

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Centro Sócio Econômico – CSE  
Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais

LUCILENE TRENTIM CANTERLE

**O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DA  
INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA: UMA ANÁLISE DOS  
PERÍODOS FHC E LULA DA SILVA**

FLORIANÓPOLIS, 2013

LUCILENE TRENTIM CANTERLE

**O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DA  
INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA: UMA ANÁLISE DOS  
PERÍODOS FHC E LULA DA SILVA**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção da carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia, como requisito obrigatório para a aquisição do grau de Bacharelado.

**Orientadora:** Prof. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Monografia apresentada como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Área de concentração: Economia.

Data da aprovação: 27/02/2013

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 10 (dez) a aluna Lucilene Trentim Canterle na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

-----  
Prof. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

-----  
Prof. Dr. Felipe Amin Filomeno

-----  
Prof. Saulo de Castro Lima

## **AGRADECIMENTOS**

Ao encerrar mais uma etapa da vida, é necessário agradecer a todas aquelas pessoas que de uma forma ou outra ajudaram a tornar este sonho possível. Desta maneira, gostaria de agradecer a dedicação e a paciência da minha orientadora, professora Patrícia, que ao longo destes últimos meses me orientou de maneira muito sábia, conduzindo as minhas aspirações de estudo e inserindo-as na teoria econômica durante a realização do meu trabalho, fato este que me fez admirá-la ainda mais pela grande mulher e economista que é. Agradeço ao quadro de professores do curso de economia que através de seus ensinamentos me fizeram refletir de fato sobre muitas questões econômicas e sociais, e que talvez sem este estímulo acadêmico passassem por mim despercebidas.

Devo agradecer aos meus padrinhos Rosa e José Ari, e à minha tia Anita, por terem me estimulado a vir morar em Florianópolis e a estudar na UFSC. Agradeço imensamente aos meus pais Rosa e Geraldo, pela ajuda financeira e pelo apoio incondicional prestados em todos os momentos bons e ruins por que passei durante todos os anos em que estive longe de casa. Agradeço também à minha irmã Deibe Cristina pela parceria e pela paciência prestada ao dividir apartamento comigo durante toda a graduação. Meu agradecimento vai também para todos os amigos que fiz na UFSC e fora dela e que de alguma maneira contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal e profissional, e, como foram muitos, não vou citar nomes para não cometer injustiças.

## RESUMO

Por ser muito importante para o desenvolvimento de um país, a inserção internacional foi buscada ao longo dos anos pelo Estado brasileiro sempre de acordo com as premissas do modelo de desenvolvimento vigente. Este trabalho se propôs a descrever a busca pela inserção internacional dentro do contexto do Estado Regulador e do Estado Novo-Desenvolvimentista, por meio do estímulo das exportações e da internacionalização de empresas nacionais apoiadas pelo governo federal através da política externa e da política de crédito. Vale ressaltar que, além de contribuir para o desenvolvimento econômico, a inserção internacional também pode prejudicá-lo devido ao aumento da vulnerabilidade externa da economia. Este trabalho exemplifica momentos da economia brasileira em que houve aumento ou redução da vulnerabilidade externa à medida que o Brasil aprofundava sua inserção externa.

**Palavras-chave:** Estado Brasileiro; Inserção Internacional; Desenvolvimento Econômico; Exportações; Internacionalização de Empresas; Vulnerabilidade Externa.

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 - Diferenças entre a Ortodoxia convencional e o Novo-Desenvolvimentismo ..... 27

Quadro 2 - Principais operações de aquisições de empresas por parte das empresas brasileiras  
2004-2009..... 52

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Alguns indicadores sobre a Dívida Externa Brasileira nos anos 80.....	17
Tabela 2 - Vinte maiores multinacionais brasileiras por ativos no exterior – 2008 .....	56
Tabela 3 - Desembolsos de BNDES-Exim para a área de infraestrutura no exterior (R\$) .....	58
Tabela 4 - Análise de dados do Governo Fernando Henrique Cardoso .....	61
Tabela 5 - Análise de dados do Governo Lula da Silva .....	62
Tabela 6 - Importações dos Estados Unidos e da China.....	63
Tabela 7 - Exportações de produtos básicos – Preços e <i>Quantum</i> .....	63
Tabela 8 - Principais parceiros comerciais do Brasil .....	64
Tabela 9 - Exportações por classe de produtos – <i>Quantum</i> – Índice.....	66

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Tema e problema .....	9
1.2 Objetivos.....	11
1.2.1 Objetivo Geral .....	11
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 Justificativa .....	11
1.4 Metodologia.....	12
<b>2. O ESTADO BRASILEIRO E AS MUDANÇAS NA INSERÇÃO EXTERNA.....</b>	<b>13</b>
2.1 O Estado Liberal-Conservador .....	13
2.2 O Estado Desenvolvimentista .....	14
2.3 O Estado Regulador .....	17
2.4 O Estado Novo-Desenvolvimentista .....	24
2.4.1 A Teoria Novo-Desenvolvimentista.....	25
2.5 O Estado Brasileiro e os mecanismos de Inserção Internacional.....	29
<b>3. A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA ATRAVÉS DA POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>31</b>
3.1 A inserção internacional brasileira através da política externa no contexto da autonomia pela participação.....	31
3.2 A inserção internacional brasileira através da política externa no contexto da autonomia pela diversificação .....	34
<b>4. A INSERÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA VIA EXPORTAÇÕES E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS.....</b>	<b>38</b>
4.1 A inserção comercial brasileira no Estado Desenvolvimentista.....	38
4.1.2 Antecedentes do BNDES.....	41
4.2 A inserção comercial brasileira no Estado Regulador .....	42
4.2.1 O papel do BNDES no Estado Regulador .....	42
4.2.2 O apoio do BNDES e do Banco do Brasil às exportações brasileiras no Estado Regulador .....	44
4.3 A Inserção Comercial Brasileira no Estado Novo-Desenvolvimentista.....	48
<b>5. ANÁLISE DOS EFEITOS DAS EXPORTAÇÕES E DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA DA SILVA .....</b>	<b>60</b>
5.1 Efeitos das exportações sobre a economia nacional .....	60

<b>5.2 Efeitos da internacionalização das empresas brasileiras sobre a economia nacional</b>	<b>67</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Tema e problema

Grande parte da literatura econômica considera as empresas multinacionais um dos mais relevantes instrumentos na promoção do desenvolvimento econômico capitalista. Entretanto, para os “países emergentes”, a internacionalização de empresas é um fenômeno recente. No Brasil, esse assunto ganhou importância nos anos 90 devido às mudanças introduzidas na economia brasileira após a abertura econômica realizada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. A formação de multinacionais brasileiras foi vista como uma alternativa para fazer frente à concorrência de empresas internacionais.

Considerando a importância da inserção externa de um país para o seu desenvolvimento, percebe-se que, historicamente, a forma de inserção internacional da economia brasileira foi determinada pelas diferentes estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro. Durante o Estado Desenvolvimentista, a inserção internacional foi buscada de acordo com a necessidade do modelo vigente, ou seja, o de substituição de importações. O esgotamento do modelo fordista de acumulação nos países centrais afetou todas as economias em desenvolvimento. Desta maneira, a condução da economia por meio de um Estado produtor (Keynesiano) foi questionada e emergiram as ideias neoliberais, segundo as quais, o Estado passa a exercer a função de Regulador da economia.

No Brasil, as ideias neoliberais foram introduzidas por Fernando Collor de Melo, que pretendia realizar a abertura econômica e as privatizações das empresas estatais. Porém, dada a sua breve e conturbada gestão, as mudanças ficaram a cargo de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso. Na gestão FHC, o Estado Desenvolvimentista foi substituído pelo Estado Regulador, que passou a regular a economia através das Agências Reguladoras.

Fernando Henrique Cardoso realizou a abertura econômica brasileira, privatizou importantes empresas estatais e conseguiu estabilizar os preços com a adoção do Plano Real. Apesar do desempenho econômico insatisfatório do governo FHC, ele conseguiu ampliar a inserção externa brasileira por meio de políticas de incentivo à exportação, geridas pelo BNDES e pelo Banco do Brasil, e indiretamente, estimulou o processo de internacionalização das empresas brasileiras devido ao câmbio valorizado, que favoreceu os investimentos no exterior em seu primeiro mandato.

Lula da Silva, ao assumir a Presidência da República, realizou algumas mudanças na economia e na política externa, mas não rompeu com a chamada “herança maldita” de FHC;

pelo contrário, subordinou-se a ela. Lula da Silva e sua equipe conduziram a política econômica brasileira de acordo com as premissas neoliberais. Entretanto, em virtude da melhora da economia brasileira puxada pelo crescimento da economia mundial, estes dirigentes petistas aumentaram sua margem de manobra e conseguiram realizar algumas políticas desenvolvimentistas que refletiram no bom desempenho da economia brasileira nesse período.

Esta nova maneira de governar introduzida por Lula da Silva e sua equipe econômica passou a ser chamada por economistas brasileiros como Sicsú e Bresser-Pereira de “Novo-Desenvolvimentismo”, uma vez que o Estado brasileiro deixa de ficar restrito apenas à sua atuação de garantidor da estabilidade econômica, voltando a atuar de forma a promover o interesse nacional. Lula da Silva também aprofundou a inserção internacional introduzida por FHC, pois não mediu esforços para diversificar parceiros comerciais e destinos de exportação e projetar o Brasil no cenário internacional. Atualmente as exportações e a internacionalização de empresas brasileiras podem contar com o apoio do governo através da política externa e da política de crédito. A política externa auxilia na promoção comercial dos produtos brasileiros no exterior e a política de crédito financia as empresas que desejam se internacionalizar.

Quando um determinado país exporta seus produtos, são geradas divisas internacionais necessárias para financiar as importações sem comprometer o balanço de pagamentos no longo prazo. Além disso, quando uma empresa nacional se internacionaliza, são gerados dividendos e lucros recebidos pelas filiais das multinacionais brasileiras em moeda estrangeira. Ambas as situações refletem uma melhora na conta de balanço de pagamentos e conseqüentemente uma redução da restrição externa ao desenvolvimento econômico.

A inserção internacional pode contribuir para o desenvolvimento econômico, mas também pode aumentar a vulnerabilidade externa da economia. A vulnerabilidade externa pode ser definida como “a probabilidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos, bem como o custo dessa resistência.” (GONÇALVES, 2005, p. 19). Ela se tornou alvo de preocupação dos economistas brasileiros, pois se constitui em um fator limitador do crescimento econômico do país. Historicamente, a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos é um fenômeno recorrente, devido ao grande envolvimento com os mercados de capitais internacionais.

Ao comparar a vulnerabilidade externa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, pode-se perceber que, ao realizar a abertura econômica, FHC teve um aumento significativo nos índices de vulnerabilidade externa, em consequência dos vários problemas econômicos internos e externos que teve de enfrentar em sua gestão. Já Lula da Silva

aprofundou a inserção internacional introduzida por FHC e teve, em sua gestão, uma significativa redução da vulnerabilidade externa (2003-2007), pois foi amplamente beneficiado pelo novo ciclo de expansão da economia mundial que por sua vez aumentou o comércio mundial, elevou os preços das *commodities* e aumentou o *quantum* das exportações brasileiras, que se refletiu na melhora das contas externas.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

O objetivo deste trabalho é analisar a inserção internacional da economia brasileira no período do Estado Regulador e do Estado Novo-Desenvolvimentista.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Descrever as mudanças nos dois modelos de desenvolvimento da economia brasileira.
- Analisar as diferentes formas de inserção comercial adotadas pelo Brasil e seus principais efeitos sobre a economia.
- Verificar os impactos da inserção comercial sobre a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

## **1.3 Justificativa**

A pesquisa deste trabalho é importante para entender os modelos de desenvolvimento e formas de inserção internacional adotados pelo Brasil ao longo dos anos 90 e 2000, e de que maneira as decisões do governo estimularam a economia e reduziram a vulnerabilidade externa, contribuindo para o crescimento do país. Desta maneira, o presente trabalho pretende explicar o funcionamento da economia brasileira no Estado Regulador e no Estado Novo-Desenvolvimentista.

