação de comércio exterior do Brasil que contribuíram para que o BNDES se internacionalizasse. O trabalho aborda o tema da internacionalização do BNDES como consequência de ações tomadas por governos anteriores ao recorte temporal desta pesquisa e que foram desenvolvidas no decorrer do Governo Lula.

Palavras-chave: integração regional, América do Sul, internacionalização, governo Lula, política externa.

ABSTRACT

This masters's thesis addresses the study of the internationalization of Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) in the context of the Brazilian foreign policy during the administration of President Lula. Thus, the subject of this investigation could not fail to consider the relevance of traditional aspects of Brazilian foreign policy in the development of this work. So, the research seeks to analyse the process of internationalization of BNDES in Lula's government through the study of its main variables: the national development as a vector of the Brazilian foreign policy; the consolidation of South America as a foreign policy priority in Lula's administration; and changes in Brazil's foreign trade laws that contributed to the internationalization of BNDES. The work also addresses the issue of internationalization of BNDES as consequence of actions taken by governments previous to the time frame of this research, and developed during Lula's government.

Keywords: regional integration, South America, internationalization, the Lula government, foreign policy.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1.	Organograma Departamental do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-----	34
Gráfico 1.	Varição (%) Anual das Exportações e Participação (%) das Exportações no PIB no período 1964 a 2008-----	38
Gráfico 2.	Varição (%) Anual do PIB Brasileiro no Período 1964 a 2008-----	39
Tabela 1.	Desempenho Externo no governo FHC. Em bilhões US\$-----	40
Gráfico 3.	Comparação entre Estados Unidos e América do Sul como destino das Exportações Brasileiras no Período 2000-2010-----	60
Tabela 2.	Empresas Nacionais com Participação Acionária do BNDESPAR. S.A.-----	71
Tabela 3.	Empresas Transnacionais Brasileiras e algumas Relações com o Governo Lula.-----	74
Tabela 4.	Instrumentos Garantidores de Crédito das Exportações Brasileiras-----	84
Gráfico 4.	O CCR e o Financiamento das Exportações Brasileiras para a América Latina-----	88
Gráfico 5.	Desembolsos do BNDES Destinados à América do Sul e Latina no Período 1997-2009-----	104
Gráfico 6.	Investimentos Brasileiros no Exterior no Governo Lula-----	105
Gráfico 7.	O Desempenho do BNDES no Apoio às Exportações Brasileiras no Governo Lula-----	106

LISTA DE ACRÔNIMOS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APEX	Agência de Promoção das Exportações
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BANDES	<i>Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela</i>
BEI	Banco Europeu de Investimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES-EXIM	BNDES Exportação-importação
BNDESPAR	BNDES Participações
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAF	<i>Corporacion Andina de Fomento</i>
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCR	Convênio de Créditos Recíprocos

CDB	<i>Caribbean Development Bank</i>
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFACE	<i>Compagnie Française d'Assurance pour Le Commerce Extérieur</i>
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
DECEX	Departamento de Comércio Exterior
DIC	Departamento de Indústria e Comércio
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDC	Fundação Dom Cabral
FGE	Fundo Garantidor das Exportações
FGPC	Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAME	Financiamento de Máquinas e Equipamentos Industriais
FINAMEX	Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos
FINEM	Financiamento a Empreendimentos
FINEX	Fundo de Financiamento às Exportações
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONDAFA	<i>Fondo de desarrollo Agropecuario, Pesquero, Florestal e Afines</i>
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IIRSA	Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
JBIC	<i>Japan Bank For International Cooperation</i>
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICT	Ministério da Indústria Comércio e Turismo
MINUSTAH	<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i>
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MPME	Micro Pequena e Média Empresa
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAEG	Programa de Ação do Governo
PAP	Programa Automático de Pagamento
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEE	Programa Especial para as Exportações

PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desestatização
PROEX	Programa de financiamento às Exportações do Banco do Brasil
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TNP	Tratado de Não Proliferação
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	<i>United Nations Conference for Trade And Development</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Introdução -----	16
<hr/>	
CAPÍTULO UM – A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO VARIÁVEL FOMENTADORA DA INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL -----	20
<hr/>	
1.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS	21
1.2 A CONSOLIDAÇÃO DA AUTONOMIA NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	23
1.3 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO VETOR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA -----	25
<i>1.3.1 A Instrumentalização da Inserção Comercial do Brasil como Paradigma do Desenvolvimento.</i> -----	<i>31</i>
1.4 ESTADO LOGÍSTICO: DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL NO GOVERNO LULA	35
<i>1.4.1 Desenvolvimento e Inserção Comercial sob a Perspectiva do Estado Normal da Década de 1990.</i> -----	<i>36</i>
<i>1.4.2 Estado Logístico, Desenvolvimento e Política Externa: A Década de 2000.</i> -----	<i>39</i>
1.5 BNDES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.	45
<i>1.5.1 A Atuação do BNDES no Apoio ao Comércio Exterior Brasileiro nas Últimas Duas Décadas</i> -----	<i>47</i>
1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS -----	51
<hr/>	
CAPÍTULO DOIS – O BNDES E A RELEVÂNCIA DA AMÉRICA DO SUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	54
<hr/>	
2.1 A AMÉRICA DO SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A BUSCA PELA INTEGRAÇÃO	55
<i>2.1.1 A Inserção Continental via MERCOSUL</i>	<i>57</i>
<i>2.1.2 América do Sul: Um Vetor da Política Externa Brasileira em Consolidação</i> -----	<i>59</i>
2.2 O BNDES E OS INTERESSES BRASILEIROS NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	62
<i>2.2.1 A Projeção do BNDES na América do Sul</i> -----	<i>63</i>
<i>2.2.2 A Estreita Relação BNDES-Empreiteiras</i> -----	<i>65</i>

2.2.3 <i>As multinacionais Brasileiras e a América do Sul</i> -----	68
2.2.4 <i>Empresas Nacionais e Política Externa: uma relação de interesses.</i> -----	70
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS -----	76
<hr/>	
CAPÍTULO TRÊS - AS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR E O BNDES -----	78
<hr/>	
3.1 O SISTEMA LEGAL DE APOIO EXTERNO DO BNDES: ANTECEDENTES ---	79
3.1.1 <i>A Consolidação do Aparato Nacional Segurador das Exportações Brasileiras</i> -----	82
3.1.2 <i>CCR-ALADI: O Instrumento Mitigador de Riscos do BNDES</i> -----	85
3.2 O BNDES E O APOIO ÀS EXPORTAÇÕES NO GOVERNO LULA -----	90
3.2.1 <i>As Modalidades de Apoio às Exportações Brasileiras: mudanças na continuidade</i> -	92
3.3 A INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL VIA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS -----	97
3.3.1 <i>A Inserção Internacional do BNDES</i> -----	100
3.3.2 <i>O BNDES como Agente Financiador da Inserção Comercial do Brasil</i> -----	102
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS -----	107
CONCLUSÃO -----	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
ANEXO I -----	119
ANEXO II -----	129
ANEXO III -----	131

Introdução

A Internacionalização de uma empresa pode ser definida como o processo de criação de subsidiária ou filial de empresa nacional em território estrangeiro com o propósito de aumentar suas exportações de produtos ou serviços (GOULART; BRASIL; ARRUDA, 1996). Este processo não é mais fenômeno exclusivo dos países desenvolvidos que contam com empresas nacionais mundo afora. Segundo Bartlett e Ghoshal (2000), países emergentes, como é o caso do Brasil, podem se tornar verdadeiros *global players*. No entanto, no caso brasileiro, a experiência em internacionalização de empresas resumia-se, até 2004, ao ato de exportar. Apesar do aumento expressivo de mais de 100% do valor das exportações no período de 1995-2005, o índice de participação no comércio mundial manteve-se em torno de 1%.

O governo do Presidente Lula, em seus dois mandatos, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - principal órgão governamental de apoio ao desenvolvimento nacional -, apoiou a inserção da economia brasileira no mercado mundial. Desfrutando do cenário econômico, interno e externo, favorável e dentro de uma política externa que privilegiava o continente sul-americano como área de ação, o Banco passou por mudanças para melhor atender às necessidades e aos interesses do governo federal. Segundo o BNDES, “a política do BNDES de apoio ao comércio exterior, articulada às prioridades definidas pelo governo federal, desenvolverá tratamento particularmente diferenciado às operações com os países do MERCOSUL e demais vizinhos sul-americanos.” (BNDES, 2003).

Desta forma, no decorrer do Governo Lula o BNDES incrementou os mecanismos de apoio às exportações brasileiras e criou um programa de apoio a internacionalização de empresas nacionais. Como resultado dessa estratégia, o BNDES viu-se na necessidade de se internacionalizar. A partir de 2008, além da criação de uma área internacional dentro da estrutura do BNDES, a instituição passou a contar com escritórios em Montevidéu e em Londres com o firme propósito de estar presente em regiões que o governo considera estratégicas: Montevidéu por ser a sede do MERCOSUL e Londres por ser um dos principais centros financeiros mundiais. O objetivo desta estratégia é poder canalizar recursos financeiros externos para investimentos de empresas brasileiras tanto no Brasil quanto no exterior.

Nesse sentido, mudanças no estatuto do banco ocorridas no final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2002, deram início a esse processo de internacionalização do BNDES, que avançou durante o governo Lula. Essas mudanças deram ao Banco maior liberdade jurídica para atuar como agente financeiro no exterior, em especial na América do Sul. O BNDES passou a captar recursos no exterior por meio de suas subsidiárias, BNDESPAR e FINAME, com o objetivo de apoiar a atuação das empresas brasileiras no Brasil e no exterior.

No primeiro seminário de co-financiamento BNDES/Comissão Andina de Fomento - CAF, realizado em agosto de 2003, o presidente do BNDES, Carlos Lessa, anunciou a criação do Departamento de Integração da América do Sul dentro da Área de Comércio Exterior do Banco (BNDES, 2003a). Dessa forma o Banco passou a criar novos instrumentos para aumentar as exportações das empresas brasileiras. Devido à crescente inserção do Banco no comércio internacional, foi criada em 2008 uma Área Internacional, dentro do BNDES, para atender os assuntos relacionados às suas ações no exterior.

Quanto à captação de recursos¹, o Banco passou, a partir de 2003, a contar, por meio de suas subsidiárias, com mais liberdade para tomar empréstimos no exterior. Essa nova forma de captar recursos demandou a criação do Departamento de Captação de Organismos Multilaterais. O Banco, no governo Lula, obteve recursos junto a instituições financeiras internacionais privadas, estatais e multilaterais, o que levou ao aumento do patrimônio do banco, transformando-o em um dos principais agentes financeiros da América do Sul.

Percebe-se, então, que desde o início do governo Lula, as atividades do BNDES contribuíram para atingir o objetivo da política externa brasileira daquele governo para a

¹ Quando o BNDES foi criado em 1952, o Banco tinha como objetivo administrar fundos financeiros federais que tinham origem e destinação específica. É o caso, por exemplo, do Fundo Federal de Eletrificação. Com o passar do tempo, o Banco passou a ter maior autonomia na alocação desses fundos. Em 1965, o BNDE passava a gerir 20% da arrecadação do imposto de renda para fazer investimentos de infra-estrutura em um fundo criado especificamente como este fim (FRE- Fundo de Reaparelhamento Econômico). O BNDES já administrava os fundos do PIS e do PASEP desde 1971. No entanto, a constituição de 1988, destinou a esta instituição a gerência de 40% da arrecadação do PIS (Programa de Integração Social) e do PASEP (Programa de Formação do Servidor Público) para projetos de desenvolvimento econômico. Atualmente o BNDES administra a alocação de recursos das seguintes fontes: Recursos vinculados (Fundo da Marinha Mercante e Recursos do Tesouro Nacional); Captações Institucionais (FAT Depósitos Especiais, Fundo Nacional de Desenvolvimento, Organismos internacionais); Ingressos Automáticos (FAT Constitucional); Retorno; Captações em Mercado (Renda Fixa e Renda Fixa Bônus e Empréstimos no Mercado Externo) e Outras Entradas. Vale lembrar que os recursos do FAT seguem diretrizes de utilização estipulados pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Quanto à captação externa, o BNDES capta recursos no exterior desde 1953. Dentre as instituições internacionais destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC), o KFW Bankengruppe e o Nordic Investment Bank (NIB). Para um estudo mais aprofundado sobre os recursos financeiros do BNDES, ver (PROCHNIK; MACHADO, 2008) e (PROCHNIK, 1995).

América do Sul, que é a Integração Sul-Americana. Este objetivo ficou evidente no pronunciamento do vice-presidente da República José Alencar, no início do governo Lula, ao dizer que o Brasil estava “absolutamente comprometido com a integração Sul-Americana.” (BNDES, 2003a).

A metodologia utilizada é o rastreamento de processos, cujo objetivo é explorar a cadeia de acontecimentos que produzem seus próprios resultados. (EVERA, 1997, p.72). Assim, ao rastrear o processo de internacionalização do BNDES, três variáveis fundamentais foram identificadas:

1. A inserção comercial do Brasil como variável fomentadora do desenvolvimento nacional contribuiu, ao longo do tempo, para a consolidação da atual estrutura institucional de comércio exterior brasileiro utilizada no gradual processo de internacionalização do BNDES;
2. A consolidação da América do Sul como prioridade da política externa brasileira, durante o Governo Lula, contribuiu para a consolidação da região como área de ação estratégica às políticas de internacionalização de empresas nacionais e de promoção das exportações do país.
3. Mudanças no estatuto do BNDES, assim como na legislação de comércio exterior do país, realizadas nos governos FHC e Lula, e implementadas no Governo Lula deram operacionalidade à ação internacional do BNDES;

O objetivo deste trabalho é, assim, analisar as circunstâncias que levaram à internacionalização do BNDES no Governo Lula a partir do estudo contextualizado de cada uma das variáveis acima elencadas.

A pesquisa foi baseada em revisão bibliográfica sobre a política externa brasileira e política comercial do Brasil, analisadas por importantes acadêmicos brasileiros. A dissertação utilizou-se, também, de trabalhos publicados por funcionários de carreira do BNDES, assim como dados específicos dessa instituição disponibilizados por meio de relatórios, demonstrativos financeiros, boletins informativos e legislação da própria instituição.

Adicionalmente, outras fontes primárias foram utilizadas no desenvolvimento dessa pesquisa: notas consulares de caráter ostensivo, disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores; discursos de autoridades; dados disponibilizados em sites eletrônicos do governo federal tais como os do BNDES, Banco Central do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, Presidência da República e Tribunal Superior Eleitoral; além de jornais

de grande circulação nacional que serviram, tão somente, como fonte de informações e de declarações de autoridades.

Em seu primeiro capítulo, esta dissertação utilizará definições de internacionalização, autonomia, desenvolvimento e Estado Logístico por considerá-los conceitos estratégicos para a ação do Banco na política externa do Governo Lula da Silva. Essas definições contribuirão para desenvolver a pertinência da primeira variável desta pesquisa.

A internacionalização é conceito que abrange estratégias de ação que buscam a inserção da firma no mercado internacional. Dessa forma, devido ao fato do BNDES ser a principal instituição estatal fomentadora do desenvolvimento nacional, estas ações se relacionam com outras da política externa do país que estão apoiadas em conceitos já consolidados como o da autonomia e do desenvolvimento nacional. A partir destas definições (internacionalização, autonomia e desenvolvimento), a conceituação de Estado Logístico ajudará a entender a interação entre Estado, setor privado da economia, desenvolvimento nacional, política externa brasileira e a estratégia de internacionalização do BNDES. Além desses conceitos introdutórios, antes de se aprofundar no tema desta pesquisa, fez-se necessária a elaboração de um breve histórico do BNDES, objeto principal deste trabalho.

O segundo capítulo abordará a segunda variável desta pesquisa. Dessa forma, busca-se entender em que medida a prioridade dada à América do Sul pela política externa brasileira contribuiu para a internacionalização do BNDES.

O terceiro capítulo analisará a terceira variável da pesquisa: as mudanças ocorridas na legislação do BNDES e do comércio exterior do país que possibilitaram a atuação do Banco no cenário externo de forma a apoiar a internacionalização de empresas brasileiras. Este conjunto de modificações ajuda a compreender as estratégias de ação que levaram à internacionalização desta instituição.

O trabalho finaliza-se com a apresentação de conclusões elaboradas a partir do desenvolvimento dos capítulos anteriores.

CAPÍTULO UM – A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO VARIÁVEL FOMENTADORA DA INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL

1.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

A literatura econômica, por meio da Teoria Eclética de Internacionalização da Firma, aborda o tema da internacionalização de empresas sob a perspectiva dos investimentos diretos no exterior, ou seja, o estabelecimento de unidades físicas no exterior. No entanto, o processo de internacionalização pode ser também estudado por meio do Modelo Comportamentalista da Escola de Uppsala.

Segundo o Modelo Comportamentalista, desenvolvido na década de 70 na Suécia por pesquisadores da Universidade de Uppsala, as empresas tendem a expandir seus negócios em países mais próximos para depois atingir países mais distantes. Esta gradualidade no processo de internacionalização se deve à distância, ao desconhecimento do novo e à falta de experiência, fatores que se mostram paulatinamente contornáveis. Nesse modelo, fatores culturais, ambientais, organizacionais e comportamentais de seus administradores, além dos econômicos, são levados em consideração ao estudar as estratégias de internacionalização de empresas.

O modelo Uppsaliano mostra a forma pela qual, firmas, ao se internacionalizarem, escolhem e entram em novos mercados. Os primeiros a formularem esse modelo foram Johanson e Wiedersheim-Paul (1975) e Vahlne (JOHANSON e VAHLNE, 1977 e 1990). Para estes autores, o processo de internacionalização constitui um processo gradual de envolvimento com o mercado externo, a partir de um acúmulo de conhecimento; e leva em conta o conceito de distância psicológica como fator importante nessas atividades.

Quanto à Teoria Eclética, John H. Dunning apresentou o conceito de Paradigma Eclético da produção internacional em 1976, na Suécia, durante o Nobel Symposium. Segundo o autor, o termo “eclético” refere-se ao fato de que o estudo das atividades internacionais das empresas deve abranger diversos aspectos da teoria econômica. Nesse caso, o investimento externo direto é apenas uma das alternativas para o envolvimento econômico internacional das firmas.

O paradigma eclético sustenta que a internacionalização da firma se justifica pela combinação de suas vantagens em relação aos seus potenciais competidores: propriedade, localização e internalização. No que tange às vantagens de propriedade, a firma possuiria vantagens competitivas em servir mercados específicos por meio de seus ativos tangíveis ou

intangíveis. Partindo da vantagem de propriedade, a firma decidiria se utilizaria, ela própria, tais vantagens internalizando-as por meio da extensão de suas atividades utilizando sua estrutura organizacional. Finalmente, a partir das duas vantagens já mencionadas, a vantagem de localização considera questões pertinentes ao estabelecimento físico da firma no exterior (infra-estrutura, transporte, impostos, etc.). Nesse sentido, Alem e Cavalcanti argumentam que “no que diz respeito à comercialização, a instalação de escritórios de representação tem por fim garantir a disponibilidade do produto no mercado-alvo pelo controle dos canais de distribuição locais.” (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 46).

Desta forma, acredita-se que tanto a abordagem comportamentalista de internacionalização de empresas quanto o Paradigma Eclético da produção internacional dão suporte à análise do processo de internacionalização BNDES². Isto ficará evidente nos capítulos seguintes, ao se perceber que o Banco criou as condições estruturais para atuar no mercado sul-americano decidindo-se pela abertura de seu primeiro escritório internacional em Montevideu e, posteriormente, do segundo em Londres. Estas ações refletem, ao mesmo tempo, aspectos das duas teorias acima abordadas.

² O objetivo desta dissertação não é descrever de forma exaustiva as abordagens teóricas do tema. Para um maior detalhamento dos diferentes pontos de vista teóricos, ver Dunning *et al* (1997), Silva (2002), Iglesias e Veiga (2002). Para um aprofundamento acerca do Modelo Comportamentalista, ver Johanson e Wiedersheim-Paul (1975) e Vahlne (JOHANSON e VAHLNE, 1977 e 1990).

1.2 A CONSOLIDAÇÃO DA AUTONOMIA³ NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A autonomia decisória do país em suas relações internacionais caracteriza a política externa brasileira desde os tempos em que o Barão do Rio Branco consolidou as fronteiras nacionais no início do século passado. Ao analisar a história da política exterior do Brasil, a ação autonomista do país fica evidente no período da Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, assim como em grande parte do Regime Militar Brasileiro, em especial no período do Pragmatismo Responsável do Governo Geisel (1974-1979). A autonomia consolidou-se, assim, como uma alternativa a alinhamentos que pudessem ir de encontro aos interesses e ao desenvolvimento do país, além de característica da diplomacia nacional nos demais governos posteriores ao regime militar.

Conceitualmente, o estudo da autonomia na política externa brasileira classifica o período da Política Externa Independente (PEI) e do regime militar – com exceção do governo Castelo Branco (1964-1967) como sendo o da “autonomia pela distância”. Isto se dá em razão do distanciamento diplomático em relação aos centros de poder internacionais. (AMADO, 1982 *apud* VIGEVANI, 2007, p.285). De acordo com a autonomia pela distância, até o final do governo José Sarney (1985-1989), o país se distanciava dos regimes internacionais e adotava práticas protecionistas como forma de garantir a sua autonomia no cenário externo. Esta tendência mudou juntamente com o final da Guerra Fria, a implosão do bloco soviético e a promoção da agenda econômica liberal da década de 1990.

Na década de noventa, a autonomia não significava mais distanciar-se de temas inoportunos da agenda internacional para evitar alinhamentos indesejáveis. Segundo Fonseca Jr, “[...] A autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem [a] tradição diplomática [brasileira]” (FONSECA, 1998, p. 368). Assim, constatava-se a necessidade de se incorporar, dentre outros temas da agenda internacional, os direitos humanos, a defesa da democracia e do meio-ambiente, a não proliferação nuclear e a integração econômica à agenda externa brasileira. Por meio da participação na elaboração das regras do ordenamento mundial pós-Guerra Fria o país teria

³ O conceito de autonomia deve ser analisado de forma relativizada. Nesse trabalho, o Brasil é estudado como uma potência média que possui recursos de poder comparativamente menores em relação aos das grandes potências internacionais. Assim, levando-se em consideração a limitada capacidade do país atuar no cenário externo (em relação à limitação das grandes potências), diferentes definições sobre a autonomia da política externa brasileira têm sido estabelecidas ao longo dos anos.

mais autonomia para atingir seus objetivos. No entanto, nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a autonomia do país no contexto internacional fragilizava-se com a eleição de George W. Bush para a presidência dos Estados Unidos em 2000 e com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 na cidade de Nova Iorque nos Estados Unidos, que levaram o governo norte-americano a agir unilateralmente na política internacional.

A política externa brasileira, ao final do governo FHC, articulava, então, coalizões do tipo Sul-Sul como forma de contrabalançar os efeitos da unilateralidade norte-americana nos foros internacionais. Exemplo desta atitude foi a formação do Grupo IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) ou G3⁴, quando o Brasil se uniu a estes países, no contencioso das patentes, para reduzir o preço dos remédios para o tratamento do vírus HIV. Esta diversificação de parceiros com o intuito de reequilibrar o diálogo com os Estados Unidos e demais países desenvolvidos tornou-se a principal característica da autonomia da política externa brasileira no Governo Lula. Dessa forma, de acordo com Vigevani e CEPALUNI:

Essa tendência e o redirecionamento efetivo seriam aprofundados e defendidos mais fortemente na administração Lula da Silva, indicando a mudança gradual da “autonomia pela participação” para a estratégia que definimos como a da busca de “autonomia pela diversificação”. Nesse sentido, pode-se afirmar que não teria havido mudanças de orientação internacional, mantendo-se, e aprofundando-se, a política externa autônoma (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2007, p. 290).

A ênfase dada à diversificação dos parceiros internacionais no governo Lula deu à política externa brasileira maiores possibilidades de ação no cenário externo que contribuíram para maior inserção do país no mundo. No âmbito comercial e financeiro o Brasil formou, respectivamente, o G20 para agir nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); e o G20, que atua nas discussões financeiras internacionais e que desde 2008 tem ganhado relevância devido à crise financeira internacional. Dessa forma, a autonomia de ação externa brasileira para contribuir na formulação de regras internacionais que favoreçam o desenvolvimento nacional se fortalece.

Analisando, então, a relação entre desenvolvimento nacional e autonomia da política externa, constata-se que no campo econômico, durante o Governo Lula, a inserção comercial do país foi um dos principais aspectos da ação autônoma da política externa brasileira. Assim, é dentro desse contexto de autonomia e inserção comercial do país que se insere o tema desta dissertação.

⁴ O IBAS foi oficializado em 6 de junho de 2003 com a Declaração de Brasília.

1.3 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL⁵ COMO VETOR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Na discussão acerca das relações internacionais do Brasil, a inserção comercial do país no mundo e seu papel estratégico para o desenvolvimento do país têm-se apresentado como temas recorrentes, presentes na elaboração dos conceitos de política externa que pautam a atuação internacional do Brasil. A política externa do Regime Militar brasileiro, com exceção do governo Castelo Branco, procurou manter o objetivo de utilizar o cenário internacional como componente auxiliar ao desenvolvimento econômico nacional. Essa tendência ficou evidente em alguns documentos oficiais, cite-se, como exemplo, o relatório de 1967 (José de Magalhães Pinto), enfático ao afirmar, quando define a finalidade da política externa, que a ação diplomática estava “a serviço do desenvolvimento, mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país.” (CERVO, 2002, p.381).

Mário Gibson Barbosa, Chanceler do governo Médici, reconhecia a importância do setor externo para o desenvolvimento brasileiro, enfatizando, no entanto, o esforço nacional como pilar do desenvolvimento nacional. Esse reconhecimento foi declarado ao dizer que “por mais importantes que sejam as contribuições que o Brasil tenha recebido ou venha a receber, por meio de seus contatos com outros países, será o nosso esforço interno o que determinará o sentido e a intensidade de nosso desenvolvimento.” (BARBOSA, 1970 *apud* ALTEMANI, 2005, p.137). Ao adaptar o modelo desenvolvimentista à nova realidade internacional adversa, Azeredo da Silveira – Chanceler do governo Geisel (1974-1979) -

⁵ Para Fonseca (2004, p.226), o desenvolvimentismo no Brasil tem suas origens nos seguintes movimentos: nacionalistas, defensores da indústria, papelistas e positivistas. Os movimentos nacionalistas remontam ao período colonial brasileiro, passando pelos movimentos pré e pós-independência. Os defensores da indústria abarcam a última década do império e primeiras décadas da República e indicavam o fomento à industrialização como forma de superar as dificuldades enfrentadas por países de economia agro-exportadora. Já os papelistas questionavam o padrão ouro da época e admitiam o crédito, o déficit público e os empréstimos como forma de alavancar a economia. Adicionalmente, os positivistas aceitavam a ação estatal desde que esta fosse decorrência de um problema social que demandasse a intervenção do poder público. Ainda segundo Fonseca (2004), foi no Governo de Getúlio Vargas a frente da presidência do Estado do Rio Grande do Sul em 1928, que as quatro vertentes mencionadas se fizeram presentes na relação entre Estado, economia e sociedade sugerindo, assim, o fortalecimento do papel protagônico do Estado no desenvolvimento econômico e social do país.

Dessa forma, no decorrer do século XX, considera-se, em nível de uma análise generalizada, o desenvolvimentismo no Brasil como uma política consciente e estruturada caracterizada pela defesa da industrialização, do intervencionismo fomentador do crescimento econômico, e do nacionalismo em suas mais variadas intensidades. Fonseca argumenta que, no entanto, na história do país, “nem sempre os três elementos do “núcleo duro” aparecem associados historicamente, ao contrário, demorou bastante tempo até os mesmos conjugarem-se, com certa coerência, em um ideário comum”. (FONSECA, 2004, p. 227).

propõe uma política externa pragmática e ecumênica que buscaria no exterior as condições necessárias para dar seguimento ao desenvolvimento nacional:

A ação diplomática brasileira está para a projeção, no exterior, dos interesses nacionais, hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo governo e em função das circunstâncias peculiares a cada momento da vida do país. Se, no passado, os interesses prioritários foram os da consolidação da afirmação da soberania política, do traçado definitivo das fronteiras [...] hoje, a diplomacia se orienta primordialmente para também magna tarefa de apoiar o desenvolvimento econômico do País. A política externa mantém, assim, sua tradição de estrita coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo. (SILVEIRA, 1974, *apud* ALTEMANI, 2005, P.151).

Ao final do governo Geisel, o modelo desenvolvimentista dava claros sinais de esgotamento, sinais estes que foram potencializados com o segundo choque do petróleo e com o aumento dos juros internacionais que tinham impacto direto sobre a dívida externa brasileira. Ficava, então, para o seu sucessor - o presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985) – a tarefa de encontrar meios para completar as etapas do projeto desenvolvimentista. O Ministro das Relações Exteriores de Figueiredo, chanceler Saraiva Guerreiro, insistia que a política externa brasileira pretendia maximizar as oportunidades de desenvolvimento do país (CERVO, 2002, p.385). Dessa forma, o Regime Militar tinha como meta de sua política externa a maximização dos interesses nacionais em suas relações internacionais de forma a contribuir com o desenvolvimento brasileiro. O desenvolvimento, então, consolida-se como pilar de política externa do país durante a ditadura militar e mantém-se nesta condição com a ascensão dos governos civis a partir de 1985.

Os governos civis pós-Regime Militar também se pautaram pela instrumentalização da política externa como meio de promover o desenvolvimento do país. O presidente José Sarney (1985-1989), que viu em sua administração o esgotamento do projeto desenvolvimentista nacional, entregou à política externa a missão de dar fim aos efeitos devastadores do sistema internacional sobre o desenvolvimento do país (CERVO, 2002).

Na administração Sarney, a defesa do desenvolvimento tornou-se tema de soberania nacional tamanha era a pressão externa para o ajustamento da economia nacional a um modelo mais liberal. A crise internacional da dívida externa teve repercussões graves na economia nacional. O país passou por vários planos de estabilização econômica e de controle da inflação que buscavam estimular as exportações e o desenvolvimento. No entanto, as negociações com credores internacionais dirigidas pelo FMI demandavam medidas recessivas como condição para liberação dos empréstimos para solução dos problemas relacionados com os déficits da balança de pagamentos do país. Para o governo, a dívida externa – problema

não só do Brasil, mas de todos os países da América Latina – era um desafio ao desenvolvimento do país, desenvolvimento do qual o país não poderia prescindir.. Essa postura ficou evidente no pronunciamento do presidente José Sarney em defesa da soberania e desenvolvimento do país, na abertura dos debates da Assembléia Geral da ONU em 1985, no início de seu mandato como presidente do Brasil. O teor de seu pronunciamento seria percebido, posteriormente, na relutância do país em aceitar as imposições dos credores internacionais no decorrer do seu governo:

Ao conclamar os líderes das nações industrializadas a uma ação política concentrada para solucionar o problema dos débitos externos, faço-o com a serenidade de um país que não tem medido esforços para cumprir com rigor seus compromissos internacionais. [...] Não podemos ficar apenas na retórica do ajustamento da economia, supondo que o sacrifício é tudo que deve fazer um devedor do Terceiro Mundo para equacionar suas contas externas. Esta visão estreita esquece estarmos tratando de populações que têm direito a um padrão sério de sobrevivência e de países com legítimas aspirações nacionais. [...] A posição do Brasil está tomada. A dívida não nos leva à dúvida. Optamos por crescer sem recessão, sem nos submetermos a ajustamentos que signifiquem renúncia ao desenvolvimento. (MRE, 2008a, p.18)

No entanto, os dois anos do governo Collor de Mello (1990-1992) marcaram sua administração pela mudança do tom desafiador quanto ao problema da dívida por uma postura mais moderada e pela substituição do desenvolvimentismo via industrialização por substituição de importações (ISI) por uma inserção internacional liberalizante. Assim, a política externa de Collor:

Buscou utilizar a política externa como ferramenta para ampliar a competitividade internacional do País, melhorando as condições de acesso a mercado, crédito e tecnologia. Todavia, a tentativa do Governo de abandonar o modelo estatista por meio de rápida implementação de políticas liberalizantes viu-se constrangida pela crise política deflagrada no primeiro ano do mandato presidencial. (SANTANA, 2006, p.4).

Em discurso do Ministro Francisco Rezek em Simpósio na Sociedade Teuto-Brasileira, em Bonn, no dia 8 de julho de 1991, o Chanceler brasileiro confirmava a nova estratégia nacional na busca pelo desenvolvimento:

O processo de substituição de importações, que nos habilitou a construir amplo parque industrial, teve de ser revisto. O país passou a privilegiar as linhas dinâmicas de comércio e investimento internacionais, no convencimento de que, numa economia crescentemente interligada, a auto-suficiência resulta sinônimo de ineficiência. (MRE, 1991, p.17).