Vale lembrar que, por se tratar de um período relativamente longo e recheado de acontecimentos, pesquisas posteriores são passíveis de realização.

## 1.4 Metodologia

Como o objetivo do presente trabalho foi analisar a inserção internacional da economia brasileira no período do Estado Regulador e do Estado Novo-Desenvolvimentista e seus efeitos sobre a redução ou o aumento da vulnerabilidade externa, a metodologia utilizada foi a descrição do funcionamento da economia brasileira em cada período, com pesquisas em livros, artigos acadêmicos, monografias e artigos de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Para tal pesquisa, foi necessário buscar dados da economia brasileira como: importações, exportações, balança comercial, PIB, transações correntes, dentre outros. Os dados inseridos nas tabelas foram consultados no *site* do Banco Central do Brasil (BACEN) e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA).

## **2. O ESTADO BRASILEIRO E AS MUDANÇAS NA INSERÇÃO EXTERNA**

As mudanças sociais, econômicas e exteriores ocorridas ao longo da história do Brasil refletem diferentes opções do Estado brasileiro no que diz respeito à inserção do país no contexto econômico internacional. Essas diferentes opções foram determinadas por diferentes paradigmas de atuação do Estado brasileiro: o Liberal-Conservador, que se estende do século XIX até 1930; o Estado Desenvolvimentista, que compreende os anos de 1930 a 1989; o Estado Regulador, que compreende os anos de 1990 a 2002 e o Estado Novo-Desenvolvimentista, que iniciou em 2003 e está vigente até os dias de hoje.

Ao longo deste trabalho será possível analisar e compreender as mudanças ocorridas na economia dentro da perspectiva e dos objetivos de cada uma das opções do Estado adotadas no Brasil.

### **2.1 O Estado Liberal-Conservador**

O paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930) se insere no contexto da consolidação do capitalismo no mundo. Os países periféricos produziam, em sua grande maioria, apenas produtos primários, ao mesmo tempo em que firmavam tratados de compra de manufaturados europeus, constituindo uma relação de comércio bastante desigual.

Enquanto a periferia produzia produtos primários e se estagnava, a Europa produzia produtos manufaturados e se desenvolvia economicamente, conforme destaca CerVO:

A economia ricardiana, de prevalência do livre comércio, primeiro na periferia e depois no centro, induziu, desse modo, a divisão internacional do trabalho, na qual a periferia, como a América Latina, voltava-se para as relações em que prevaleciam as vantagens comparativas de tipo natural. Centro e periferia submeteram-se, como evidencia a pesquisa dos latino-americanos desde 1950, a funções complementares que reproduziram simultaneamente as condições de desenvolvimento e de subdesenvolvimento (CERVO, 2003, p. 9).

A sociedade brasileira da época estava dividida basicamente em dois grupos: os grandes proprietários de terras (donos do poder), e outra parcela da sociedade, composta por imigrantes, trabalhadores livres, escravos e ex-escravos. A economia era voltada essencialmente para a produção de café e açúcar para a exportação.

De acordo com Cervo (2003), os dirigentes políticos brasileiros da época confundiam os interesses nacionais com os interesses pessoais, ou seja, os do grupo socioeconômico hegemônico preocupavam-se em ter mão de obra para produzir e depois exportar, gerando divisas para a importação de bens de consumo diversificados.

## 2.2 O Estado Desenvolvimentista

A atuação do Estado brasileiro em busca do crescimento econômico do país precisa ser entendida dentro do contexto do desenvolvimento do capitalismo nos países desenvolvidos através do modo de regulação fordista, que teve início no imediato pós-guerra e durou até meados dos anos 70. Durante esse período, a economia capitalista cresceu de forma estável, e, devido ao sucesso, costuma ser chamado de os “trinta anos de ouro do capitalismo”.

De acordo com Nascimento (2003), a explicação para o bom desempenho do modo de regulação fordista de desenvolvimento baseou-se na relação entre o aumento constante do produto potencial e o consumo em massa. Essa relação bem-sucedida entre produção e consumo foi possível devido a três fatores: organização do trabalho, regulação das relações capital-trabalho e estrutura macroeconômica.

A organização do trabalho baseou-se nos fundamentos tayloristas de divisão científica do trabalho aliados à crescente mecanização, resultando em uma elevada produtividade pelo lado da oferta, onde as relações capital/trabalho foram responsáveis por fornecer a demanda pela produção, gerando o “consumo e produção em massa”. As relações capital/trabalho no modo de regulação fordista permitiram que os trabalhadores auferissem ganhos de produtividade, incluindo também melhores condições de trabalho. Já a estrutura macroeconômica que fomentou o crescimento econômico do período do fordismo teve respaldo em nível internacional pelos arranjos institucionais que proporcionaram estabilidade nas decisões de investimento.

No modo de regulação fordista, o Estado exerceu um papel fundamental em dois momentos: o primeiro momento se deu através da consolidação do *Welfare State* que proporcionou a sustentabilidade do modelo fordista por meio da seguridade social. O segundo momento tem a ver com a intervenção do Estado, na economia, como produtor, pois este atuou em setores de infraestrutura quando o setor privado não se mostrava disposto a investir por causa de riscos, investimentos volumosos, etc. (NASCIMENTO, 2003).

Nos países desenvolvidos, o modo de regulação fordista precisava de um Estado Keynesiano (com grande poder de intervenção) para se desenvolver. Concomitantemente, no Brasil, o Estado Desenvolvimentista cumpriu este papel ao dar sustentação ao modelo de substituição de importações.

Nos anos 1950, consolidou-se no Brasil, o modelo de Estado designado Desenvolvimentista. Em vista da necessidade de promover a industrialização do país, foi proposto um modelo em que o Estado atuaria como planejador, com o objetivo de sanar as deficiências estruturais da economia brasileira através do estímulo a uma política de industrialização que buscasse a substituição de importações, de forma a diversificar tanto o parque produtivo, como a pauta das exportações brasileira, deixando para trás a economia primário-exportadora. De acordo com Franco (1996), no Brasil e na América Latina, durante muitos anos, acreditou-se que a redução da vulnerabilidade externa seria alcançada por meio da estratégia de industrialização por substituição de importações.

De acordo com Nascimento (2003), no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), a estratégia estatal de desenvolvimento consolidou-se através do Plano de Metas, no qual prevalecia uma visão de desenvolvimento de longo prazo. Entretanto, entre os anos de 1962 e 1967, a economia brasileira passou por um período de estagnação, e então o Presidente Castelo Branco (1964-1967) preocupou-se em combater a inflação através do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), ao mesmo tempo em que associava o modelo econômico ao sistema mundial. Foi então reafirmada, neste período, a opção pelo Plano de Metas baseado no tripé capital do Estado, capital nacional e internacional.

A economia brasileira, após a busca pela estabilização macroeconômica do PAEG, cresceu de forma sustentada. Os anos entre 1968 e 1973 costumam ser chamados de período do milagre econômico brasileiro devido ao registro de altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de em média 11% ao ano e com inflação baixa. “O desenvolvimento ocorrido foi liderado, principalmente, pelas atividades dos setores públicos e pelas indústrias de bens de consumo duráveis, representadas em grande parte pelas multinacionais.” (NASCIMENTO, 2003, p. 192).

Após o período do milagre econômico, a economia brasileira começou a apresentar sinais de esgotamento dos recursos do Estado e um crescente endividamento agravado pelo primeiro choque do petróleo em outubro de 1973, que causou desequilíbrio do balanço de pagamentos.

De fato, o primeiro choque do petróleo interrompeu o ciclo de crescimento acelerado dos anos anteriores da economia mundial. Além disso, a escalada dos desequilíbrios

orçamentários e da inflação já preocupava os países desenvolvidos que passaram a adotar medidas recessivas para conter o consumo, incluindo políticas monetárias que levaram ao aumento das taxas de juros. O conturbado contexto da economia capitalista é agravado ainda mais pelo fim do padrão ouro-dólar e pela adoção de taxas de câmbio flexíveis.

A crise do modo de regulação fordista nos países desenvolvidos afetou profundamente o Brasil, uma vez que a recessão internacional implicava em redução da demanda por exportações brasileiras e o aumento da taxa de juros internacional levava ao aumento do serviço da dívida externa brasileira, a qual havia sido contratada com taxas de juros flutuantes.

Diante deste quadro, o governo brasileiro precisou escolher entre manter o crescimento econômico através do aumento de seu endividamento externo ou promover um ajuste recessivo de forma a equilibrar suas contas internas e externas. A opção escolhida pelo Estado brasileiro foi “a de manter a trajetória de crescimento com financiamento externo.” (CASTRO; SOUZA, 1985 apud NASCIMENTO, 2003, p. 193).

A década de 80 foi um período muito difícil para a economia brasileira tendo sido designada como “década perdida”, por conta do elevado endividamento do Estado, pela crescente inflação e pelas baixas taxas de crescimento. De acordo com Nascimento (2003, p. 193), é possível afirmar que a crise do Estado brasileiro nos anos 80 foi agravada pelos seguintes acontecimentos:

- a) O segundo “choque do petróleo, em 1979, deteriorou a situação da economia nacional por provocar aumentos na taxa de inflação, na dívida externa e acentuar o desequilíbrio no balanço de pagamentos;
- b) A recessão econômica nos países capitalistas do primeiro mundo, em decorrência do “choque” do petróleo, provocou queda nas exportações brasileiras e deterioração nos termos de troca;
- c) A elevação das taxas de juros no mercado internacional aumentou os gastos com pagamentos do serviço da dívida externa e
- d) O sistema financeiro internacional suspendeu novos empréstimos ao Brasil, devido à moratória do México.

Na Tabela 1 é possível perceber que ao longo dos anos 80 o PIB vai diminuindo à medida que a dívida externa brasileira e os juros sobre ela aumentam.

**Tabela 1 - Alguns indicadores sobre a Dívida Externa Brasileira nos anos 80**

Ano	Crescimento do PIB (%)	Reservas (US\$ bilhões)	Dívida Bruta (US\$ bilhões)	Juros sobre a Dívida (US\$ bilhões)
1980	8,4	6,9	64,3	- 6,3
1981	- 4,4	7,5	74,0	- 9,2
1982	0,8	4	85,5	- 11,4
1983	- 3,0	4,6	93,7	- 9,6
1984	5,1	12	102,1	- 10,2
1985	7,3	11,6	105,1	- 9,7
1986	7,0	6,8	111,2	- 9,3
1987	3,4	7,4	121,2	- 8,8
1988	- 0,1	9,1	113,5	- 9,8
1989	3,1	9,7	115,5	- 9,6

Fonte: Banco Central e Ipeadata.

De acordo com Nascimento (2003), ao final dos anos 70, o Estado brasileiro havia promovido com “relativo sucesso” os setores econômicos que caracterizaram a Segunda Revolução Industrial. Entretanto, este já não tinha mais condições de sustentar o crescimento econômico dos anos anteriores, pois estava endividado interna e externamente. Verifica-se, assim, que o modelo Desenvolvimentista iniciado no governo Vargas, intensificado no governo Juscelino e nos governos militares, se exaure nos anos 80 em meio a uma crise fiscal e uma interrupção do crescimento.

## 2.3 O Estado Regulador

O esgotamento do modo de regulação fordista de acumulação nos países centrais afetou todos os países em desenvolvimento. Devido à recessão internacional, o Brasil passou a exportar menos e teve de aumentar o pagamento de juros da dívida externa em decorrência

do aumento das taxas de juros internacionais. Esses fatos acabaram por prejudicar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro nos anos 80.

Em 1989, reuniram-se em Washington, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e representantes dos países latino-americanos para diagnosticar e propor diretrizes para reformar a economia desses países. Os instrumentos do Consenso de Washington são:

[...] a disciplina fiscal, a prioridade do gasto público para educação e saúde, a reforma fiscal, as taxas de juros positivas geradas no mercado, o câmbio competitivo, a política comercial liberal, a abertura dos investimentos diretos estrangeiros, a privatização, a desregulamentação e, por fim, a defesa da propriedade privada (no sentido de redução do papel do Estado) (NASCIMENTO, 2003, p. 195).

Segundo com as premissas do Consenso de Washington, o Estado deveria abandonar a função de promotor do desenvolvimento, uma vez que a atuação direta dele impediria a modernização da economia (NASCIMENTO, 2003).

De acordo com Nascimento (2003), com o fim do modo de regulação fordista, buscou-se um novo modelo de acumulação capitalista capaz de promover o desenvolvimento econômico. Nos debates sobre teoria econômica, as argumentações eram pró-concorrência e pró-mercado a fim de tornar a economia mundial mais eficiente. As premissas do novo modelo de desenvolvimento que se delineavam deveriam seguir os aspectos abaixo descritos:

- a) Um processo de inovação tecnológica que ganha, cada vez mais, um caráter absolutamente estratégico na dinâmica de reprodução do capital;
- b) Um ritmo acelerado de elevação da participação do setor de “informações” em relação ao setor produtor de bens de materiais, tanto em termos de proporção do PIB como em termos de população economicamente ativa;
- c) Uma economia cada vez mais global, em que capital, força de trabalho e tecnologia assumem um contexto internacional, rompendo com antigos limites nacionais;
- d) Uma reestruturação do papel do Estado justificada, principalmente, pelas dificuldades de financiamento e
- e) Uma desregulação do mercado financeiro, o que amplia as possibilidades de valorização da riqueza pela via financeira, reduzindo a atratividade do investimento produtivo (NASCIMENTO, 2003, p. 191).

Dentro dessa perspectiva, a fim de se adequar à nova realidade, a economia brasileira precisaria passar por uma forte reestruturação, o que incluía, além da redução da atuação do Estado na promoção do desenvolvimento, outros três pontos básicos: a) controle da inflação para a retomada do crescimento econômico; b) o ajuste fiscal por si só, não é suficiente para a reestruturação do setor público, sendo necessária uma redefinição do papel do Estado na economia, onde as privatizações são fatores-chave neste processo e c) a modernização da

indústria nacional e sua inserção internacional dependem da abertura econômica (NASCIMENTO, 2003).

Collor de Melo, em sua breve e conturbada gestão como Presidente do Brasil (1990-1992), defendia a ideia de mudança. Seus objetivos eram realizar a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros e ampliar o processo de privatização das empresas estatais. A continuidade na implementação das mudanças na economia brasileira ficou a cargo de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, respectivamente.

Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil entre os anos de 1995 e 2002 e conduziu a economia brasileira segundo o receituário neoliberal que prega a participação mínima do Estado na economia. Ao assumir o governo, Fernando Henrique deixou claro seu objetivo: “de encerrar a chamada Era Vargas, referindo-se ao modelo de desenvolvimento de ISI e à prática intervencionista do Estado, e com isto dando continuidade ao projeto que, desde Collor, começara a ser implementado.” (PINHEIRO, 2010, p.60).

Na opinião de Cervo (2003), para Fernando Henrique, o Brasil inaugurava uma nova fase, e acreditava que o caminho para o seu desenvolvimento deveria passar pela abertura econômica. Os títulos de livros publicados por FHC sempre traziam expressões como: “mudam-se os tempos”, “tempos de mudança”. E tudo isso representava a “fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal, fé, sobretudo no império do mercado como indutor do desenvolvimento.” (CERVO, 2003, p. 17).

Neste contexto de reforma estatal no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo então Ministro de Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, no qual, o Estado brasileiro “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (NASCIMENTO, 2003, p. 198).

A privatização das empresas estatais foi amplamente defendida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, pois consistia em um meio de gerar recursos para o ajuste da situação fiscal do Estado, bem como pela maior capacidade de ampliação e modernização da infraestrutura pelo setor privado.

A venda das empresas estatais não significaria apenas a geração de recursos que contribuiriam diretamente para uma melhora da situação das finanças públicas, mas, sobretudo, a transferência para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas e, conseqüentemente, mais apto a investir não apenas na ampliação da capacidade dos setores de infra-estrutura, como também em sua modernização. [...] O processo de privatização deve ser visto em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado na economia, onde o Estado produtor cede cada

vez mais espaço para o Estado regulador. (GIAMBIAGI; ALEM, 1999, p. 336 apud NASCIMENTO, 2003, p. 200).

Segundo Nascimento (2003), ao privatizar algumas empresas estatais e conceder a exploração privada de alguns setores estratégicos da economia, o governo brasileiro criou agências reguladoras. A ideia por trás da criação destas agências era a de que o Estado não deixaria de atuar, mesmo com as privatizações. Ele apenas iria modificar o seu papel de provedor pelo papel de regulador da economia. Desse modo, as agências reguladoras teriam a função de aumentar a eficiência das empresas, estimular a concorrência entre elas e reduzir os efeitos anticompetitivos das empresas já estabelecidas.

A sequência lógica do processo de intervenção estatal para o modelo de regulação estatal deveria seguir a seguinte ordem: marco regulatório – criação e fortalecimento das agências reguladoras – privatizações. Entretanto, no Brasil, as prioridades foram invertidas e a regulação foi realizada da seguinte maneira: privatização – criação das agências reguladoras – marco regulatório. Dessa maneira, as agências de regulação brasileira estão sujeitas a falhas e às pressões do próprio governo porque não seguem totalmente os pressupostos da teoria da regulação que são: agência reguladora independente; impessoalidade, transparência e publicização e a busca pela eficiência alocativa e produtiva (NASCIMENTO, 2003).

Em relação à abertura econômica, Souza (2008) afirma que o objetivo da equipe econômica mentora do Plano Real, ao baixar as tarifas de importação, era inundar a economia brasileira com produtos importados, controlando a inflação, pois assim, as empresas nacionais não aumentariam os seus preços e também se tornariam mais competitivas e modernas devido à concorrência estrangeira. Entretanto, algumas empresas não resistiram à abertura econômica e enfrentaram dificuldades em produzir, tanto para o mercado interno quanto para o externo, pois durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso o Real esteve valorizado, dificultando as exportações, visto que encarecia os produtos brasileiros no exterior.

Os membros da equipe econômica Gustavo Franco e Antônio Kandir prometiam que essas dificuldades eram como as dores do parto: constituíam a transição para um novo “modelo de desenvolvimento” baseado na exportação, que viria ocupar o lugar do “modelo de substituição de importações” (SOUZA, 2008, p. 259).

Este novo modelo apresentado não guardava relação com os fatos, pois, com o Real valorizado, os exportadores estavam sendo fortemente penalizados. Todavia, na opinião de Gustavo Franco e Antonio Kandir, o processo ocorreria da seguinte maneira:

[...] as importações de então se transformariam nas exportações do futuro, na medida em que se estaria importando bens de capital para ampliar e modernizar nossa

indústria, o que levaria ao aumento da produtividade e, por conseguinte, da competitividade externa (SOUZA, 2008, p. 259).

Além da realização da abertura econômica pelo governo brasileiro, após uma série de planos fracassados, a estabilização dos preços foi alcançada em 1994 com a implantação do Plano Real. Esse plano foi derivado do Programa de Ação Imediata (PAI) formulado por Fernando Henrique Cardoso, na época ministro da Fazenda.

A política econômica do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) deu absoluta ênfase à consolidação do ambiente de estabilidade de preços. Durante todo o período, foi mantido um regime cambial semifixo, baseado na administração de estreitas bandas de flutuação (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003, p.196).

De acordo com Franco (1996), o governo inaugurava um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil ao estimular a abertura econômica e ao controlar a inflação através do Plano Real. Para o autor, a ação conjunta destes dois fatores ampliaria a competitividade da economia brasileira, favorecendo assim, o crescimento, a distribuição de renda e a competitividade.

Quando isso ocorre, a empresa pode, ao mesmo tempo, aumentar salário, reduzir custo e reduzir preço, ou seja, transferir o aumento de produtividade em parte para salários, em parte para o consumidor e em parte para si própria [...] a experiência do Real é emblemática: verificam-se, simultaneamente uma inequívoca melhoria nos salários e na distribuição de renda, crescimento (que só não foi maior por influência da política monetária restritiva e do desequilíbrio fiscal residual) e manutenção do crescimento das exportações ao tempo em que a inflação manteve-se em queda (FRANCO, 1996, p. 17).

Para o crescimento econômico do Brasil, as taxas elevadas de produtividade representam uma verdadeira novidade. As diferenças em relação ao modelo da substituição das importações (ISI) dentro do contexto do Estado desenvolvimentista podem ser vistas em três níveis: o crescimento agora é induzido pela oferta e no modelo desenvolvimentista era realizado pelo investimento público (Keynesiano); o aumento da produtividade reflete em aumentos de salários, enquanto que no desenvolvimentismo os fundos como FGTS, PIS-PASEP e a inflação criavam a ideia de “poupança forçada” e a maior eficiência das empresas beneficia o consumidor ao reduzir os preços (viés deflacionista) e a geração de grandes lucros para investimento é controlada por meio da competição estrangeira (FRANCO, 1996).

De acordo com Franco (1996), na América Latina e no Brasil, durante o período de industrialização por substituição de importações, predominou a ideia de que a adoção deste modelo seria a alternativa ideal para reduzir a vulnerabilidade externa da economia, ou seja, a

fragilidade a choques externos. Entretanto, a realidade mostra que as décadas de 70 e 80, durante os anos da industrialização por substituição de importações, a economia brasileira sofreu com as consequências do aumento da vulnerabilidade externa.

Na opinião de Franco (1996), existem evidências de que a abertura econômica pode sim trazer benefícios que contribuam para reduzir a vulnerabilidade externa de um país, pois “quanto mais fechada a economia mais difícil é fazer “ajustamento externo” e mais propensa à instabilidade macroeconômica a economia deverá ser.” (FRANCO, 1996, p.34). O mesmo autor também recorda que, para que o crescimento econômico não seja prejudicado pela vulnerabilidade externa, a economia brasileira deverá atingir níveis maiores de abertura.

Ainda de acordo com Franco (1996), a austeridade fiscal pode auxiliar no desenvolvimento de um país. Para o autor, o governo deve obedecer alguns princípios básicos de equilíbrio fiscal e monetário para proporcionar um ambiente macroeconômico estável que favoreça o investimento privado. Contudo, historicamente, as políticas de desenvolvimento têm fomentado o gasto público e, quando o governo adota cortes (austeridade fiscal), associa-se tal medida com a recessão e com a negação ao desenvolvimentismo.

Franco (1996) ressalta que o mesmo tipo de “chavão clássico” ocorre em relação à abertura econômica. Ao confrontar os benefícios da abertura econômica com os benefícios da autossuficiência gerada pelo processo de substituição de importações, a crítica recai sobre o aumento da vulnerabilidade externa e a consequente crise cambial.

Neste novo modelo de desenvolvimento, o crescimento será alcançado através do aumento da produtividade, e este não mais incentivado pelas ações do governo, que se torna coadjuvante no processo produtivo, mas sim pelas ações da iniciativa privada, incentivada por um cenário macroeconômico mais estável (FRANCO, 1996).