Após a renúncia de Collor, Itamar Franco (1992-1994) assumiu a presidência do país. A chegada de Itamar Franco ao poder foi recebida com desconfiança pela comunidade internacional por suas origens e convicções nacional-desenvolvimentistas. Todavia, sua política externa foi marcada pela busca da credibilidade no cenário internacional. Assim, o

governo manteve os compromissos assumidos pela gestão anterior e, aos poucos, o tema do desenvolvimento retornava aos debates sobre a inserção internacional do Brasil. Isto aconteceu, principalmente, com a substituição do Chanceler Fernando Henrique Cardoso, que assumiria a pasta da Fazenda, pelo Chanceler Celso Amorim:

Enquanto o Chanceler Cardoso concentrou esforços na implementação de reformas políticas e econômicas, na promoção do debate com a Academia e no diálogo com organizações empresariais e sindicais no que se refere ao processo de integração do MERCOSUL, o Ministro Amorim procurou, por sua vez, trazer à tona o conceito de “pragmatismo responsável”, reflexo da chegada ao poder de uma geração de diplomatas que havia assistido o limite do projeto brasileiro de “potência emergente” ao final da década de 1970. (SANTANA, 2006, p.5).

Os primeiros indícios da retomada do desenvolvimentismo no Brasil, ficavam claros nos primeiros pronunciamentos de Itamar Franco ao povo brasileiro. Assim, em dezembro de 1992, em seu discurso de final de ano à nação o presidente afirmava:

Tenho a certeza de que a implementação do plano de Governo recentemente anunciado abrirá amplos caminhos para o reencontro do Brasil com o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Estamos começando a recuperar o terreno que perdemos na década dos 80. [...] Há que unir esforços no debate internacional sobre o desenvolvimento, que queremos ver incluído na agenda internacional em posição condizente com sua importância na construção de uma nova ordem mundial, que não se realizará se persistir a tendência à marginalização de países e regiões em desenvolvimento. A cooperação estreita entre nossos países é essencial para atingir esses objetivos [...] O Brasil nasceu voltado para o comércio externo, e foi o comércio externo que o ajudou no extraordinário desempenho nos cem anos anteriores a 1980, quando foi o País que mais cresceu economicamente no mundo, em termos relativos, à custa, infelizmente, de graves distorções na renda e na riqueza. Abrir as fronteiras à competição internacional não significa renunciar à soberania. (MRE, 2008-B, p.1320).

O governo Itamar Franco, direcionou, assim, a política externa do país na busca pelo desenvolvimento nacional. De forma simples e direta, o Chanceler Amorim afirmava que a política externa era uma política sem rótulos ou alinhamentos, voltada para o desenvolvimento do país e com sentido universalista (AMORIM, 1994, p.16). A proposta desenvolvimentista de Itamar Franco adaptara-se ao novo contexto internacional. O debate ideológico perdia o fôlego e a agenda econômica internacional estava na ordem do dia. O desafio de Itamar Franco era o de devolver ao Estado – sem desconsiderar as forças da economia de mercado e em sintonia com o empresariado nacional – a missão do desenvolvimento do país no cenário internacional das reformas liberais. Porém, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o desenvolvimento era apresentado mais como consequência da atuação internacional do Brasil, principalmente em coalizões multilaterais, do que necessariamente da atuação firme e pragmática de seu governo.

O governo FHC (1995-2002) não apresentava, objetivamente, o desenvolvimentismo como meta de sua política externa. A política externa do país pautou-se pela inserção internacional do Brasil, por meio de ação multilateral, em instâncias políticas e comerciais (OMC, ONU, MERCOSUL, TNP, etc.). Em contraposição ao desenvolvimentismo dos governos passados e em convergência com a agenda neoliberal que apregoava o Estado mínimo, FHC intensificou o processo de privatizações de empresas estatais – símbolos do modelo desenvolvimentista - dizendo que poria fim à “era Vargas” (VIZENTINI, 2003, p. 93). Esse fato levantava, internamente, dúvidas quanto ao comprometimento do país com o desenvolvimento nacional, pois a agenda econômica, voltada para solução das crescentes vulnerabilidades - déficits na balança de pagamentos - dominava a agenda internacional do país. Amado Cervo criticou a política externa de FHC rotulando-a como a de um Estado Normal, pois, segundo o autor, Cardoso teria promovida abertura externa sem estratégia de inserção apropriada ao contexto de interdependência e globalização. Os efeitos dessa abertura fizeram-se sentir no aumento da dívida externa, na dependência financeira internacional e no comprometimento do núcleo central da economia (ALTEMANI, 2005, p. 256). Na segunda metade do segundo mandato de FHC, o governo começava a mudar o discurso apologético da globalização inexorável, e passou-se a fazer críticas à globalização assimétrica. Como forma de alcançar melhores resultados para o país, dentro do contexto assimétrico da globalização, intensificou-se o processo de aproximação com os países da América do Sul por meio do MERCOSUL. Foi desta forma que o tema do desenvolvimento retornou às discussões de política externa, ganhando força no Governo Lula (2003-2010) com o retorno de Celso Amorim à pasta do Ministério das Relações Exteriores.

No início de seu primeiro mandato, o Governo Lula comprometeu-se com uma ação externa voltada à cooperação com os países em desenvolvimento, à luta contra o protecionismo dos países desenvolvidos e a uma ação mais assertiva nos fóruns multilaterais. Dessa forma, a diplomacia do governo Lula visava à instrumentalização da política externa para o desenvolvimento nacional (DISCURSO, 2003). O exemplo prático da instrumentalização da política externa do país em prol do desenvolvimento nacional foi a priorização da integração sul-americana na agenda externa do país. Nesse sentido, a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), representou a marca maior do desenvolvimento na política externa do governo Lula. Este projeto de integração (IIRSA) é representativo, pois contempla a associação de programas de desenvolvimento nacionais às obras de infra-estrutura em curso no Brasil e nos demais países da região.

A verdade é que o processo de criação de uma Comunidade Sul-Americana avança mais do que se passa imaginar. De 2003 para cá, concluímos o acordo, entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e concebemos e impulsionamos diversos projetos para a integração da infra-estrutura, em transportes, comunicações e energia. Essa integração física, nunca é demais lembrar, constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil. A aprovação, por exemplo, de financiamento do BNDES no valor de US\$ 400 milhões para a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, tem significado histórico e econômico sem precedentes, não apenas para a integração regional, como também para o progresso do Oeste brasileiro. (AMORIM, 2005, p.2).

Com base nas análises acima, percebe-se que o tema do desenvolvimento nacional foi, e continua sendo, objetivo primordial da política externa brasileira nos últimos quarenta anos. A ênfase no desenvolvimento nacional decorre do modelo que o país adotou para implantar o diversificado parque industrial de que dispõe atualmente e da busca pela ampliação de mercados para seus produtos no comércio mundial. No decorrer deste período, os constrangimentos externos levaram os governos a maximizar as oportunidades externas na busca da manutenção do desenvolvimento nacional, ou em direção contrária, ao abandono paulatino desta vertente desenvolvimentista.

O regime militar, de maneira geral, tinha a superação do subdesenvolvimento como desafio legitimador de sua própria razão de existir. O conflito ideológico Leste-Oeste cedeu lentamente espaço ao debate Norte-Sul acerca do desenvolvimento das nações, em especial as do terceiro mundo. Neste contexto, reconhecia-se a hegemonia norte-americana, a divisão do mundo em dois pólos antagônicos (EUA-URSS), mas não se deixava de instrumentalizar a política externa do país de forma a aproveitar todas as oportunidades que o sistema internacional pudesse proporcionar para promover o desenvolvimento nacional.

No entanto, o esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro no final da década de 1970, juntamente com as adversidades internacionais da época (segundo choque do petróleo, crise da dívida externa, a volta do conflito Leste - Oeste na agenda internacional e o esvaziamento da agenda terceiro-mundista), deixou poucas alternativas para a manutenção do desenvolvimentismo pelos governos civis imediatamente posteriores a 1985. Assim, o desenvolvimentismo na política externa brasileira manteve-se até a chegada de Fernando Collor à presidência da República.

A década de 1990, inaugurada com o governo de Collor, foi fortemente influenciada pela agenda econômica liberal internacional. O dismantelamento do bloco soviético em conjunto com a promoção da doutrina econômico-liberal do Consenso de Washington levou à substituição do desenvolvimentismo pela inserção do Brasil no cenário mundial por meio da liberalização econômica. Dessa forma, devido à falta de estratégia de inserção comercial

internacional, o país sofreu com reformas econômicas, déficits em sua balança de pagamento, e crises cambiais. O modelo liberalizante de inserção internacional da década de 1990 privilegiou a agenda econômica em detrimento da desenvolvimentista cujo Estado brasileiro era o seu principal promotor. Vale destacar, contudo, que durante a década de noventa, o desenvolvimento reaparece em momentos pontuais, como foi o caso no mandato do presidente Itamar Franco da nomeação do Chanceler Celso Amorim; e na segunda metade do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando têm início suas críticas à globalização assimétrica.

O desenvolvimento nacional retoma a posição de destaque na política externa do país no governo Lula da Silva. A volta do Chanceler Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores era o indicativo do retorno da agenda desenvolvimentista. Ao dar continuidade aos projetos de integração regional sul-americana e de cooperação Sul-Sul com importantes países em desenvolvimento (iniciados no governo FHC), além do apoio governamental à inserção comercial do país ao longo de seus dois mandatos, o Governo Lula deu claros indícios da retomada do que tem sido característica marcante da política externa brasileira nas últimas quatro décadas: a busca do desenvolvimento nacional.

1.3.1 A Instrumentalização da Inserção Comercial do Brasil como Paradigma do Desenvolvimento

Dentro do tema do desenvolvimento nacional, a inserção do Brasil no comércio mundial foi prioridade. Isto se deve ao fato de as relações econômicas do país com os outros países ser um dos componentes do índice de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Nesta linha de análise, percebe-se que, nos últimos quarenta anos, a busca por mercados externos para os produtos nacionais constituía-se em meta tanto para desenvolvimentistas quanto para neoliberais. Desta forma, o país buscou sempre formas de intervir no sistema mundial com o intuito de maximizar as oportunidades e minimizar sua vulnerabilidade em relação às dinâmicas do cenário internacional. Procuramos, então, para fim deste trabalho, estudar os meios institucionais de inserção comercial do Brasil no mundo sob a perspectiva do desenvolvimento nacional.

Da década de cinquenta até a década de noventa, a implementação da política de comércio exterior do Brasil era responsabilidade do Banco do Brasil, ficando a seu cargo a

elaboração e implementação de tarifas de importação, subsídios e financiamentos para as exportações, assim como a instituição de canais de comunicação entre os atores envolvidos no comércio exterior – Ministério das Relações Exteriores, Ministros da Fazenda, setor privado, presidência da República, etc. Desta forma a CACEX, (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) que em meados da década de noventa ganharia autonomia sob novo acrônimo – CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) consolidou-se como principal órgão estatal da política comercial internacional do Brasil. A evolução deste órgão institucional do comércio internacional do Brasil sofreu mudanças na medida em que os governos as viam como necessárias aos seus objetivos de política externa e interna.

A CACEX- foi criada em 1953 no governo Vargas em substituição à antiga carteira de exportação e importação do Banco do Brasil. Dentre suas atribuições estavam o licenciamento, o financiamento e a produção estatística de dados acerca do comércio exterior brasileiro. A CACEX manteve-se como carteira do Banco do Brasil e subordinada ao Ministério da Fazenda até 1966 quando foi transformada em secretaria vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio.

Como instituição pública, a CACEX administrava as medidas de apoio e promoção das exportações brasileiras e de restrição às importações dentro do modelo desenvolvimentista da ISI (industrialização por substituição de importações). Desta forma, para executar suas funções dispunha de recursos próprios e, até mesmo, operava no mercado internacional por meio de sua *trading company*, a Cobec. A relação desta instituição com o setor exportador se dava por ação setorial.

As negociações comerciais, bilaterais ou multilaterais, eram acompanhadas pelos setores interessados. Havia, assim, por meio da CACEX, um elo de comunicação entre o Estado e o setor privado da economia, em que, “através de uma relação tutelar com os interesses privados, a CACEX detinha o poder de arbitrar entre interesses divergentes.” (VEIGA; IGLESIAS, 2002, p.6).

No governo Collor, funções de promoção do comércio exterior foram destinadas a um super ministério (Ministério da Economia Fazenda e Planejamento - que englobava os antigos ministérios da Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio). Assim, em meio a medidas de liberalização comercial e após a perda de funções para o Ministério da Economia Fazenda e Planejamento, a CACEX foi desativada. Porém em 1992, o governo Itamar Franco devolveu as atribuições pertinentes ao comércio exterior ao Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT), sendo que os antigos Departamentos de Indústria e Comércio (DIC) e de Comércio

Exterior (DECEX) haviam sido transformados em secretarias. Como forma de centralizar os instrumentos institucionais de promoção do comércio exterior brasileiro, foi criada em 1995, no governo FHC (1995-2002), a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) – órgão consultivo interministerial da Presidência da República.

A CAMEX era, originalmente, composta pelos Ministros Chefe da Casa Civil (presidente), das Relações Exteriores, da Fazenda, Ministro do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária e o Presidente do Banco Central, podendo, ainda, ser convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos do governo. Atualmente a CAMEX reúne os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a integrá-la desde 2005. De acordo com o Decreto nº 4.732 de julho de 2003, a CAMEX, do Conselho de Governo, “tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo” (DECRETO, 2003). Assim, é de responsabilidade da CAMEX a consecução dos objetivos da política de comércio exterior do Brasil. No governo Lula, a CAMEX passou por mudanças em sua legislação para dar agilidade às novas demandas pertinentes aos temas do comércio exterior brasileiro.

Percebe-se, então, que no decorrer de mais de quatro décadas, os temas referentes à elaboração da política de comércio exterior do Brasil gravitaram em torno do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). Independentemente das mudanças ocorridas neste período, quando por diversas vezes mudaram as siglas denominadoras do campo de ação deste ministério, o MDIC consolidou-se como o órgão executor da política comercial brasileira. No entanto, vale ressaltar que o Ministério da Fazenda e, principalmente o das Relações Exteriores, contribuem com pessoal qualificado nas funções de negociação e promoção do comércio internacional do país. Esta cooperação se deve, principalmente, à vinculação destes ministérios às secretarias e demais agências do comércio exterior brasileiro, que estão de uma forma ou de outra, relacionadas com o atual MDIC.

O MDIC acumulou funções relacionadas ao comércio exterior do Brasil ao longo de sua existência. Hoje ele concentra as atividades da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Agência de Promoção das Exportações do Brasil (APEX) e seu Ministro é o presidente da CAMEX. Além destas secretarias e seus respectivos departamentos, encontram-se vinculados

ao MDIC o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), principal instituição financiadora da inserção comercial brasileira no Governo Lula.

Figura 1: Organograma Departamental do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio⁶



Fonte: MDIC <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1271101778.gif>.

⁶ A SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), o INPI (Instituto Nacional de Propriedade Intelectual), e o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial) são autarquias federais vinculadas ao MDIC, assim como as agências APEXBRASIL (Agência Brasileira de Promoção das Exportações) e a ABADI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

1.4 ESTADO LOGÍSTICO⁷: DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL NO GOVERNO LULA

O papel que o BNDES desempenha no governo Lula insere-se no conceito de Estado Logístico elaborado por Amado Cervo. Este paradigma tem por definição o fortalecimento da nação, pois transfere a responsabilidade do papel de empreendedor à sociedade, auxilia nas operações externas e busca a inserção equilibrada no sistema internacional, tendo sempre por objetivo o desenvolvimento do país (CERVO, 2002, p. 457). O objetivo do Estado passa a consistir, por meio do BNDES, “[...] em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2007, P. 87). Esse raciocínio não rejeita o investimento estatal, mas o limita a casos pontuais e setores estratégicos. Assim, encontra-se no meio termo entre o Estado liberal e o Estado nacional-desenvolvimentista (CERVO, 2007, p. 89).

A literatura define a atuação do Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro como sendo aquela compreendida entre 1930 e 1989. Nesse período, o país adotou uma política econômica protecionista de apoio a indústria nacional e de construção de um parque industrial diversificado. No entanto, o período 1990 – 2002 foi fortemente marcado por políticas econômicas liberais que desprestigiavam a ação do Estado como indutor do desenvolvimento nacional. Amado Cervo define este período como o de atuação do Estado Normal. Assim, para poder rastrear o processo de internacionalização do BNDES dentro do conceito de Estado Logístico, necessário analisar-se a instituição considerando-se o modelo de inserção comercial e desenvolvimento do país neste período liberal para observar o comportamento deste órgão governamental em seu momento Normal (1990-2002) com o propósito de analisar a atuação do Banco em seu momento Logístico que é o recorte temporal desta dissertação (2003-2010).

⁷ Ao se levar em consideração as características gerais do Estado Desenvolvimentista (defesa da industrialização, intervencionismo estatal na promoção do crescimento econômico e o nacionalismo em suas mais variadas manifestações), o vetor desenvolvimentista da economia brasileira pode ser percebido, em intensidades diferentes, desde o período da República Velha, no final do século XIX, até os dias de hoje. Adicionalmente, ressalta-se também, que tais características podem, em alguma intensidade, definir a ação de um Estado Liberal. Nesse sentido, as definições de Estado Desenvolvimentista, Estado Normal e Estado Logístico, elaboradas por Amado Cervo, são utilizadas neste trabalho como forma de tentar caracterizar o papel do Estado brasileiro na economia sob a perspectiva de um estudo de política externa.

1.4.1 Desenvolvimento e Inserção Comercial sob a Perspectiva do Estado Normal da Década de 1990

O Brasil, como muitos países em desenvolvimento, passou a adotar medidas econômicas de corte neoliberal como forma de superar a crise econômica que atingia a América Latina desde o final da década de 1970.

A eleição dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) foi responsável pela implementação e divulgação de políticas de liberalização e desregulamentação em seus países e no resto do mundo. Nesse período, por exemplo, o Brasil acumulava uma dívida externa alta devido à implantação de um parque industrial que lhe dava destaque em relação às outras economias da região. Mesmo sendo o setor primário responsável por grande parte da pauta de exportações, o país já mostrava crescimento no volume de produtos manufaturados, ainda que com pouco valor agregado. Contudo, a crise da dívida externa (1983) que assolou a América Latina agravou a situação da balança de pagamentos dos países da região levando o Brasil e os outros países a um período longo de hiperinflação e baixíssimo crescimento econômico.

Na tentativa de encontrar respostas para estes problemas, economistas latino-americanos, dentre eles o brasileiro Mário Henrique Simonsen, juntamente com o *International Institute of Economics* e instituições internacionais sediadas em Washington realizaram vários estudos. Dentre os trabalhos apresentados destacou-se *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (Rumo ao Crescimento Econômico Renovado na América Latina) que deu origem à publicação de *The Progress of Policy Reform in Latin America* (O Andamento da Reforma de Políticas Públicas na América Latina) apresentado em 1990 numa conferência em Washington onde John Williamson cunhou o termo “Consenso de Washington” (KUCZYSKI; WILLIAMSON, 2003, p. VI). As reformas propostas pelo Consenso de Washington foram: disciplina fiscal; mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; e, por fim, direitos da propriedade assegurados. Tais reformas, juntamente com aquelas implementadas por Margaret Thatcher e Ronald Reagan passaram a ser conhecidas como reformas neoliberais por enfatizarem principalmente a liberalização do comércio, do capital e do investimento externo. Desta forma, a década de

noventa ficou marcada pela aceleração desse processo de concentração econômica impulsionada pela globalização financeira e econômica.

Nesse contexto, a integração econômica passou a ser entendida entre outras definições como a ocorrência simultânea do crescimento dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital; aumento da concorrência internacional e o crescimento da interdependência das economias nacionais como um todo (GONÇALVES, 2003, p. 22). Esse quadro pode ser explicado pela reorientação da agenda internacional que, imediatamente após a queda do muro de Berlim em 1989 e a implosão do bloco soviético em 1991, adotou, preferencialmente, os temas econômicos em detrimento dos temas de segurança.

O alto grau de interdependência da década de noventa ficou evidenciado nas crises financeiras ocorridas na Rússia, Ásia, Brasil, Argentina e México. Essas crises foram diagnosticadas como decorrentes do alto grau de liberdade dos fluxos internacionais de capital. De maneira resumida, a oferta internacional de dólar nessas economias forçava uma apreciação da moeda local, devido ao aumento na demanda de moeda nacional para converter moeda estrangeira em moeda local. Essa operação era necessária para efetuar as transações internas das economias. Os efeitos se faziam sentir na apreciação da moeda local, no aumento dos preços dos produtos exportáveis, e no aumento do volume das importações. Ou seja, chegou-se ao ponto em que os bancos que intermediavam essa oferta de crédito nas economias tornaram-se insolventes. Os investidores, aproveitando-se do livre fluxo de capitais abandonavam os mercados emergentes e direcionavam seus investimentos a destinos mais conservadores nos países desenvolvidos.

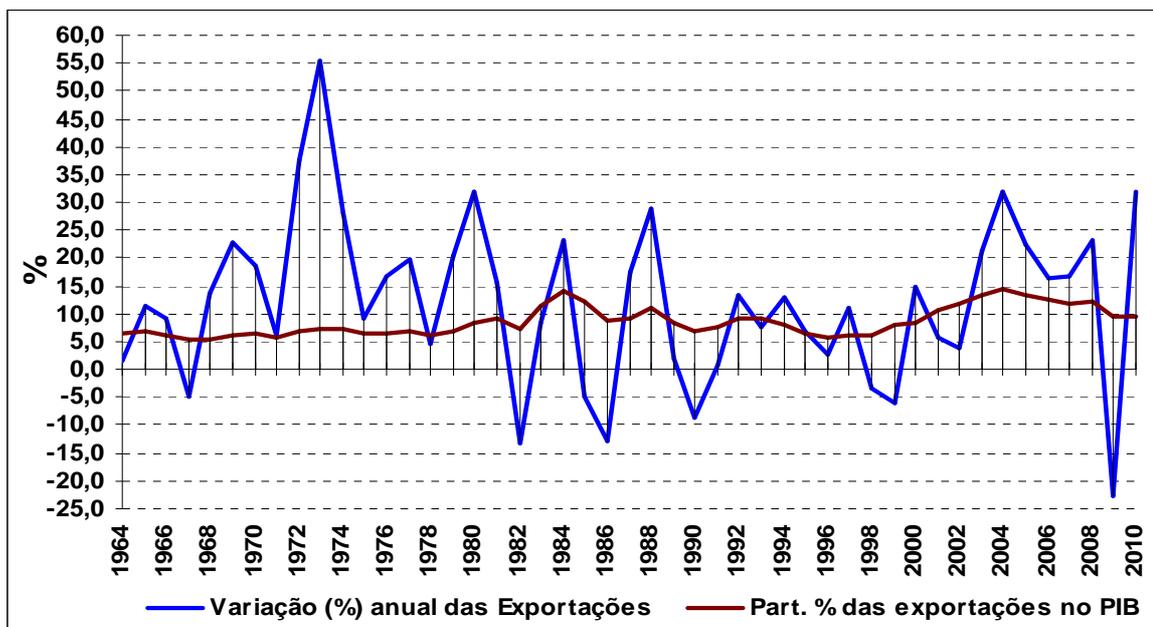
Dessa forma, segundo Cano (2000), as décadas de 1980 e 1990 tornaram evidente que o capital financeiro passou a subjugar a condução das políticas econômicas, colocando, assim, em xeque a soberania nacional em termos políticos e econômicos. Tais reformas, de caráter neoliberal, apregoavam uma reorientação do papel do Estado na perspectiva do desenvolvimento

Os governos Collor e FHC, fortemente influenciados pela agenda econômica neoliberal, acreditaram que o desenvolvimento seria uma consequência da liberalização comercial do Brasil e de sua inserção no comércio mundial. Assim, o tema do desenvolvimento se manteve na política externa do país, o que mudou foi o papel do Estado na promoção deste desenvolvimento. A década de noventa foi marcada pela busca da estabilidade econômica. Nesse sentido, o Estado perdia sua função empreendedora – característica do regime militar – por meio de um processo de privatização que deixou o tema

do desenvolvimento à sorte do empresariado despreparado para competir internacionalmente. Neste período o Estado tinha como prioridade a busca pela estabilidade econômica com planos recessivos que inibiam a realização de projetos de desenvolvimento.

Observa-se, então, na análise dos gráficos 1 e 2, que a participação das exportações no PIB do país se manteve em níveis satisfatórios, justamente nos governos desenvolvimentistas. A participação das exportações no PIB – um dos componentes do desenvolvimento nacional – se manteve em ritmo de queda suave no governo Castelo Branco devido à variação negativa das exportações do período. A trajetória declinante é corrigida e se mantém em alta em praticamente todo o período até o governo Collor. A partir daí temos outra queda nos dois indicadores, que se recuperam no curto governo de Itamar Franco (1992-94). Já no governo FHC, constatam-se saldos negativos na balança comercial durante quase todo seu governo. A participação ascendente das exportações no PIB, no período FHC, é explicada mais pelo ritmo lento de crescimento do PIB (a década de noventa foi marcada por um longo período de recessão na economia brasileira), do que propriamente como consequência do aumento das exportações. Entretanto, no período do governo Lula, observa-se um aumento nas exportações acompanhado também por taxas expressivas do crescimento do PIB, que explica o valor declinante da participação das exportações no PIB brasileiro.

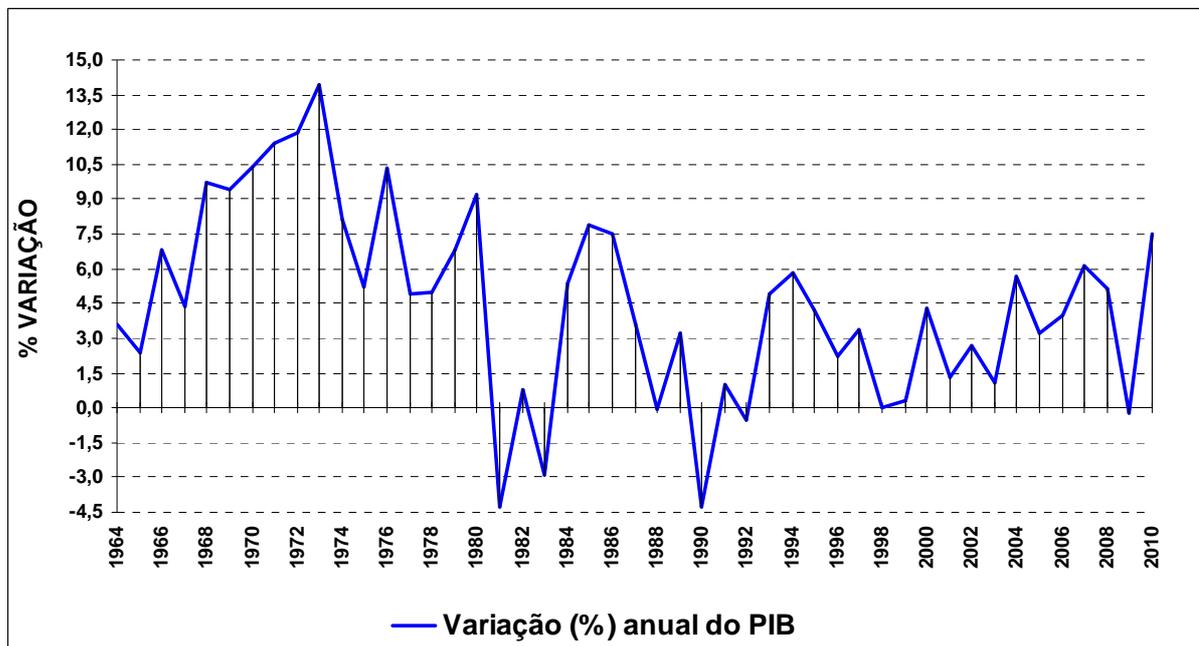
Gráfico 1 - Variação (%) Anual das Exportações e Participação (%) das Exportações no PIB no Período 1964 a 2010⁸



Elaboração Própria.

Fonte: Banco Central <www.bancocentral.gov.br>.

⁸ O gráfico foi elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <www.bancocentral.gov.br>.

Gráfico 2 - Variação (%) Anual do PIB Brasileiro no Período 1964 a 2010⁹

Elaboração Própria.

Fonte: Banco Central <www.bancocentral.gov.br>.

1.4.2 Estado Logístico, Desenvolvimento e Política Externa: A Década de 2000

As políticas externas do regime militar e do governo Lula, apesar da diferença do contexto histórico doméstico e internacional, apresentam algumas semelhanças na condução dos assuntos externos referentes especificamente ao tema do desenvolvimento e da inserção comercial do Brasil. Estas semelhanças estão evidentes na forma pragmática e universalista como estes temas foram tratados tanto nos governos militares, quanto no governo Lula da Silva. A novidade é que no governo Lula, o Estado brasileiro, agora logístico, instrumentaliza seu aparato institucional de comércio exterior de forma a oferecer melhores condições para a inserção internacional da economia brasileira ao garantir apoio financeiro ao empresariado nacional.

Ao analisar a inserção comercial do Estado Desenvolvimentista nos governos militares e do Logístico no governo Lula, percebe-se que ambos buscaram contemplar dois pilares principais: a busca do desenvolvimento nacional e a maximização das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional. Para o regime militar, de forma geral, o desenvolvimento estava vinculado à superação do subdesenvolvimento brasileiro por meio de ampla modernização industrial e pela consolidação de um vigoroso mercado interno. Nesse

⁹ O gráfico foi elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <www.bancocentral.gov.br>.

sentido, o período 1964-68 foi marcado por medidas econômicas recessivas que conseguiram, de certa forma, sanear e estruturar a economia nacional-desenvolvimentista do regime, com ênfase no modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) sem descuidar do impacto do setor externo na economia nacional. Esta nova atitude deveu-se à constatação de que a negligência em relação ao setor externo da economia, até 1964, havia estrangulado a saúde financeira do país.

Atingira-se um limite para a redução do coeficiente de importações ao mesmo tempo em que o setor industrial em que o crescimento necessitava de entrada de materiais primários, bens intermediários e de capital que não poderiam ser obtidos internamente. O contínuo descaso com as exportações colocava o país numa situação perigosa quanto ao balanço de pagamentos, visto que o declínio nos ganhos com exportações associado à necessidade de uma redução nas importações poderia levar à estagnação industrial [...] em 1964 ficou claro que esta política não poderia continuar. (BAER, 2002, p.244).

O Brasil passou, na década de noventa, por um processo de abertura econômica internacional que negligenciou a real capacidade do empresariado nacional de competir em um mundo interdependente economicamente. Da mesma forma, de acordo com a tabela 1, o governo Lula assumiu a Presidência da República após longo período de saldos negativos na balança comercial brasileira e baixos níveis de crescimento econômico. O período anterior ao governo Lula foi marcado pela agenda econômica internacional neoliberal em que se via reduzida a ação do Estado na economia.

Tabela 1 - Desempenho Externo no governo FHC. Em bilhões US\$¹⁰.

Período	IED	PIB	Export.	Import.	Export. Mundiais	Part. Export. Mundiais	Balanc. Comercial
1995	-2,19	705,4	46,5	49,8	5.042,0	0,92%	-3,286
1996	7,66	840,3	47,7	53,3	5.308,0	0,90%	-5,599
1997	15,31	871,3	53,0	59,7	5.518,0	0,96%	-6,755
1998	23,27	844,0	51,1	57,7	5.386,0	0,95%	-6,606
1999	27,57	586,8	48,0	49,3	5.583,0	0,86%	-1,252
2000	29,87	645,0	55,1	55,8	6.295,0	0,88%	-0,705
2001	21,04	553,8	58,2	55,6	6.031,0	0,97%	2,642
2002	18,77	504,4	60,4	47,2	6.306,0	0,96%	13,12

Elaboração Própria.

Fonte: Banco Central do Brasil <www.bancocentral.gov.br>/ MDIC <www.mdic.gov.br>.