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o sucesso do Plano Real necessitou da adoção das políticas de valorização cambial, elevação das taxas de juros e aumento dos desequilíbrios nas contas fiscais. A combinação dessas políticas macroeconômicas causou, posteriormente, aumento da vulnerabilidade externa, deterioração das finanças públicas e baixas taxas de crescimento (SOUZA, 2008).

O aumento da vulnerabilidade externa no primeiro mandato de Fernando Henrique pode ser explicado pela valorização do Real, que acarretou o aumento das importações e a redução das exportações e também pelo aumento da taxa de juros para sustentar a entrada de capital externo de curto prazo (especulativo) para o fechamento das contas externas do país, o que prejudicou os investimentos produtivos. O capital especulativo é um capital internacional volátil que busca auferir maior retorno financeiro no curto prazo com menor risco. As crises

mexicana, asiática e russa foram fatores externos que contribuíram para agravar a vulnerabilidade do primeiro mandato de FHC.

O segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002) foi caracterizado pela adoção do regime de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, resultando na repetição dos mesmos problemas do mandato anterior, exceto a geração de saldos superavitários na balança comercial brasileira, graças à desvalorização do Real.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a sobrevalorização do Real prejudicou os setores exportadores. No entanto, em 1999, com a desvalorização do Real e a adoção do câmbio flutuante, houve um aumento das exportações e, devido ao baixo crescimento econômico, ocorreu uma redução das importações. A soma destes fatores resultou no fechamento positivo da balança comercial, contribuindo para a redução dos déficits em transações correntes e uma redução da vulnerabilidade externa no final do segundo mandato.

A economia na gestão Fernando Henrique também foi atingida por fatores externos que acabaram prejudicando o seu curso normal. As crises mexicana, asiática e russa despertaram certa desconfiança nos investidores estrangeiros fazendo-os retirar seus capitais do Brasil, o que acabou revelando a fragilidade de um modelo econômico baseado no elevado grau de dependência do capital externo desenhado a partir da abertura financeira.

Os especuladores internacionais aplicam seus recursos em vários “mercados”, eufemismo que usam para designar as nações. Quando a economia de uma dessas nações entra em colapso, acarretando-lhes prejuízos, eles tentam compensá-los desfazendo-se de títulos que têm em outros países. E, neste caso, serão afetados os países que, por terem suas contas externas deficitárias, estão dependendo desses capitais (SOUZA, 2008, p. 251).

Nesse contexto, a economia brasileira passava por problemas e o agravamento da crise mundial só os fez aumentar. A saída brasileira foi recorrer a empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e aos credores internacionais. O primeiro acordo foi realizado com o FMI em 1998 com um aporte de US\$ 41 bilhões. O segundo acordo aconteceu em 2001 com um aporte de US\$ 13,8 bilhões. E por fim, o terceiro acordo, no valor de US\$ 30 bilhões, sendo creditados US\$ 6 bilhões em 2002, e a diferença de US\$ 24 bilhões em 2003 (SOUZA, 2008).

## 2.4 O Estado Novo-Desenvolvimentista

Luiz Inácio Lula da Silva governou o Brasil entre os anos de 2003 e 2010, e sua vitória expressou o sentimento de mudança que o povo brasileiro estava buscando. “Sua eleição, por sua vez, contribuiu significativamente para elevar a autoestima do conjunto do povo brasileiro.” (SOUZA, 2008, p. 288).

Apesar de ter realizado algumas mudanças na área econômica e na política externa, Lula da Silva não rompeu com a chamada “herança maldita” da gestão Fernando Henrique Cardoso, subordinando-se a ela. O então presidente e sua equipe optaram por controlar a inflação através do Sistema de Metas de Inflação e decidiram renovar por dois anos o acordo firmado com o FMI. No ano de 2005, o Brasil quitou a sua dívida com o FMI com dois anos de antecedência.

Contrariando as expectativas otimistas da época, o primeiro mandato do Presidente Lula não rompeu com o neoliberalismo, repetindo fielmente as linhas básicas de política econômica do seu antecessor, com iguais resultados em termos de baixo incremento do PIB. Chegou-se, sem dúvida, a anunciar uma política industrial, algo absolutamente inadmissível no governo FHC. Esta, contudo, jamais foi implementada, por entrar em conflito com a absoluta prioridade concedida à estabilidade monetária (MAGALHÃES et al, 2010, p. 21).

De acordo com Magalhães et al (2010), existe um consenso entre os economistas de que o desempenho econômico do governo Lula da Silva apresentou resultados gerais mais satisfatórios do que os produzidos no governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente em seu segundo mandato. E, conforme a posição política destes economistas, eles tendem a evidenciar ou criticar os resultados obtidos por Lula da Silva.

O governo Lula e seus aliados defendem que houve uma ruptura com a política econômica de Fernando Henrique Cardoso a partir do segundo mandato de Lula. A princípio, no primeiro mandato, Lula teve de administrar a “herança maldita”, e já no segundo mandato, especialmente a partir dos anos de 2006 e 2007, o Brasil entrou em um “ciclo virtuoso de crescimento econômico.” (MAGALHÃES et al, 2010, p.36). Os autores também afirmam que a nova fase foi impulsionada pelos seguintes fatores: o Estado brasileiro retomou o processo de condução da economia à medida que aumentou os investimentos das empresas estatais e induziu os investimentos das empresas privadas; as políticas como o aumento da oferta de crédito, os aumentos reais do salário mínimo e o Bolsa Família ocasionaram distribuição de renda e aumento do consumo interno, que refletiu no crescimento econômico; e o governo Lula, ao reorientar a política externa (especialmente a política de comércio exterior)

possibilitou a ampliação e diversificação das exportações brasileiras (natureza e destino dos produtos).

Resumidamente, para o governo Lula e seus aliados, “o “novo momento” teria sido, fundamentalmente, mérito e resultado da nova política econômica adotada, que, adicionalmente, também expressou uma redefinição do modelo econômico anterior.” (MAGALHÃES et al, 2010, p. 36).

Contrários a essa visão, os opositores do governo Lula defendem que o “novo momento” está totalmente relacionado com ações tomadas nas duas gestões anteriores à dele, conforme destaca Magalhães et al (2010): consequência das reformas de orientação neoliberal realizadas por Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso nos anos 90 e maturação da política macroeconômica adotada após 1999 (metas de inflação, superávits fiscais e câmbio flutuante); o capitalismo brasileiro se tornou mais competitivo, em virtude da adoção das políticas neoliberais e da nova política econômica e; Lula da Silva, em sua gestão, beneficiou-se com o novo ciclo de expansão da economia mundial que ocorreu entre 2003 e 2008.

Em síntese, para os opositores do governo Lula, “a manutenção das reformas neoliberais e da mesma política macroeconômica, associadas a um novo ciclo da economia mundial, teria permitido um desempenho melhor da economia brasileira.” (MAGALHÃES et al, 2010, p. 36).

É importante destacar que o governo Lula da Silva teve de enfrentar a crise econômica internacional de 2008. Embora ela tenha atingido mais fortemente os países industrializados, alguns setores da indústria brasileira acumularam grandes perdas durante este período. Mesmo assim, pode-se afirmar que o Brasil reagiu bem à crise, pois o Estado interferiu, reduzindo os juros e aumentando a oferta de crédito para estimular o consumo interno.

Apesar da manutenção das políticas macroeconômicas adotadas durante o período FHC, a partir do governo Lula, o Estado brasileiro não mais está restrito a garantir a estabilidade econômica, voltando a atuar de forma a promover o interesse nacional, de maneira que economistas brasileiros (João Sicsú e Luiz Carlos Bresser-Pereira) referem-se ao período como “Novo-Desenvolvimentismo”.

### **2.4.1 A Teoria Novo-Desenvolvimentista**

O Novo-Desenvolvimentismo propõe uma estratégia de desenvolvimento mais moderna e adaptada à nova realidade da globalização e da revolução tecnológica, e por isso, diferente daquela do nacional-desenvolvimentismo. Além disso, o Novo-Desenvolvimentismo

deseja romper com o neoliberalismo, advogando em favor de novas políticas fiscais, cambiais e monetárias, subordinadas a um projeto nacional do Estado brasileiro, pois, segundo o Novo-Desenvolvimentismo, o neoliberalismo impede o Estado de atuar de forma soberana e também prejudica o desenvolvimento do Brasil ao buscar apenas a estabilidade monetária (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Os autores Sicsú, Paula e Michel apoiaram seus estudos sobre o Novo-Desenvolvimentismo em duas diferentes referências teóricas: a primeira, nos estudos econômicos de Keynes, Davidson e Stiglitz, que defendem a ação conjunta na economia entre o mercado e o Estado, enquanto que a segunda referência vem do neoestruturalismo cepalino, representado por Nakano, Fajnzylber e Bresser-Pereira, que defendem a equidade social e a competitividade internacional com incorporação do progresso técnico (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Os pilares do Novo-Desenvolvimentismo, segundo Sicsú, Paula e Michel (2007), devem ser formados por um Estado forte que faça florescer um mercado igualmente forte:

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

Segundo Moraes e Saad-Filho (2011), os autores acima mencionados rejeitam as ideias neoliberais, nas quais o mercado determina as regras do jogo, e defendem a ideia de um Estado forte com capacidade de regular os mercados, ao mesmo tempo em que disponibiliza oportunidades para consumidores e produtores, para empresas pequenas e grandes, situação esta que só será permitida por uma regulação do Estado. Ao contrário da doutrina neoliberal, que tem como objetivo a busca da estabilidade monetária, as políticas econômicas do Novo-Desenvolvimentismo buscam a estabilidade macroeconômica, onde o Estado pode operar instrumentos como o câmbio, taxa de juros, salários, dentre outros, de forma que o investimento privado seja estimulado.

O Novo-Desenvolvimentismo no Brasil resgatou a ideia de projeto nacional de desenvolvimento. De acordo com Sicsú, Paula e Michel, para se desenvolver nos moldes dos países desenvolvidos e dos países do leste asiático, o Brasil deverá resgatar o “sentimento de nação”, aproveitando as oportunidades entre os mercados nacionais e internacionais trazidas

pela globalização, como ganhos em conhecimento, empregos, divisas para o país, dentre outros (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Para Bresser-Pereira, o Novo-Desenvolvimentismo representa um “terceiro discurso”, ou seja, uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativo às ideias ortodoxas convencionais e ao “populismo” da América Latina. “Essa nova estratégia seria também uma retomada da ideia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina.” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 514).

Bresser-Pereira (2006 apud MORAIS; SAAD-FILHO, 2011) compartilha da opinião de Sicsú, Paula e Michel sobre a importância da competitividade para o desenvolvimento de um país, e enfatiza a importância da adoção de um modelo econômico brasileiro voltado para as exportações nos moldes dos países do Leste Asiático, ao mesmo tempo em que refuta o protecionismo exagerado e o crescimento via gastos públicos descontrolados.

O Novo-Desenvolvimentismo não contempla um importante pilar do estruturalismo cepalino: a ampliação do mercado interno. Entretanto, supre-o pela grande ênfase dada ao comércio exterior e à competitividade internacional. Desta maneira, a teoria Novo-Desenvolvimentista é semelhante ao pensamento neoestruturalista da Cepal da década de 1990 (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Importante acrescentar que esta não é a única visão sobre a teoria Novo-Desenvolvimentista. Economistas da Unicamp também estudam o tema e ainda existem divergências sobre o assunto.