É interessante perceber que o governo Castelo Branco – alinhado com o discurso ocidental e liberalizante de Washington – ao lançar o Programa de Ação Econômica do

¹⁰ A tabela foi elaborada pelo autor a partir de dados extraídos do Banco Central do Brasil no endereço eletrônico: <www.bancocentral.gov.br>

Governo (PAEG) dava atenção especial às relações econômicas internacionais no contexto dos círculos concêntricos da diplomacia brasileira de então¹¹. O PAEG foi desenvolvido por Campos (Ministro do planejamento) e Bulhões (Ministro da Fazenda) no recém criado Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Dentre as políticas propostas pelo PAEG, destaca-se a política econômica internacional do país que propunha a reestruturação do crédito externo do país, a consolidação da dívida externa, o estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros no país e o incentivo às exportações de modo a absorver os focos de capacidade ociosa da indústria nacional (REZENDE, 1990, p.213-215). É interessante perceber que Fernando Henrique Cardoso, no caso do o governo Lula, agiu de forma semelhante à Castelo Branco, que se notabilizou por privilegiar as relações diplomáticas e comerciais ocidentais. Da mesma forma que o PAEG, juntamente com as reformas microeconômicas implementadas no país, pavimentou o caminho para o que ficou conhecido como o período do milagre econômico brasileiro nos governos Costa e Silva – Médici (1967-1973); o Plano Real, apesar da diferença de enfoques, adotou medidas recessivas que preservaram a estabilidade macro-econômica do país que viria a ser base para a performance economicamente positiva do governo Lula

A atitude pragmática e universalista da diplomacia do regime militar, que se consolidou a partir do governo Geisel, tem sido identificada, também, na maneira de conduzir a política externa do país na administração Lula da Silva. Estas duas características se destacam pela maneira como o regime militar e o governo Lula atuaram simultaneamente na promoção comercial do Brasil e no seu desenvolvimento nacional via política externa. As duas políticas desfrutaram de um cenário internacional favorável relativamente longo que lhes permitiram implementar programas de incentivos às exportações e ao desenvolvimento interno do país. No plano interno, tanto o PED quanto o PND I e II (Plano Nacional de Desenvolvimento) guardam semelhanças em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento do governo Lula. Os dois programas desenvolvimentistas buscaram, cada um a seu tempo, a superação de pontos de estrangulamento na infra-estrutura do país. Quanto à inserção comercial do país, nos dois casos foram utilizados bancos estatais como carros-chefes desta estratégia, quais sejam, o Banco do Brasil no Regime Militar e o BNDES no Governo Lula.

¹¹ Círculos Concêntricos foi o nome dado à política externa definida pelo Chanceler Vasco Leitão da Cunha em oposição ao globalismo da Política Externa Independente (PEI) do governo anterior. Para saber mais, ver: VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

O período do milagre econômico brasileiro, como já foi mencionado, contou com as medidas do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). O I PND e o PED, mais especificamente, iam ao encontro da estratégia internacional do país por meio da Diplomacia da Prosperidade que reconhecia o caráter estratégico do setor externo em termos de capital, comércio e tecnologia. Assim, estes programas promoveram mudanças nas áreas do comércio exterior, da dívida externa e do investimento estrangeiro no Brasil por meio de política cambial e de incentivo às exportações (LAGO, 1990, p.233-294). Vale ressaltar, no entanto, que o êxito dessas medidas deveu-se ao cenário externo extremamente favorável ao projeto de desenvolvimento do país, que permitiu maior participação da burguesia nacional na formação do tripé econômico do regime, que tinha como principais atores a empresa estatal e o capital estrangeiro (VIZENTINI, 2004, p.78-80). O contexto internacional composto pela distensão do conflito EUA-URSS, a alta liquidez internacional, a favorável evolução dos termos de troca, além dos baixos custos de importação de petróleo foram fundamentais para a consolidação deste tripé econômico em que:

As empresas estatais encarregavam-se da infra-estrutura, energia e indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramentas); as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos); e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular. [...] Longe de gera rivalidade, o tripé estabelecia uma divisão do trabalho e, uma vez que o crescimento econômico era expressivo, havia lugar para todos. (VIZENTINI, 2004, p.133).

As diplomacias do regime militar e do governo Lula buscaram os meios para fomentar a inserção comercial do país, apesar das adversidades do contexto internacional. Assim, as duas políticas externas atuaram principalmente em fóruns multilaterais para promover o desenvolvimento do comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Isto ocorreu, por exemplo, com o apoio brasileiro à proposta de criação de um sistema de preferências gerais não discriminatórias na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – II UNCTAD - em 1968; e na atuação de liderança do Brasil junto com outros países emergentes nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). A ação do Brasil junto aos fóruns multilaterais, nos dois governos em tela, dava margem para articulação com outros países em desenvolvimento com vistas a incrementar e diversificar as parcerias comerciais e políticas do país.

Outro momento em que se destacou o pragmatismo e o universalismo da diplomacia brasileira aconteceu em cenário externo de grandes constrangimentos para os governos militares e Lula. Tanto os choques do petróleo da década de setenta e a crise da dívida externa na década de oitenta, quanto a crise financeira internacional de 2008 foram respondidas com a

intervenção do Estado brasileiro por meio de incentivos às exportações, isenções fiscais de forma a estimular o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Dentro deste contexto, como resultado do choque do petróleo e a conseqüente crise gerada pelo aumento da dívida externa do país, houve uma nova ênfase na ISI¹² por meio do II PND, e a busca por fontes seguras de matérias-primas ganhou relevância na inserção comercial do Brasil. É importante ressaltar o coincidente fato de o país privilegiar o desenvolvimento de energia nacional, dada a dependência brasileira em relação ao petróleo importado. Esta atitude assertiva aconteceu frente à elevação dos preços do petróleo na década de setenta e 2000, impulsionada pelo pró-álcool no regime militar e pela retomada deste programa sob a política de incentivos aos bio-combustíveis brasileiros no governo Lula.

A necessidade de compatibilizar as oportunidades do cenário internacional com os projetos de desenvolvimento nacional fomentou a idéia de universalização da política externa do regime militar e de Lula. Este processo gradual de consolidação do universalismo do regime militar se deu na década de setenta com o estabelecimento das relações diplomáticas com a China continental em agosto de 1974, com o reconhecimento da independência das ex-colônias portuguesas e com estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com os países árabes. A universalização das relações internacionais do país tinha em vista a cooperação política e tecnológica, o potencial mercado para as exportações brasileiras e o acesso ao petróleo importado.

Assim, este viés pragmático e universalista que marcou a política externa do regime militar pode ser identificado com a opção do governo Lula pela formação de grupos de Geometria Variável (VIZENTINI, 2006, p.159-193). A formação destes grupos atende às necessidades e interesses específicos da política externa do país. Isto ocorreu na formação do fórum trilateral G3 (IBAS) – Índia, Brasil e África do Sul –; do G20, que articula a liberalização do comércio mundial na OMC e do G4 – Japão, Alemanha, Brasil e Índia – que busca a inclusão destes países no Conselho de Segurança da ONU. No entanto, é na prioridade dada à América do Sul que se encontra uma das características mais pragmáticas do governo Lula.

Assim como o regime militar instrumentalizou a política externa do país para atender às necessidades dos projetos de desenvolvimento do país por meio da ação empreendedora do

¹² A diferença importante da experiência brasileira da década de setenta, tanto em relação às experiências anteriores, quanto às dos outros países, é que a opção pela ISI foi feita sem que se deixasse de promover o crescimento contínuo das exportações brasileiras.

Estado, o governo Lula utilizou o principal banco financiador do desenvolvimento nacional – BNDES – para promover a inserção comercial do país. A atuação do BNDES aconteceu via estratégia de apoio à construção da infra-estrutura sul-americana (IIRSA) e à internacionalização das empresas brasileiras.

1.5 BNDES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O BNDES foi criado em 1952 com o propósito de financiar projetos de desenvolvimento nacional. No decorrer de seus 57 anos, o banco passou por diversas reestruturações para atender novas funções da economia nacional e da política externa brasileira, principalmente no âmbito sul-americano. Transformado em empresa pública, vinculada ao Ministério do Planejamento em 1967, o banco, em 1982, até então chamado BNDE passou, em 1982, a se denominar BNDES e, sem prejuízo de sua subordinação técnica à autoridade monetária, ficou vinculado administrativamente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Caberia ao BNDES incentivar o desenvolvimento econômico juntamente com o desenvolvimento social.

Durante seus primeiros trinta anos de existência, o BNDE financiou o setor produtivo nacional nas áreas de energia, siderurgia e transporte (1952-1964); o setor privado tornou-se prioridade nos financiamentos no período (1964-1974). De 1974 a 1990 houve uma acentuada aceleração no volume de seus financiamentos devido ao cenário econômico desfavorável ao investimento privado na década de 1980. A partir de 1994, o Banco passou a apoiar a inserção do Brasil no mercado internacional dentro de um contexto de reformas liberais que já vinham sendo implementadas desde o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). (ALEM, 1997, p. 4). Estas reformas foram atenuadas em decorrência do impeachment de Collor e da chegada ao poder de seu vice-presidente Itamar Franco.

Na década de noventa o BNDES tornou-se o principal órgão gestor e financiador do processo de privatização de empresas estatais brasileiras. Até meados de 2002 o banco apoiou a internacionalização de empresas brasileiras de forma indireta. O Programa de financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex –1991) transformou-se em BNDES-Exim e passou a financiar grandes projetos (exportação de equipamentos para usina de Três Gargantas na China e aquisições de aeronaves ERJ-145 da Embraer pela *American Eagle*). A partir de meados de 2002 a diretoria do BNDES aprovou as diretrizes para o financiamento de investimentos brasileiros no exterior. Com isso, e em 2005, foi aprovada a primeira operação do BNDES na linha de internacionalização de empresas.¹³

¹³ A Friboi – maior empresa frigorífica de carne bovina do país – recebeu US\$ 80 milhões do Banco para a compra de 85,3% da empresa argentina Swift Armour S.A.

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

Com o propósito de adaptar o banco à sua necessidade de ação internacional, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2002, aprovou, por decreto, o novo estatuto do Banco dando à instituição mais autonomia e agilidade para operar no exterior. O Presidente Lula, com o mesmo intuito de seu antecessor, a partir de 2003, prosseguiu com as mudanças no estatuto do Banco. O BNDES ficou então sujeito à supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, podendo instalar e manter, no país e no exterior, escritórios, representações ou agências. O BNDES passou, dessa forma, a ser o principal instrumento financiador da política de investimento do governo federal no exterior. Dentre as mudanças, chamam a atenção os incisos II, III e VI do novo estatuto¹⁴:

[...] 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;

III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...]

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina. (DECRETO, 2002).

A parceria do BNDES com as grandes empreiteiras brasileiras para a construção da infra-estrutura regional sul-americana¹⁵ e o aumento de sua importância no financiamento dos processos de internacionalização das empresas brasileiras¹⁶, bem como o atual crescimento

¹⁴ As primeiras alterações no Estatuto Social do BNDES ocorreram no final do mandato de FHC, mas foi no decorrer do governo Lula que ocorreram as mudanças que permitiram ao banco atuar com mais agilidade no cenário internacional. O Capítulo 3- Das Operações. Decreto Nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, assim como as demais alterações estão disponíveis na Legislação do Sistema BNDES no endereço eletrônico: <www.bndes.gov.br>.

¹⁵ As três empreiteiras foram contratadas pelos governos do Peru e do Equador para realizar projetos da IIRSA nestes países.

¹⁶ O Brasil apareceu quatro vezes entre as 50 maiores empresas emergentes de 2006, a saber: Vale, Gerdau, Odebrecht, Petrobras. Fonte, Unctad.

das relações da América do Sul com o continente asiático¹⁷, tornaram-se temas relevantes para a política externa brasileira do governo Lula.

1.5.1 A Atuação do BNDES no Apoio ao Comércio Exterior Brasileiro nas Últimas Duas Décadas

Após um período de readequação da máquina estatal de apoio ao comércio exterior brasileiro (década de 1980), o BNDES passou a concentrar esforços sistemáticos no apoio às exportações a partir de 1990. De 1990 a 2005 foram desembolsados 26 bilhões de dólares. Em 1990 o país exportava 30 bilhões de dólares. Em 2005 este valor ultrapassava 110 bilhões anuais.

As linhas de financiamento do BNDES se dividem em dois ramos: produção (pré-embarque) e comercialização (pós-embarque). Na produção os recursos para o financiamento são disponibilizados em prazos adequados ao ciclo de produção da empresa exportadora. Já na comercialização a empresa pode financiar seu importador, pois neste caso a empresa recebe os títulos desta operação e os desconta em uma instituição credenciada. A empresa pode assim competir internacionalmente com prazos mais longos e atraentes aos seus compradores (CATERMOL, 2005, p. 5).

O início do apoio às exportações brasileiras pelo BNDES deu-se com a criação do FINAMEX para financiar a produção de bens de capital.¹⁸ A criação destas novas linhas de financiamento surgiram no momento em que o Finex (Fundo de Financiamento às exportações) havia sido extinto e seus compromissos assumidos pelo PROEX, Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil.

No primeiro ano de apoio do BNDES às exportações, existia apenas a linha Pré-embarque que beneficiou 8 empresas em um total de U.S\$ 32,8 milhões. O destino destas exportações foi a América Latina. A linha de crédito Pós-embarque foi criada em 1991 e somente no terceiro ano de sua criação as empresas apoiadas pelo BNDES passaram a exportar para os Estados Unidos.

¹⁷ Acordos Mercosul-Índia, Mercosul-Asean, IBAS, Tratado de Livre Comércio China-Chile, e atuação de diversas empresas asiáticas em muitos países da América do Sul são alguns exemplos da inserção asiática na região.

¹⁸ O termo FINAMEX deriva de uma linha de financiamento do BNDES à comercialização de máquinas e equipamentos já existente chamada de FINAME.

Em 1993, foi criada, dentro da linha Pós-embarque, a opção de se utilizar o CCR¹⁹ - Convênio de Créditos Recíprocos - como garantia junto ao BNDES. O risco da operação passava a ser transferido ao Banco Central do Brasil. Esta linha de financiamento passou a ser denominada Pós-Embarque CCR. A partir de então, constatou-se um incremento no número de empresas beneficiadas que utilizaram tanto as linhas Pré e Pós-embarque²⁰.

Pode-se perceber ao longo do período, o foco das operações de apoio às exportações brasileiras na exportação de bens com maior valor agregado. De 1990 a 2005 as operações destinaram-se ao setor de bens de capital. Apesar de todo o apoio dado aos demais setores da economia, os de máquinas industriais e agrícolas, ônibus, caminhões e aeronaves se destacaram.

Pode-se dizer que na década de noventa, o setor aeronáutico brasileiro representado pela EMBRAER foi responsável pelo maior volume de desembolsos. A empresa era tecnologicamente competitiva internacionalmente, mas não contava com as melhores condições para atrair compradores. Seus concorrentes contavam com apoio de agências de fomentos de seus respectivos países que viabilizavam suas vendas em melhores condições. Em 1996, as exportações da empresa saltaram de US\$ 284 milhões para US\$ 1.219 bilhões em 1999. Em 2004 esse valor atingiu US\$ 3.3 bilhões. Para atingir estes resultados, o BNDES, em 1996, desenvolveu uma linha de apoio à comercialização de aeronaves na modalidade Pós-embarque (*Buyers credit*) que dava condições para empresa oferecer melhores condições de venda para suas aeronaves. O resultado da performance da EMBRAER refletiu-se na quadruplicação do número de funcionários em relação à primeira metade da década de noventa, alcançando um total de 16.500 funcionários em 2005.

Em 1997, o BNDES totalizava 1 bilhão de dólares em desembolsos para promover as exportações brasileiras. O aprimoramento das linhas de financiamento do Banco, quando este passou a financiar outros produtos além dos bens de capital, levou a instituição a adotar o nome BNDES-Exim em substituição ao então FINAMEX. A criação do BNDES-Exim tinha como foco também as exportações de serviços de engenharia, têxteis, químicos, calçados, couro, alimentos e eletrônicos. Neste sentido, como menciona Catermol, o foco do Banco

¹⁹ O CCR é um mecanismo de compensação e de garantia a partir do cancelamento contábil de débitos e créditos registrados pelos bancos centrais dos países participantes. O convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana.

²⁰ É possível utilizar as duas linhas e financiamento conjuntamente para financiar tanto a produção quanto a comercialização dos produtos.

permaneceu nos produtos exportáveis de alto valor agregado. Em geral são produtos em etapa final de agregação de valor na cadeia produtiva (CATERMOL, 2005).

Mudanças ocorridas com a criação do BNDES-Exim, como o aumento do financiamento de 85% para 100% das vendas das empresas brasileiras e a criação de uma linha de Pós-embarque *buyer credit* foram decisivas para a inserção internacional das empresas brasileiras. Estas mudanças possibilitaram a venda de aviões da EMBRAER para os Estados Unidos em 1997 e a exportação de equipamentos brasileiros para a construção da usina hidrelétrica de Três Gargantas na China. Esta operação foi acordada entre o BNDES e o *The State Development Bank Of China*²¹. Outra mudança que aconteceu depois da criação do BNDES-Exim e do acordo de venda de equipamentos para a hidrelétrica chinesa, foi a aceitação de bancos estrangeiros como garantidores no processo de importação dos produtos brasileiros.²²

Foi criada também a linha Pré-Embarque Especial em que a empresa exportadora se compromete em incrementar suas vendas em contratos que estipulam metas baseadas no montante exportado no ano anterior e o valor do financiamento a ser contratado com o BNDES. Esta linha beneficiou principalmente o setor de alimentos impulsionando em especial a exportação de carnes e alimentos industrializados.

Outras novidades não menos importantes surgiram no ano de 1997. Dentre elas está a criação do Fundo Garantidor das Exportações (FGE) que é gerido pelo próprio BNDES e coberto pelo Tesouro Nacional. Este fundo funciona como um seguro de crédito às exportações brasileiras cobrindo o risco político e assegurando as transações de longo prazo (maiores de 2 anos).

A particularidade que se constata no apoio do BNDES ao apoio às exportações brasileiras, está na utilização das linhas de financiamento do Banco à produção de plataformas marinhas para exploração de petróleo. Como estas são produzidas sob encomenda de empresas estrangeiras para utilização em águas brasileiras, o produto “plataforma” não é de fato exportado. Dada esta peculiaridade, o governo federal, em 1999, instituiu o Repetro²³ -

²¹ Esta instituição posteriormente passou a ser denominada *China Development Bank*.

²² Neste caso os limites de crédito são previamente estabelecidos e acordados com o BNDES.

²³ Segundo Cartemol, a Lei 9.826, de 23/08/1999, estabelece que “será considerado exportado, para todos os efeitos fiscais e cambiais, ainda que não saia do território nacional, o produto nacional vendido, mediante pagamento em moeda estrangeira de livre conversibilidade, à empresa sediada no exterior para ser utilizado exclusivamente nas atividades de pesquisa ou lavra de jazidas de petróleo e de gás natural, conforme definidas na Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, ainda que a utilização se faça por terceiro sediado no País” (art. 6º, inciso I). O inciso I do artigo 6º da referida lei foi regulamentado pelo Decreto 3.161, de 2 de setembro de 1999, que instituiu, de fato, o Repetro. Os bens passíveis de tratamento nesse regime foram especificados no

uma legislação específica para as empresas do setor. A partir de então, em 2000, o BNDES aprovou financiamento de U.S\$ 260 milhões de um valor total de U.S\$ 1.227 bilhões para projetos de exploração e lavra de petróleo e gás natural nos campos petrolíferos de Espadarte, Voador e Marimbá na Bacia de Campos. Também na Bacia de Campos foi aprovado financiamento de U.S\$ 760 milhões de parte do valor total de U.S\$ 2.352 bilhões para a construção das plataformas P48 e P43 juntamente com o JBIC (CATERMOL, 2005).

Em 2002, devido à escassez de crédito internacional na segunda metade daquele ano, o BNDES criou a linha Pré-Embarque Curto Prazo (seis meses para liquidar o valor financiado) para suprir esta necessidade. Passado este período, o Banco decidiu manter a linha para produtos com ciclo de produção mais curtos como os de bens de consumo.

Já em 2004, o BNDES criou a linha Pré-Embarque Empresa Âncora para financiar a exportação das micros, pequenas e médias empresas via empresas maiores. Neste caso, são empresas estruturadas e com culturas exportadoras que compram a produção destas empresas menores e realizam as exportações de fato. A idéia é difundir a cultura exportadora por meio de padrões internacionais de qualidade que as empresas âncoras demandam de seus fornecedores locais de menor porte.

1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise da política externa brasileira acerca do desenvolvimento nacional nas últimas décadas permitiu a identificação de duas constatações fundamentais para compreender o processo de internacionalização do BNDES no Governo Lula: a opção pela inserção comercial do Brasil como estratégia de desenvolvimento nacional no âmbito da política externa do país; e a consolidação de um aparato institucional para a promoção e implementação de políticas de comércio exterior do Brasil anteriores ao Governo do Presidente Lula.

A primeira constatação esta fundamentada na presença dos temas desenvolvimento e inserção comercial brasileira nos discursos dos atores da política externa brasileira no período estudado. Tanto em fóruns multilaterais (OMC, ONU, UNCTAD), quanto nas articulações bilaterais, foi identificado a preocupação com a defesa do desenvolvimento do país via promoção da indústria nacional, assim como abertura de novos mercados para os produtos nacionais nas negociações comerciais do Brasil. Pode-se dizer que, de forma geral, esta preocupação se manteve constante nos últimos quarenta anos. Porém, em momentos pontuais, a estratégia do desenvolvimento recuou em virtude da percepção dos atores políticos nacionais frente às mudanças ocorridas no cenário externo. Esses recuos em relação ao projeto desenvolvimentista ocorreram, em menor medida, no início do governo Castelo Branco – em virtude de seu alinhamento automático com os Estados Unidos – nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

O governo Castelo Branco estava fortemente influenciado pelo conflito ideológico EUA-URSS. Assim, sua política externa, apesar de retoricamente enfatizar a preocupação com o desenvolvimento nacional, privilegiava sobremaneira os aspectos de segurança coletiva do continente americano. No entanto, no plano interno, o PAEG contribuiu para uma balança comercial positiva. Na metade de seu mandato, o governo percebeu que seu alinhamento com os Estados Unidos não havia rendido nenhum tipo de privilégio comercial ou político para o país. A mudança a favor de uma atitude assertiva em prol do desenvolvimento viria a prevalecer com os demais presidentes militares e na administração do Presidente José Sarney.

Já os governos Collor e FHC, fortemente influenciados pela agenda econômica neoliberal, acreditaram que o desenvolvimento seria uma consequência da liberalização comercial do Brasil e de sua inserção no comércio mundial. Assim, o tema do

desenvolvimento se manteve na política externa do país, o que mudou foi o papel do Estado na promoção deste desenvolvimento.

A década de noventa foi marcada pela busca da estabilidade econômica. Nesse sentido o Estado perdia sua função empreendedora – característica do regime militar – por meio de um processo de privatização que deixou o tema do desenvolvimento à sorte do empresariado despreparado para competir internacionalmente. Neste período o Estado tinha como prioridade a busca pela estabilidade econômica por meio de planos macroeconômicos recessivos que inibiam a realização de projetos de desenvolvimento²⁴.

No final do governo FHC e no início do governo Lula da Silva, o tema do desenvolvimento ganhou prioridade. A marca do novo papel do Estado nesta questão se dá pela maneira, agora fomentadora – subsídios, financiamentos, políticas públicas de desenvolvimento – e não mais empresária como no tempo dos militares. Assim, a partir de meados da década de noventa o BNDES passa a gerir instrumentos recém criados para fomentar as exportações e a inserção comercial do Brasil fazendo uso do aparato institucional de comércio exterior que vinha se consolidando desde o segundo mandato do Presidente FHC.

Assim, a segunda constatação indica que as últimas quatro décadas de inserção comercial do país na busca pelo desenvolvimento consolidaram um processo institucional de ação comercial brasileira. A evolução dos organismos oficiais do país obedeceu estritamente às políticas comerciais de cada governo. Dessa forma, dentro deste cenário de reestruturação do comércio exterior do Brasil, estas instituições se concentraram, principalmente, sob vínculo direto com o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio.

Ao final do governo FHC e início do governo Lula o cenário internacional tornava-se mais propício ao comércio internacional em decorrência de manutenção de crescimento da liquidez externa. Percebendo este ambiente positivo, o MDIC, o MRE, a CAMEX (antiga CACEX) e o BNDES consolidaram-se como agentes-chaves da inserção comercial do Brasil no Governo Lula.

Nesse sentido, a manutenção adaptada desses órgãos de comércio exterior à agenda liberal dos anos noventa não foi capaz de descaracterizar a inserção comercial do país como

²⁴ Ressalta-se que a década de 1990 foi marcada por longos períodos de déficits comerciais e de crescimento econômico em níveis baixos ou mesmo negativos. Assim, levando-se em conta o desenvolvimento econômico como componente do desenvolvimento nacional, a performance declinante da participação das exportações brasileiras no PIB, nesse período, impactou negativamente no aumento da riqueza nacional. No entanto, o período foi marcado por uma reformulação do papel do Estado na economia. A partir de 1998, o país passa a apresentar uma performance mais consistente das exportações em relação ao PIB, ainda que, a partir de então, o país tenha apresentado momentos de variação negativa no volume das exportações.

estratégia de desenvolvimento da política externa brasileira.²⁵ Isso se comprova com a não extinção desses órgãos na década de noventa e com a ação assertiva desses organismos na promoção comercial do Brasil, via apoio ao incremento das exportações brasileiras e internacionalização de empresas nacionais no continente sul-americano e em outros mercados mundiais nos governos Lula e FHC.

Então, no que se refere à internacionalização do BNDES, o Governo Lula contou com os ganhos da estabilidade econômica promovida no Governo FHC e com a estabilidade um ambiente econômico externo de alta liquidez, que foram favoráveis a inserção comercial do Brasil. Essas condições, somadas à existência de uma estrutura institucional de comércio exterior criada e consolidada em governos anteriores, puderam atender aos objetivos desse governo nos campos econômicos e diplomáticos.

Dessa conjunção de fatores, fortaleceu-se o papel logístico do Estado brasileiro como agente indutor do desenvolvimento nacional. Dessa forma, criaram-se possibilidades de relacionamento entre o Estado logístico e o empresariado brasileiro na execução de projetos de desenvolvimento nacional. Nessa relação, os interesses do Estado Logístico e das empresas se complementaram no âmbito da política externa do país, em especial no processo de internacionalização do BNDES.

²⁵ É importante ressaltar que o BNDES, símbolo do desenvolvimento nacional, operou como administrador e financiador do processo de privatização das empresas estatais brasileiras.

CAPÍTULO DOIS – O BNDES E A RELEVÂNCIA DA AMÉRICA DO SUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

2.1 A AMÉRICA DO SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A BUSCA PELA INTEGRAÇÃO²⁶

A América do Sul, em especial o Cone Sul do continente, apresentou-se, desde o final da década de sessenta, como uma alternativa a qualquer processo de integração mais amplo para o país. A inexistência de conexões físicas de comunicações, as assimetrias econômicas e a existência de um mercado interno em expansão eram argumentos que mostravam o ceticismo da diplomacia nacional em relação às idéias de integração regional (CERVO; BUENO. 2002. p.416).

Na realidade, para o Brasil, os países da Bacia do Prata e o Chile – como forma de contrabalançar a influencia argentina na região - eram a materialização mais concreta de uma América do Sul (BANDEIRA, 2006, p.275). No entanto, a necessidade de cooperação, principalmente entre Brasil e Argentina devido à existência de uma complementaridade econômica, levou o país à assinatura do Tratado da Bacia do Prata em 23 de abril de 1969 com a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia (BANDEIRA, 2006). O tratado objetivava a promoção harmônica do desenvolvimento e a integração física dos países da Bacia do Prata.

A partir de então, no decorrer da década de 1970, o país celebrou com o Paraguai, em abril de 1973, o tratado de aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná criando a binacional ITAIPU; assinou a Ata de Cooperação para a compra de gás natural e complementação industrial com a Bolívia (1973); elaborou estudos para a criação de uma indústria binacional para a exploração de carvão na Colômbia (1973); assim como projetos conjuntos com o Uruguai para o desenvolvimento das bacias da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão (CERVO; BUENO. 2002. p.419).

Seguindo o modelo de relacionamento estabelecido com os países do Tratado da Bacia do Prata, o país propôs, em 1978, a criação do Tratado de cooperação Amazônica (TCA)²⁷ com os países da bacia amazônica: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname, Guiana e Venezuela. O Brasil buscava estreitar laços com os países da região tanto de forma bilateral

²⁶ Apesar das críticas aos diversos projetos integracionistas no continente sul-americano dos quais o Brasil faz parte, reconhece-se o fato de que o MERCOSUL, ALADI e a UNASUL são instituições com personalidade jurídica de direito internacional e que suas agências operam na região dentro do marco legal de cada um desses projetos (Parlamento do MERCOSUL, Fonplata, FOCEM, IIRSA, Conselho de Defesa Sul-Americano). A relevância desses projetos é analisada, neste trabalho, a partir do ponto de vista da política externa do Governo Lula.

²⁷ Em 1995, os países signatários do TCA decidiram criar uma secretaria permanente dando personalidade jurídica à entidade. A partir de 1998 a secretaria foi implementada com a aprovação do protocolo de emenda ao TCA instituindo, oficialmente, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

como multilateral. Porém, apesar desses avanços, a diplomacia brasileira tinha pendências a resolver com a Argentina que via, assim como outros países do continente, os movimentos brasileiros na região com certa desconfiança.

Cristina Soreanu Pecequilo (2009, p.233) argumenta que o país tem buscado (desde a década de setenta do século passado) eliminar as duas principais hipóteses acerca do papel brasileiro na região: a de que o país estaria de costas para o continente e a de que o Brasil exerce uma ação imperialista na região. Nesse sentido, em 19 de outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Tripartite pondo um fim ao contencioso com a Argentina sobre o aproveitamento hidrelétrico de seus rios por meio das represas Itaipu e Corpus. Assim, Fernando Guimarães Reis salienta que o acordo tripartite não só resolveu uma questão técnica como também abriu oportunidades para o diálogo com Buenos Aires (REIS, 1994, p.25).

Durante o conflito das Malvinas (1982-1983) o Brasil permaneceu “oficialmente”²⁸ neutro reconhecendo, porém, o direito argentino sobre as ilhas; em 1983 o país auxiliou política e financeiramente o Suriname na superação de sua crise interna; e em 1985 o Brasil formalizou sua adesão ao Grupo de Apoio (Brasil, Argentina, Uruguai e Peru) endossando as deliberações do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) no que dizia respeito à crise na América Central. Ademais, vale ressaltar que a partir dos grupos de Contadora e de Apoio surgiu, em 1986, o Grupo do Rio²⁹, fórum de debate com perfil político sul-americano com o intuito de consolidar a ordem democrática na América Latina.

Percebe-se que os movimentos diplomáticos do Brasil na década de oitenta fomentavam a criação de um ambiente de cooperação entre os países da região. Nesse contexto, a relação Brasil-Argentina se consolidava como eixo estratégico para a integração brasileira no continente. Além do Acordo Tripartite de 1979, os países firmaram, em 17 de maio de 1980, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Esse acordo, que pôs fim à desconfiança mútua em relação à existência de projetos hegemônicos na região, foi complementado também pelo Convênio de

²⁸ Em junho de 1982, um bombardeiro argentino, com problemas técnicos e carregado de armas, foi escoltado por caças brasileiros e aterrissou em solo nacional. A partir daí, começou uma controvérsia diplomática envolvendo a “neutralidade brasileira”, Inglaterra e Argentina.

²⁹ Na Cúpula da Unidade (Cancún, 22 e 23/02/10), que congregou a XXI Cúpula do Grupo do Rio e a II CALC, decidiu-se criar a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com base na fusão do Grupo do Rio e da CALC. Enquanto não se conclua o processo de constituição da entidade, no entanto, serão preservados o Grupo do Rio e a CALC, com seus respectivos métodos de trabalho, práticas e procedimentos. Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul/?searchterm=grupo%20do%20rio>>.

Cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina; assim como pelo Convênio de Cooperação entre as Empresas Nucleares Brasileiras S.A. e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina (ALTEMANI, 2005, p.219).

Assim, o envolvimento gradual de inserção brasileira na América do Sul respondeu à necessidade de se estabelecer uma relação de cooperação estratégica que buscava resolver situações que iam de encontro com os interesses nacionais na região: o contencioso sobre as empresas Corpus e Itaipu, o não aproveitamento da complementaridade econômica Brasil-Argentina e o receio generalizado de uma presença hegemônica do Brasil na região. Superadas as desconfianças iniciais, o processo de redemocratização no Brasil e na Argentina contribuiu para a inserção institucionalizada do Brasil no continente por meio da criação do MERCOSUL.

Em 1985, Brasil e Argentina firmaram a Declaração de Iguazu que previa a criação de um bloco regional no Cone Sul, assim como o surgimento de uma comissão bilateral para negociação de vários acordos comerciais. No mesmo ano foi assinada a Ata para a Integração Brasil-Argentina que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Já em 1988, os dois países assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Em 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, prevendo a criação de um mercado comum em quatro anos e meio. Temendo o isolamento, Paraguai e Uruguai, juntamente com Brasil e Argentina firmaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção que estabeleceu o MERCOSUL.

2.1.1 A Inserção Continental via MERCOSUL

Ao longo da década de noventa e dos anos 2000, sucessivos protocolos³⁰ assinados no âmbito do MERCOSUL consolidaram o bloco como base institucional pra um processo de integração continental de maior amplitude. Moniz Bandeira salienta que a criação do MERCOSUL não objetivava ganhos puramente econômicos “mas constituir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um estado supranacional, como a União Européia, sobre o lastro geográfico da América do Sul.” (BANDEIRA, 2006, p.277).

³⁰ Protocolo de Ouro Preto (1994) instituiu a arquitetura institucional do bloco, assim como formas de solução de controvérsias que foram aperfeiçoadas ao longo do tempo pelos Protocolos de Brasília (1993) e Olivos (2002).