As diferenças entre a ortodoxia convencional e o Novo-Desenvolvimentismo, em relação ao tripé do desenvolvimento econômico, estão descritas no quadro abaixo:

**Quadro 1- Diferenças entre a Ortodoxia convencional e o Novo-Desenvolvimentismo.**

<b>“Ortodoxia convencional”:</b>	<b>“Novo-desenvolvimentismo”:</b>
Um país irá se desenvolver impelido pelas forças do mercado, desde que:	Um país se desenvolverá aproveitando as forças do mercado, desde que:
(1) mantenha a inflação e as contas públicas sob controle;	(1) mantenha a “estabilidade macroeconômica”,
(2) faça reformas microeconômicas orientadas para o mercado;	(2) conte com instituições gerais que fortaleçam o Estado e o mercado e com um conjunto de políticas econômicas que constituam uma estratégia nacional de desenvolvimento;
(3) obtenha poupança externa para financiar seu desenvolvimento, dada a falta de poupança interna.	(3) seja capaz de promover a poupança interna, o investimento e a inovação empresarial.

Fonte: (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 515).

Conforme Bresser-Pereira (2006 apud MORAIS; SAAD-FILHO, 2011), para atingir seus três objetivos, o Novo-Desenvolvimentismo precisa adotar as seguintes premissas:

(a) controlar as despesas e dos déficits do governo, logrando uma poupança pública para financiar o investimento estatal; dotar o Banco Central de um duplo mandato, adicionando ao controle da inflação o equilíbrio do balanço de pagamentos, e empregando, para tanto, dois instrumentos, a taxa de juros e a taxa cambial; e (c) administrar a taxa de câmbio de modo a dar competitividade às exportações e controlar as importações; os controles de capitais serão impostos quando necessário (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 515).

De acordo com Moraes e Saad-Filho (2011), o fraco desempenho da economia brasileira no primeiro mandato de Lula da Silva fez renascer o debate entre a visão neoliberal e a visão desenvolvimentista. Esse debate foi levado adiante pela nova equipe econômica que assumiu o governo (equipe simpática ao desenvolvimentismo), e, a partir de 2006, houve uma “inflexão” da política econômica brasileira, quando as ideias do Novo-Desenvolvimentismo foram colocadas em prática. Além das políticas econômicas neoliberais, que se mantiveram intactas até o final de 2010, o governo passou a praticar de forma complementar algumas políticas desenvolvimentistas como, por exemplo:

[1] adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOZA E SOUZA, 2010, p. 69-70 apud MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 517).

A partir da “inflexão” da política econômica, a economia brasileira apresentou resultados significativos no aumento do PIB, na distribuição de renda, na redução da pobreza e no fortalecimento de empresas privadas e estatais nacionais. Muitas das características introduzidas pela inflexão da política econômica guardam relação com a teoria Novo-Desenvolvimentista. Todavia, economistas como Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza discordam deste ponto de vista e caracterizam as mudanças realizadas na política econômica como “neoliberais” e “desenvolvimentistas”.

A “inflexão” ocorrida na política econômica brasileira no segundo mandato de Lula da Silva também pode ser designada como “híbrida”, pois contemplou políticas macroeconômicas que visavam à estabilidade monetária com políticas voltadas à equidade social e ao desenvolvimento econômico por meio de um Estado mais ativo. É importante destacar que, a despeito do antagonismo entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, a economia brasileira apresentou resultados inesperados e favoráveis com a convivência dessas

duas políticas, como a distribuição de renda, o crescimento econômico e a melhora da posição do Brasil na economia mundial (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

A mudança mais significativa, quando da adoção de políticas desenvolvimentistas no segundo mandato de Lula da Silva, foi o retorno do Estado na condução da economia, que voltou a atuar em diversas frentes:

(a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.520).

Uma explicação possível para o bom desempenho da economia brasileira seria o ciclo de liquidez internacional de 2003 a 2008. Porém, como defendem Barboza e Souza (2010 apud MORAIS; SAAD-FILHO, 2011), esta explicação não é suficiente, pois a política híbrida alcançou bons resultados mesmo com a crise de 2008, momento em que o Estado aprofundou seu ativismo. Outro estudo sugere que a melhora nos indicadores econômicos brasileiros se deve ao imaginário da equipe econômica de Lula da Silva “que soube aproveitar as brechas surgidas na ortodoxia devido ao declínio do consenso neoliberal, e a rápida melhoria dos indicadores de emprego, renda e investimento devido às iniciativas desenvolvimentistas.” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 525).

Os autores afirmam que o sucesso que esta política econômica híbrida obteve no governo Lula da Silva não é garantia de sucesso para futuro, pois o Brasil ainda enfrenta os problemas decorrentes da manutenção de políticas macroeconômicas neoliberais.

## **2.5 O Estado Brasileiro e os mecanismos de Inserção Internacional**

As empresas multinacionais são consideradas, por grande parte da literatura econômica, como sendo um motor fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico capitalista dentro de um país. Essas empresas atuam por meio da transferência de riquezas, exploração de recursos e inovações tecnológicas sempre em busca de lucros. As grandes multinacionais contam com o suporte de um Estado forte, que tem a capacidade de

financiar e estruturar o campo político e jurídico, para que elas atuem de forma eficiente dentro e fora do país (GARCIA, 2011).

O estudo sobre a internacionalização de empresas nos “países emergentes” ainda é bastante novo, mas vem ganhando destaque devido à ascensão política e econômica destes países na ordem mundial. No Brasil, o caminho para a intensificação da internacionalização de empresas foi sedimentado nos anos 1990 devido à abertura econômica realizada por Fernando Henrique Cardoso, quando houve a liberalização dos fluxos de capitais, a privatização das estatais e a liberalização das importações. Desta maneira, as empresas brasileiras enfrentaram uma concorrência internacional acirrada e a internacionalização foi vista como uma alternativa para evitar uma falência ou uma incorporação por empresas maiores.

Segundo Garcia (2011), a atual Presidente Dilma Rousseff, em 2007, quando ainda ocupava o cargo de ministra da Casa Civil, afirmou que o governo federal apoiava a expansão e internacionalização de empresas brasileiras privadas e públicas, como parte do projeto de desenvolvimento baseado em uma maior inserção internacional da economia brasileira.

Existe uma relação íntima entre setor público e setor privado. [...] uma relação de parceria, de cooperação, de apoio do governo às suas empresas, sejam privadas nacionais ou estrangeiras. [...] Vamos entrar numa fase de internacionalização de parte das nossas grandes empresas e isso é um trunfo para o país. Todos os países que tiveram desenvolvimento sólido conseguiram estabelecer uma aliança, uma parceria entre Estado e setor privado [...]. Você precisa ter o capitalista (VALOR ECONÔMICO, 2007, apud GARCIA, 2011, p. 9).

De acordo com Sennes e Mendes (2009 apud GARCIA, 2011), o Estado brasileiro apoia o desenvolvimento das empresas multinacionais por meio da política externa e da política de crédito. A política externa brasileira foi colocada a serviço do desenvolvimento do país e desenvolve um trabalho em conjunto com a Agência Brasileira de Promoção à Exportação e Investimentos (Apex), realizando a promoção comercial dos produtos nacionais nos consulados e embaixadas no exterior. A política de crédito para internacionalização de empresas brasileiras é realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que possui linhas de financiamento específicas para esta modalidade.

### **3. A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA ATRAVÉS DA POLÍTICA EXTERNA**

#### **3.1 A inserção internacional brasileira através da política externa no contexto da autonomia pela participação**

A política externa é uma política pública que visa defender os interesses de uma nação em relação a outras nações do mundo. A política externa de um país trata de temas como segurança nacional, direitos humanos e sociais, investimentos, meio ambiente, comércio internacional, tecnologia, competitividade, dentre outros. De acordo com Lacerda (2007), a política externa (mais especificamente a política econômica externa), quando utilizada de maneira eficiente, pode ajudar a promover o desenvolvimento econômico de um país. Ainda de acordo com o autor, o maior desafio do Brasil é aumentar a inserção externa, através do aumento do comércio internacional, das transferências de tecnologia, do ingresso de investimentos externos no Brasil e de investimentos do Brasil no exterior.

A forma de condução da política externa brasileira durante o Estado desenvolvimentista (exceto no governo Castelo Branco) foi chamada de “autonomia pela distância”, devido “ao distanciamento em relação aos centros de poder internacionais” (AMADO, 1982 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Valdez (2011) explica que até o ano de 1989, o Brasil buscava atrair capitais externos, mas, ao mesmo tempo, buscava garantir a sua autonomia nacional para acelerar e promover o crescimento, distanciando-se dos regimes internacionais.

A passagem da atuação do Estado Desenvolvimentista para o Regulador também provocou alteração na forma de condução da política externa brasileira, a qual passou da “autonomia pela distância” para a “autonomia pela participação”. A autonomia pela participação exprime a ideia de participar das decisões internacionais, ou seja, “por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem a tradição diplomática brasileira” (FONSECA JR., 1998, p. 368 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 286).

A “autonomia pela participação” foi consolidada em 1994 com a assinatura da Ata de Marrakesh, que criou a Organização Mundial do Comércio, e com a participação na Cúpula de Miami.

A decisão final de assinar a Ata de Marrakesh, que criou a OMC, em meados de 1994, a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994 e a participação na Cúpula de Miami, também em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foram ações que consolidaram a estratégia

da "autonomia pela participação" (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004, p. 34 apud VIGEVANI; CEPALUNI 2007, p.288).

De acordo com Vaz (2003), devido ao desempenho econômico insatisfatório de seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso decidiu usar em seu segundo mandato a diplomacia como instrumento de promoção do desenvolvimento e passou a atuar em três frentes: a) a definição de um projeto regional brasileiro; b) a obtenção de melhores condições de acesso e abertura de novos mercados e c) a construção de novas parcerias internacionais.

A definição de um projeto regional brasileiro foi buscada através da primeira reunião de Presidentes da América do Sul realizada no ano de 2000, que buscou definir os principais eixos de integração sul-americana. A busca por este projeto de integração tentou suprir uma lacuna deixada pelo MERCOSUL, que passava por uma crise, em razão de suas inconsistências e das dificuldades econômicas de seus membros, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A política comercial precisou ser revista, pois a economia brasileira precisava diminuir o elevado déficit em transações correntes e isso só seria possível no curto prazo gerando superávits comerciais. A economia brasileira revelava a grande dependência e vulnerabilidade frente ao fluxo de investimento estrangeiro direto que cada vez mais se reduzia. Em meio a este cenário, a diplomacia comercial brasileira concentrou sua energia na abertura de novos mercados consumidores e na busca pela melhora ao acesso de seus principais mercados de exportação. Foram então abertas três frentes de negociação para aumentar a geração de superávits comerciais, sendo elas: o Brasil priorizou as relações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e participou de forma ativa na rodada de Doha em 2001; a multipolaridade foi buscada por meio das negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia, que representavam possibilidades políticas e econômicas para o MERCOSUL, e a atuação defensiva do Brasil com relação à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) nos moldes do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), na qual, os Estados Unidos, de certa forma, infringiam as normas multilaterais de comércio.

A construção de novas parcerias internacionais objetivava defender os interesses do Brasil. Sendo assim, o governo brasileiro tentava resistir às pressões do governo dos Estados Unidos para a formação da ALCA, enquanto realizava negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia, tentando barganhar os benefícios que ambas as relações pudessem trazer para a economia brasileira. Ao mesmo tempo, a diplomacia comercial brasileira mantinha uma

postura mais assertiva em busca dos interesses políticos e econômicos dos países emergentes, estreitando o relacionamento com China, Índia, Rússia e África do Sul, no intuito de:

[...] explorar novos mercados, obter ganhos comerciais, atenuando os custos políticos e econômicos, dos entraves observados nas instâncias formais de negociação comercial. Coadunava-se também com a necessidade de construir alianças e arregimentar apoios em benefício de causas do mundo em desenvolvimento, do fortalecimento do multilateralismo e do favorecimento à multipolaridade (VAZ, 2003, p. 4).

O aumento do relacionamento do Brasil com os países emergentes resultou no aumento do comércio com a China e na cooperação em diversas áreas, como a aeroespacial. A África do Sul e a Índia revelaram-se parceiros importantes para o Brasil nas discussões da OMC sobre a quebra de patentes de medicamentos para uso público e também nas questões agrícolas. As relações entre Brasil e Rússia também avançaram, porém, em menor proporção do que com os demais países emergentes (VAZ, 2003).

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 ocorridos nos Estados Unidos afetaram praticamente todas as ações realizadas pela diplomacia comercial brasileira, uma vez que o cenário de instabilidade gerado pelos atentados fez o governo brasileiro redirecionar o foco da política externa para as questões de segurança no plano interamericano.

É possível perceber que Fernando Henrique Cardoso procurou utilizar a política externa como uma forma de alcançar o crescimento econômico, pois o Presidente “terminou por concentrar-se em vertentes que, por sua vez, relacionavam-se com interesses e considerações de ordem preponderantemente econômica, âmbito no qual identificavam-se os principais desafios à estabilidade e à governabilidade.” (VAZ, 2003, p. 6).

Na opinião de Cervo (2003), duas ideias-força do desenvolvimentismo foram esterilizadas pelos dirigentes neoliberais: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Esses dirigentes acreditavam que o Brasil não poderia almejar um projeto nacional de desenvolvimento, pois isto era um direito reservado apenas às grandes potências. Os interesses nacionais deveriam estar subordinados à chamada governança global e respeitar a organização multilateral nas relações internacionais. Além disso, a política externa passou a ser tratada com descaso, deixando de lado a busca por interesses concretos. Refletindo a adoção dessa postura, no cenário externo estava o fato de que o Itamaraty trocava de ministro toda vez que houvesse o perigo de ser alterado o modelo de gestão que imperava.

Os resultados da atuação do Estado neoliberal na economia brasileira foram diversos, gerando aspectos positivos e negativos. O efeito positivo, segundo Cervo (2003), consiste no choque da abertura econômica sofrido pelos empresários brasileiros do setor privado e

público, acostumados ao protecionismo do modelo desenvolvimentista. Os empresários tiveram de modernizar suas plantas industriais e métodos de produção para fazer frente à inundação de produtos estrangeiros, fato este que tornou a indústria brasileira mais competitiva e moderna.

Quanto aos efeitos negativos, podem ser descritos: o aprofundamento de dependências estruturais e o regresso histórico. Novamente promovidas, as dependências empresarial, tecnológica e financeira fizeram a vulnerabilidade externa aumentar em níveis extremos e, ao estimular a economia ao retorno do modelo primário exportador, sugeria, desse modo, uma regressão ao século XIX, no qual prevaleceu a ideologia liberal-conservadora.

Com a posse de Lula da Silva, as ações iniciadas por Fernando Henrique Cardoso para melhorar a inserção externa brasileira serão aprofundadas e melhoradas.

### **3.2 A inserção internacional brasileira através da política externa no contexto da autonomia pela diversificação**

De acordo com Cervo e Bueno (2011), na entrada do novo milênio foi possível observar uma grande mudança em relação à adoção do receituário neoliberal entre os atores das relações internacionais, como por exemplo, o recuo da doutrina neoliberal nos países periféricos.

Lula da Silva deixou claro, no Fórum Econômico Mundial em Davos na Suíça no ano de 2003, que não daria continuidade ao modelo anterior, o qual se sujeitava ao receituário neoliberal. “Lula deixa clara sua discordância diante do modelo neoliberal, que vê como uma ode ao *deus-mercado*.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 529). Compartilhando da opinião do Presidente, Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva, afirmou em discurso que “a *fé cega* na abertura dos mercados e na *retração* do Estado é incapaz de induzir o desenvolvimento e a igualdade entre as nações.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 529).

No entanto, Lula da Silva, para vencer as eleições para Presidente da República do Brasil, escreveu a “Carta ao Povo Brasileiro”, onde explicava que, se fosse eleito, se comprometeria em honrar os compromissos assumidos por Fernando Henrique Cardoso com o FMI e daria continuidade à política monetária vigente. Essa atitude foi tomada para tranquilizar os investidores internacionais que aplicavam seus recursos no Brasil e estavam inseguros com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder.

Na entrada do século XXI, as nações emergentes como China, Índia, Brasil e Rússia ganham destaque no cenário mundial e buscam participar das decisões internacionais em âmbito político e econômico, debatendo temas como comércio internacional, segurança, crise financeira, direitos humanos, dentre outros, tornando-se necessário o fortalecimento do Estado e a formação de alianças com outros países com interesses semelhantes. Cervo e Bueno (2011, p. 528) explicam que “o propósito de democratizar a globalização e distribuir os benefícios da ordem internacional requisita o reforço do Estado como negociador e o sustento logístico dos interesses nacionais e alianças com países emergentes de idênticos objetivos”.

Quando de sua posse, Lula da Silva encontrou um país com uma economia mais moderna e competitiva, devido ao processo de abertura realizado no governo Fernando Henrique Cardoso. Desse modo, o Presidente Lula da Silva aproveitou a situação e com o apoio de sua base aliada implantou um novo modelo de inserção internacional para o país. Ele “deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si à busca de seu destino, tendo, porém, o apoio de seus governos, convertidos em agentes logísticos.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 526). Na gestão atual procurou-se equalizar os objetivos dos vários segmentos da economia em busca do interesse nacional.

É significativa a mudança na condução da política exterior adotada por Lula da Silva durante o Estado Novo-Desenvolvimentista. Nele, segundo Cervo e Bueno (2011), a política externa recheou de interesse nacional a ação externa e a diplomacia, sustentou a tradição de mantê-la como política de Estado, preservando valores, padrões e interesses historicamente voltados à industrialização do país e à manutenção da harmonia entre sociedade e Estado. Além disso, o Brasil aumentou em mais de 30 % o número de países com representação diplomática e teve forte presença nos órgãos de negociação multilateral.

Lula da Silva introduziu na política externa a ideia de “autonomia pela diversificação” em substituição da ideia de “autonomia pela participação” de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso. Na prática, essa mudança pode ser observada pela formação de alianças e coalizões durante seu governo para fazer frente aos países do Norte, enquanto que, no plano comercial, procurou diversificar os parceiros e promover o Brasil. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007)

[...] Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de "autonomia pela diversificação", enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do

país e consolidando mudanças de programa na política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

A vitória de Lula da Silva expressou o desejo de mudança do povo brasileiro. Essa mudança também foi estendida para a política externa, que passou por um processo de revisão de prioridades e objetivos em seu governo. Dentre as mudanças, destacam-se:

(i) subordinação direta da política externa aos ditames do desenvolvimento, este orientado por uma perspectiva humanista; (ii) na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; (iii) na centralidade e apoio ao comércio exterior como ferramenta essencial ao desenvolvimento econômico e para a redução das vulnerabilidades externas do País; (iv) no engajamento na construção de alianças e parcerias nos planos regional e global simultaneamente, em prol de objetivos e causas identificadas com a necessidade do desenvolvimento econômico e social; e, por fim, como traço efetivamente distinto, (v) com a atuação decidida em prol da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e equitativa entre as nações (VAZ, 2003, p. 8).

Em contrapartida, Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que Lula da Silva não alterou as metas da política externa brasileira de forma significativa; apenas realizou ajustes ou mudanças de programa para atingir o seu objetivo de buscar novas formas de inserção internacional.

Na área externa, o novo Presidente buscou negociações comerciais e coordenação política com os países em desenvolvimento e os chamados “emergentes”, como África do Sul, Índia, China e Rússia, além de ampliar as relações com a América do Sul. Também formou várias coalizões como G-3 ou IBAS, G-20, dentre outros.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), apesar dos ensaios de cooperação Sul-Sul realizados por Fernando Henrique Cardoso, esta parceria só foi institucionalizada na gestão Lula da Silva. A Declaração de Brasília de 06 de junho de 2003 deu origem ao IBAS ou G-3, uma parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, que tem como objetivo tratar de temas como: comércio exterior, segurança internacional, incentivo ao turismo, cooperação tecnológica, dentre outros.

Seguindo adiante com a firmação de parcerias com outros países como IBAS ou G-3, o Brasil apoiou a formação do G-20. Esse último surgiu na Conferência Ministerial de Cancun, em 2003, e é formado por um grupo de países que lutam contra o fornecimento de subsídios internos para a produção agrícola exportável e por um acesso mais facilitado aos mercados europeu e norte-americano.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), na gestão Lula da Silva também foi dada atenção às relações com o continente Africano (especialmente nos países lusofalantes) tanto em aspectos culturais quanto econômicos. A partir da posse de Lula da Silva, as relações do

Brasil com os Estados Unidos foram regidas pelo princípio da não exclusividade e pela busca do multilateralismo:

O critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade. Esse país continuou sendo o mais poderoso do mundo contemporâneo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorado na administração George W. Bush – como fazem outros países aliados dos Estados Unidos, inclusive na América Latina – e na perspectiva de consolidação do país como global trader, idéia tradicional da política exterior (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 306).

Um estudo realizado por Vigevani e Cepaluni (2007), baseado no modelo de Hermann (1990) para identificar mudanças na condução da política exterior brasileira da gestão Fernando Henrique Cardoso para a gestão Lula da Silva, apontou os choques externos como principais causas da mudança:

Acreditamos que o ataque de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades advindas da Rodada Doha da OMC foram choques externos que colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos o curso do final do governo FHC, adiantando elementos de mudança que só ficariam mais claros na administração Lula da Silva. Não acreditamos, contudo, que houve uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a política externa de FHC para Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 280).

Os autores ainda afirmam que os choques externos não devem ser ignorados, pois são grandes eventos de impacto imediato, podendo causar alterações profundas na política exterior de um país.

## **4. A INSERÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA VIA EXPORTAÇÕES E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS**

### **4.1 A inserção comercial brasileira no Estado Desenvolvimentista**

O Brasil sempre sofreu as consequências da falta de financiamento interno de longo prazo, o que constituiu por sua vez um entrave ao crescimento econômico. Portanto, estimulando-se as exportações, são geradas divisas internacionais necessárias para financiar as importações sem comprometer o balanço de pagamentos no longo prazo. Sendo assim, a busca por mercados externos para os produtos brasileiros pretende alcançar o desenvolvimento nacional e também estreitar os laços com outros países, sempre buscando benefícios dessas relações.

No Brasil, a formulação da política de comércio exterior dos anos 1950 aos 1990 esteve a cargo do Banco do Brasil. Isso quer dizer que ele tinha a responsabilidade de facilitar o diálogo entre os órgãos envolvidos no comércio exterior como o Ministério da Fazenda, o Ministério das Relações Exteriores, a Presidência da República e o setor privado, e também de elaborar e implementar os subsídios, as tarifas de importação e os financiamentos para as exportações (VALDEZ, 2011).

A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A (CACEX) foi criada em 1953 no governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de substituir a antiga Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil. Suas funções se resumiam em licenciar as exportações e importações, financiar o comércio exterior do Brasil e produzir estatísticas oficiais sobre o comércio externo brasileiro. Até 1966, a CACEX era uma carteira do Banco do Brasil, estando subordinada ao Ministério da Fazenda. Porém, após este ano, foi transformada em secretaria com vínculo no Ministério da Indústria e Comércio.

De acordo com Valdez (2011), a CACEX, por ser uma instituição governamental, atuou de acordo com as normas do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), de maneira a promover as exportações ou restringir as importações de acordo com a necessidade do modelo.