Paralelamente ao desenvolvimento do MERCOSUL, o país lançou a idéia de integração em nível continental ao sugerir a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) durante a VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio em 1993 na cidade de Santiago do Chile em 1993. Naquele contexto, a consolidação do continente como área estratégica para a inserção internacional do país ganhava importância devido ao projeto de estabelecimento de uma possível Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Dessa forma, a institucionalização do MERCOSUL e a articulação brasileira com os demais países do continente constituíram-se como realidades a serem consideradas nos debates acerca dos ganhos e perdas relacionados à criação da ALCA.

Enquanto as negociações sobre a ALCA e ALCSA ocorriam de forma lenta, o Governo Brasileiro dava continuidade ao processo de consolidação do MERCOSUL como bloco regional. Percebe-se que o aspecto comercial da integração predominou até 1994, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto que criou a estrutura institucional do Bloco. Em 1996 Chile e Bolívia associaram-se ao bloco. Nessa mesma tendência de expansão das relações do bloco, o MERCOSUL assinou acordo-quadro com a Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1998. No mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático – conhecido como cláusula democrática, como forma de promover a democracia entre os membros do Bloco.

No entanto, no decorrer da segunda metade da década de noventa, as crises cambiais ocorridas no México, na Ásia, na Argentina e no Brasil, abalaram as relações intra-bloco, principalmente entre Brasil e Argentina. Houve receio de que o futuro do MERCOSUL estivesse comprometido devido a medidas unilaterais dos países ao buscarem soluções para a crise.

Os principais pontos de estrangulamento das economias sul-americanas, e não só do Cone Sul, no período 1999/2000, foram a desestruturação do Estado, a perda de sua ação social (com aumento da pobreza, miséria, desemprego, baixa renda e fragmentação), a abertura econômica, o declínio dos setores estratégicos privatizados e os desequilíbrios cambiais. Naquele momento, o bloco teve dificuldades em agir como tal, com todos os membros buscando soluções rápidas e individuais na tentativa de minimizar seus problemas (PECEQUILO, 2009, p.243).

Superado o período de crise, o MERCOSUL ampliou suas relações com outros países da região, ao ter Peru como membro associado em 2003 e Colômbia e Equador em 2004. A Venezuela, que formalizou seu pedido de adesão ao bloco em 2004, encontra-se com sua candidatura a membro pleno a ser formalizada, a espera da aprovação do parlamento paraguaio. Nesse sentido, a iniciativa brasileira de realizar a Cúpula de Brasília em 2000,

fórum de discussão política e econômica como forma de promover a integração continental, desencadeou uma série de eventos que solidificaram a presença do país na região: IIRSA, Comunidade Sul-Americana de Nações, UNASUL.

Esses desdobramentos, que adentraram os anos 2000, inseriram uma nova dinâmica nos processos de integração continental, criando formas de cooperação para o Brasil, como por exemplo, o envolvimento do BNDES e empresas nacionais no financiamento e execução dos projetos de infra-estrutura no âmbito da IIRSA (PECEQUILO, 2009, p. 244). Essa nova dinâmica das relações do Brasil com a América do sul estimulou a relação do Estado e do empresariado nacional na busca de uma estratégia comum de inserção internacional que contemplasse interesses mútuos. Assim, a relação Estado - empresas nacionais tem buscado a projeção internacional do país por meio da internacionalização da economia nacional a partir da América do Sul.

2.1.2 América do Sul: Um Vetor da Política Externa Brasileira em Consolidação

Desde o início do Governo Lula, sua administração deixou clara a prioridade com que a América do Sul seria tratada no âmbito da política externa do país. No entanto, apesar de valorizar os aspectos políticos e democráticos inerentes ao processo de integração da América do sul, o Presidente Lula enfatizou os aspectos econômico-comerciais como sendo os alicerces desse processo integracionista.

Essa relevância da América do Sul para a política externa brasileira ficou registrada no discurso de posse do Presidente Lula ao Congresso Nacional em 1º de janeiro de 2003:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (DISCURSO 2003).

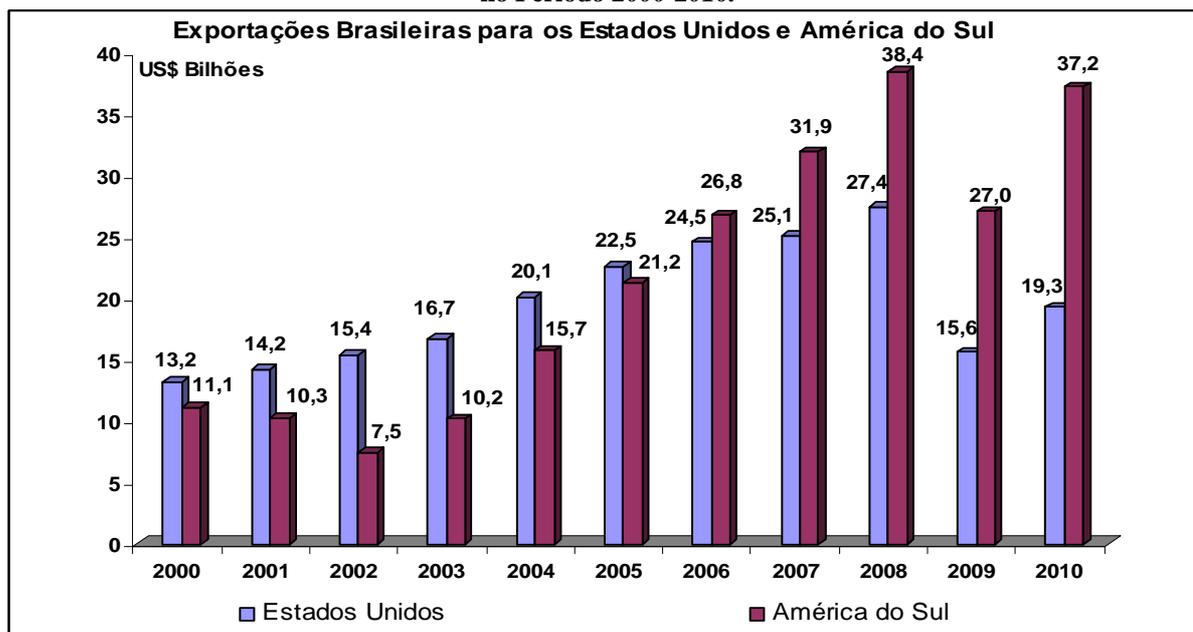
Nesse sentido, fomentaram-se, no decorrer do Governo Lula, formas de ação externa no campo político e econômico de modo a contemplar os interesses da política externa brasileira na região. No campo econômico, a consolidação da América do Sul como área de inserção comercial do Brasil no mundo apresenta-se como meta principal da política externa do Governo Lula. Os superávits da balança comercial brasileira com os demais países da

região são amplamente aludidos ao se referir à importância estratégica da região para o Brasil. Em 2005, completados dois anos e meio de seu primeiro governo, o Presidente Lula celebrou o aumento de 98,4% das exportações brasileiras para a região como forma de justificar o esforço de aproximação brasileiro junto aos demais países (PAIVA, 2005, p. A5).

A consolidação da América do Sul como mercado para as exportações brasileiras constituiu-se, no Governo Lula, em argumento legitimador da inserção brasileira no continente sul-americano. Conforme o gráfico 5, ao terminar seu primeiro mandato, em 2006, como presidente do país, a região já ultrapassava os Estados Unidos como destino das exportações brasileiras totalizando o valor de US\$ 26,8 bilhões. As exportações no final do Governo FHC – período 2000-2002 – representaram um decréscimo de 3,6 bilhões no volume exportado para a América do Sul. Quanto aos Estados Unidos, o volume exportado para esse país manteve sua trajetória de incrementos constantes durante o período 2000-2008.

No entanto, o gráfico 5 mostra, ainda, que a partir do Governo Lula as exportações para a região mantiveram-se em ascensão até 2008, sendo que, de 2006 até o final do Governo Lula, a América do Sul permaneceu como primeiro destino das exportações brasileiras em relação aos Estados Unidos. Durante o segundo mandato do Presidente Lula, a diferença no volume exportado para Estados Unidos e América do Sul representou US\$ 5,8 bilhões em 2007, US\$ 11 bilhões em 2008, US\$ 11,4 bilhões em 2009 e US\$ 17,9 bilhões em 2010.

Gráfico 3: Comparação entre Estados Unidos e América do Sul como destino das Exportações Brasileiras no Período 2000-2010.



Elaboração Própria.

Fonte: <<http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>>.

Apesar da performance positiva das exportações brasileiras demonstrarem a importância do continente sul-americano para os interesses econômicos do país, as ações do Governo Lula no campo político exigem uma análise mais complexa. Nesse sentido, constata-se que a administração Lula deu continuidade a duas ações que haviam sido trabalhadas em governos anteriores e que se tornaram fundamentais para a política externa brasileira na América do Sul, quais sejam, o convite do governo FHC aos países sul-americanos para o diálogo e a promoção da futura Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Em 2000, o Governo FHC convidou todos os países sul-americanos para a Primeira Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul em Brasília. Na reunião, dentre outros assuntos, foram tratados temas pertinentes à democracia, ao comércio, e à infraestrutura. No entanto, o tema da infra-estrutura sul-americana teve maior destaque durante esse encontro. Assim, ao final da reunião foi lançada a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA.

Dois anos mais tarde, em julho de 2002, foi realizada em Guayaquil, no Equador, a Segunda Reunião de Chefes de Estado e Governo Sul-Americanos. O encontro seguinte aconteceu em 2004 na cidade de Cuzco no Peru. Nessa reunião assinou-se a Declaração de Ayacucho que consolidou a IIRSA como um projeto de infra-estrutura regional com 31 obras prioritárias a serem executadas até 2010. Em Cuzco, também foi assinada a Declaração de Cuzco que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA.

Em continuidade a esse processo que se iniciou em 2000, a CASA realizou a Primeira Reunião de Presidentes e Chefes de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações em 2005 em Brasília. A segunda reunião aconteceu no ano seguinte em Cochabamba na Bolívia. Dando seguimento ao projeto de integração continental e inspirado nas Declarações de Cuzco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006) os presidentes da região assinaram a constituição da União de Nações Sul-Americanas em 23 de maio de 2008.

Têm-se, então, dentro da UNASUL áreas de atuação externa brasileira que contemplam objetivos políticos e econômicos que interagem entre si. Na esfera política, a busca pela estabilidade regional e projeção política internacional apóia-se na força econômica do país. Dessa forma, a inserção comercial do Brasil na América do Sul por meio da ação internacional do BNDES contribuiu para a concretização de interesses políticos e econômicos do Brasil na região.

2.2 O BNDES E OS INTERESSES BRASILEIROS NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

No item anterior viu-se que a integração sul-americana passou a ser tratada como prioridade ao final do Governo FHC. Desde então, a América do Sul passou a ser vista a partir de um ponto de vista regional e não mais nacional. Dentro desta perspectiva, os interesses brasileiros na região fomentaram a articulação política e econômica entre os países do continente.

O Sub-Secretário Geral para Assuntos Políticos do Itamaraty no Governo FHC, Embaixador Ivan Cannabrava, enfatizou a contigüidade geográfica e a identidade sul-americana para reforçar os laços de integração. Nos preparativos que antecederam a Primeira Reunião dos Presidentes e Chefes de Estado Sul-Americanos em 2000 em Brasília, ao tecer comentários sobre a importância da viabilização de projetos de infra-estrutura no continente sul-americano, o Embaixador apontou para uma solução que envolvesse o setor público, privado e agências internacionais, como no caso do financiamento do gasoduto Brasil-Bolívia³¹ (MRE, 2000).

Nesse sentido, os mandatários sul-americanos decidiram implementar ações modernizadoras da infra-estrutura continental de forma a promover a integração e o desenvolvimento da região. Dentre os vários princípios orientadores da IIRSA, destacam-se o Regionalismo Aberto e os Eixos de Desenvolvimento e Integração³². No regionalismo aberto a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico integrado. Essa visão do continente sul-americano foi, então, dividida em Eixos de Desenvolvimento e Integração que contemplam atuais e potenciais zonas de fluxo de comércio. De acordo com esse princípio dos Eixos de Desenvolvimento e Integração, essas zonas, separadas geograficamente por barreiras naturais, precisam ser conectadas por meio de grandes obras de infra-estrutura que garantam, dentre outras coisas, o fluxo de comércio exterior.

³¹ Para o projeto, foram captados recursos internos - originários do BNDES e da Finame - e externos, oriundos de agências multilaterais de crédito, quais sejam o BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, a CAF - *Corporación Andina de Fomento* e o BEI - Banco Europeu de Investimento. Foram também fontes de financiamento o IFC - *International Finance Corporation* e Agências de Crédito à Exportação (ECAs), como o *Eximbank* do Japão e outros (BNDES, 2000).

³² Os demais princípios orientadores são: Sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; Aumento do valor agregado da produção; Tecnologia da informação; Convergência normativa e Coordenação público-privada.

Ao todo, a IIRSA conta com dez eixos de integração e desenvolvimento. São eles: Eixo andino (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela); Eixo andino do sul (Chile, Argentina e Bolívia); Eixo de Capricórnio (Brasil, Paraguai, Argentina, Chile e Bolívia); Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai (Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina e Bolívia); Eixo do Amazonas (Brasil, Equador, Colômbia e Peru); Eixo do Escudo Guianense (Brasil, Venezuela, Guianas e Suriname); Eixo do Sul (Argentina e Chile); Eixo Inter-oceânico Central (Brasil, Paraguai, Argentina, Bolívia, Chile e Peru); Eixo MERCOSUL-chile (Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina e Chile); Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Concomitantemente aos estudos que consolidaram a IIRSA como parte do projeto de integração sul-americana, o BNDES articulou medidas legais que viabilizaram a inserção do Banco na região dentro desse contexto de integração continental que abriu possibilidades para a atuação de empresas brasileiras e para o BNDES.

2.2.1 A Projeção do BNDES na América do Sul

Sob a perspectiva da política externa implementada pelo Governo Lula, constatou-se que a continuidade do projeto de integração regional nos marcos da IIRSA, idealizada ainda no Governo FHC, traria também oportunidades de inserção internacional para o BNDES. Nesse sentido, o BNDES e a CAF, por meio de acordos iniciados na gestão anterior, aumentaram a participação do BNDES no financiamento dos projetos de integração na América do Sul.

Os movimentos iniciais do BNDES no contexto da política externa brasileira do Governo Lula para a América do Sul deram-se com a realização do Primeiro Seminário de Co-Financiamento BNDES/CAF - Prospecção de Projetos de Integração Física Sul-Americana em agosto de 2003 na cidade do Rio de Janeiro. A partir do envolvimento do BNDES no financiamento de projetos de infra-estrutura na região o governo federal iniciou processo de articulação do Banco com os países sul-americanos. De acordo com o então Presidente do BNDES Carlos Lessa,

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República tem, nas visitas e reuniões mantidas com os dirigentes máximos do continente, por diversos momentos, anunciado a criação de linhas especiais que articulem melhor as relações do BNDES com os países irmãos. Nós estamos buscando operacionalizar essas linhas e esperamos construir, prontamente, linhas equivalentes com todos os países do continente (DISCURSO, 2004, p. 68)

Outro aspecto relevante da atuação do BNDES na América do Sul foi o aumento de capital do Banco junto à CAF. Dessa forma, o Brasil passou, em 2005, de sócio classe C a sócio classe A, assim como os sócios fundadores da instituição: Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia e Equador (LEO, 2005, p. A3)

Para Gudynas (2008) a capacidade de incidência de uma instituição financeira de alcance regional depende do volume de recursos disponíveis para investimento. Em 2007, o BNDES, contava com US\$ 14 bilhões, a CAF com US\$ 4,125 bilhões, o BANDES (da Venezuela) com US\$ 4,560 bilhões, o *Caribbean Development Bank* (CDB)³³ com US\$ 506 milhões e o Fonplata com US\$ 415 milhões. Esses valores mostram a importância do BNDES para a inserção comercial do Brasil e para o financiamento da infra-estrutura da região. O autor salienta ainda que o fato do BNDES não estar vinculado a nenhum agrupamento de países, como é o caso da CAF (Comunidade Andina de Nações) e do Fonplata³⁴ (vinculado aos países da Bacia do Prata), por exemplo, facilita sua participação indireta nos projetos de infra-estrutura no continente, atendendo a interesses puramente nacionais.

De acordo com Vince McElhinny (2008), o BID e o Banco Mundial perderam espaço como emprestadores de recursos na América do Sul para a CAF e o BNDES. O autor afirma que, além da CAF ter aumentado consideravelmente o volume de recursos disponíveis para os países do Bloco Andino e para o BNDES, o Brasil passou a usufruir de maior influência sobre a gestão do BID após assumir a vice-presidência da Divisão de Infra-Estrutura e outros cargos do alto escalão da instituição.

No campo político, a experiência brasileira junto aos projetos integracionistas da IIRSA ganhou reconhecimento internacional. Em 2009, o Coordenador Geral, substituto, de Organizações Econômicas do MRE transmitia à Gerência de Organismos Internacionais do BNDES, o convite feito pelo Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, ao vice-presidente do Banco, Sr Armando Mariante, para debater a experiência sul-americana no contexto da integração regional durante a II Revisão Global de Ajuda ao Comércio em julho de 2009 em Genebra (NOTA, 2009).

³³ Este banco foi fundado em 1969 e tem sede em Barbados. Atualmente conta com 26 membros, dos quais quase todos são países caribenhos, além de algumas nações como a China, o Reino Unido, a Colômbia e a Venezuela (GUDYNAS, 2008).

³⁴ O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) é composto pela Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, e sua sede está em Santa Cruz (Bolívia). Seus objetivos são apoiar estudos de pré-investimento e assistência técnica, e pode conceder empréstimos, dar fianças e avais. Sua sede é em Santa Cruz (Bolívia) (GUDYNAS, 2008).

Além do envolvimento do BNDES com o financiamento de projetos de infra-estrutura na região, a projeção do Banco se deu também por meio de sua relevância nas operações inserção internacional das empresas brasileiras, em especial na América do Sul. Nesse sentido, a criação do primeiro escritório internacional do BNDES em Montevidéu comprovou o novo patamar das relações internacionais do Banco na região. O presidente do BNDES, Luciano Coutinho defendeu a estratégia do Banco, argumentando que “O que justifica esse escritório é a aceleração dos financiamentos do BNDES à exportação de serviços e bens na América do Sul e América Latina” (LEO, 2009, p. A3). No entender de Alcides Costa Vaz (*apud* Oliveira e Paul, 2008), a presença estatal na região resultou do impulso político do Governo Lula com vistas a aumentar a integração continental

2.2.2 A Estreita Relação BNDES-Empreiteiras

A concretização de grandes obras de infra-estrutura na região abria possibilidades de atuação para as grandes empresas do setor, além de criar canais de escoamento da produção nacional no continente e para o mundo com novos acessos aos portos na Costa Pacífica do continente. Essa constatação de que melhorias na infra-estrutura criariam condições para alavancar a economia regional foi expressa pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL.

La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y para el desarrollo equilibrado del territorio nacional, ya que su expansión contribuye a reducir las disminuir las desigualdades regionales y locales que aquejan a nuestros países. Se estima, por ejemplo, que la tasa de crecimiento del PIB de los países de América del Sur aumentaría entre un 2.6% (Uruguay) y un 5.8% (Bolivia), si la cantidad y calidad de la infraestructura fuera igual al promedio del Asia sudoriental. La productividad de la gran mayoría de las empresas aumentaría con una adecuada provisión de servicios de infraestructura y esto, a su vez, mejoraría la competitividad de los países en los mercados internacionales. (CEPAL, 2008. p.5).

No caso brasileiro, a IIRSA gerou oportunidades para as exportações brasileiras de serviços de engenharia. Nesse sentido estabeleceu-se uma relação estreita entre empreiteiras nacionais e o BNDES. Assim, no contexto da integração sul-americana, em especial no caso da IIRSA, a participação das empresas Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez é notória. Na relação que se estabeleceu entre o BNDES e as grandes empreiteiras nacionais, deve-se considerar o poder econômico dessas empresas em vários outros setores da economia.

Segundo Couto (2008), as empreiteiras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez atuam nos seguintes ramos econômicos, além da engenharia:

- Odebrecht: controla a Braskem, maior grupo petroquímico da América, e a ETH Bioenergia, produtora de etanol a partir da cana de açúcar;
- Camargo Corrêa: tem sua própria fábrica de cimento e controla a Alpargatas Calçados (Havaianas, Rainha, Topper, Timberland e Mizuno), é acionista da Siderúrgica Usiminas, da concessionária de energia do Estado de São Paulo CPFL Energia e ainda da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), controladora da Dutra (RJSP), da Ponte Rio-Niterói, da Via Lagos e de outras grandes rodovias em São Paulo e no Paraná, totalizando 1452 km em concessões rodoviárias;
- Andrade Gutierrez: acionista da concessionária de rodovias CCR; da prestadora de serviços de energia Light; controla a empresa de telecomunicações Telemar (que engloba também a OI celulares) e terá a concessão do aeroporto de Quito, Equador ainda em construção.

Couto (2008) destaca ainda que a alta concentração de capital permite que grupos pautem políticas públicas e compitam a menores custos no que diz respeito a grandes obras, em que a morosidade e burocracia podem por vezes impedir a liberação de recursos públicos.

Dessa forma, o apoio às exportações desse tipo de serviços “é objeto de políticas públicas na maioria dos países no mundo e é realizado pelas principais agências de crédito à exportação”. (GALVÃO; CATERMOL, 2008, p. 94). No Brasil, esse papel de financiador dos serviços de engenharia brasileiros no exterior é executado pelo BNDES.

Esse segmento de serviços de alto valor agregado é extremamente competitivo³⁵, tornando as condições de seus financiamentos um diferencial importante na decisão do importador. Assim, a não existência de financiamentos atraentes pode ser um obstáculo à exportação, independentemente do país deter capacidade técnica comprovada para a concretização da venda externa (GALVÃO; CATERMOL, 2008).

³⁵ O mercado internacional de serviços de engenharia é dominado por empresas norte-americanas, francesas, italianas, espanholas, suecas, alemãs, japonesas e chinesas. Na relação das 225 maiores empresas de engenharia exportadoras no mundo, elaborada pela *Engineering News Record*, são classificadas em 2005 apenas três sul-americanas, todas brasileiras: Construtora Norberto Odebrecht (21ª), Construtora Andrade Gutierrez (91ª) e Construções e Comércio Camargo Corrêa (199ª).

Ao financiar os serviços de engenharia brasileiros desde 1997, a relação entre o Banco, empresas e diplomacia estreitou-se. Nesse sentido, em muitos comunicados consulares, identificou-se a preocupação desses atores com a manutenção de compromissos assumidos no contexto de financiamentos dos projetos de infra-estrutura na América Latina. Em 2007, o Embaixador brasileiro na República Dominicana, Ronaldo Edgar Dunlop, demonstrava preocupação pelo fato do Banco Central do Brasil não ter atendido um pedido de aumento na linha de crédito do CCR para a República Dominicana feito em 2004. Esse país que já contava com projetos de infra-estrutura sendo executados pela Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez, financiados pelo BNDES, negociava a compra de aviões “Super Tucanos” da EMBAER, porém não contava com uma linha de crédito compatível com o valor da operação (NOTA, 2007).

Em 18 de junho de 2010 o MRE dava conhecimento ao Secretário de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão sobre os procedimentos legais que a Venezuela havia tomado para se enquadrar nos limites garantidores do COFIG (Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações). Tais procedimentos referiam-se à exportação de bens e serviços brasileiros financiados em sua totalidade pelo BNDES para a construção de uma usina siderúrgica na cidade de Porto Ordaz (US \$ 865,4 milhões) e de um estaleiro (US\$ 637,9 milhões) em Sucre. Essas são obras a serem executadas pela Companhia Andrade Gutierrez S.A (NOTA 00574, 2010).

Percebeu-se, também, a estreita relação entre as empreiteiras brasileiras e as ações do governo federal ao se constatar a presença de representantes dessas empresas em reuniões de alto nível entre autoridades estrangeiras e o corpo diplomático brasileiro que tratavam de projetos de infra-estrutura na América do Sul. Segundo nota do Chefe da Divisão Econômica da América do Sul do MRE, Afonso Carbonar, à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão,

O Chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho à reunião coordenada pelo Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério de Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infra-estrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos Representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro meu com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento. (NOTA, 2005).

A Relação das empreiteiras com o BNDES durante Governo Lula foi reforçada pela edição do artigo nono do estatuto do Banco que condicionou a liberação de empréstimos à

contratação de bens e serviços brasileiros. É sabido que no caso da IIRSA, as empresas Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez são líderes no segmento de grandes obras de engenharia no Brasil e na América Latina. Assim, como foi visto anteriormente, contata-se que houve uma preocupação do governo brasileiro com a celebração e obediência de contratos firmados entre o BNDES, essas empreiteiras e governos da região.

2.2.3 As multinacionais Brasileiras e a América do Sul

Durante os dois mandatos do Governo Lula, as medidas adotadas pelo BNDES criaram condições para que as empresas brasileiras pudessem expandir suas operações internacionais. A reativação do CCR como mecanismo mitigador de riscos nas operações de empréstimos do BNDES para países da ALADI e a contratação de empresas brasileiras para execução de obras de infra-estrutura na região como condição para liberação desses recursos foram fundamentais para os planos de expansão das empresas brasileiras no exterior. Adicionalmente, os programas de apoio do Banco às exportações brasileiras e à internacionalização de empresas nacionais deram forte impulso a esse processo de internacionalização da produção nacional.

Nesse contexto de expansão comercial do Brasil no mundo, a América Latina consolidou-se como área de inserção internacional preferencial das empresas brasileiras, porém outros mercados mundiais ocuparam posição estratégica na distribuição espacial dos investimentos brasileiros no exterior. Das 40 principais empresas transnacionais brasileiras, 22 delas têm maior parte de suas subsidiárias no exterior atuando na América Latina e na América do Norte. Já na Europa, concentram-se a maior parte dos ativos de nove empresas. Por fim, Ásia e África respondem pela maior parte das subsidiárias de 7 e 3 empresas brasileiras, respectivamente.

De acordo com estudo realizado pela Fundação Dom Cabral (FDC), instituição privada de estudos empresariais, a concentração de empresas brasileiras em países da América Latina deve-se a fatores culturais e geográficos envolvidos nas reduções de custos que influenciam os tomadores de decisões nas fases iniciais do processo de internacionalização das companhias. O estudo ainda aponta para um esforço diplomático empreendido pelo Governo Lula para tornar o Brasil líder regional na América Latina. (FUNDAÇÃO, 2010, p, 11).

O estudo da Fundação Dom Cabral mostra, também, que as maiores empresas nacionais brasileiras em termos de receitas provenientes do exterior são: JBS-Friboi (84%), Suzano Papel e Celulose (70%), Marfrig (51%), Gerdau (48%), Odebrecht (46%), Ci&T Software (37%), Metalfrío (36%), Sabó (34%), Vale (33%), Ibope (32%), TAM (31%), Artecola (28%), Weg (21%), Lupatech (20%), Tigre (20%), Camargo Corrêa (17%), Votorantim (17%), Embraer (15%), Andrade Gutierrez (12%), Marcopolo (12%), Bematech (12%), Petrobras (11%), Stefanini IT Solutions (11%). Levando-se em consideração a expansão das empresas nacionais, o Governo Federal disponibilizou instrumentos de apoio ao processo de internacionalização de empresas nacionais. A operacionalização desse apoio no Governo Lula, deu-se, principalmente, por meio do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), Ministério das Relações Exteriores (MRE), BNDES e APEX. Apesar de o foco governamental ter sido a América Latina, o apoio governamental mostrou-se fundamental para a inserção comercial do Brasil em outras regiões do mundo (FUNDAÇÃO, 2010, p. 28).

Além do apoio governamental e de questões geográficas e culturais, o mercado interno brasileiro tem-se tornado insuficiente para os planos de expansão de negócios dos empresários nacionais. Esse fato pode ser considerado a tendência natural da grande empresa nacional em um mundo globalizado.

A competição maior da Gerdau não é mais com a Companhia Siderúrgica Nacional, mas com a Arcelor; a da Embraer é com a Bombardier; a da Petrobrás, com as *majors* do petróleo; a concorrente principal da Odebrecht não é a Andrade Gutierrez, mas a Morrison Knudsen; a da AmBev não é nenhum cervejeiro nacional, mas os gigantes mundiais. (MING, 2006, p.B2).

O apoio do Governo Lula, via BNDES, ao expansionismo empresarial brasileiro nos mercados mundiais evidencia a convergência de ações de política econômica³⁶ e política externa. A atuação internacional de empresas nacionais tem-se apoiado principalmente na prioridade com que o Governo Lula tratou os processos de integração política e econômica na América Latina, em especial no continente sul-americano.

A política externa brasileira no Governo Lula foi parte de uma estratégia do governo federal que estava fundamentada na estabilidade econômica, na retomada do papel do Estado

³⁶ Nesse caso, trata-se especificamente de medidas de apoio às exportações e internacionalização de empresas nacionais. Deve-se levar em consideração que durante o período 2003-2010, a maior crítica do empresariado nacional à política econômica do Governo Lula foi justamente a não adoção de medidas cambiais capazes de tornar a moeda brasileira menos valorizada diminuindo, assim, a competitividade dos produtos e serviços brasileiros no exterior. Outras críticas constantes e pertinentes do empresariado nacional dizem respeito à alta carga tributária e às elevadas taxas de juros praticadas no país.

na coordenação da agenda neo-desenvolvimentista e na inclusão social e na constituição de um vigoroso mercado de massas (HIRST; DE LIMA; PINHEIRO, 2010 p. 23). Nesse sentido, no que diz respeito à atuação neo-desenvolvimentista do Governo Lula, o BNDES agiu como o principal articulador³⁷ do Estado Logístico na coordenação da estratégia fomentadora de empresas brasileiras globais capazes de competir em vários setores da economia mundial. Assim, a política externa do Governo Lula foi acompanhada do dinamismo empresarial brasileiro que internacionalizou o mapa de investimentos externos com ênfases nos países em desenvolvimento na América Latina, com especial atenção à América do Sul³⁸, na África e na Ásia (2010). Ao se analisar, então, a política externa brasileira a partir da coalizão de interesses de atores internos, nota-se a evidente relação entre empresas nacionais e a prioridade da América do Sul na agenda externa do Governo Lula.

2.2.4 Empresas Nacionais e Política Externa: uma relação de interesses³⁹

O envolvimento entre empresas nacionais e a política externa do Governo Lula teve o BNDES como o principal agente articulador dessa relação. Como foi visto anteriormente, a busca por novos mercados para os produtos brasileiros e a estratégia de projeção internacional do país consolidou a relação de grandes empresas brasileiras com as ações externas do país no exterior, especialmente no continente sul-americano. Assim, ao mesmo tempo em que os recursos do BNDES auxiliaram empresas nacionais a expandirem suas atividades no exterior, o Banco consolidou-se como instituição financeira de amplo alcance regional aumentando, de forma generalizada, a influência do Brasil no cenário internacional.

Ao induzir as oportunidades de investimento, o BNDES, por meio de sua subsidiária BNDESPAR, acaba por adquirir, em alguns casos, participação acionária de empresas que

³⁷ Devido a capacidade técnica do BNDES em matéria de gerenciamento de recursos financeiros, assim como os riscos inerentes aos seus desembolsos na região, o Banco intervém nas decisões de política externa ao fornecer subsídios técnicos àqueles atores que formulam, decidem e implementam a política externa do país no âmbito do poder executivo.

³⁸ Apesar do aumento da presença de empresas nacionais na América do Sul e da consolidação da região como mercado de consumo para a economia brasileira, é grande a preocupação dos empresários brasileiros e do governo federal com a presença da China no continente. A China tem-se consolidado como parceiro comercial não só do Brasil, mas também como dos demais países sul-americanos.

³⁹ O objetivo dessa dissertação não é atribuir um juízo de valor à relação entre Estado e empresas nacionais. (inclusive grandes empreiteiras nacionais). Apesar da constatação de que a ocorrência dessa relação pode sugerir dúvidas quanto à forma, objetivos e conseqüências desse envolvimento, a análise desse trabalho busca investigar, somente, a ocorrência (em que intensidade?), ou não, da relação Estado/empresas nacionais durante o Governo Lula.

buscam os recursos do Banco. Dentre essas operações destacam-se as de aquisição de grandes concorrentes internacionais ou de ampliação de suas atividades no Brasil ou no exterior. Nesses casos, a participação acionária do BNDES é mais uma forma de garantir o retorno sobre o capital investido do Banco.

Segundo as demonstrações financeiras referentes ao semestre findo em junho de 2009 e 2010 e parecer de auditores independentes - Deloitte Touche Tohmatsu Auditores Independentes - é expressivo o número de grandes empresas nacionais que possuem o BNDES como acionista (BNDESPAR, 2010, p.29-30). De acordo com a tabela 2, as empresas contemplam ramos de atividades diversificados que incluem os setores de alimentos, energia elétrica, telecomunicações, mineração, bancos, papel, petroquímica, siderurgia, transportes e aviação.