De acordo com Acioly e Cintra (2010), durante o período do Estado desenvolvimentista, o Estado brasileiro desempenhou um importante papel de indutor do processo de crescimento econômico por meio da industrialização por substituição de importações, tendo conseguido diversificar o parque produtivo nacional e sua pauta de

exportações, deixando para trás a economia primário-exportadora. Entretanto, os autores afirmam que os governantes da época do desenvolvimentismo, em um primeiro momento, não reconheceram a importância do comércio exterior para o desenvolvimento do país, pois foram “subestimados os impactos estratégicos das vendas externas sobre: *i*) a obtenção de divisas e, conseqüentemente, superação da restrição externa – do ponto de vista macro; e *ii*) capacitação das firmas e aumento da competitividade – do ponto de vista micro.” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 483).

Leef (1967 apud ACIOLY; CINTRA, 2010) realizou estudos sobre a política comercial do Brasil entre os anos de 1947 e 1962 e concluiu que não foram apenas a conjuntura externa desfavorável e a taxa de câmbio que prejudicaram o desempenho das exportações brasileiras. Essas foram alvo da política de restrição das exportações (exceto exportação de café) praticadas pelo governo brasileiro. As vendas para o mercado externo só poderiam ser realizadas se internamente o mercado estivesse abastecido. Além disso, a licença para exportar poderia ser negada se a inflação estivesse em elevação.

O viés anti-exportador era aplicado pelas autoridades brasileiras encarregadas de conceder as licenças para todas as exportações, com exceção do café, durante todo esse período [1947-1962] por meio da aplicação de uma política de negar a autorização para vendas internacionais, a não ser que existisse uma clara indicação de que o mercado doméstico estava sendo “adequadamente” suprido. A regra era negar a licença se os preços internos estivessem subindo – ainda que se encontrassem em um patamar inferior ao das cotações internacionais (LEEF, 1967, p. 29 apud ACIOLY E CINTRA, 2010, p. 483).

Para Acioly e Cintra (2010), os anos entre 1947 e 1962 constituem o período da consolidação do modelo de industrialização por substituição de importações no Brasil, que coincide com um cenário interno com divisas escassas e restrita liquidez internacional. Ainda assim, não houve interesse em estimular as exportações para mudar este quadro, e a política comercial brasileira se resumiu a controlar e diminuir a compra de bens e serviços de outros países. Por outro lado, os autores recordam que dois fatores modificaram a visão sobre a importância das exportações para o desenvolvimento do país a partir de 1965: a) a política de discriminação das exportações foi sendo afrouxada aos poucos, pois entre 1957 e 1960 a fragilidade externa aumentou significativamente com o déficit em transações correntes, passando de 0,2% para 3% do PIB e b) a indústria brasileira encontrava-se bastante diversificada pelas mudanças introduzidas pelo modelo de substituição de importações.

Segundo Acioly e Cintra (2010), a primeira linha de financiamento à exportação foi criada pelo governo em 1965 com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O Finex foi uma linha de financiamento pré-embarque destinada a apoiar as exportações de bens de

capital e consumo duráveis. O Decreto-Lei nº 37, de novembro de 1966 criou o *Drawback* com o objetivo de suspender ou restituir o pagamento de impostos sobre a importação de mercadorias que, após o beneficiamento, serão exportadas. Outra novidade foi a administração da taxa de câmbio de forma mais favorável aos exportadores.

O objetivo manifesto da política de apoio às exportações montada em 1960 foi o de aumentar e diversificar as exportações, sem alterar a estrutura de barreiras às importações, que constituíam elemento central da estratégia de desenvolvimento industrial por substituições de importações (VEIGA; RIOS, 2009, p. 27 apud ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 485).

Essa afirmação de Veiga e Rios (2009 apud ACIOLY; CINTRA, 2010) reforça a ideia de que o foco da política comercial brasileira continuava sendo a substituição de importações, mesmo após a introdução de políticas de promoção às exportações, pois o *Drawback* possibilitava a compra de insumos no exterior com isenção de impostos. De acordo com o Decreto-Lei nº 37/1966, a isenção de impostos abrangeria a importação de bens que não tivessem similar nacional ou que fossem capazes de substituir o bem importado.

Os governantes do Estado Desenvolvimentista acreditavam que as exportações pouco contribuiriam para o desenvolvimento econômico e que a medida correta seria o controle das importações, pois os dirigentes brasileiros estavam influenciados pelo cenário econômico internacional da época, quando os países centrais estavam adotando políticas protecionistas na agricultura.

[...] no período pós-guerra as exportações dos países periféricos não apresentariam grande dinamismo devido às políticas dos países centrais de proteção à sua agricultura e também pela tendência do novo “centro cíclico principal”, os EUA, de exportar produtos primários maciçamente (ao contrário da Grã-Bretanha que era grande importadora) (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 4-5 apud ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 485).

Segundo Acioly e Cintra (2010), as exportações registraram um bom desempenho e cresceram 18,4% ao ano entre os anos de 1967 e 1974. O bom desempenho das exportações neste período pode ser explicado pela união de quatro fatores: a) a política de minidesvalorizações cambiais; b) o crescimento econômico mundial; c) a expansão dos incentivos fiscais e d) a evolução favorável dos termos de troca. Os autores também destacam que as importações e as exportações oscilaram significativamente depois de 1974, principalmente entre os anos de 1974 e 1979, devido aos choques do petróleo, elevando as importações drasticamente.

Os desequilíbrios macroeconômicos dos anos 1980 desestruturaram o Estado desenvolvimentista no Brasil e atingiram também a política comercial e suas políticas de

promoção às exportações. A sequência de empréstimos não pagos acumulou prejuízos que levaram à extinção do Finex em 1988, e posteriormente, em 1990, a Cacex também foi desativada.

[...] na década de 1980, a degradação da situação macroeconômica e as pressões dos principais parceiros comerciais do Brasil (especialmente os EUA) começaram a funcionar como restrições ao desempenho e à implementação da política de exportação. Diversos instrumentos de política operacionalizados a partir dos anos 1960 e 1970 foram sendo gradualmente desativados na segunda metade da década de 1980, e essa desmobilização atingiu inclusive a agência executora da política, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A (Cacex), extinta em 1990 (VEIGA; RIOS, 2009, p. 26 apud ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 486).

## **4.1.2 Antecedentes do BNDES**

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. A nova autarquia federal tinha por objetivo formular e executar a política nacional de desenvolvimento econômico. Em 1971, o BNDE passou a ser uma empresa pública, de acordo com a Lei nº 5.662. Em 1982, seu nome original foi alterado para Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para integrar as preocupações sociais à política de desenvolvimento.

Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000), em decorrência da falta de financiamento de longo prazo, historicamente, para se desenvolver, o Brasil necessitou fortemente de empréstimos externos; dos fundos de poupança compulsória - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), administrado pelo BNDES e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal. É importante destacar que o autofinanciamento tornou-se uma prática recorrente nas empresas nacionais.

De acordo com Valdez (2011), de 1952 a 1964, o BNDE financiou o desenvolvimento do setor produtivo brasileiro em áreas ligadas a transporte, siderurgia e energia e, de 1964 a 1974, os financiamentos do período priorizaram o setor privado. Entre os anos de 1974 e 1990, devido ao cenário econômico internacional desfavorável ao investimento das empresas privadas, nos anos 1980, foram aumentados os volumes de financiamento liberados pelo banco.

A gestão do BNDES nos anos de 1950 a 1970 esteve subordinada às diretrizes do governo federal, onde atuou como instituição financeira de fomento, respeitando os objetivos do modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações. Entretanto, o BNDES, nos anos 80, sofreu uma “crise de identidade” por conta do esgotamento do modelo de desenvolvimento (ISI), acompanhado do aumento da inflação e

das crises externa e fiscal, e também da emergência de ideias privatizantes e liberalizantes que ganharam espaço no BNDES (CURRALERO, 1998 apud PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000).

Será possível identificar ao longo deste trabalho que o papel exercido pelo BNDES no Estado Desenvolvimentista sofrerá mudanças no Estado Regulador, bem como no Estado Novo-Desenvolvimentista. Esse fato se deve às estratégias adotadas por cada governo em busca do desenvolvimento do Brasil e do grau de importância dado à inserção comercial internacional por estes governos.

## **4.2 A inserção comercial brasileira no Estado Regulador**

### **4.2.1 O papel do BNDES no Estado Regulador**

O BNDES, nos anos 90, manteve o mesmo padrão de financiamento do crescimento econômico adotado nos anos anteriores: empréstimos externos, recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador e recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Entretanto, com a adoção da estratégia de desenvolvimento de orientação liberal iniciada no governo de Fernando Collor de Mello e aprofundada por Fernando Henrique Cardoso, as linhas de atuação do BNDES foram redefinidas. Com a adoção da “nova estratégia de desenvolvimento”, o BNDES tornou-se gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND) que, ao lado da estabilização e da abertura econômica, constituíam os pilares deste novo modelo de desenvolvimento (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000).

Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000), a atuação do BNDES conseguiu se tornar completamente articulada dentro da nova proposta de desenvolvimento implantada por Fernando Henrique Cardoso apenas em 1994. Franco (1998) defende que o crescimento e o desenvolvimento econômico do Brasil seriam alcançados por meio da abertura econômica e da estabilização, em substituição ao modelo desenvolvimentista, viciado na proteção do mercado interno e na inflação. Ainda na opinião do autor, a abertura econômica proporcionaria à economia brasileira uma melhora do dinamismo tecnológico, que refletiria no aumento da produtividade.

[...] as privatizações, além de contribuírem para o processo de aumento geral da eficiência da economia, sinalizam novas possibilidades de investimento e atraem capitais, tanto estrangeiros como diferentes capitais nacionais, que até há pouco limitavam-se a girar na órbita especulativa. Tem início a partir daí um enorme conjunto de novos arranjos financeiros idealizados para permitir a participação conjunta de diferentes grupos de capitais na miríade de novas oportunidades de

investimento que começam a surgir (BARROS; GOLDENSTEIN, 1997, p. 29 apud PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000, p. 89).

De acordo com Prates, Cintra e Freitas (2000), o BNDES aprofundou sua função de gestor do PND após 1994, e também se tornou responsável pelo financiamento dos programas de desestatização nas esferas municipal, estadual e federal. Nos anos 90, o BNDES participou da reestruturação produtiva brasileira, quando este passou a apoiar a reestruturação da indústria; a financiar os setores de infraestrutura privatizados; a financiar e promover as exportações, e com menor ênfase, através da Bndespar, a fomentar os setores de tecnologia de ponta. Os autores afirmam que o BNDES foi utilizado no governo Fernando Henrique Cardoso como um instrumento para implementar as diretrizes da nova política econômica contida no novo modelo de desenvolvimento brasileiro.

Com relação ao financiamento da reestruturação industrial, o BNDES, após ter as normas e critérios operacionais flexibilizados, passou a financiar setores de serviços e comerciais e ampliou os empréstimos para os setores de infraestrutura. As linhas de financiamento do BNDES foram fundamentais para apoiar a reestruturação industrial em setores como têxtil, calçados e autopeças, afetados pelas mudanças introduzidas com a abertura comercial e com a estabilização. A instituição da Emenda Constitucional nº 6 acabou com a distinção entre empresa de capital estrangeiro e nacional, e o BNDES, a partir de 1995, passou a financiar empresas multinacionais, com destaque para os acentuados volumes de desembolsos para as montadoras de automóveis. Também as empresas multinacionais de concessão de serviços públicos nas áreas de telecomunicações, energia e transporte receberam empréstimos do BNDES (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000).