A tabela mostra alta participação acionária do BNDES em empresas de energia que atuam, principalmente no Brasil. Nesse rol de empresas, tem-se a MPX Energia (2,60%), CESP (5,71%), CPFL Energia (8,42%), ETH Bioenergia (16,33%)⁴⁰ Eletrobrás (18,50%), Rede Energia S.A (22,59%), Light (22,96%), Copel (23,96 %), CEG (34,56%) e Brasileira (53,85%)⁴¹.

Tabela 2: Empresas Nacionais com Participação Acionária do BNDESPAR. S.A..

Empresas	% BNDESPAR	Empresas	% BNDESPAR
América Latina Logística	12,21%	Gerdau	3,50%
Banco do Brasil	2,43%	Itaú Holding	0,25%
Bom Gosto	34,59%	JBS Friboi	17,32%
Bradesco	0,25%	Klabin	20,25%
Brasil Foods	2,55%	Light	22,96%
Brasil Telecom	2,20%	Marfrig	13,89%
Brasileira	53,85%	MPX Energia	2,60%
Braskem	5,55%	Ouro Fino	20,00%
CEG	34,56%	Paranapanema	17,23%
CESP	5,71%	PDG Realty	2,24%
CPFL Energia	8,42%	Petrobras	7,66%
Cia. Siderúrgica Nacional	2,10%	Rede Energia S/A	22,59%
COPEL	23,96%	Rio Polímeros	25,00%
Eletrobrás	18,50%	Telemar Part.	31,38%
Embraer	5,37%	Tele Norte Leste Participações	1,63%
ETH Bioenergia	16,33%	Vale S/A	5,34%
FIBRIA	30,42%	Valepar	9,79%

Elaboração Própria.

Fonte: <www.bndes.gov.br>.

⁴⁰ A ETH Bioenergia é uma empresa do Grupo Odebrecht, criada em 2007, que atua na produção, comercialização e logística do etanol, energia elétrica e açúcar.

⁴¹ É importante notar que muitas dessas empresas eram antigas estatais estaduais que foram privatizadas na década de noventa. Além disso, percebe-se a ação conjunta de distintos grupos empresariais nacionais atuando no setor. Esse é o caso da CPFL ENERGIA que é controlado pelo grupo composto pela VBC Energia (Grupo Votorantim, Bradesco e Camargo Corrêa), pelo Fundo de Pensão dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), e pela Bonaire Participações (que reúne os fundos de pensão Funcesp, Sistel, Petros e Sabesprev). Ver <<http://www.cpfl.com.br/HistoacuteriaCPFL Energia/tabid/106/Default.aspx>>.

Além de grandes empresas que atuam em território nacional, a BNDESPAR possui ações de empresas nacionais com larga experiência internacional como a Brasil *Foods* (2,55%), Gerdau (3,50%), Vale S/A (5,34%), Braskem⁴² (5,55%), Embraer (5,37%), Petrobras (7,66%), Marfrig (13,89%), JBS-Friboi (17,32%), Fibria⁴³ (30,42%) e América Latina Logística (12,21%). Durante o Governo do Presidente Lula essas empresas utilizaram-se do apoio financeiro do BNDES que objetivava a inserção internacional das empresas nacionais, do próprio BNDES e do Brasil.

Ao se observar o envolvimento das empresas com o governo federal no período 2003-2010, constata-se a crescente consolidação da relação do Estado com empresas privadas. Das quarenta empresas apontadas pelo ranking 2010 das transnacionais brasileiras elaborado pela Fundação Dom Cabral, vinte e duas delas tiveram algum tipo de relação com o Estado durante o Governo Lula.

Como foi visto no item anterior, algumas empresas das quais o BNDES detém participação acionária, em decorrência de acordos que viabilizassem a liberação de recursos do Banco, foram posicionadas entre as empresas mais internacionalizadas do país segundo o *ranking* da FDC (FUNDAÇÃO, 2010). São elas: JBS-Friboi (produtos alimentícios – carnes), Gerdau (siderurgia e metalurgia), Marfrig (produtos alimentícios – carnes), Vale (extração de minerais metálicos), ALL (transporte terrestre – ferrovias), Petrobras (extração de petróleo e gás natural), Brasil *Foods* (produtos alimentícios). Essas empresas, com exceção da Vale e da Brasil *Foods*, possuem, em sua maioria, grande parte de seus ativos existentes no exterior localizado no hemisfério americano.

Percebe-se também, que ao final do primeiro mandato do Presidente Lula, grande parte das empresas listadas na tabela 2 fizeram doações para a campanha eleitoral de reeleição do então presidente. De maneira geral, as empresas optaram por apoiar a reeleição do Presidente Lula, com um volume de doações maior em comparação com o montante de recursos financeiros doados para a campanha do candidato da oposição Geraldo Alckmin.

As empresas Gerdau, Suzano Papel e Celulose, Marcopolo, Embraer e Randon realizaram doações maiores para a reeleição do Presidente Lula em comparação com o montante doado à campanha opositora de Geraldo Alckmin. Já as doações expressivamente

⁴² A Odebrecht e a Petrobras participam direta e indiretamente no capital da Braskem por meio da *holding* BRK Investimentos cuja a divisão societária corresponde, respectivamente, 53,8% e 46,2%.

⁴³ A Fibria é uma empresa que resultou da aquisição da Aracruz Papel e Celulose pela Votorantim Industrial S.A. Além de instalações no Brasil a nova empresa conta com escritórios e centros de distribuição nos Estados Unidos, Europa e Ásia.

maiores da Camargo Corrêa e Votorantim, juntamente com as doações exclusivas das empresas JBS-Friboi, Odebrecht e Marfrig para a campanha do Presidente Lula sugerem uma preferência pela continuidade da gestão do então presidente. Apenas as empresas Alusa e Andrade Gutierrez realizaram doações maiores para o candidato Geraldo Alckmin. Quanto às demais empresas, não foram registradas doações às campanhas presidenciais de 2006⁴⁴.

⁴⁴ A lei eleitoral proíbe que empresas públicas como a Petrobras e a Cemig realizem doações para campanhas eleitorais. As empresas Totvs e Brasil Foods foram criadas no segundo mandato do Presidente Lula.

Tabela 3: Empresas Transnacionais Brasileiras e Algumas Relações com o Governo Lula⁴⁵.

Empresas Transnacionais Brasileiras	Ranking FDC 2010	Presença nas Américas	% BNDESPAR	Doação para a Campanha Lula 2006	Doação para a Campanha G. Alckimin 2006	Operações com o BNDES 2008-2009-2010	Doação para a Campanha Dilma Rousseff 2010	Doação para a Campanha José Serra 2010
JBS-Friboi	1º	57%	17,32%	R\$ 2.502.000,00		R\$ 4.788.867.813,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 6.000.000,00
Gerdau	2º	85%	3,50%	R\$ 3.100.000,00	R\$ 3.000.000,00	R\$ 1.051.231.416,00	R\$ 6.000.000,00	R\$ 3.100.000,00
Odebrecht	5º	53%		R\$ 150.000,00			R\$ 2.400.000,00	
Marfrig	6º	41%	13,89%	R\$ 200.000,00		R\$ 3.800.000.000,00		
Vale	7º	21%	5,34%			R\$ 7.136.178.624,50	R\$ 6.010.000,00	
Suzano Papel e Celulose	10º	40%		R\$ 475.000,00	R\$ 415.000,00	R\$ 3.413.911.049,91	R\$ 1.000.000,00	R\$ 860.104,14
Lupatech	12º	100%				R\$ 427.298.930,00		
Camargo Corrêa	13º	78%		R\$ 2.500.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 638.379.481,00	R\$ 13.000.000,00	R\$ 6.000.000,00
Marcopolo	15º	43%		R\$ 50.000,00	R\$ 35.000,00		R\$ 200.000,00	R\$ 50.000,00
Weg	16º	30%				R\$ 982.572.281,52	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00
Votorantim	18º	29%		R\$ 1.000.000,00	R\$ 356.066,61	R\$ 1.961.434.869,70	R\$ 2.500.000,00	R\$ 1.630.000,00
ALL	19º	100%	12,21%			R\$ 3.155.504.247,00		
Embraer	21º	20%		R\$ 1.300.000,00	R\$ 1.000.000,00		R\$ 675.000,00	R\$ 595.000,00
Natura	22º	89%				R\$ 156.010.037,00		
Petrobras	23º	46%	7,66%			R\$ 34.163.536.570,60		
Bematech	24º	34%	8,64			R\$ 29.953.118,11		
Alusa	25º	100%		R\$ 125.000,00	R\$ 250.000,00		R\$ 1.751.750,00	
Andrade Gutierrez	27º	54%		R\$ 1.000.020,00	R\$ 1.500.000,00		R\$ 15.500.000,00	R\$ 14.800.000,00
Totvs	29º	80%				R\$ 404.500.000,00		
Randon	35º	40%		R\$ 35.000,00	R\$ 15.000,00		R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
Brasil Foods	37º	25%	2,55%			R\$ 876.575.654,82	R\$ 550.000,00	R\$ 500.000,00
Cemig	39º	100%				R\$ 534.242.112,80		
T O T A I S				R\$ 12.437.020,00	R\$ 6.971.066,61	R\$ 63.520.196.205,96	R\$ 61.666.750,00	R\$ 33.615.104,14

Elaboração Própria. Fontes: <www.bndes.gov.br>, <www.tse.gov.br>, <www.fdc.org.br>.

⁴⁵ As operações do BNDES dizem respeito aos investimentos das empresas nas áreas de inclusão social, infra-estrutura, insumos básicos, industrial e comércio exterior.

Outro dado que evidencia a relação Estado-empresas é o volume de recursos desembolsado pelo BNDES para as empresas realizarem investimentos dentro e fora do país. Com exceção das empresas Odebrecht, Marcopolo, Embraer, Alusa, Andrade Gutierrez e Randon, o volume total de recursos viabilizados para as empresas listadas na tabela 3 foi de aproximadamente R\$ 63,6 bilhões no período 2008-2009-2010⁴⁶.

Por fim, durante a campanha eleitoral de 2010, a campanha da candidata da situação, Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores, arrecadou um valor ainda mais expressivo das mesmas empresas que apoiaram a reeleição de Lula em 2006. As exceções a essa constatação foram as empresas Suzano Papel e Celulose, Embraer, Votorantim e Andrade Gutierrez que doaram um volume maior em comparação à eleição passada, mantendo praticamente a mesma proporção em relação ao volume doado à campanha do candidato opositor José Serra.

Dessa forma, o desempenho internacional de empresas nacionais, em especial na América Latina; o volume de recursos destinados a elas pelo BNDES, assim como a participação acionária do Banco em algumas dessas empresas; e a diferença entre os valores doados por elas às campanhas eleitorais presidenciais em 2006 e 2010 mostrou que houve estreitamento de interesses empresariais e governamentais no tocante à política externa no decorrer do governo do Presidente Lula.

Os dados coletados indicam que as empresas elencadas desenvolveram algum tipo de atividade econômica em áreas estratégicas para a política externa brasileira. Dentro do hemisfério americano tem-se a América do Sul como região de inserção internacional do Brasil devido aos vários processos de integração em andamento (IIRSA, MERCOSUL, UNASUL, Organização do Tratado de Cooperação Amazônico – OTCA). Na região do Caribe e América Central, além da presença brasileira à frente da MINUSTAH, empresas brasileiras, por meio do BNDES, desenvolvem suas atividades em países como a República Dominicana e El Salvador. E, não menos importante, tem-se na América do Norte os Estados Unidos, que apesar de ter perdido o título de principal comprador de produtos brasileiros para a China nos últimos anos, ainda é um importante parceiro comercial do Brasil.

⁴⁶ É importante ressaltar que as empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, apesar de não constarem nos registros do BNDES no período mencionado, executam várias obras de infra-estrutura na América Latina que contam com o financiamento do Banco estatal brasileiro.

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

De maneira geral, o desenvolvimento econômico brasileiro e dos demais países da América do Sul desconsideraram a necessidade de internacionalização das economias. O modelo de desenvolvimento nacional baseado na política de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), não cogitava a importância do comércio regional para as economias.

O modelo, que restringia as importações, acabava por fomentar a desconfiança entre os países da região. Nesse sentido, nem mesmo a Criação da Associação de Livre Comércio da América Latina – ALALC, em 1960, foi capaz de estimular o comércio e a integração regional.

No entanto, no caso brasileiro, a expansão econômica forçou o país a buscar melhores formas de relação com seus vizinhos. Estrangulamentos políticos, econômicos e infra-estruturais levaram a diplomacia nacional a desenvolver mecanismos de cooperação sub-regionais e continentais como o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Acordo Tripartite ITAIPU-CORPUS (1979), os vários acordos Brasil-Argentina na década de oitenta que levaram à criação do MERCOSUL, assim como outras tentativas de integração sul-americana promovidas pelo Brasil (ALCSA, CASA, IIRSA, UNASUL).

Nesse contexto de construção de alternativas externas para o desenvolvimento nacional, o Governo Lula deu continuidade a um processo lento de consolidação da América do Sul como área de interesse prioritário da política externa brasileira que tem origem na década de oitenta. O Estado nacional adaptou-se às circunstâncias domésticas e internacionais.

Diferentemente do Estado desenvolvimentista e interventor que caracterizou o regime militar brasileiro, os governos civis da década de oitenta e alguns outros da década de noventa (Governo Itamar Franco e os últimos anos do Governo FHC), no Governo Lula, o Estado consolidou-se como um Estado logístico. Essa nova característica que foi sendo construída no segundo mandato do Governo FHC atribuiu um papel de destaque ao empresariado nacional como ator da política externa brasileira⁴⁷.

⁴⁷ Vale lembrar que no âmbito das relações internacionais, o Estado representa os interesses de seus nacionais em suas relações com os demais Estados no âmbito internacional. Porém, na formulação dos interesses nacionais, tanto a conjuntura externa e doméstica é levada em consideração na formulação da política externa dos países. Dessa forma, é dentro da articulação doméstica que o empresariado nacional brasileiro é identificado como ator da política externa do país.

Por meio da relação política externa/BNDES/empresas, a América do Sul tornou-se área de inserção e projeção internacional do Brasil, do BNDES e das empresas nacionais. Essa afirmação sustenta-se no fato da região ter-se consolidado como destino importante das exportações nacionais, área preferencial para inserção internacional das empresas brasileiras, e sede do primeiro escritório internacional do BNDES no exterior. Ademais, o Brasil consolidou-se, provavelmente, como o principal articulador da integração política e econômica do continente sul-americano.

Nesse sentido, ao se analisar especificamente a internacionalização do BNDES, percebe-se a priorização da América do Sul, no âmbito da política externa do Governo Lula, como variável fundamental desse processo. Ressalta-se, porém, que essa priorização, como foi observada, foi consequência de um aprofundamento dos interesses nacionais na região que vinham se consolidando gradativamente em governos anteriores.

**CAPÍTULO TRÊS - AS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO
EXTERIOR E O BNDES**

3.1 O SISTEMA LEGAL DE APOIO EXTERNO DO BNDES: ANTECEDENTES

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado como uma autarquia federal por meio da Lei nº 1.628 de junho de 1952. No ano de 1971, a Lei nº 5.662 transformou o BNDE em empresa pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com personalidade jurídica de direito privado com patrimônio líquido próprio, nos termos do artigo 189 do Decreto-lei nº 200 de 1967. Até então o Banco estava vinculado ao Ministério da Fazenda, como consta em sua lei fundadora de 1952.

Em 1952 o Banco estava autorizado a oferecer os recursos do Tesouro Nacional como garantia para empréstimos externos até o valor máximo de US\$750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de dólares). Esses recursos tinham como objetivo financiar o programa de re-aparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura, em complemento ao que dispunha o artigo 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Estas ações visavam o re-aparelhamento e fomento da economia nacional.

Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria nacional, o governo criou em 1964 o FINAME - Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais – por meio do Decreto nº 55.275 daquele ano. Em 2 de setembro de 1966 foi criada a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, que manteve a mesma sigla e incorporou o antigo FINAME. O novo FINAME passava a operar vinculado diretamente ao BNDE, que geria, então, seus recursos. Além dos recursos provenientes do BNDE, a nova agência contava com recursos oriundos do exterior, inclusive da “Aliança para o Progresso”⁴⁸. Estes recursos seriam destinados à aquisição e compra de máquinas e equipamentos nacionais, além da exportação e importação de equipamentos e máquinas.

Assim, em 1971, o governo federal transformou tanto a Agência Especial de Financiamento Industrial (até este momento uma autarquia federal) quanto o BNDE em empresas públicas. O mesmo decreto determinava a fusão das duas empresas, sendo que o BNDE incorporaria as ações do FINAME.

⁴⁸ Programa dos Estados Unidos da América, efetuado entre 1961 e 1970, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico mediante a colaboração financeira e técnica em toda a América Latina. Em um contexto de contenção do comunismo no continente americano, a Aliança para o Progresso buscava conter o surgimento de outro país com as características de Cuba.

Em 1982, o BNDE, por meio do Decreto-lei nº 1.940, passava a administrar recursos oriundos de uma contribuição social (Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL) recém criada para destinar recursos a investimentos nas áreas da saúde, educação, habitação popular, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Dessa forma o BNDE ganhava o nome de BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Com este novo decreto-lei, o BNDES passou a subordinar-se à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN).

No final da década de setenta, o BNDES, que havia incorporado várias empresas privadas por meio de um processo de capitalização de empresas em dificuldades financeiras, passou a desfazer-se delas ao longo da década de oitenta (MARTINS, 1991, p.113-122). Essa experiência, estatizante nos anos setenta e privatizadora na década de oitenta, deu ao Banco *know-how* necessário para articular o processo de privatização de empresas estatais brasileiras na década de noventa.

Assim, dentro do marco neoliberal da década de noventa, o Banco ficou responsável pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), programa instituído pela Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990. A privatização de empresas públicas caracterizou os governos Collor (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994), que deu continuidade aos compromissos assumidos pelo governo anterior; e o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), que seguiu com novos processos de privatizações.

Com a redemocratização do país, o novo presidente eleito, Fernando Collor de Mello, decretou novo estatuto social do Banco por meio do Decreto nº 104 de 22 de abril de 1991. Esse novo estatuto estipulava a vinculação do BNDES ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Em 1993, durante o governo Itamar Franco, foi determinada, por decreto, a vinculação do BNDES à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República⁴⁹, órgão com *status* de ministério⁵⁰. Assim, no período 1993-1999, o BNDES manteve-se, então, sob o vínculo da SEPLAN que foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO por meio de reforma administrativa feita no governo

⁴⁹ Decreto da Presidência da República de 15 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1522.htm>. Último acesso em: 10. jun. 2010.

⁵⁰ Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm>. Último acesso em: 10. jun. 2010.

Fernando Henrique Cardoso em 1995⁵¹. Em janeiro de 1999, FHC, em seu segundo mandato, mudou o nome do ministério para Ministério do Orçamento e Gestão - MOG⁵². Logo após esta mudança, em Julho do mesmo ano, o ministério sofre outra alteração⁵³ em seu nome, passando a se denominar, desde então, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

No entanto, além da adição de artigo que determinava a anuência prévia do Ministério da Fazenda em algumas operações societárias do Banco e de suas subsidiárias⁵⁴, no correr deste período, o estatuto sofreu alterações em alguns de seus artigos referentes ao valor do capital do Banco⁵⁵ e às mudanças na composição do conselho de administração do BNDES⁵⁶.

O Decreto nº 3.280 de 9 de agosto de 1999 vinculou o BNDES ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O decreto anterior a este (Decreto nº 2.923 de 1º de janeiro do mesmo ano) mantinha a vinculação do banco ao mesmo ministério, no entanto este ministério não continha a designação “Exterior” em seu nome.

Anteriormente a este período, o BNDES estava ligado estrategicamente ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por ser este órgão responsável pelo Programa Nacional de Desestatização⁵⁷.

Importante ressaltar que o artigo 2º do estatuto do BNDES, em 1991, abria a possibilidade para que o BNDES pudesse operar no exterior. “O BNDES tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e atuação em todo o território nacional, podendo instalar e manter, no País e no exterior, escritórios, representações ou agências”. Esse artigo se manteve na edição do novo estatuto do Banco, em 2002, mas foi apenas em 2008, quando o Governo Federal acrescentou um parágrafo ao referido artigo, que o BNDES pode efetivamente abrir seus escritórios no exterior.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=229&sec=24>>. Último acesso em: 10. jun. 2010.

⁵² Medida Provisória Nº1.795. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/45/1999/1795.htm>>. Último acesso em 10. jun. 2010.

⁵³ Medida Provisória Nº1.911-8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1911-8.htm>. Último acesso em 10.jun. 2010.

⁵⁴ Decreto no 1.150, de 30 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1150.htm>. Último acesso em 10. jun. 2010.

⁵⁵ Decreto Nº 2.578, de 5 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2578.htm>. Último acesso em 11. jun. 2010.

⁵⁶ Decreto no 3.077, de 1º de junho de 1999; Decreto Nº 3.738, de 30 de janeiro de 2001. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3077.htm>

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3738.htm>. Último acesso em: 10. jun. 2010.

⁵⁷ Lei 9.491 de 9 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm>. Último acesso em: 11. jun. 2010.

Parágrafo único. As operações referidas neste artigo poderão formalizar-se no exterior, quando necessário, para o que fica a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES autorizada a constituir subsidiárias no exterior e a aceitar as cláusulas usuais em contratos internacionais, entre elas a de arbitramento. (LEI, 2008)

A vinculação do Banco com o desenvolvimento da economia nacional é reforçada pela redação do artigo quinto da Lei nº 5.662 que o torna capaz de realizar todas as operações bancárias necessárias à execução das tarefas pertinentes ao desenvolvimento da economia nacional. Dentro desse rol de atribuições bancárias, esta instituição ganharia autonomia para expandir estes serviços para o exterior, somente em 2008, quarenta anos depois. Nesse sentido, o BNDES ficou autorizado a operar no exterior sob as leis e normas que regem o sistema financeiro internacional⁵⁸.

3.1 1 A Consolidação do Aparato Nacional Segurador das Exportações Brasileiras

Em 26 de outubro de 1979, o governo federal criou o Seguro de Crédito à Exportação por meio da Lei nº 6.704. A lei tinha o objetivo de garantir as operações de crédito financeiro às exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários.⁵⁹ Nesse sentido, exportadores, instituições financeiras e agências de crédito à exportação poderiam utilizar este seguro para financiar, refinanciar ou garantir a produção de bens e serviços brasileiros destinados à exportação. A gestão de risco de crédito às exportações estava a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

Segundo Veiga e Iglesias (2002), o sistema criado entrou em crise no final da década de oitenta, provavelmente, por problemas de seleção adversa em que o Estado, até 1984 assumia integralmente os riscos operacionais das exportações. A partir desse ano, o governo

⁵⁸ Redação dada pela lei 11.786 de 25 de setembro de 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11786.htm>. Último acesso em: 10. jun. 2010.

⁵⁹ Considera-se como risco comercial a possibilidade de ocorrência de atos ou fatos relacionados com o devedor estrangeiro ou seu garantidor. Este risco ficará caracterizado quando ocorrer uma das seguintes situações: protesto, cobrança judicial ou extrajudicial, por falta de pagamento de títulos ou outros instrumentos de crédito vinculados ao contrato de exportação. O risco comercial engloba ainda falência, concordata ou liquidação extrajudicial.

Os riscos políticos e extraordinários dizem respeito à possibilidade de ocorrência de atos, fatos ou situações, geralmente alheios à previsão normal dos contratantes, de origem político-governamental, decorrentes de fenômenos sociais ou da natureza, de natureza econômica, financeira ou cambial. Como exemplos de riscos políticos e extraordinários podem ser citados os seguintes: guerras internas ou externas, revoluções, catástrofes naturais (ciclones, inundações, terremotos, erupções vulcânicas, maremotos), embargos de importação e exportação, restrições à transferência de divisas, intervenções governamentais que impeçam o cumprimento do contrato, moratória governamental.

transferiu o risco de crédito ao sistema financeiro nacional gerando a exclusão de operações e de firmas consideradas arriscadas.

O sistema de garantia de crédito às exportações do Brasil só se recompôs em meados da década de noventa após a reabertura de novas linhas públicas de financiamento às exportações do Banco do Brasil e do BNDES. Assim, em 1997 foram criados a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A (SBCE) e o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC).

A SBCE trata-se de uma sociedade anônima que administra o SCE contratado pelo exportador nacional contra o risco de inadimplência do importador no exterior. A SBCE tem seu capital acionário dividido entre o Banco do Brasil, o BNDES e a COFACE (*Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur*). A empresa está autorizada a atuar em nome próprio ou da União para proteger as exportações brasileiras contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários. Para garantir os recursos necessários para que a SBCE pudesse realizar as operações em nome da União, o governo federal criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) por meio da Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997, convertida, após várias reedições, na Lei nº 9.818, de 23.08.1999. O FGE, de natureza contábil e vinculado ao Ministério da Fazenda, passou a ser administrado pelo BNDES, por meio do Decreto nº 4.229 de 23 de dezembro de 2003. Dessa forma, persiste a constatação de que o Governo Lula utilizou-se da estrutura de crédito às exportações brasileiras instituída no período FHC para dar maior autonomia às atividades do BNDES.

No ano seguinte, o Decreto nº 4.993 de 18 de fevereiro de 2004 criou o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) com o objetivo de estabelecer parâmetros para os financiamentos e garantias das exportações abarcadas pelo PROEX e pelo FGE. De acordo com o artigo 2º do Decreto nº 4.993/2004, o COFIG é composto por um representante titular e respectivo suplente, indicados nominalmente pelos seguintes órgãos: Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exerce a função de Presidência do Comitê; Ministério da Fazenda, representado pela Secretaria de Assuntos Internacionais, que exerce a função de Secretaria-Executiva do Comitê; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; e Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

Conforme o parágrafo 3º do artigo 2º do Decreto nº 4.993/2004, participam do COFIG, sem direito a voto, um representante titular e respectivo suplente, indicados

nominalmente pelo Banco do Brasil; BNDES; IRB - Brasil Resseguros S.A.; e pela SBCE. O COFIG, ainda segundo o mesmo decreto, reúne-se mensalmente, ou sempre que convocado por seu Presidente. As decisões e deliberações do Comitê são tomadas por consenso.

Outro instrumento criado para garantir os financiamentos aos exportadores brasileiros foi o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) – Fundo de Aval. O FGPC foi criado pela Lei nº 9.531 de 10/12/97 e regulamentado em 06/07/99, por meio do Decreto nº 3.113. Esse instrumento viabiliza o crédito às MPMEs O Fundo foi criado com recursos do Tesouro Nacional e é administrado pelo BNDES. O FGPC tem por objetivo facilitar o acesso ao crédito junto às instituições financeiras nas operações de micro, pequenas e médias empresas que venham a utilizar as linhas de financiamento do BNDES, com o propósito de aumentar competitividade ou exportar. Assim os bancos credenciados pelo BNDES podem contratar financiamentos, compartilhando com o Fundo de Aval o risco da operação. Isso permite que os bancos exijam garantias menores do que as normalmente praticadas no mercado, além de estimular o interesse na oferta de crédito às micro, pequenas e médias empresas.

Tabela 4. Instrumentos Garantidores de Crédito das Exportações Brasileiras

GOVERNO	LEGISLAÇÃO	INSTRUMENTO	FUNÇÃO
Figueiredo	Lei 6.704 de 26 de outubro de 1979.	Seguro de crédito às exportações (SCE).	Garantir as operações de crédito às exportações.
FHC	Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997 e Lei nº 9.818, de 23.08.1999	Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE).	Administrar os recursos do FGE.
FHC	Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997 e Lei nº 9.818, de 23.08.1999	Fundo de Garantia à Exportação (FGE).	Constituição de um fundo financeiro a ser utilizado pelo SBCE nas operações de crédito às exportações.
FHC	Lei 9.531 de 10 de dezembro de 1997 e Decreto nº 3.113 de 6 de julho de 1999.	Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC (Fundo de Aval).	Fomentar a exportação das MPME's por meio de um fundo financeiro administrado pelo BNDES.
LULA	Decreto nº 4.229 de 23 de dezembro de 2003.	Fundo de Garantia à Exportação (FGE).	O BNDES passa a administrar o FGE.
LULA	Decreto nº 4.993 de 18 de fevereiro de 2004	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG).	Estabelecer parâmetros aos financiamentos e garantias para as operações do PROEX e do FGE.

Elaboração própria.

Assim, percebe-se que o Governo Lula, lançou mão dos instrumentos de comércio exterior brasileiro que vinham se consolidando desde meados da década de noventa para dar início à sua própria política de comércio exterior. Nesse sentido, o governo federal buscou dar ao BNDES maior autonomia na gestão de suas políticas de promoção das exportações. Essa busca de autonomia ficou evidente na manutenção pragmática dos instrumentos criados na gestão FHC, na decisão de dar ao Banco a gestão dos recursos do FGE e na criação do COFIG⁶⁰.

Além de optar pela consolidação do sistema de seguro de crédito às exportações brasileiras criado no governo anterior, o Governo Lula deu um passo definitivo nessa mesma direção ao vincular a liberação de recursos federais destinados à promoção do comércio exterior brasileiro na América do Sul às garantias do Convênio de Créditos Recíprocos da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Essa decisão teve impacto direto no aumento dos desembolsos do BNDES no financiamento das exportações do Brasil durante o Governo Lula.

3.1.2 CCR-ALADI: O Instrumento Mitigador de Riscos do BNDES

Ao vincular os financiamentos às garantias do CCR⁶¹, o BNDES criou condições iniciais para inserção no mercado sul-americano. Como foi visto anteriormente, o início do financiamento das exportações brasileiras na modalidade Pós-Embarque CCR deu-se em 1993. Desde então, o CCR atuou como garantia de crédito das exportações brasileiras para os países da ALADI até 15 de maio de 2000⁶². Evidencia-se, então, o interesse da política externa brasileira na consolidação os países da América do Sul como mercado para as exportações nacionais e plataforma para a inserção comercial do Brasil. Esta constatação se mantém quando percebemos que

⁶⁰ Vale lembrar que o COFIG é um Comitê de deliberação presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC. O BNDES está vinculado ao MDIC e participa do COFIG e é a principal instituição federal que administra o maior volume de recursos destinados à promoção das exportações brasileiras e está vinculado ao MDIC.

⁶¹ O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR foi firmado em 25 de agosto de 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi. São signatários do Convênio os bancos centrais dos países membros da Aladi - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (exceto Cuba) - e da República Dominicana. Este convênio foi criado, originalmente, com o intuito de fomentar o intercâmbio comercial da região, ao reduzir as transferências internacionais em um contexto de escassez de divisas na década de 80.

⁶² Circular 2.982 de 15 de maio de 2000 do Banco Central do Brasil.

A participação de produtos industrializados na pauta de exportações para a região foi da ordem de 92% no período de 1990 a 2007, respondendo por cerca de 30% das exportações totais de produtos industrializados do Brasil. Além da importância do ponto de vista comercial, a região é uma das prioridades da política externa brasileira, com destaque para o objetivo de integração da América do Sul. (FERREIRA; KOBLITZ; MARCHESINI; NETO; RÜTTIMANN; SENRA; SOUZA. 2008, p.1).

A principal função do CCR é oferecer uma forma de economizar divisas nas transações comerciais entre os países do Convênio por meio de sua câmara de compensação. Nesse caso, não há utilização de moedas internacionais, pois os débitos e créditos entre dois países são compensados multilateralmente e liquidados. Assim, o Convênio informa regularmente o saldo – débito ou crédito – que cada país participante tem no CCR.

No CCR, os bancos centrais de cada país estipulam a forma da operacionalização do CCR no seu país, podendo limitar, de acordo com suas políticas internas, as garantias, as operações e os instrumentos passíveis de curso. O CCR disponibiliza, entre os bancos centrais, a conversão imediata para dólares norte-americanos dos pagamentos efetuados por suas instituições em moeda local. O CCR também garante a remessa dos dólares correspondentes aos pagamentos efetuados por suas instituições e aceitação irrevogável dos débitos que lhes forem imputados, resultantes de operações cursadas sob o Convênio. No caso de um país deixar de honrar algum pagamento por ocasião da compensação multilateral, que é quadrimestral, o Convênio determina o acionamento do Programa Automático de Pagamento - PAP, mecanismo que institui o parcelamento do valor devido em quatro prestações mensais⁶³. Nesse sentido, os riscos comerciais e políticos dos financiamentos para os credores acabam sendo consideravelmente mitigados.

A forma como cada país utiliza o CCR é bastante distinta, em razão da autonomia de que os bancos centrais têm para estipular garantias, as operações cobertas pelo Convênio, etc. Nesse sentido, percebe-se que a forma de utilização desse Convênio tem relação direta com o ambiente econômico e político de cada país.

Ferreira *et al* (2008) lembra que no início da década de noventa a utilização do CCR nos financiamentos era obrigatória dado o cenário de baixa liquidez internacional que os forçava a economizar suas divisas internacionais. Contudo, no biênio 1999 – 2000, Brasil e

⁶³ Desde 1991, o CCR conta com o Programa de Pagamentos Automáticos (PAP), que concede automaticamente ao banco central que não puder quitar suas dívidas num determinado período de liquidação um prazo adicional de um quadrimestre para quitá-las. O PAP reforçou o caráter multilateral do mecanismo de compensação do convênio. Antes da vigência do PAP, caso um banco central não pudesse cumprir com suas obrigações, ficava excluído da compensação e a negociação da sua dívida ocorria bilateralmente com os países credores. Com o PAP, a dívida do país fica com o sistema, o que significa que os países compartilham o risco de default e podem tomar ação conjunta em relação ao mesmo.

Argentina restringiram o uso do CCR com o propósito de reduzir o risco que seus respectivos bancos centrais incorriam nessas operações. Esse acontecimento interrompeu a retomada da utilização do Convênio na região na década de noventa, levando os demais países da região a adotarem a mesma postura restritiva em relação ao uso do CCR. No período 2000-2003 a utilização do CCR pelos países sofreu forte redução. Assim, a retomada do CCR ocorreu somente em 2004 quando os países flexibilizaram seu uso em suas transações comerciais. No Brasil, a flexibilização na utilização do CCR para as operações de importação e exportação aconteceu por meio da Circular nº 3.160 do Banco Central em 30 de outubro de 2002⁶⁴.

Em 23 de dezembro de 2003, a Resolução nº 44 da CAMEX estabeleceu que as operações financiadas pelo BNDES e garantidas pelo CCR seriam classificadas como operações do grupo 1 de risco para efeito de seguro de crédito⁶⁵. Nesse caso, a garantia para o financiamento seria a autorização do Banco Central do país importador. Dessa forma, o sistema de compensação multilateral do CCR passava a ser suficiente para garantir as operações. Assim, abandonou-se, a exigência de avaliação individual dos países do Convênio como determinava a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.575 de 17 de dezembro de 1998.

Dando seguimento à retomada do uso do CCR nas operações comerciais com os países da região, a Circular nº 3.211 do Banco Central de 4 de dezembro de 2003 e a Lei nº 10.844 de 4 de março de 2004 criaram condições de reciprocidade no uso do CCR para as exportações brasileiras ao permitir o uso desse instrumento nas importações do Brasil. Percebe-se que para o Governo Federal, a utilização do CCR é fundamental para o incremento das exportações brasileiras e do comércio intra-regional.

Ao se analisar a relação entre financiamentos do BNDES no continente sul-americano e a utilização do CCR como condição para a concretização dessas operações, constata-se, de acordo com o gráfico 4, a relação direta entre o maior volume de liberações e a maior incidência de uso desse mecanismo.

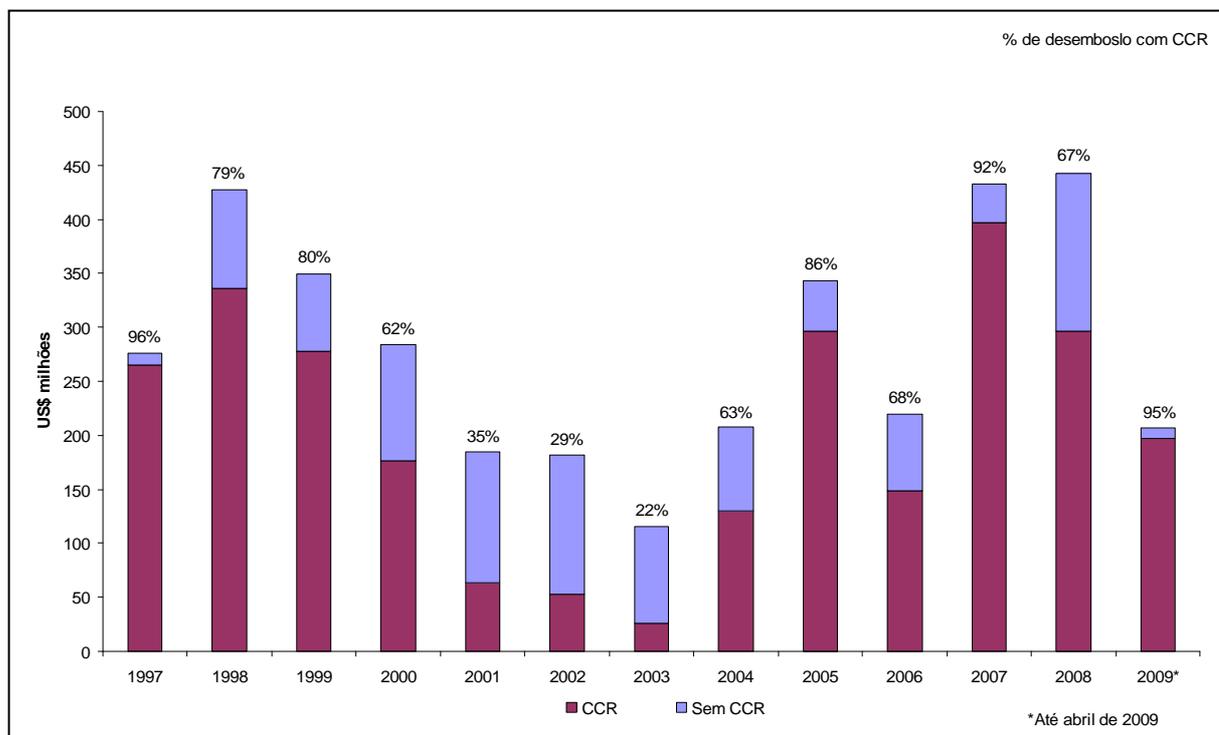
O BNDES desembolsou em 2007 o maior volume de recursos para a região. Desse montante, 92% recursos foram contratados por meio do sistema de pagamentos da ALADI. Considerando-se essa mesma relação, percebe-se, ainda, que nos anos da crise econômica

⁶⁴ Tanto o BNDES quanto o Banco do Brasil utilizam o CCR como instrumento de garantia em suas modalidades de apoio à exportação.

⁶⁵ O modelo que estava vigente mantinha a classificação original dos países nos grupos de risco de 1 a 7 (do menor para o maior) e concediam desconto de 80% no prêmio, conforme tabela das operações só com Seguro de Crédito.

internacional, 2008-2009, o CCR manteve-se como importante instrumento garantidor dos desembolsos do BNDES na América do Sul. Da mesma forma que o período 2004-2009 aponta para o papel relevante do CCR nas transações do BNDES na região, a queda acentuada no volume de recursos do Banco na região no período 2000-2003, tempo em que o Banco Central do Brasil proibiu a utilização do CCR, confirma a importância desse mecanismo mitigador de riscos para o esforço exportador brasileiro. Além do papel relevante que o Governo Lula devolveu ao CCR nas operações do BNDES, percebe-se também a relação dos projetos de infra-estrutura na região e os desembolsos do BNDES na América do Sul.

Gráfico 4: O CCR e o Financiamento das Exportações Brasileiras para a América Latina⁶⁶.



Fonte: <<http://ceal-int.org/RD/abr09/bndes.pdf>>.

O gráfico 4 mostra a relação direta entre os desembolsos do Banco na região e as mudanças na legislação do BNDES que condicionaram o financiamento do BNDES à contratação de serviços brasileiros na região a partir de 2003. Esse aumento se deve também aos projetos de co-financiamento de projetos da IIRSA entre o BNDES e a CAF, também a partir de 2003. Os projetos de infra-estrutura priorizados no âmbito da IIRSA, ao final de 2004, impulsionaram os desembolsos do BNDES na região, assim como seu envolvimento com outras importantes instituições financeiras multilaterais da região. De acordo com a imprensa àquela época,

⁶⁶ Gráfico, “Desembolsos América Latina com CCR”, apresentado pelo presidente do BNDES, Luciano Coutinho, durante Reunião-Almoço: O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina em 16 de abril de 2009 na cidade do Rio de Janeiro.

Instituições regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), já deram sinal verde para o financiamento de projetos. O governo brasileiro, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), também atuará pesadamente para viabilizar a integração. Está em fase final de entendimentos um desembolso de US\$ 700 milhões do banco para financiar o trecho peruano das obras que darão aos produtores brasileiros uma saída ao Oceano Pacífico. (RITNNER, 2004, p. A4).

Segundo Ferreira *et al* (2008), a carteira de operações do BNDES destinada a projetos de infra-estrutura na região cresceu consideravelmente, totalizando aproximadamente US\$ 11 bilhões entre operações contratadas e US\$ 24 bilhões, em perspectiva para investimentos, em projetos para construção de rodovias, pontes, hidrelétricas, gasodutos, linhas de transmissão, aeroportos, hidrovias, portos, ferrovias e sistemas de transporte urbano (metrô e ônibus).

Dessa forma, tem-se a percepção de que o BNDES, ao privilegiar o Convênio de Créditos Recíprocos em suas operações, acabou por consolidar a região como importante destino para as exportações brasileiras. Essa consolidação deu-se também em conjunto com a decisão do Governo Lula de apoiar as políticas de integração do continente sul-americano. Dentre os projetos de integração vigentes no continente, a IIRSA consolidou-se como agente de convergência de interesses de inserção do BNDES na América do Sul.

3.2 O BNDES E O APOIO ÀS EXPORTAÇÕES NO GOVERNO LULA

As mudanças legais na legislação do BNDES que impulsionaram a ação externa do Banco e levaram à sua internacionalização ocorreram em dois momentos. O primeiro deles aconteceu no primeiro mandato do Presidente Lula, com modificações legais que garantiram o investimento financeiro da instituição no seu apoio às empresas exportadoras brasileiras. Já no segundo momento, o Governo Lula, em seu segundo mandato, modificou o estatuto do BNDES de modo a facilitar a ação do Banco no Exterior.

Até meados de 2002, o apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras acontecia de forma indireta por meio de aplicações de renda variável sem destinação específica, exigindo, porém, uma estratégia de ação para a empresa. Nesse sentido, o empresariado buscava junto ao BNDES apoio sistemático para a inserção externa das empresas nacionais. A partir deste momento, a diretoria do BNDES procurou estabelecer linhas de financiamentos específicos para internacionalização de empresas. No entanto, o estatuto do Banco o impedia de agir legalmente nesse sentido (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p.69).

A internacionalização de empresas por meio de recursos do BNDES foi legalmente viabilizada com a edição do novo estatuto da instituição em 11 de outubro de 2002. A principal novidade está no artigo nono do novo estatuto que possibilita que a instituição financie investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promoção das exportações, além de autorizar o BNDES a financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (artigo 9º, incisos II e III do novo Estatuto Social do BNDES).

O principal desafio dessa mudança estava no campo político, pois uma das fontes de recursos do BNDES é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁶⁷. Até então o Banco estava autorizado a financiar empresas brasileiras dentro do território nacional. Assim, com a nova

⁶⁷ À época, uma das críticas apresentadas era de que, ao financiar investimentos no exterior, o banco estaria ajudando a criar empregos fora do País, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No entanto, decidiu-se que estes investimentos não usariam os recursos do FAT, mas sim recursos captados no exterior, com o financiamento baseado numa cesta de moedas. Adicionalmente, a empresa precisaria ter o controle nacional e estratégia definida de inserção no mercado externo (BRANDÃO Jr, 2005, p. B6).

legislação, o Banco tornou-se apto a financiar empresas brasileiras no exterior, ou seja, o investimento de empresas financiadas pelo BNDES passou a gerar empregos e renda fora das fronteiras do país. Contudo, Já no ano de 2003, apesar de o estatuto do Banco permitir o apoio à internacionalização de empresas, as linhas de crédito para este fim permaneceram em estágio embrionário (ALEM; CAVALCANTI. 2005).

No entanto, considerando que a nova diretoria do BNDES já havia anunciado o comprometimento da instituição com “ações que estimulem a maior participação do Brasil no comércio internacional e reduzam a vulnerabilidade externa da economia nacional”, o Banco anunciou, em março de 2003, a captação de trezentos milhões de dólares no mercado externo para financiar empresas exportadoras brasileiras (BNDES, 2003, p.3). Em abril do mesmo ano, a diretoria do BNDES anunciou a liberação de 36,7 milhões de dólares para empresas brasileiras exportarem seus produtos para vários países, em especial os sul-americanos⁶⁸. (BNDES, 2003c, p.3). O BNDES, nesse sentido, criou um Grupo de Trabalho para analisar a importância do apoio do Banco à inserção de empresas brasileiras no exterior, em especial na região sul-americana (ALEM; CAVALCANTI 2005). Dessa forma, ao reafirmar o compromisso do Banco com o incremento comercial com os países vizinhos, a instituição reforçava, também, o compromisso do Governo Lula com a Integração Sul-Americana. Segundo informativo do BNDES de junho de 2003, o Banco:

acompanhará as negociações brasileiras nos fóruns internacionais, visando adequar sua política às regras acordadas pelo Brasil e contribuir com os setores governamentais responsáveis pelas negociações. A política do BNDES de apoio ao comércio exterior, articulada às prioridades definidas pelo governo federal, desenvolverá tratamento particularmente diferenciado às operações com os países do MERCOSUL e demais vizinhos sul-americanos. (BNDES, 2003, p.1).

Considerando-se as mudanças graduais que ocorreram no ano de 2003, o BNDES, em março de 2004, anunciou novas políticas operacionais que possibilitavam maior apoio ao financiamento das exportações brasileiras e à internacionalização das empresas nacionais. Nesse sentido, essas políticas buscavam aumentar a competitividade das empresas nacionais no exterior, o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro de crédito e acordos de crédito recíproco que promovessem a economia de divisas. Estas novas políticas definiram como missão fundamental “apoiar a integração física, econômica e comercial da América do Sul.” (BNDES, 2004, p.1-2). Assim, o Banco passou a dar operacionalidade ao artigo nono do novo

⁶⁸ As empresas contempladas com este financiamento foram: Frangosul (alimentos), Tramontina (utensílios domésticos), Karsten (têxtil), Marcopolo (ônibus), Agco do Brasil (máquinas agrícolas), Valtra do Brasil Ltda. (tratores), Ciber (equipamentos rodoviários), Kepler e Weber (silos metálicos). Todas estas empresas têm a América do Sul como um dos principais destinos de suas exportações.

estatuto, condicionando seu apoio financeiro a projetos no exterior mediante importação de bens e serviços brasileiros.⁶⁹

3.2.1 As Modalidades de Apoio às Exportações Brasileiras: mudanças na continuidade

O comércio exterior brasileiro é debatido e articulado, como foi visto no primeiro capítulo desta dissertação, pela CAMEX⁷⁰ – Câmara de Comércio Exterior. Nesse sentido, as mudanças legais que viabilizaram a atuação internacional do BNDES no Governo Lula, dependeram, em grande parte, de mudanças nas diretrizes da CAMEX. Dentre essas mudanças, destacam-se as referentes às modalidades de financiamento às exportações brasileiras.

O apoio do governo federal às exportações brasileiras se dá por meio do Banco do Brasil e do BNDES. Assim, tem-se estabelecido que, de maneira geral, o Banco do Brasil operacionaliza o apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPME's), enquanto que o BNDES administra este apoio às empresas de grande porte.

O Banco do Brasil operacionaliza o PROEX (Programa de Financiamento às Exportações), cujo foco principal era o fomento das exportações das micros, pequenas e médias empresas. O Proex surgiu em agosto de 1991 para absorver os financiamentos em vigor do extinto FINEX – Fundo de Financiamento à Exportação, assim como para reintroduzir o sistema de equalização de taxas de juros⁷¹ para exportação. Os dois instrumentos haviam sido desativados em 1988.

O PROEX está dividido em duas formas de apoio:

- **PROEX Financiamento** – financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional. Destinado a amparar as exportações de micro, pequenas e médias empresas, ficando ressalvado o enquadramento de operações de empresas de grande porte, nessa modalidade, exclusivamente, para

⁶⁹ Seguindo essa orientação, o Banco financiou obras de infra-estrutura nessa região, mediante a exportação de 35% de bens e/ou projetos de engenharia brasileiros. Para os demais países, esse nível de exigência é de 65%. Pela primeira vez, o BNDES também passou a financiar a exportação de projetos de engenharia, sem que haja necessariamente vinculação com a exportação de bens.

⁷⁰ Criada no início do governo Fernando Henrique Cardoso pelo Decreto nº 1.386 de 6 de fevereiro de 1995. Em 1998 a CAMEX divulgou um plano de apoio às exportações para o período 1998-2002 (Programa Especial para as Exportações – PEE). O plano não alcançou seus objetivos e, em 2001, a CAMEX passou por nova reestruturação por meio do Decreto nº 3.756.

⁷¹ A equalização de taxas de juros foi criada através da Resolução nº 509 do CMN, de 24.1.1979.

cumprir compromissos governamentais decorrentes de acordos bilaterais de créditos brasileiros;

- **PROEX Equalização** - exportação financiada pelas instituições financeiras no país e no exterior, na qual o PROEX paga parte dos encargos financeiros, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional. Essa modalidade está disponível para as empresas de todos os portes;

Além do PROEX, o Banco do Brasil, juntamente com a Caixa Econômica Federal, operacionaliza o PROGER EXPORTAÇÃO. Esse programa também tem como foco principal o fomento das exportações das micros, pequenas e médias empresas. O PROGER EXPORTAÇÃO busca financiar, em moeda nacional - na fase pré-embarque, a produção de bens e mercadorias destinados à exportação e as despesas com promoção comercial.

Atualmente o BNDES conta com as seguintes modalidades de financiamento às exportações brasileiras no âmbito do BNDES-Exim (Programa de Crédito ao Comércio Exterior):

- **Pré-embarque:** criado em 1990, financia a produção de bens a serem exportados em embarques específicos;
- **Pré-embarque de Curto Prazo:** criado em 2002, financia a produção de bens a serem exportados, com prazo de pagamento de até 180 dias;
- **Pré-embarque Especial:** criado em 1997, financia a produção nacional de bens exportados, sem vinculação com embarques específicos, mas com período pré-determinado para a sua efetivação;
- **Pré-embarque Empresa Âncora:** criado em 2004, financia a comercialização de bens produzidos por micro, pequenas e médias empresas através de empresa exportadora (empresa âncora);
- **Pós-embarque:** criado em 1991, financia a comercialização de bens e serviços no exterior, através de refinanciamento ao exportador (*supplier's credit*), ou através da modalidade *buyer's credit*⁷² (O BNDES financia diretamente a empresa importadora).

Ao analisarmos as opções de financiamento às exportações brasileiras, verifica-se a segmentação dos recursos disponíveis. Tem-se, assim, de maneira geral, o Banco do Brasil operacionalizando recursos destinados ao fomento das exportações das MPME's,

⁷² Criado em 1997 para dar maior competitividade à venda de aviões da Embraer no mercado internacional.

enquanto que o BNDES administra seus recursos no financiamento das empresas de grande porte.

O BNDES conta atualmente, no âmbito do FINEM – Financiamento de Empreendimentos, com programas de apoio à internacionalização de empresas⁷³ e aquisição de bens de capital. Além dessas modalidades, o Banco disponibiliza com programas de apoio a setores específicos da economia nacional: BNDES Pró-aeronáutica-Exportação, BNDES-Profarma/Exportação, BNDES-Proplástico/Fortalecimento de empresas, BNDES-Prosoft/Exportação, e BNDES PSI – Exportação Pré-embarque.

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

Esta manutenção e ampliação do apoio federal às exportações brasileiras no Governo Lula ficou evidente na continuidade dos acordos que vinham sendo trabalhados na administração FHC, como, por exemplo, a assinatura do acordo de cooperação entre a Corporação Andina de Fomento - CAF⁷⁴ e o BNDES em agosto de 2003. Ao final do Governo FHC as duas instituições haviam firmado um Protocolo de Cooperação em 5 de dezembro de 2002. Nesse protocolo, as instituições comprometeram-se em empreender esforços na criação de mecanismos creditícios que garantissem o financiamento para a importação de bens e serviços brasileiros por intermédio do BNDES, enquanto que a CAF se comprometia com o financiamento de gastos locais e custos adicionais para execução das obras de infra-estrutura nos marcos legais da IIRSA⁷⁵.

No final do primeiro ano de mandato do Governo Lula, a CAMEX editou a resolução nº 45 que mantinha a prioridade do apoio às exportações das MPME's por meio da

⁷³ Nesse caso, a modalidade abrange formas de investimentos diretos no exterior como construção de novas unidades, aquisição, ampliação ou modernização de unidades instaladas e participação societária, bem como necessidades de capital de giro, desde que associadas aos investimentos previstos acima.

⁷⁴ A CAF foi fundada em 1966, mas suas atividades começaram em 1970, como um banco de promoção do desenvolvimento e de serviços financeiros, tanto a clientes do setor privado como estatais. A corporação oferece empréstimos, garantias e avais, assim como outros serviços financeiros.

⁷⁵ A CAF e o BNDES estão hoje envolvidos no financiamento de obras de infra-estrutura em praticamente todos os países da região. Entre estas obras estão: hidrelétricas e linhas de transmissão de energia; a instalação de campos de exploração de petróleo e gás e as vias de escoamento da produção para os centros de processamento e consumo; rodovias, portos e aeroportos; extensas áreas de produção de agro-combustíveis e unidades de processamento etc.

modalidade PROEX – Financiamento. Esta característica foi instituída pela Resolução nº 33 de dezembro de 2002 no final do Governo FHC. Contudo, a nova resolução ressaltou as operações exportadoras das empresas de grande porte para que fossem cumpridos “compromissos governamentais decorrentes de acordos bilaterais de créditos brasileiros e nos casos de operações que não possam ser viabilizadas pelo mercado, ou de co-financiamento realizadas com a *Corporación Andina de Fomento - CAF.*” (CAMEX, 2002). Com esta medida, o Governo Lula manteve a prioridade às MPME’s estabelecida pelo governo anterior, assim como, ampliou o esforço governamental em ampliar o crédito às empresas de grande porte.

Outra medida que comprovou a continuidade e o comprometimento do Governo Lula com o apoio às MPME’s foi a criação da modalidade Pré-Embarque Empresa Âncora do BNDES em 2004. Essa modalidade foi criada pela constatação de que

Do total de empresas atendidas pelas linhas BNDES-Exim, mais da metade são micro, pequenas e médias. Entretanto, na contagem de empresas apoiadas, a participação daquelas de menor porte é ainda maior se consideradas as que exportam indiretamente. Pela chamada exportação indireta, a empresa que fabrica o bem vende sua produção para outra com experiência no mercado internacional, que se encarregará da exportação (CATERMOL, 2005).

Considerando-se, ainda, a ampliação do apoio Governo Lula às exportações do Brasil, a ênfase dada pelo seu governo à integração sul-americana pode ser verificada, também no esforço brasileiro em se levar adiante os projetos de integração física do continente por meio da IIRSA. Este projeto de integração foi gestado nos últimos anos do Governo FHC nos âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações e está, atualmente, incorporado à UNASUL.

Ao analisar as ações de apoio do Governo Lula às exportações brasileiras, percebe-se a continuidade no apoio ao setor exportador brasileiro com mudanças na intensidade desse apoio. Nesse sentido, comprova-se, de maneira geral, a continuidade no processo de consolidação da América do Sul como área prioritária para a política externa do país.

[...] as modificações da política externa brasileira exigem a utilização combinada de diferentes níveis de mudança. Acreditamos que a maior parte das mudanças se enquadra na idéia de ajuste ou de mudança de programa, pois as metas da política externa não foram alteradas de forma significativa (como ocorreria em uma situação de mudança de meta). Assim, defendemos que o Governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa). (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

No entanto, apesar da manutenção e ampliação do apoio às exportações, esta política dependia de garantias dadas às instituições brasileiras que administravam estes recursos de apoio à exportação. Estas medidas estão relacionadas à utilização do CCR-ALADI e à criação de instrumentos de seguro de risco às exportações, ambos mencionados anteriormente. Como a América do Sul é um dos principais destinos das exportações brasileiras, viu-se a necessidade de vincular os desembolsos do BNDES, que é o objeto desta pesquisa, a instrumentos que pudessem dar sustentabilidade ao programa federal de apoio às exportações e à inserção internacional do Banco. Esse apoio à internacionalização das empresas nacionais, assim como a própria internacionalização do BNDES, caracterizaram a atuação dessa instituição no segundo mandato do Governo Lula.

3.3 A INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL VIA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NACIONAIS

O BNDES consolidou-se como agente financeiro nacional fomentador da exportação brasileira ao vincular seus desembolsos ao CCR-ALADI e à estrutura de crédito à exportação existente no país. Essa consolidação se deu por meio de seu apoio ao incremento das exportações e do investimento externo brasileiro no exterior, em especial na América do Sul.

Com a aprovação do novo Estatuto Social do BNDES em 2002, o Banco tornou-se apto a apoiar financeiramente as empresas nacionais que desejassem internacionalizar suas atividades. Dessa forma, em junho de 2003, segundo Alem e Cavalcanti (2005), o BNDES organizou um grupo de trabalho para levantar dados sobre o tema da internacionalização de empresas junto ao empresariado nacional. De acordo com esse levantamento, as empresas que já atuavam no exterior viam a possibilidade de financiamento de suas operações internacionais junto ao BNDES como fundamental. O grupo de trabalho constatou também que as empresas consideravam a ampliação de suas bases no mercado externo como a principal forma de incrementar a presença nacional no exterior⁷⁶.

Para a grande maioria das empresas brasileiras, a internacionalização de suas operações é uma forma de conquistar espaço no mercado internacional por meio do aumento do valor exportado. Esta constatação aponta tanto para o Paradigma Eclético da produção internacional (Dunning, 1976) quanto para o modelo de Upssala (Johanson e Wiedersheim-Paul, 1975) e Vahlne (JOHANSON e VAHLNE, 1977 e 1990)⁷⁷, ambos abordados no capítulo 1.

Em última análise, o grupo de trabalho do BNDES constatou que o aumento do investimento externo brasileiro é condição necessária para a concretização dessa tarefa. Assim, nesse contexto, o BNDES identificou diferentes tipos de demandas relacionadas aos pedidos de apoio financeiro do Banco à internacionalização das empresas nacionais.

Em 2005, após vários estudos e análises, o BNDES realizou sua primeira operação de apoio à internacionalização de uma empresa nacional. O Banco financiou a compra de 85,3%

⁷⁶ Ainda segundo Alem e Cavalcanti, o grupo de trabalho identificou uma demanda nacional de ampliação de subsidiárias de empresas brasileiras no exterior que possam utilizar insumos e todo tipo de componentes importados do Brasil.

⁷⁷ A decisão de exportar envolve um conhecimento psicológico prévio do mercado que se quer conquistar (modelo uppsaliano), além da existência de vantagens competitivas favoráveis à ação exportadora da firma (modelo eclético).

das ações da empresa argentina *Swift Armour S.A* pelo maior frigorífico de carne bovina brasileiro, Friboi. A operação teve o valor estimado em US\$ 200 milhões, sendo que US\$ 80 milhões foram financiados pelo BNDES. (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 71). O surgimento dessa linha de crédito concretizou os esforços que vinham sendo empreendidos dentro do BNDES desde o Governo FHC (BRANDÃO Jr, 2005, p.B6).

No decorrer dos mandatos do Presidente Lula, o BNDES apoiou significativamente a internacionalização das empresas brasileiras, em especial na América Latina. Como o capítulo anterior comprovou, o principal destino dos investimentos empresariais brasileiros no exterior é a América Latina com 53% dos investimentos totais, seguidos por Europa (17%), Ásia (15%), América do Norte (9%), África (5%) e Oceania (1%). (FUNDAÇÃO, 2010). Esse esforço do Governo Lula em expandir a atuação das empresas brasileiras na região ficou evidente em discurso do Presidente Lula para empresários do setor automobilístico ao enfatizar que o país não deveria se contentar em ser o quinto mercado mundial de automóveis. Segundo o Presidente, “Nós precisamos trabalhar sob a perspectiva de atingir o máximo. Eu sou fissurado para que o Brasil ocupe um lugar de destaque.” (DISCURSO, 2010).

Ao analisar a política externa do Governo Lula na América do Sul, percebe-se que as ações do BNDES privilegiaram o acesso de seus serviços financeiros aos países da região. Constatou-se que a retomada das operações no âmbito do CCR-ALADI, o envolvimento do Banco com os projetos de infra-estrutura na região e a criação de linhas de crédito para os países do continente contribuíram para consolidar a América do Sul como importante destino das exportações e investimentos brasileiros.

Em 2004, o Banco Central já destacava a atuação efetiva do BNDES como uma das entidades financiadora dos projetos da IIRSA na Venezuela, Peru, Equador e Paraguai (BANCO CENTRAL, 2004, p.101). No ano seguinte, o BNDES, além de formalizar desembolsos de US\$ 300 milhões para projetos no âmbito da IIRSA, também aprovou e contratou, no valor de US\$ 1,1 bilhão, projetos da IIRSA que haviam sido previamente reunidos e analisados pelo Banco (BANCO CENTRAL, 2005 p. 103).

Além de financiar as exportações de bens e serviços nacionais, o BNDES tem apoiado a fusão de empresas nacionais dando-lhes robustez para que possam atuar de forma competitiva no mercado internacional. Nessa situação, ao financiar essas fusões, o BNDES

acaba por adquirir ações da nova empresa por intermédio de sua subsidiária BNDESPAR – BNDES Participações S.A, criada no final do Governo FHC⁷⁸.

Em 2007, o BNDES adquiriu participação societária de 14% do frigorífico JBS-Friboi. Ao associar-se à JBS-Friboi com o aporte de R\$1,4 bilhão para a compra da companhia norte-americana Swift & Co⁷⁹, o Banco deu seguimento ao processo de internacionalização dessa empresa nacional iniciado em 2005 com a aquisição da argentina Swift Armour S.A. Na visão do BNDES,

A aquisição, com o apoio da BNDESPAR, consolida a JBS S.A. como uma multinacional brasileira do setor de alimentos, resultando na maior empresa de carne bovina do mundo em quantidade de abate de gado. [...] Esta posição de liderança dará à JBS vantagens competitivas, como o acesso a dois blocos comerciais distintos (Atlântico e Pacífico); operações em regiões com forte mercado consumidor interno (Brasil, EUA e Argentina); a unificação da marca Swift no mundo; e o acesso a recursos (capital) a taxas mais baixas. [...] Com esta aquisição, a JBS passa também a ter um posicionamento estratégico privilegiado, tendo em vista ser o maior grupo de carne bovina nas duas regiões de menor custo de produção (Brasil e Argentina) e o primeiro na Austrália, país que possui uma posição privilegiada para exportação de carne para o Sudeste Asiático e Japão (NOTÍCIAS, 2007).

Assim, da mesma forma, o Banco apoiou a aquisição da Aracruz Celulose pela Votorantin resultando na criação da Fibria. Nessa operação, o BNDESPAR⁸⁰ desembolsou R\$ 580 milhões para as atividades da nova empresa passando a deter 34% de suas ações. Nesse contexto, em janeiro de 2009, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em nome da instituição, confirmou seu apoio à “criação de uma empresa brasileira líder mundial em sua área. Essa nova companhia é um sinal inequívoco da confiança do setor privado no país e em sua economia.” (NOTÍCIAS, 2009).

Percebe-se, então, que o apoio do BNDES à internacionalização de empresas nacionais – seja por meio de investimentos diretos no exterior, fusão/aquisição de empresas, ou ainda pelo financiamento das exportações de bens e serviços nacionais - deu maior projeção internacional ao Banco durante o Governo Lula. Essa projeção se consolidou por meio do incremento de seu apoio financeiro às operações de comércio exterior das empresas brasileiras no cenário internacional, em especial na América do Sul.

⁷⁸ Decisão de Diretoria nº 149/2002 – BNDES, de 11 de março de 2002.

⁷⁹ A Swift & Co é a terceira maior empresa de carnes bovina e suína dos Estados Unidos e a maior empresa de carne da Austrália.

⁸⁰ A atuação da BNDESPAR é direcionada a apoiar o processo de capitalização e o desenvolvimento de empresas nacionais. A BNDESPAR atua principalmente através de participações societárias de caráter minoritário e transitório, buscando oferecer apoio financeiro às empresas brasileiras sob a forma de capital de risco e, simultaneamente, estimular o fortalecimento e a modernização do mercado de valores mobiliários.

3.3.1 A Inserção Internacional do BNDES

O governo do Presidente Lula promoveu mudanças legais, já mencionadas anteriormente, para garantir as operações do BNDES no exterior que tiveram impacto positivo no volume dos desembolsos do Banco para as exportações do país. Com o propósito de alcançar esse fim, o Governo Lula, por meio da Circular nº 3.211 de 4 de dezembro de 2003, retirou as restrições ao uso do CCR nas operações de financiamento das exportações. Dessa forma, o CCR, no período 2003-2010, ao consolidar-se como principal instrumento garantidor das operações do BNDES no Governo Lula na América do Sul, acabou por dar maior visibilidade ao Banco junto aos países e órgãos multilaterais da região.

Adicionalmente, vale lembrar que em 2004 o BNDES procurou estender seus recursos às micro, pequenas e médias empresas como forma de viabilizar o escoamento da produção das empresas de menor porte por meio da modalidade Pré-embarque Empresa Âncora. A partir daquele ano o BNDES passou a financiar em até 100% as operações exportadoras envolvendo máquinas e equipamentos que, até então, tinham o limite de financiamento restrito a 70% (RELATÓRIO, 2004, p.102)

Como consequência desse esforço exportador, o BNDES já havia aprovado e contratado desembolsos no ano de 2005 para obras de infra-estrutura no âmbito da IIRSA. Dentre esses projetos, que de acordo como o novo estatuto do Banco deveriam ser executados por empresas nacionais, tem-se o Gasoduto San Martín (US\$ 200 milhões) e o Gasoduto Norte (US\$ 37 milhões) na Argentina; a ampliação do metrô de Santiago (US\$ 182 milhões) no Chile; a Rodovia Ruta 10 no Paraguai (US\$ 77 milhões). No entanto, na região, a Venezuela foi o país destino dos maiores desembolsos: Hidrelétrica La Vueltoza (US\$ 121 milhões), Linha 4 do metrô de Caracas (US\$ 104 milhões), Linha 3 do metrô de Caracas (US\$ 78 milhões), e *Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Florestal e Afines* – FONDAFA (US\$ 20 milhões). (RELATÓRIO, 2005, p.103).

Durante o Governo Lula, o BNDES criou outras modalidades para atender demandas específicas de setores da economia nacional. Nesse contexto de fomento às exportações nacionais, o Banco criou, em 2006, por exemplo, linhas dentro da modalidade pré-embarque para os setores calçadista e automotivo.

Em 21 de dezembro de 2007, o Decreto nº 6.322 alterou o estatuto do BNDES estendendo suas possibilidades de financiamento aos investimentos de empresas nacionais no

exterior. A novidade é que antes os financiamentos do Banco estavam restritos ao fomento das exportações brasileiras. Por meio desse decreto, o BNDES tornou-se apto a contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina.

Adicionalmente às ações do BNDES em 2007 que ampliaram sua inserção no exterior, em especial na América do Sul, o Banco realizou um aporte de US\$ 200 milhões junto à CAF⁸¹, que se consolidou como ramificação financeira da Comunidade Andina (CAN), fortalecendo, assim, sua presença na região. Com todas as alterações ocorridas em 2007, o BNDES terminou o ano anunciando a criação de um escritório do Banco no Uruguai durante 34º Cúpula do MERCOSUL no Uruguai.

Considerando a tendência de consolidação do BNDES como instituição financeira nacional de alcance regional, em 2008, o Governo Lula, por meio do Decreto nº 6.526 de primeiro de agosto alterou mais uma vez o estatuto dessa instituição. Por esse decreto, o BNDES ficou autorizado a instalar subsidiárias no exterior nos termos do artigo 5º da Lei nº 5.662 de 21 de junho de 1971. Ou seja, com esse decreto o BNDES tornava-se legalmente apto a internacionalizar-se.

Assim, em 23 de dezembro de 2008, o BNDES autorizou a constituição de uma nova subsidiária do BNDES em Londres, Inglaterra. A empresa, denominada *BNDES Limited*, tem, dentre outras atribuições, o objetivo de apoiar as empresas brasileiras no exterior, além de aumentar a presença internacional do Banco junto à comunidade financeira internacional.

Analisando-se a trajetória do BNDES durante o Governo Lula, constata-se a sintonia entre as ações do Banco em âmbito internacional e a prioridade que a política Externa do país deu à América do Sul. Esse fato evidencia-se nas ações de apoio às exportações e à internacionalização de empresas brasileiras. Em 2006, o relatório anual do BNDES reafirmava o comprometimento do Banco com os objetivos de política externa traçados pelo país. Nesse sentido,

Em prosseguimento às atividades iniciadas em 2003, quando o BNDES incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, sobretudo em decorrência da prioridade concedida à região na política externa brasileira, a atuação do BNDES vem se consolidando em duas vertentes: ações institucionais e apoio financeiro às exportações. (RELATÓRIO ANUAL BNDES, 2006, p. 102).

⁸¹ A *Cooperacion Andina de Fomento* (CAF) juntamente com o BID e a Fonplata constituem a estrutura financiadora oficial da IIRSA.

De fato, no decorrer do Governo Lula, as medidas adotadas pelo BNDES levaram essa instituição a anunciar no dia 27 de agosto de 2009 a inauguração de sua primeira representação fora do Brasil, em Montevideu. Segundo Luciano Coutinho, Presidente da instituição “o que justifica esse escritório é a aceleração dos financiamentos do BNDES à exportação de serviços e bens na América do Sul e América Latina.” (LEO, 2009, p. A3). O escritório em Montevideu - classificado como sucursal pelas regras bancárias locais - funciona como representação política, acompanhando e buscando influenciar as discussões das comissões do Mercosul e da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento (ALADI).

A mesma ação foi tomada para anunciar em novembro do mesmo ano a abertura de sua representação em Londres, na Inglaterra. Ambos os escritórios desempenham a mesma função: apoiar a inserção comercial de empresas brasileiras no exterior, além de ampliar o próprio raio de ação do BNDES junto às demais instituições e organismos financeiros internacionais. Segundo a superintendente da área internacional do Banco, Maria Isabel Aboim, a internacionalização do BNDES busca criar formas de apoio ao empresariado nacional “com novas fontes de recursos não tradicionais domésticas que virão de captações feitas no mercado global pela subsidiária. Esses valores não serão internalizados no Brasil, mas ficarão à disposição das empresas lá fora.” (DURÃO, 2010, p. B3).

Vale ressaltar que o processo de inserção internacional do BNDES que o levou a internacionalizar-se, respaldou-se pelo comprometimento dessa instituição com os objetivos de política externa do Governo Lula para a América do Sul. Assim, percebe-se que o governo federal, por meio de seus instrumentos legais, realizou mudanças que contribuíram para que o Banco pudesse ampliar o alcance financeiro operações no cenário internacional via financiamento das exportações nacionais e internacionalização de empresas brasileiras.

3.3.2 O BNDES como Agente Financiador da Inserção Comercial do Brasil

O aumento do valor desembolsado pelo BNDES para financiar as exportações e a internacionalização de empresas brasileiras no Governo Lula é consequência das políticas estratégicas do Banco que privilegiaram a ação comercial do Brasil na América do Sul. Essa estratégia estava vinculada à prioridade da região na política externa do país. Nesse sentido, modalidades de acesso aos recursos do Banco foram criadas e novas garantias a essas

operações foram estruturadas para tornar possível a meta de dar apoio ao processo de integração da região.

Além da criação de novas modalidades de financiamento às exportações, o BNDES beneficiou-se de decretos, leis e resoluções que aumentaram os recursos do Banco para operar suas estruturas de financiamento para o comércio exterior nos dois mandatos do Presidente Lula. Da mesma forma, o Decreto nº 6.322 de 2007, ao mudar o estatuto do BNDES, afirma que o Banco, a partir de então, está apto a “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”.⁸² Ainda mais enfático, o item VI do mesmo decreto salienta que o BNDES poderá “contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina.”³⁰ Nesse sentido, a América do Sul tornou-se área de ação internacional preferencial para o BNDES.

As medidas pertinentes à ação internacional do BNDES durante o Governo Lula refletiram no incremento constante dos recursos do Banco destinados ao apoio dos exportadores brasileiros na região. O gráfico 5 mostra que o montante de recursos do BNDES investidos na América do Sul e Latina retomam o crescimento justamente no primeiro ano do Governo Lula. Essa tendência de crescimento contrasta com o ritmo acentuado de queda desses desembolsos desde o final dos anos noventa. O retorno do aumento dos desembolsos para região pode estar relacionado ao fim das restrições uso do CCR como garantia para os financiamentos do Banco no ano de 2003, e ao envolvimento do BNDES com os financiamentos de projetos de infra-estrutura no âmbito da IIRSA. Nesse sentido, chama a atenção a análise dos resultados da relação BNDES-IIRSA ao fato de que:

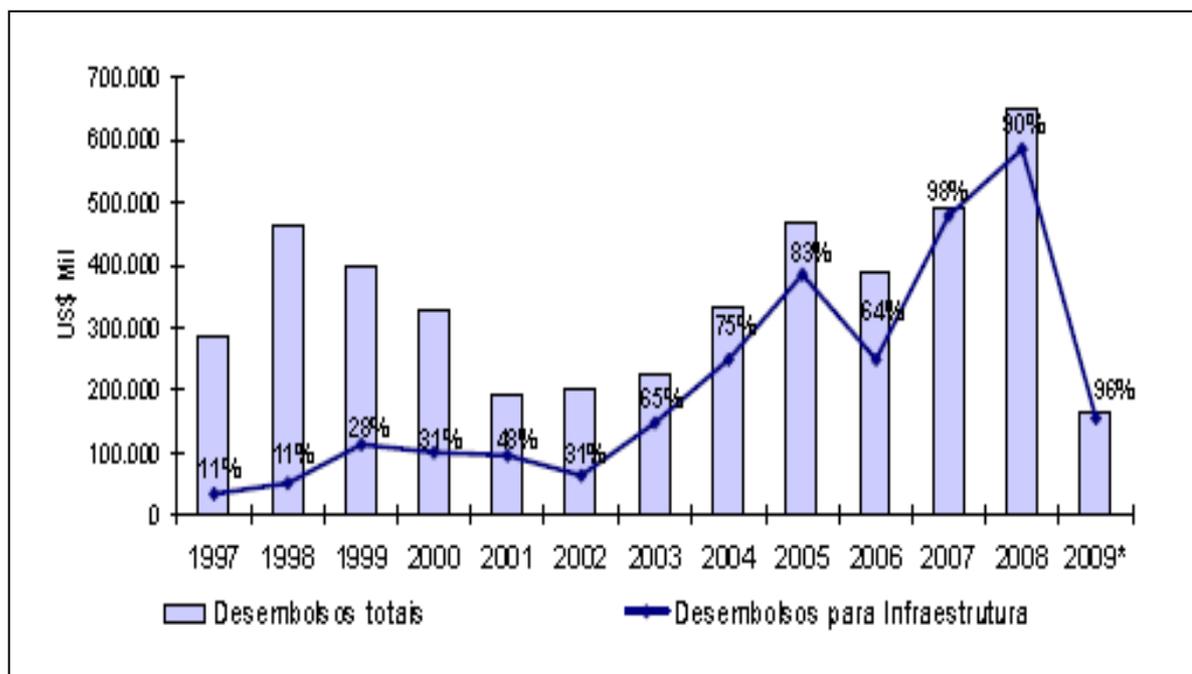
O apoio do BNDES a esta iniciativa, através do financiamento às exportações para a implantação dessa estrutura física, não apenas incrementa as exportações brasileiras envolvidas diretamente nos projetos, mas também contribui para o desenvolvimento de seu mercado consumidor, estimulando, de modo geral, o fluxo de comércio entre os países. Existe hoje mais de US\$ 1 bilhão entre operações aprovadas e/ou contratadas para financiamentos à exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção de infra-estrutura que viabilizam uma maior integração dos países da América do Sul. (ALEM; CATERMOL; ZENDRON; KRUTMAN, 2006, p21).

De acordo com os dados do gráfico 5, durante o período 2003-2009, aumentou também a participação dos investimentos em infra-estrutura em relação ao montante

⁸² Redação do art. 9º, II, V, VI e VII pelo Decreto nº 6.322 de 21 de dezembro de 2007.

desembolsado pelo BNDES na região. Ao analisar esses números, Luciano Coutinho, presidente da instituição, constatou a consolidação do Banco na América do Sul ao afirmar que a carteira de projetos da instituição “já é uma fonte de financiamento importante para a infra-estrutura na América do Sul” (LEO, 2009, p. A3).

Gráfico 5: Desembolsos do BNDES Destinados à América do Sul e Latina no Período 1997-2009.



Fonte: <<http://ceal-int.org/RD/abr09/bndes.pdf>>

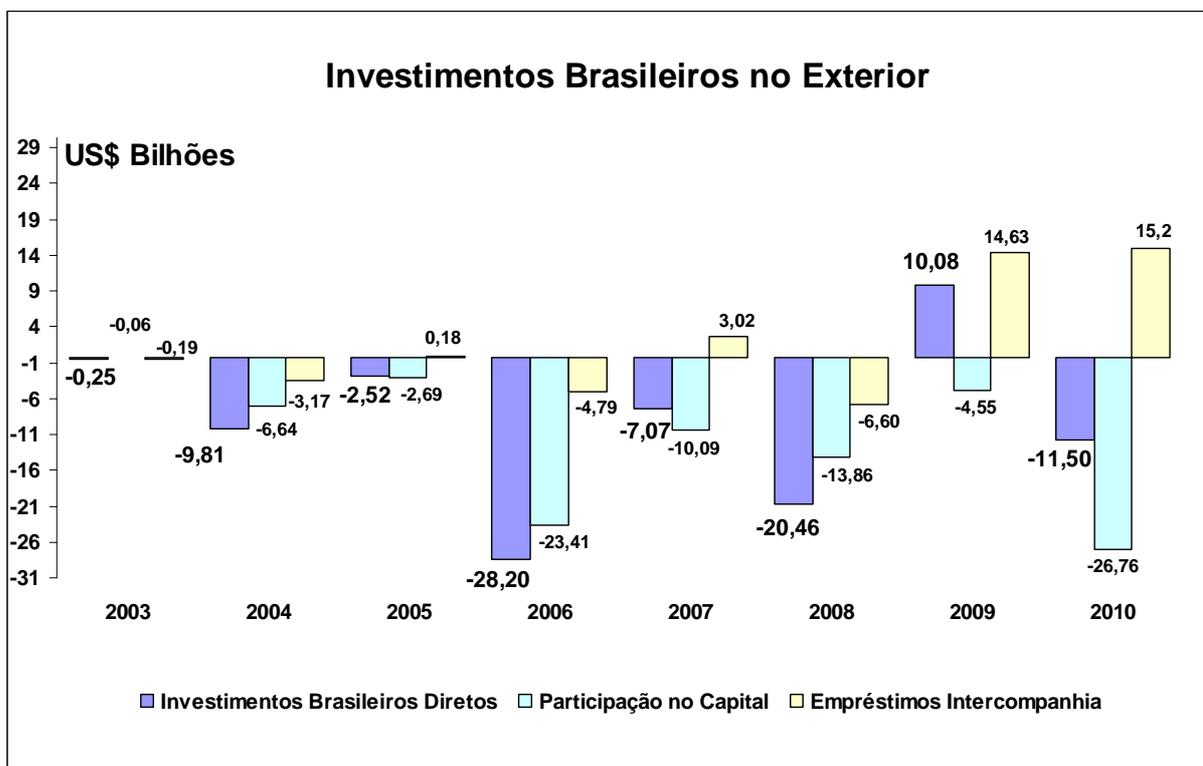
Com a inserção do BNDES no cenário internacional e o apoio do Banco à internacionalização de empresas brasileiras, elevou-se o volume do capital brasileiro investido no exterior. Nesse sentido, a proximidade geográfica fez da América do Sul a região preferencial para dos investimentos brasileiros no exterior. Esse crescimento substancial dos investimentos brasileiros no cenário externo é perceptível, dentre outras formas, por meio da análise dos empréstimos intercompanhia e na participação de capital. Os empréstimos intercompanhia referem-se às transações financeiras entre a matriz brasileira e suas subsidiárias no exterior. Quanto à participação de capital, esse dado diz respeito às fusões e aquisições realizadas por empresas brasileiras em território estrangeiro.

Percebe-se que durante o Governo Lula houve aumento crescente no indicador de investimento externo brasileiro. No período 2004-2006⁸³, de acordo com o gráfico 6, o volume de investimentos brasileiros aumentou consideravelmente, partindo do montante aproximado de US\$ 250 milhões em 2003 para alcançar US\$ 28 bilhões no final do primeiro

⁸³ Somente a fusão da Ambev com a belga Interbrew, realizado em agosto, criando o grupo Imbev, representou um fluxo de US\$ 5 bilhões (MOREIRA, 2004, p.A2).

mandato do Presidente Lula em 2006. Naquele ano, a Companhia Vale do Rio Doce, maior mineradora de ferro do mundo, comprou 75,6% da empresa mineradora canadense Inco pelo preço aproximado de US\$ 17 bilhões tornando-se a segunda mineradora global, atrás apenas da empresa australiana *BHP Billiton*⁸⁴.

Gráfico 6: Investimentos Brasileiros no Exterior no Governo Lula.⁸⁵



Elaboração própria.

Fonte: Banco Central do Brasil.

De acordo com o gráfico 6, o total de investimentos brasileiros no exterior alcançou o valor de US\$ 69,73 bilhões no período 2003 - 2010. Em sua maior parte, este valor se deve ao forte investimento que empresas brasileiras fazem no exterior por meio, principalmente, de aquisições, fusões e investimentos em plantas produtivas próprias. Nesse sentido, o BNDES tem tido papel fundamental no financiamento à internacionalização de empresas nacionais.

Somente no período de janeiro a maio de 2010, as empresas Gerdau, Votorantim, Braskem e Marfrig investiram US\$ 11,6 bilhões em suas operações no exterior (ARBIX, 2010, p. A14). Esses empréstimos intercompanhias, forma de inserção no mercado

⁸⁴ Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2006/10/24/286378361.asp>>.

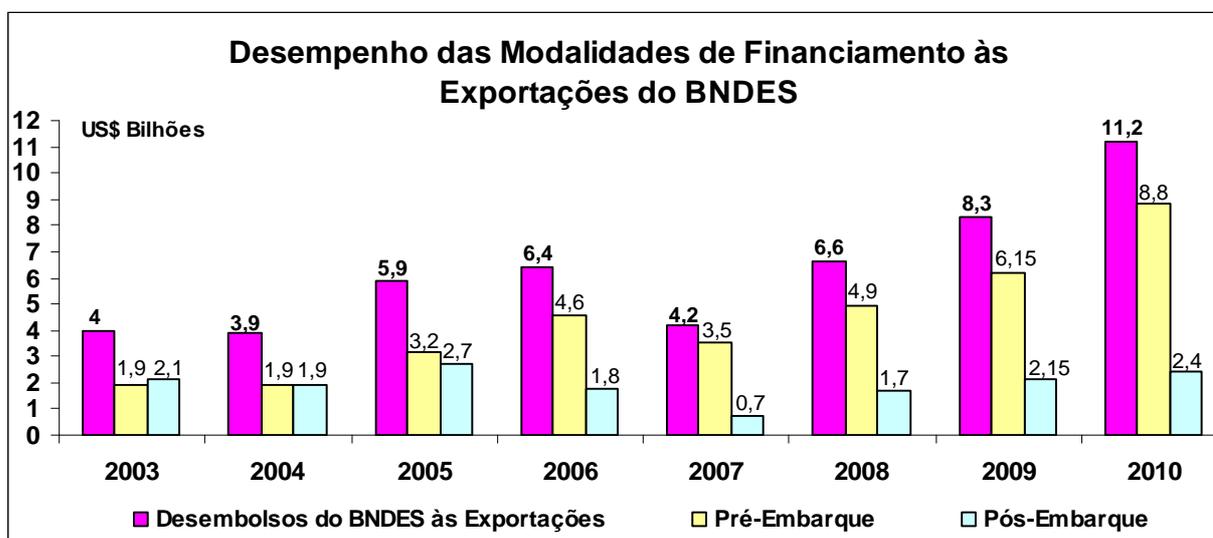
⁸⁵ Dados coletados a partir da série histórica do balanço de pagamentos do Brasil, disponíveis no site eletrônico do Banco Central do Brasil: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Os sinais negativos (-) representam a saída do volume de dinheiro do país na forma de investimento. No gráfico, as barras azuis representam o saldo total do volume de investimentos brasileiros no exterior que é composto pela soma dos saldos de recursos transacionados em termos de empréstimos intercompanhia e de participação no capital.

internacional, mostraram uma evolução constante em relação aos desembolsos do BNDES ao setor exportador brasileiro durante o Governo Lula.

Quanto aos desembolsos do BNDES, no Governo Lula, os valores do gráfico 7 apresentaram o total acumulado de US\$ 50,5 bilhões. Desse total, US\$ 34,9 bilhões foram destinados às operações pré-embarque (financiamento da produção), enquanto que US\$ 15,4 bilhões foram destinados à comercialização de produtos e serviços na modalidade pós-embarque (comercialização da produção).

Os dados do gráfico 7 também mostram o ano de 2007 como o único período de queda no valor dos desembolsos. Nesse ano houve redução de 28,8% em relação ao ano anterior devido à diminuição na quantidade de desembolsos unitários de valores não tão altos. Em 2007, os desembolsos foram destinados a um número reduzido de empresas que contrataram financiamentos de valores mais elevados (KOMATSU, 2007, p. B8). Nos demais períodos do Governo Lula, os desembolsos do BNDES retomaram a tendência de alta alcançando a cifra de US\$ 11,2 bilhões liberados para financiar as exportações brasileiras.

Gráfico 7: O Desempenho do BNDES no Apoio às Exportações Brasileiras no Governo Lula.



Elaboração Própria.

Fonte: <www.bndes.gov.br>.

Os dados e os fatos apresentados mostram, assim, o impacto que as medidas de apoio ao comércio exterior e à internacionalização de empresas adotadas no Governo Lula tiveram sobre a projeção política e econômica do país no cenário internacional, em especial na América do Sul.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O impacto das mudanças na legislação de comércio exterior na internacionalização do BNDES no Governo Lula, como foi apresentado neste capítulo, foi fundamental. O sistema legal de apoio às exportações do país deu ao BNDES condições legais para sua atuação internacional como fomentador do comércio exterior brasileiro, ao integrá-lo gradualmente a sua estrutura institucional.

Assim, nesse processo, ficaram evidenciadas medidas de estruturação, no âmbito financeiro, de um aparato institucional segurador e mitigador de riscos relacionados aos financiamentos federais de estímulos às exportações, em um primeiro momento, e à internacionalização de empresas nacionais, mais especificamente durante o Governo Lula. Nesse sentido, é importante destacar a criação, do Fundo Garantidor das Exportações (FGE), da Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE) e do Fundo Garantidor Para Competitividade (FGPC) no Governo FHC.

O Governo Lula, inovou ao transferir a gestão do FGE, antes gerido pela SBCE, ao BNDES; e ao instituir o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) que estabelece os parâmetros para os financiamentos do FGE e o PROEX (Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil). A inovação repousa no fato dessas medidas darem maior autonomia de decisão ao BNDES na gestão desses fundos, pois além de gerir o FGE, o COFIG é presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, órgão executivo ao qual o BNDES está vinculado.

Além do fato do BNDES adquirir maior autonomia, a instituição usufruiu do reestabelecimento das operações de apoio às exportações cursadas no âmbito do CCR. Como ficou constatado no item referente ao uso do CCR, este instrumento mitigou riscos relacionados aos desembolsos do Banco na América Latina. Essa medida, aliada às mudanças no estatuto do Banco, nos governos FHC e Lula, impactou positivamente na ampliação de mercados para empresas nacionais na América do Sul. Essa constatação respalda-se na atual importância da região como destino das exportações brasileiras no Governo Lula

A importância estratégica da região para a política externa do país, assim como para interesses de empresas nacionais que têm investimentos no continente e em outras partes do mundo levou o BNDES a tomar a decisão de criar seu primeiro escritório internacional em Montevideú, no Uruguai, e posteriormente o segundo em Londres, na Inglaterra.

Nesse sentido, ao se analisar o processo de mudanças legais no estatuto do Banco e na legislação de comércio exterior do país, notam-se traços de continuidade com a relação às medidas adotadas em governos anteriores. As inovações e mudanças ocorreram em consequência da adaptação da instituição ao contexto interno e externo no qual esteve inserido o Governo do Presidente Lula. Esse processo contínuo de adaptações caracteriza a internacionalização do BNDES mais como uma estratégia de Estado do que de governo. Assim, o vetor dessa estratégia estatal de internacionalização do BNDES é o apoio governamental à expansão dos investimentos empresariais brasileiros no mundo a partir da América do Sul.

CONCLUSÃO

O BNDES internacionalizou-se no Governo Lula em decorrência da existência de variáveis anteriores e contemporâneas àquele governo e que foram trabalhadas, principalmente, por meio da política externa, durante o período 2003-2010. Nesse sentido, temos:

- O desenvolvimento nacional como vetor tradicional da política externa brasileira criou condições ao longo dos anos para que o BNDES pudesse, a partir de uma sólida experiência doméstica, operar internacionalmente em prol do desenvolvimento do país.
- No processo de inserção comercial do Brasil, a priorização da América do Sul pela política externa do Governo Lula contribuiu para que a região se tornasse área preferencial para a internacionalização de empresas nacionais e do próprio BNDES.
- As mudanças legais na legislação de comércio exterior têm contribuído para a consolidação do atual aparato institucional de comércio exterior brasileiro, que é fruto de experiências anteriores que têm suas origens na década de cinquenta do século passado. Nesse sentido, as mudanças ocorridas nos governos FHC e Lula foram fundamentais para a internacionalização do BNDES.

O processo de internacionalização do BNDES no Governo Lula pautou-se pela convergência de vetores tradicionais da política externa do país com a operacionalização de uma estrutura de comércio exterior que vinha se reestruturando desde meados da década de noventa. Adicionalmente, a prioridade da América do Sul, no Governo Lula, contribuiu para que o BNDES pudesse articular, juntamente com o aparato institucional de comércio exterior do país, mecanismos de estímulos às exportações e à inserção de empresas nacionais no exterior. Dessa forma, o Banco internacionalizou-se levando em conta sua crescente interação com governos de outros países, instituições financeiras regionais de crédito, associações e blocos de países (CAF, BID, FONPLATA, ALADI, CCR). Como resultado de todas as variáveis envolvidas nessa dinâmica, tem-se o comprometimento do país com o processo de integração sul-americano como mais um vetor da política externa brasileira.

O BNDES, ao longo de sua existência, consolidou-se como uma instituição autônoma e independente dentro do contexto político e econômico de cada governo. Graças a essa

autonomia, combinada com sua característica original de órgão fomentador do desenvolvimento nacional, a internacionalização da instituição beneficiou-se de vetores consolidados da política externa brasileira: a autonomia e o desenvolvimento. Ambos, vetores amplamente investigados e caracterizados como tais.

Autonomia pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), autonomia pela distância (FONSECA JR., 1998; AMADO, 2002) e autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) são as formas pelas quais a autonomia foi identificada como vetor da política externa brasileira em diferentes momentos da história. Quanto ao desenvolvimento, este se manteve como objetivo da política externa brasileira, apesar das diferenças de enfoque que cada governo lhe atribuiu, em especial na comparação entre os Governos Lula e FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Assim, constata-se que o papel do BNDES desde o regime militar tem sido fundamental na execução da política externa brasileira autonomista promotora do desenvolvimento do país. Isso fica evidenciado na atuação do Banco na estruturação do parque industrial brasileiro até o final da década de oitenta e na execução do Programa Nacional de Desestatização e criação de novas formas de apoio ao comércio exterior brasileiro no Governo FHC. Vale ressaltar, também, a atuação do Banco como instrumento do Estado logístico brasileiro na continuidade e ampliação do apoio federal às exportações e inserção internacional das empresas nacionais durante o Governo Lula.

No início do governo Lula o Brasil estava em um relacionamento regional respaldado por grandes esforços diplomáticos que vinham desde o final da década de setenta, com o estreitamento das relações do País com a Argentina. Essa parceria preferencial com a Argentina levou à criação do MERCOSUL em 1991. Apesar das crises do bloco no final década de noventa, O MERCOSUL tornou-se ponto de partida para o projeto brasileiro de integração do continente sul-americano. Nesse sentido, o Governo Lula manteve o apoio e interesse pelo MERCOSUL e deu continuidade aos esforços de integração continental iniciados no Governo FHC por meio da Primeira Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado da América do Sul em 2000. Dessa forma, a criação da UNASUL e da IIRSA, marcos da integração sul-americana, oportunizou, nos últimos oito anos, a inserção internacional do BNDES e de empresas brasileiras.

Considerando-se a relação política e econômica do país na região, o BNDES beneficiou-se de medidas articuladas com a existente estrutura de comércio exterior que impulsionaram as operações do Banco internacionalmente. A utilização do CCR, a

participação do BNDES no COFIG, a gestão independente de recursos como o FGE, e a participação do BNDESPAR no apoio à internacionalização de empresas nacionais atuaram de forma decisiva na inserção internacional do Banco.

O desenvolvimento de mecanismos capazes de segurar e diminuir os riscos inerentes às altas somas de dinheiro envolvidas no financiamento de grandes projetos de infra-estrutura e de internacionalização de empresas nacionais consolidou a região como área de inserção preferencial do BNDES e das empresas brasileiras. No decorrer desse processo, estabeleceu-se uma relação estreita entre grandes grupos empresariais nacionais e o governo federal. Assim, a atuação do BNDES no cenário externo, no Governo Lula, aprofundou a relação do Brasil com a América do Sul, consolidando essa região como área de projeção política e econômica do país no cenário externo.

Tem-se, então, ao final desse trabalho a constatação principal de que a internacionalização do BNDES tornou-se uma estratégia de Estado. Dado o crescente envolvimento do país com os processos de integração física, política e econômica na região, parece pouco provável que haja um retrocesso no papel da América do Sul na política externa brasileira, independentemente de quem venha a governar o país. Nesse contexto, o BNDES atua como principal agente financeiro na região.

O volume de recursos financeiros desembolsados pelo BNDES para que empresas nacionais expandam seus investimentos e realizem obras de infra-estrutura na região tem consolidado a estreita relação que se estabeleceu entre Estado e grandes empresas nacionais. A todos interessam esse tipo de relacionamento: ao Estado se garante um modelo de promoção do desenvolvimento nacional e de projeção política e econômica; às grandes empresas nacionais abrem-se oportunidades de expansão de mercados para seus produtos e serviços a partir de mecanismos estatais de apoio aos seus investimentos no exterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABUCHE, C. C.; CASTILHO, M. R.; DOS SANTOS, L. P. R.; PINTO, M. A. C.. **A Equalização de Taxas de Juros como Instrumento de Promoção das Exportações Brasileiras de Bens de Capital no Período 1994-.** Fevereiro, 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/equalizacao.pdf>. Último acesso: 12. dez. 2010.
- ALEM, A. C. D.; CAVALCANTI, C. E. **O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, nº. 24, p. 43-76, DEZ. 2005.
- ALEM, A. C. D. **BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro.** Rio de Janeiro: BNDES, Textos para Discussão, nº 62, 1997.
- ALEM, A. C.; CATERMOL, F.; ZENDRON, P.; KRUTMAN, T. **Sinopse Internacional.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Nº 5. Fev. 2006. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/sinopse_intl/SI05.pdf>. Último acesso em: 08. jan. 2011.
- ALTEMANI, H. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. N. L. **Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia.** In: FONSECA, G.; CASTRO, S. N. H. Temas de política externa brasileira II. São Paulo: Paz e Terra; Brasília: Ipri, v.1, 1994, p.16
- AMORIM, C. N. L. **Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos.** Rio de Janeiro: OPSA/Iuperj, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Último Acesso em: 20. set. 2010.
- ARBIX, G. Qual Internacionalização? **Valor Econômico.** 05/08/2010, Opinião, p. A14. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/187740>>. Último acesso em: 15. nov. 2010.
- BAER, Werner. **A Economia Brasileira.** São Paulo: Nobel, 2002.
- BARTLETT, C. A.; GHOSHAL, S. **Going Global: Lessons from late movers.** Harvard Business Review, Boston, v. 78, n. 2, p. 133-142. March/April 2000.
- BANCO CENTRAL. **Relatório Anual 2004.** vol. 40. Brasília, Banco Central do Brasil, 2004.
- BANCO CENTRAL. **Relatório Anual 2005.** vol. 41. Brasília, Banco Central do Brasil, 2004.
- BANDEIRA, L. A. M. **O Brasil e a América do Sul.** In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas Vol.1 ALTEMANI, Henrique, LESSA, Antônio Carlos (Org). São Paulo: Saraiva, 2006, p.267-297.

BNDES. **Gasoduto Brasil-Bolívia**. Informe Infra-Estrutura. Abr./2000 n° 45. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7145.pdf>. Último acesso: 22. nov. 2010.

BNDES. Novas Diretrizes de Atuação. **Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento**. n.171, P.1, julho/2003.

BNDES. Parcerias para a Integração Sul-Americana. **Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento**. n.173, P.1, setembro/2003a.

BNDES. Apoio de US\$ 36,7 Milhões a Exportações Brasileiras. **Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento**. n.170, maio/2003c.

BNDES. Realizada a Primeira Captação Externa neste ano: US\$ 300 milhões. **Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento**. n.168, março/2003d.

BNDES. Novas Políticas Operacionais priorizam desenvolvimento com inclusão social. **Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento**. n.179, março/2004.

BNDES. **Relatório Anual 2005**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/RelAnual/ra2005/relatorio_anual2005.pdf>. Último acesso: 22. jul.2010.

BNDES. **Relatório Da Administração – Sistema BNDES. 31 De Dezembro De 2008**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>.

BNDES. **Relatório Da Administração – Sistema BNDES. 31 De Dezembro De 2009**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>.

BNDES. **Relatório Da Administração – Sistema BNDES. 31 De Dezembro De 2010**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>.

BNDESPAR. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e suas Controladas**. Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas Referentes aos Exercícios Findos em 31 de dezembro de 2010 e de 2009 e Relatório dos Auditores Independentes. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/1210pt.pdf>. Último acesso em: 12. fev. 2011.

BNDES. BNDESPAR participa com até R\$ 1,463 bilhão do capital da Friboi. **Notícias BNDES**. 28/06/2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2007/20070628_not153_07.html>. Último Acesso em: 20. dez. 2010.

BRANDÃO Jr, N. BNDES cria linha externa de crédito. **O Estado de São Paulo**. 27/08/2005, Economia & Negócios, p. B6. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/63175>>. Último acesso em: 12. dez. 2010.

CAMEX. **Resolução Nº 33 de 16 Dezembro de 2002**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/legislacao/rescamex/2002/rescamex033.pdf>>. Último acesso em: 27.jan.2011.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

CATERMOL, F. **BNDES-Exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, nº 24, p. 3-30, Dez. 2005

CEPAL. *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional* Naciones Unidas. Santiago de Chile. LC/R. Dez. 2008.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2007

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COUTO, A. B. **A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul**. In: Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. VERDUM, R. (organizador). GUDYNAS, [et al]. Brasília: Inesc, 2008. p.80-88.

DECRETO. **Decreto nº 4732, de 10 de junho de 2003 que dispõe sobre a CAMEX, do Conselho do Governo**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm>. Último acesso em: 18. jun.2010.

DECRETO. **Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 aprova o novo Estatuto Social do BNDES**.

DISCURSO. Carlos Lessa, Presidente do BNDES no 1º Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF, realizado entre 6 e 8 de agosto de 2003 no Rio de Janeiro. In Lembrando Bolívar. **Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**, Brasília, v.3, n. 1, p. 65-70, abr. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70274>>. Último acesso em: 20. mar. 2011.

DISCURSO. **Lula quer produto brasileiro na América Latina e África**. Agência Estado, 02/03/2010. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/Materia.aspx?id=39180>>. Último acesso em: 20. out. 2010.

DISCURSO. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 1º jan. de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf>. Último acesso em: 12. dez. 2010.

DURÃO, V. S. BNDES quer financiar direto no exterior. **Valor Econômico**, 08/01/2010, Brasil, p. B3. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/178861/1/noticia.htm>>. Último acesso em: 12. out. 2010.

ELHINNY, V. **A IIRSA em Uma Encruzilhada: indicativos de mudança e implicações para a advocacy**. In: Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional

sul-americana. VERDUM, R. (organizador). GUDYNAS, [et al]. Brasília: Inesc, 2008. p.49-78.

EVERA, S. V. **Guia para Estudantes de Ciencia Política**. Editorial Gedisa, Barcelona, 2002.

FERREIRA, L. B.; MARCHESINI, R. C.; NETO, T. M.; RÜTTIMANN, A. B.; SENRA, A. B.; SOUZA, M. Z.; KOBLITZ, A. C. V. **CCR: Seu Papel no Financiamento à Infra-Estrutura**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, nº. 29, p. 81-114, Jun. 2008.

FONSECA, Jr. **A Legitimidade e Outras Questões**. São Paulo, Paz e terra, 1998.

FONSECA, P. C. D. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, nº. 2 (26), pp. 225-256, 2004. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/\(26\)pedro_cez.ar.pdf](http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/(26)pedro_cez.ar.pdf)>. Último acesso em: 24. Out. 2010.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking Transnacionais Brasileiras 2010**. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf>. Último acesso em: 21. jan. 2010.

GALVÃO, B.; CATERMOL, F. **Exportações de Serviços e o Apoio do BNDES**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, nº. 28, p. 73-104, set. 2008.

GONÇALVES, R. O Nó Econômico. *In*: Emir Sader (org.), **Os Porquês da Desordem Mundial: mestres explicam a globalização**. Rio de Janeiro, Record, 2003.

GOULART, L.; ARRUDA, C. A.; BRASIL, H. V. **A Internacionalização de empresas brasileiras: motivações e alternativas**. *In*: FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Internacionalização de Empresas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1996. p. 21-35.

GUDYNAS, E. As **Instituições Financeiras e a Integração na América do Sul**. *In*: Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. VERDUM, R. organizador. GUDYNAS, [et al]. Brasília: Inesc, 2008. p. 21-47.

HIRST, M.; DE LIMA, M. R.S.; PINHEIRO, L. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. *In*: **Nueva Sociedad**. Luzes e Sombras do Brasil Atual. p 22- p 41. Dez. 2010.

IGLESIAS, R, M.; VEIGA, P.M. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. *In*: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002, p.367-446.

JOHANSON, J; VAHLNE, J.E. The internationalization process of the firm – a model of knowledge development, and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, Atlanto, v. 8, n 1, p. 32-44. Spring 1977.

JOHANSON, J. The Mechanism of Internationalization. **International Marketing Review**. v.7, nº 4, p.11-24, 1990.

JOHANSON; WIEDERSHEIM, P. The internationalization of the firm: four Swedish cases. **Journal of Management Studies**, v.12, n3, p. 305-322, October, 1975.

KOMATSU. A. Desembolsos de R\$ 56,6 bi do BNDES batem recorde. **O Estado de São Paulo**. 12/12/2007, Economia, p. B8. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/87375>>. Último acesso em: 05. out. 2010.

KUCKZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. **Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina**. São Paulo, Saraiva, 2004.

LAGO, L. A. C. **A retomada do Crescimento e as distorções do milagre: 1977-1973**. In: A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. PAIVA ABREU, Marcelo de. Org. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p.233-294.

LEI. Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008

LEO, S. Acordo entre BNDES e CAF ampliará crédito para obras na América do Sul. **Valor Econômico**. 03/10/2005, Brasil, p. A3. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/22220>>. Último acesso: 25. jan. 2011.

_____. Carteira do BNDES na América do Sul soma US\$ 15,6 bilhões. **Valor Econômico**, 27/08/2009, Brasil, p. A3. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/161386>>. Último acesso. 20. jan. 2011.

MING, C. Multinacionais brasileiras. **O Estado de São Paulo**, 30/12/2006, Economia, p. B2. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/51425>>. Último acesso em: 14. mar.2011.

MOREIRA, I.; MOREIRA, A. Investimento do Brasil no exterior deve atingir recorde de US\$ 9,5 bi. **Valor Econômico**. 09/12/2004, Brasil, p. A-2. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/28210>>. Último acesso em: 05. out. 2010.

MRE. **Reunião de Presidentes da América do Sul**. Transcrição do "*briefing*" concedido pelo Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, Embaixador Ivan Cannabrava em 25/08/2000 Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/08/29/Reuniao-de-Presidentes-da-America-do-Sul/print-nota>>. Último acesso em: 22. nov. 2010.

MRE. **Discursos Selecionados do Presidente José Sarney**. Abertura dos Debates da Assembléia Geral da ONU – Afirmação da Soberania. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008a.

MRE. **Discursos Selecionados do Presidente Itamar Franco**. Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2008-B.

MRE. **Discurso do Ministro Francisco Rezek em Simpósio na Sociedade Teuto-Brasileira, em Bonn, no dia 8 de julho de 1991**. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 69, 2º semestre de 1991.

NOTA CONSULAR nº 00272. **Convênio de Créditos Recíprocos. Brasil-República Dominicana. Solicitação de revisão.** Nota da DCA redistribuída para DECAS. 17.mai.2007.
 NOTA CONSULAR nº 00115. **Brasil-Ecuador. Financiamentos. Missão equatoriana ao Brasil.** Nota da Divisão Econômica da América do Sul ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. 01. ago. 2005.

NOTA CONSULAR nº 00574. **Brasil-Venezuela. Reforma da Lei do BANDES. Publicação. COFIG. Conhecimento.** Nota da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial do MRE ao Ministério da Fazenda. 18. jun. 2010.

NOTA CONSULAR nº 00834. **OMC. II Revisão Periódica Global de Aid for Trade. Convite do Sr Pascal Lamy ao Vice-Presidente do BNDES. Consulta.** Nota do Coordenador Geral, substituto, de Organizações Econômicas do MRE à Gerência de Organismos Internacionais do BNDES. 02. jun. 2009.

OLIVEIRA, E.; PAUL, G. Bilhões estatais nos vizinhos. **O Globo**, 18/08/2008, Economia, p. 18. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/101640>>. Último acesso: 25. jan. 2011.

PAIVA, J. Lula tenta, de novo, encontro para integrar países da América do Sul. **Valor Econômico**. 27/09/2005, Brasil, p. A5. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/22340>>. Último Acesso: 20. dez. 2010.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato: Política Internacional.** Brasília, Fundação Alexandre Gusmão. 2009.

PROCHNIK, M. **Fontes de Recursos do BNDES.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v 2, n 4, p 143-180, Dez. 1995.

PROCHNIK, M; MACHADO, V. **Fontes de Recursos do BNDES 1995-2007.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 3-34, Jun. 2008

REIS, F. G. **O Brasil e a América Latina.** In: Temas de Política Externa II vol. 2. FONSECA, Jr.; DE CASTRO, S. H. N. organizadores. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo Editora Paz e Terra, 1994.

REZENDE, L. A. **Estabilização e Reforma: 1964-1967.** In: A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. PAIVA, A. M.. Org. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

RITNER, D. Integração física da América do Sul vai focar em 31 projetos. **Valor Econômico**. 07/12/2004, Brasil, p. A4. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/28265>>. Último acesso em: 12. out. 2010.

SANTANA, C. R. Política Externa Em Perspectiva: Um Balanço Sobre a Diplomacia dos Presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. **Universitas: Relações Internacionais**, vol. 4, nº 1, 2006. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/271/233>>. Último acesso em: 25. ago. 2010.

VEIGA, M.; IGLESIAS, R. **A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. Relatório preliminar.** Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Fevereiro, 2002.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis – PPGICH UFSC.** v2, n°1, 2005. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/PoliticaexternanoperiodoFHC.pdf>. Último acesso em: 19. jan. 2011.

VIGEVANI, T.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2004.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro.** Porto Alegre: UFRGS, 1998.

_____. **Relações Internacionais Do Brasil: De Vargas a Lula.** São Paulo, Perseu Abramo, 2003.

_____. **A política externa do regime militar brasileiro.** Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. **O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais.** In:Relações internacionais do Brasil: temas e agendas Vol.2 ALTEMANI, Henrique, LESSA, Antônio Carlos (Org). São Paulo: Saraiva, 2006.

SITES CONSULTADOS

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social <www.bndes.gov.br>

Banco Central do Brasil <www.bcb.gov.br>

Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio <www.mdic.gov.br>

Ministério das Relações Exteriores <www.itamaraty.gov.br>

Iniciativa para Integração da Infra Estrutura Regional Sul-Americana <www.iirsa.org>

Biblioteca Digital do Senado <<http://www2.senado.gov.br>>

Presidência da República <www.presidencia.gov.br>

Fundação Dom Cabral <www.fdc.org.br>

União das Nações Sul-Americanas <www.pptunasur.com>

Comissão Andina de Fomento <www.caf.com>

Associação Latino-Americana de Integração <www.aladi.org>

ANEXO I

Notas Consulares de Caráter Ostensivos Disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores utilizados nessa Pesquisa.

Página -1-

Para: Min. da Fazenda

Expedido em: 18/06/2010 17:23:04 N.º: 00574

Do Ministério das Relações Exteriores em 18/06/2010

Ao Embaixador Marcos Bezerra
Abbott Galvão, Secretário de
Assuntos Internacionais (SAIN)
Ministério da Fazenda

EMAIL=marcos.galvao@fazenda.gov.br
CARAT=Ostensivo
PRIOR=Urgente
DISTR=CGDECAS/DAM IV/DPG/DOC/DMC
DESCR=EFIN-BRAS- VENE
CATEG=MG

//
Brasil-Venezuela. Reforma da
Lei do BANDES. Publicação.
COFIG. Conhecimento.
//

Nr. 00574

Prezado Senhor,

Em sua 67ª Reunião Ordinária (04.03.2010), o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) retomou a discussão sobre o financiamento do BNDES a dois projetos na Venezuela, de interesse da construtora Andrade Gutierrez: construção de um Estaleiro (US\$ 637,9 milhões), no Estado Sucre, e construção de uma Usina Siderúrgica (US\$ 865,4 milhões), no Estado Bolívar.

2. Na ocasião, o COFIG decidiu pelo reconhecimento do mérito das duas operações, com base em recomendação do Ministério da Fazenda. Seriam ambas novamente pautadas para deliberação do Comitê tão logo finalizados, pelo Governo venezuelano, os ajustes técnicos e legais necessários para o curso das referidas operações no CCR.

3. Em 21.05.10, foi publicada a reforma parcial da Lei do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (Bandes), aprovada pela Assembleia Nacional venezuelana em 22.04.10. Com a publicação da alteração legislativa, foram cumpridos pelo Governo da Venezuela

os trâmites necessários para permitir o curso no CCR dos financiamentos do BNDES ao Estaleiro e à Siderúrgica. Este é o entendimento deste Ministério, pelas razões que passo a expor.

4. O "Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela" (Bandes) atua, tradicionalmente, como avalista do Banco Central da Venezuela (BCV) nos instrumentos de pagamento cursados no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Aladi, nas operações em que o país figura como importador.

5. Antes de sua reforma parcial no último mês de maio, a lei de regência do Bandes (Decreto 6.214, "com valor e força de lei") estabelecia um teto máximo de endividamento do Banco, equivalente a 3 vezes o seu patrimônio (artigo 13), além de um limite específico de 10% sobre os ativos líquidos para a concessão de fianças e avais a entidades públicas, como o BCV (artigo 9º, inciso 9).

6. O patrimônio do Bandes fechou o ano de 2009 em Bs. 10,7 bilhões (bolívares fortes venezuelanos), e os passivos totais, em Bs. 22,6 bilhões, o que representa uma alavancagem de pouco mais de 2 vezes (dentro, portanto, do antigo teto). Pela regra antiga, o Banco não teria capacidade legal para assumir as novas obrigações referentes aos financiamentos do estaleiro e da siderúrgica, que, somados, correspondem a US\$ 1,5 bilhão, isto é, Bs. 3,9 bilhões (considerando o câmbio US\$ 1/Bs. 2,6, aplicável a importações oficiais prioritárias). Cabe mencionar que, além dos créditos brasileiros, há financiamentos internacionais para a Venezuela, como da China, que também impactariam na capacidade de endividamento, ultrapassando o limite do Banco.

7. A reforma parcial da Lei do Bandes (cf. nova redação no § 9º abaixo) eliminou a restrição específica do art. 9º, inciso 9, e elevou o teto máximo de endividamento previsto no art. 13, permitindo neste caso uma alavancagem de até 8 vezes o patrimônio. Com a alteração legal, a capacidade do Banco de assumir obrigações ampliou-se para Bs. 85 bilhões (considerando o patrimônio atual de Bs. 10,7 bilhões). Os financiamentos do estaleiro e da siderúrgica (Bs. 3,9 bilhões - considerando o câmbio valorizado) representam 4,5% do novo teto. Se somado o valor dos dois financiamentos aos passivos atuais do banco, o limite de endividamento do Bandes seria

consumido em 31%, restando margem confortável para assumir outras obrigações em magnitude considerável.

8. A Lei do Banes, em sua nova redação, permite indiretamente o curso dos dois financiamentos do ENDES no CCR, uma vez que amplia satisfatoriamente a capacidade financeira do Banco para assumir obrigações, incluindo a prestação de aval ao BCV, que é o órgão da Venezuela membro do Convênio.

9. A nova redação dos dispositivos da Lei do Banes aplicáveis ao caso (art. 9º, inciso 9, e art. 13) é a seguinte:

"Artículo 9. El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Banes) podrá realizar las siguientes operaciones:

[...]

9. Conceder fianzas, avales y otras garantías, en los casos y con las modalidades que determine el Directorio Ejecutivo."

"Artículo 13. El límite máximo de endeudamiento que podrá asumir el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Banes), incluida la emisión de bonos, obtención de préstamos de terceros en moneda nacional o extranjera y cualquier otra obligación de similar naturaleza, no podrá exceder en su sumatoria de ocho veces su patrimonio".

10. Diante do exposto, muito agradeceria avaliar a possibilidade de incluir as citadas operações de financiamento para a Venezuela na pauta da próxima Reunião Ordinária do COFIG, a realizar-se em 1º.07.10.

Cordiais saudações,

RUY NUNES PINTO NOGUEIRA
Subsecretário-Geral de Cooperação e de Promoção
Comercial

LGG/JK

De: BRASEMB SÃO DOMINGOS

Recebido em: 17/05/2007 16:47:28 N.º: 00272

De Brasemb São Domingos para Exteriores em 09/05/2007 (MLSB)

CARAT=Ostensivo
PRIOR=Normal
DISTR=DSF/DECAS/DOC/DIC/DCC
DESCR=EFIN-XPRO-RDOM
CATEG=MO

//
Convênio de Créditos
Recíprocos.Brasil-República
Dominicana. Solicitação de
revisão.
//

Nota da DCA: Redistribuído para DECAS em 17/05/2007

Nr. 00272

Informo e Rogo providências. Foi-me facilitada cópia de carta, que estou transmitindo por fax, dirigida pelo Governador do Banco Central da República Dominicana, Licenciado Héctor M. Valdez Albizu, a seu homólogo brasileiro, Henrique Meirelles, em 31 de dezembro de 2004, solicitando um aumento da linha de crédito recíproca, no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da Associação Latino-Americana de Integração ? ALADI, dos US\$ 4 milhões atuais, para US\$ 15 milhões.

2. A solicitação, até agora não respondida, justifica o aumento do crédito recíproco pelo fato de que o BNDES vem levando a cabo amplo programa de financiamento a projetos de desenvolvimento neste país, que recebeu apoio financeiro para projetos em setores tais como transportes, energia, saúde, água potável, a cargo das construtoras Norberto Odebrecht e Andrade Gutiérrez.

3. Como a linha de crédito acordada entre o Banco Central da República Dominicana e o Banco Central do Brasil é de apenas US\$ 4 milhões, a instituição dominicana vem cumprindo com os compromissos assumidos com sua homóloga brasileira de forma antecipada. Naquela época o Banco Central dominicano estava efetuando quadrimestralmente pagamentos superiores a US\$ 10 milhões, distribuídos entre pagamentos antecipados e os de fim de período, que superam obviamente a linha de crédito.

4. Agora, caso se concretize a venda dos aviões EMB 314- "Super Tucanos" (tels 145 e 227) à Força Aérea Dominicana, em que o financiamento do BNDES deverá superar os US\$ 80 milhões, com pagamentos quadrimestrais de cerca de US\$ 4

Página -2-

De: BRASEMB SÃO DOMINGOS

Recebido em: 17/05/2007 16:47:28 N.º: 00272

milhões, aquela linha de crédito torna-se ainda mais inadequada para atender as novas realidades das relações financeiras entre os dois países. Dessa forma, muito agradeceria levar o assunto à consideração do Banco Central, e instruir-me a responder à solicitação em pauta.

RONALDO EDGAR DUNLOP, Embaixador.
LFPE

LFPE

Página -1-

Para: Min. do Plan., Orç. e Gestão

Expedido em: 01/08/2005 13:40:00 N.º: 00115

Do Ministério das Relações Exteriores em 01/08/2005

Ilmo Sr. José Carlos da Rocha
Miranda,
Secretário de Assuntos
Internacionais
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

FAX=32254022
CARAT=Ostensivo
PRIOR=Urgentíssimo
DISTR=DECAS/DAM II/DOC/DSF
DESCR=XPRO-EFIN-EQUA
CATEG=MG

//
Brasil-Ecuador.
Financiamentos. Missão
equatoriana ao Brasil.
//

Nr. 00115

Senhor Secretário,

Conforme antecipado em entendimentos telefônicos mantidos com a assessoria de Vossa Senhoria, em 28.07.05, transmito teor de comunicação recebida, em 26.07.05, da Embaixada do Brasil em Quito:

?O Chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho a reunião coordenada pelo Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério de Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infra-estrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos Representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro meu com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento.

2. Na ocasião foi entregue pela qual o Ministro Correa confirma formalmente a ida da missão, a ser chefiada pelo próprio Vice-Ministro Ricardo Patiño e composta pelo Subsecretário de Créditos Públicos Alex Valencia e pela Assessora Maria de Lourdes Andrade. Os representantes equatorianos chegariam ao Brasil no dia 10. de agosto e manteriam reuniões a partir do dia seguinte.

3. O Vice-Ministro Patiño (recém empossado, em substituição a Pablo Dávalos) mostrou-se satisfeito com a disposição brasileira de estudar fórmulas que permitam a eliminação da margem das taxas de juros conforme solicitado pelo Equador. Ouviu também explicações sobre o estado atual da dívida equatoriana com o Brasil, sobre os três financiamentos que preenchem o espaço para créditos atualmente disponível (Toachi-Pilatón, aviões da Embraer e aeroporto de Tena) e sobre a viabilidade de novos créditos.

4. Ademais de tratar da inscrição da dívida equatoriana no CCR, antecipou ser intenção do Equador explorar com o lado brasileiro, durante a visita, alternativas que viabilizem a obtenção de outros créditos para obras consideradas de interesse nacional. Ciente de que o Equador, de acordo com as atuais condições, atingiu seu limite de endividamento, o MEF irá estudar a melhor forma de propor ao Brasil a expansão de seu limite de crédito. No momento, três alternativas foram levantadas: a) abatimento da atual dívida (eventual recompra); b) aumento do atual teto de endividamento (pela comprovação de capacidade de pagamento anual superior aos atuais US\$ 85 milhões); e c) obtenção de novos créditos conforme fluxo de pagamento.

5. Esses novos créditos seriam utilizados para financiar obras - cujo grau de prioridade o Governo equatoriano ainda não decidiu - a serem executadas pela Andrade Gutierrez. Estão em consideração modernização do Porto de Manta (cerca de US\$130 milhões), a Ponte que liga a Bahia de Caráquez a San Vicente (US\$ 54 milhões) e a Ponte sobre o Rio Esmeraldas (US\$ 40 milhões). Por expediente à parte seguirão informações mais detalhadas acerca desses projetos.

6. Para definição de qual proposta será efetivamente

Página -3-

Para: Min. do Plan., Orç. e Gestão

Expedido em: 01/08/2005 13:40:00 N.º: 00115

levada ao Brasil e de qual é o projeto prioritário para a obtenção de novo crédito, nova reunião será realizada, antes da visita ao Brasil. Agradeceria conhecer, para fins de informação ao Vice-Ministro de Economia, a programação de encontros a ser cumprida pela missão equatoriana em Brasília, que, entendo, está sendo preparada pela Assessoria da CAMEX?

2. Tendo em vista o que precede, aproveito para confirmar entendimento de que, em coordenação com a Presidência do COFIG, será realizada reunião informal com a mencionada missão equatoriana, no dia 2 de agosto corrente, terça-feira, às 15:00 horas, na sala 800 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Atenciosamente,

(AFONSO CARBONAR)

Chefe da Divisão Econômica da América do Sul
Ministério das Relações Exteriores

EBBE

Página -1-

Para: Min. do Des. Ind. e Com. Ext.

Expedido em: 02/06/2009 11:14:58 N.º: 00834

Do Ministério das Relações Exteriores em 02/06/2009

Ao Senhor
Paulo Roberto de Oliveira
Araujo
Gerente de Organismos
Internacionais - BNDES
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

FAX=21 2172 6286
CARAT=Ostensivo
PRIOR=Normal
DISTR=CORG
DESCR=BRAS-OCDE
CATEG=MG

//
OMC. II Revisão Periódica
Global de Aid for Trade.
Convite do Sr Pascal Lamy ao
Vice-Presidente do BNDES.
Consulta.
//

Nr. 00834

REPETIÇÃO PARA CORREÇÃO DE TEXTO.

Senhor Gerente,

Está em curso a preparação da II Revisão Global de Ajuda ao Comércio, organizada pela OMC. Conforme a agenda anexa, o evento terá lugar em Genebra, nos dias 6 e 7 de julho próximo. O Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, convidou duas autoridades brasileiras a participar dos painéis temáticos: o Ministro do Planejamento e o Vice-Presidente do BNDES, Sr Armando Mariante.

2. Como é do conhecimento de Vossa Senhoria, a iniciativa foi lançada em 2005, na Conferência Ministerial de Hong Kong, com o objetivo de permitir aos países de menor desenvolvimento usufruir plenamente do comércio mundial e de uma maior liberalização com a conclusão da Rodada Doha. O Governo brasileiro tem mantido uma participação ativa

Página -2-

Para: Min. do Des. Ind. e Com. Ext.

Expedido em: 02/06/2009 11:14:58 N.º: 00834

nas ações de ajuda ao comércio (AfT). Em 2006 e 2007, por exemplo, participou da força tarefa criada na OMC, a qual conclui que o escopo de AfT abrange as seguintes áreas:

- a. política e regulação comercial;
- b. infra-estrutura associada ao comércio;
- c. formação de capacidade produtiva;
- d. normalização comercial; e
- e. questões associadas a necessidades comerciais.

3.0 Sr. Armando Mariante foi convidado a participar como "keynote speaker" da sessão intitulada "Regional Implementation Experiences". Esse painel, previsto para a manhã do dia 7 de julho, será dedicado à apresentação de três experiências regionais (África, Ásia e América do Sul), associadas ao processo de integração regional. No caso sul-americano, o projeto IIRSA. Nessas condições, muito agradeceria transmitir o convite ao seu alto-destinatário.

4. Informo, por fim, que, dada a proximidade do evento, o Secretariado da OMC solicitou máxima urgência na apresentação da resposta.

Cordialmente,

(Celso de Arruda França)
Coordenador-Geral, substituto, de Organizações
econômicas

JAM/CAF

BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. - BNDESPAR

NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Em 30 de junho de 2010 e 2009

8.3) Outras participações societárias

Empresas investidas		Quantidade (mil) de ações possuídas		% de participação no Capital	Valor contábil (1)	
		Ordinárias	Preferenciais		em 30 de junho	
					2010	2009
América Latina Logística – ALL		244.085	175.614	12,21	888.697	638.696
Banco do Brasil	(2)	624.10	-	2,43	3.987	1.085.480
Bom Gosto	(5)	-	2.424	34,59	272.280	245.845
Bndesco		-	8.516	0,25	172.579	172.579
Brasil Foods		22.242	-	2,55	430.443	30.443
Brasil Telecom		1.662	11.635	2,20	180.469	26.903
Braskem		-	44.317	5,55	478.736	227.545
CEG	(5)	17944.799	-	34,56	140.600	140.600
CESP		-	18.697	5,71	234.736	234.736
CHFL Energia		40.527	-	8,42	864.265	864.265
Cia. Siderúrgica Nacional		31.773	-	2,10	83.254	151.379
Eletrorás		190.758	18.691	18,50	4.324.152	2.265.100
Embraer		39.762	-	5,37	133.692	109.699
ETH Bioenergia		134.836	-	16,33	471.066	140.000
Gerchu		3.5917	14.162	3,90	153.352	153.352
Itaú Holding		-	11.259	0,25	250.406	250.406
JBS	(4)	-	-	-	-	1.472.274
Kbhbin	(5)	-	185.860	20,25	562.144	562.144
Light	(5)	47.098	-	22,96	561.773	565.062
Maffrig		48.201	-	13,89	987.031	817.655
MPX Energia		3.560	-	2,60	74.760	179.180
Ouro Fino	(5)	-	11.250	20,00	105.727	105.727
Paranapanema		54.986	-	17,23	125.261	125.261
PDG Realty		123.39	-	2,24	105.053	-
Petrobras		98.457	574.047	7,66	1.177.267	1.022.684
Rede Energia S/A	(5)	-	76.901	22,59	235.097	263.332
Tek Norte Leste Participações		775	5.627	1,63	164.599	164.599
Vale S/A		218.386	68.276	5,34	3.711.113	1.712.240
Valepar	(3)	149.787	18.394	9,79	2.625.429	2.625.429
			Subtotal		19.517.968	16.352.615
Outras empresas					1.779.946	1.853.396
			Total		21.297.914	18.206.011

- (1) Valor contábil está líquido de provisão no valor de R\$ 1.764.157 mil em 30/06/2010 e de R\$ 1.654.478 mil em 30/06/2009.
- (2) Em quantidade de ações e percentual de participação estão consideradas as 62.174.660 ações classificadas no Ativo Circulante.
- (3) Inclui R\$ 1.066.860 mil referentes a 18.394.143 ações preferenciais resgatáveis. Essas ações são resgatáveis semestralmente, em maio e novembro, de cada ano a partir de 2011 até 2015. Os dividendos dessas ações são fixos e cumulativos com base numa taxa pré-fixada de 16% ao ano.
- (4) Em 30/06/2010 o investimento nesta coligada está apresentado na nota 8.2 – Coligadas avaliadas pelo método de equivalência patrimonial.
- (5) Embora o percentual de participação alcance 20% do capital, não há influência significativa na administração dessas investidas.

ANEXO III

Ranking Transnacionais Brasileiras 2010 Elaborado pela Fundação Dom Cabral.

Tabela 2. Ranking 2010 das Empresas Brasileiras mais Transnacionalizadas - por índice						
Posição	Empresa	Setor Principal	Índice de Transnacionalidade	Vendas	Ativos	Empregados
1	JBS-Friboi	Produtos Alimentícios	0,616	0.836	0.373	0.640
2	Gerdau	Siderurgia e Metalurgia	0,495	0.482	0.544	0.460
3	Ibopé	Pesquisa de Mercado	0,456	0.321	0.507	0.541
4	Metalfrio	Maquinas e Materiais Elétricos	0,437	0.365	0.409	0.538
5	Odebrecht	Obras de Infra-estrutura	0,379	0.456	0.196	0.486
6	Marfrig	Produtos Alimentícios	0,366	0.515	0.232	0.351
7	Vale	Extração de Minerais Metálicos	0,342	0.329	0.457	0.240
8	Sabó	Autopeças	0,288	0.336	0.190	0.338
9	Tigre	Material de Construção	0,286	0.197	0.428	0.234
10	Suzano Papel e Celulose	Celulose e Papel	0,276	0.700	0.085	0.042
11	Artecola	Produtos Químicos	0,264	0.282	0.297	0.212
12	Lupatech	Maquinas e Materiais Elétricos	0,196	0.205	0.129	0.254
13	Camargo Corrêa	Obras de Infra-estrutura	0,177	0.175	0.146	0.211
14	Ci&T Software	Tecnologia da Informação	0,166	0.368	0.114	0.017
15	Marcopolo	Veículos Automotores e Carrocerias	0,164	0.120	0.078	0.293
16	Weg	Máquinas e Materiais Elétricos	0,162	0.214	0.165	0.107
17	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da Informação	0,145	0.106	0.161	0.169
18	Votorantim	Produtos de Minerais Não-Metálicos	0,139	0.168	0.145	0.104
19	América Latina Logística	Transporte Terrestre	0,127	0.050	0.018	0.314
20	Tam ⁽¹⁾	Transporte aéreo	0,126	0.308	0.000	0.068
21	Embraer	Equipamentos de Transporte	0,109	0.145	0.129	0.053
22	Natura	Cosméticos e Higiene Pessoal	0,105	0.065	0.020	0.230
23	Petrobras	Extração de Petróleo e Gás Natural	0,105	0.107	0.103	0.104
24	Bematech	Maquinas e Materiais Elétricos	0,055	0.120	0.000	0.045
25	Alusa	Energia Elétrica	0,054	0.055	0.036	0.071
26	Spoletto ⁽²⁾	Produtos Alimentícios	0,053	0.012	0.000	0.146
27	Andrade Gutierrez	Obras de Infra-estrutura	0,051	0.121	0.033	0.000
28	Itaúsa	Informação e Comunicação	0,039	0.009	0.057	0.051
29	Totvs	Tecnologia da Informação	0,036	0.021	0.021	0.065
30	DHB	Maquinas e Materiais Elétricos	0,035	0.081	0.022	0.002
31	Escolas Fisk ⁽²⁾	Ensino de Idiomas	0,029	0.000	0.000	0.088
32	Ultrapar	Distribuição de Combustíveis	0,029	0.007	0.038	0.042
33	Politec	Tecnologia da Informação	0,024	0.031	0.024	0.017
34	Localiza ⁽²⁾	Locação de Meios de Transporte	0,020	0.011	0.004	0.045
35	Randon	Reboque e Carrocerias	0,015	0.009	0.004	0.030
36	Cia Providência	Produtos Higiênicos e Descartáveis	0,012	0.000	0.034	0.003
37	Brasil Foods	Produtos Alimentícios	0,008	0.012	0.003	0.010
38	Marisol	Produtos Têxteis	0,007	0.006	0.013	0.000
39	Cemig	Energia Elétrica	0,001	0.000	0.003	0.001
40	Eletróbrás	Energia Elétrica	0,000	0.000	0.000	0.000

Fonte: Pesquisa FDC sobre as transnacionais brasileiras,

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

⁽²⁾ Franquias.