Os autores ainda destacam que, após o Plano Real, o BNDES passou por duas mudanças que prejudicaram o acesso às linhas de financiamento do banco pelas empresas brasileiras. A primeira delas diz respeito ao método de avaliação dos pedidos de financiamento, que começou a seguir a lógica dos bancos privados, ou seja, com um maior critério ao analisar a situação administrativa e financeira das empresas. A segunda mudança diz respeito ao custo das linhas de financiamento do BNDES, que passou a seguir a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Com a adoção da TJLP, pretendia-se diminuir o custo do financiamento interno de longo prazo. Todavia, este objetivo não foi alcançado, pois fatores externos desequilibraram seus valores, e a tendência decrescente da TJLP passou a subir após a crise da Rússia em 1998.

Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000), devido à falta de financiamento privado de longo prazo, o setor público brasileiro foi responsável pelo financiamento das atividades de

infraestrutura do país. No entanto, nos anos 90, sob a nova ótica de redução da atuação do Estado na economia e de suas dificuldades financeiras em nível municipal, estadual e federal, os projetos de infraestrutura tiveram de ser transferidos para a iniciativa privada, e cogitou-se a criação de novos tipos de financiamento. Atualmente, no Brasil, os financiamentos para infraestrutura são realizados pelas agências multilaterais de fomento e pelo BNDES, enquanto que a participação da iniciativa privada só ocorre quando ela aceita complementar um financiamento realizado por agências internacionais.

A adoção de iniciativas nas áreas de crédito e fiscal visando estimular as exportações ganhou força no Brasil a partir de 1995. A política de comércio exterior passou a ganhar importância, devido ao crescente déficit comercial, causado pelo aumento das importações e da valorização do câmbio, elementos presentes na arquitetura do Plano Real. Pelo Decreto nº 1386, de 6 de fevereiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), com a responsabilidade de executar a política de comércio exterior, visando

[...] promover o aumento da competitividade das exportações mediante a combinação de três medidas: desoneração fiscal, maior eficiência e redução do custo da infra-estrutura portuária, de comunicações e de transporte, e melhorias das condições de financiamento das exportações e da produção destinada à exportação (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000, p. 97).

O mercado de capitais no Brasil nunca apresentou um resultado muito expressivo. Esse fato se deve à falta de investidores individuais, ao número bastante reduzido de investidores institucionais e à concentração em poucos papéis. Na tentativa de reverter este quadro, o BNDES, por meio da Bndespar (sua subsidiária), buscou promover a desconcentração e o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro, através do investimento em valores mobiliários; pela organização de fundos de investimento, onde o BNDES participa como cotista; e do mercado de capitais de risco, atuando como cotista de empresas de base tecnológica ou fundos de pequenas empresas (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000).

#### **4.2.2 O apoio do BNDES e do Banco do Brasil às exportações brasileiras no Estado Regulador**

Para que um país se desenvolva, é muito importante diversificar a pauta de exportações, além de diversificar os países de destino dos produtos exportados. No primeiro caso, poderão ocorrer oscilações de preços dos produtos exportados no mercado internacional,

e, no segundo, poderão ocorrer oscilações na procura dos produtos exportados pelos países importadores.

De acordo com Valdez (2011), no Brasil, as exportações são incentivadas pelo governo federal por meio da atuação do BNDES e do Banco do Brasil. Sendo assim, de modo geral, designou-se que o BNDES realiza operações de financiamento para as empresas de grande porte, enquanto que o Banco do Brasil realiza operações de financiamento para as micro, pequenas e médias empresas (MPME's).

Segundo Catermol (2005), o financiamento das exportações brasileiras pelo BNDES é dividido em duas linhas: produção (pré-embarque) e comercialização (pós-embarque). Para a etapa da produção, são liberados recursos para que a empresa possa comprar matéria-prima e pagar a mão de obra, fechando o ciclo de produção de bens para a futura exportação. Já a comercialização possibilita ao empresário brasileiro financiar seu importador e receber os recursos antecipadamente.

Ainda de acordo com Catermol (2005), o BNDES começou a apoiar as exportações brasileiras em 1990 com a criação do FINAMEX, uma linha voltada para a produção de bens de capital. Estas novas linhas de apoio às exportações foram criadas para cobrir a lacuna deixada quando da extinção do FINEX (Fundo de Financiamento à Exportação), que teve seus compromissos assumidos pelo PROEX (Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil). No primeiro ano de apoio da linha pré-embarque do BNDES, oito empresas foram beneficiadas e os desembolsos do Banco foram de US\$ 32,8 milhões, tendo como foco as exportações de bens de capital com destino para a América Latina. A linha pós-embarque começou a operar em 1991 e somente após dois anos os exportadores brasileiros a utilizaram para exportar para os Estados Unidos.

No ano de 1993, criou-se a linha pós-embarque CCR, abrindo-se a possibilidade de utilização do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) (dentro da linha pós-embarque) como garantia junto ao BNDES, ou seja, o risco da operação foi transferido ao Banco Central do Brasil. “Com isso, deixava-se de ser exigido o aval de um agente financeiro brasileiro com limite para operar com o BNDES, ficando o risco com o Banco Central do Brasil.” (CATERMOL, 2005, p. 6). Segundo Catermol (2005), com a adoção desta medida, foi significativo o aumento no número de desembolsos tanto para a linha pré-embarque quanto para a pós-embarque.

De acordo com Catermol (2005), quando um país prioriza a exportação de produtos com maior valor agregado, as empresas poderão auferir lucros muito maiores. Além disso, os produtos com maior valor agregado, como os de alta intensidade tecnológica, por exemplo,

reduzem a suscetibilidade de um país em relação aos termos de troca, pois estes produtos são muito dinâmicos no comércio exterior.

Entre os anos de 1990 e 2005, 70% a 80% das liberações de crédito foram destinadas ao setor de bens de capital, mais especificamente aqueles com alto valor agregado. Apesar de serem mais de vinte setores atendidos pelas linhas do BNDES, os setores de caminhões e ônibus, máquinas agrícolas e industriais e aeronaves merecem destaque (CATERMOL, 2005).

Catermol (2005) afirma que a empresa brasileira EMBRAER, fabricante de aeronaves, descreve muito bem a importância de um país possuir agências de financiamento para a exportação. A EMBRAER possuía tecnologia competitiva para os padrões internacionais, mas chegou a perder um processo de concorrência internacional para os Estados Unidos por não possuir apoio para financiamento. Isso mostra que as condições de financiamento são tão importantes quanto a tecnologia do produto. A partir deste evento, o BNDES reverteu a situação com a criação de uma linha para a comercialização de aeronaves. Foi desenvolvida pelo BNDES a linha pós-embarque (*buyer credit*), que passou a oferecer melhores condições para que a empresa pudesse competir de forma equivalente no mercado internacional.

No ano de 1997, foi alterado o nome do programa FINAMEX para BNDES-Exim. Esta nova linha, além de apoiar as exportações de bens de capital, passou a incentivar a exportação de serviços de engenharia e produtos químicos; calçados; eletrônicos; têxteis; alimentos e couro. Entretanto, percebe-se a continuidade no apoio aos produtos de alto valor agregado ao “financiar produtos além dos bens de capital, mas apenas aqueles mais elaborados, serve como incentivo para o incremento da exportação de produtos de maior valor agregado em diversos setores.” (CATERMOL, 2005, p. 15).

O mesmo autor ainda destaca que a ampliação do percentual de financiamento das exportações em todas as linhas de 85% para 100% e a criação da linha pós-embarque (*buyer credit*) foram fundamentais para melhorar a competição dos exportadores brasileiros no mercado externo. Essas mudanças realizadas pelo BNDES em suas linhas viabilizaram, em 1997, a exportação de aviões brasileiros da empresa EMBRAER para os Estados Unidos e a exportação de equipamentos para a construção da usina hidrelétrica de Três Gargantas na China. Essa operação realizada com a China abriu a possibilidade de se aceitar a garantia de bancos estrangeiros quando da importação de produtos brasileiros:

O melhor exemplo foi o contrato no valor de US\$ 202 milhões com o então The State Development Bank of China – atual China Development Bank -, assinado em setembro daquele ano, para financiar a exportação de equipamentos para a usina hidrelétrica de Três Gargantas. O financiamento do BNDES foi fundamental para a participação de empresas brasileiras no projeto, ao fornecer condições similares às oferecidas pelas agências de crédito à exportação de outros países [...] O

financiamento às exportações para o Projeto Três Gargantas mostra também outra novidade que propiciou a ampliação do programa de apoio à exportação: novas formas de garantias. Passou-se a aceitar a garantia de bancos no exterior com limite de crédito previamente aprovado no BNDES (CATERMOL, 2005, p. 17).

Além das mudanças citadas anteriormente, segundo Catermol (2005), no ano de 1997, foi criado o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) que é administrado pelo BNDES. O fundo tem como objetivo assegurar as exportações brasileiras, onde o risco político e as operações com mais de dois anos são cobertos pelo Tesouro Nacional através do FGE. Ainda no mesmo ano, foi criada pelo BNDES a linha pré-embarque especial com o objetivo de incrementar a exportação das empresas brasileiras. As exportações do setor de carnes e alimentos industrializados teve um grande incremento após a implantação desta linha, pois a exportação é estimulada por metas que devem ser atingidas sobre o montante do financiamento.

A linha pré-embarque de curto prazo foi criada temporariamente com o objetivo de suprir a carência de crédito internacional na segunda metade do ano de 2002. Os exportadores têm o prazo de seis meses para embarcar e liquidar o financiamento. Devido à grande utilização desta linha, o BNDES resolveu não extinguí-la, e desde então, os exportadores passaram a utilizá-la para financiar bens com ciclos de produção menores. Em 2004, foi criada a linha pré-embarque, empresa âncora para financiar a exportação indireta das micro, pequenas e médias empresas por meio de empresas maiores. O objetivo desta linha é difundir a cultura exportadora, pois as empresas menores produzem e vendem seus bens para empresas maiores que possuem experiência no mercado internacional, e estas se encarregam de fazer a exportação. O setor de calçados foi bastante beneficiado com a criação desta linha (CATERMOL, 2005).

De acordo com Valdez (2011), o Banco do Brasil, por meio do PROEX (Programa de Financiamento às Exportações), oferece as seguintes modalidades de financiamento às exportações brasileiras com foco nas (MPME's): PROEX Financiamento e PROEX Equalização.

O PROEX Financiamento é uma linha de crédito destinada a financiar as exportações de micro, pequenas e médias empresas por meio de recursos do Tesouro Nacional. Empresas de grande porte só poderão utilizar essa linha para honrar compromissos com o governo, provenientes de acordos bilaterais.

O PROEX Equalização é uma linha de crédito à exportação ofertada por instituições financeiras no país e no exterior destinada às empresas de todos os portes. Nessa modalidade,

é realizada parte do pagamento dos encargos financeiros para tornar os custos da operação equivalentes aos do mercado internacional.

#### **Resumo das principais linhas de exportação do BNDES e do Banco do Brasil:**

- 1) **BNDES-Exim:** Pré-embarque, Pós-embarque, Pré-embarque Especial, Pré-embarque de Curto Prazo e Pré-embarque Empresa Âncora.
- 2) **Banco do Brasil:** PROEX Financiamento e PROEX Equalização.

### **4.3 A Inserção Comercial Brasileira no Estado Novo-Desenvolvimentista**

O comércio mundial cresceu muito nos últimos anos e desde então as empresas passaram a buscar a internacionalização como alternativa para se inserirem no comércio internacional e promoverem os seus segmentos. Dunning (1988 apud ALEM E CAVALCANTI, 2005) explica que esta é uma maneira de as empresas conquistarem ganhos de eficiência, acesso a novos mercados, recursos naturais e comercialização de produtos. No Brasil, a partir dos anos 1990, o debate sobre a internacionalização de empresas ganhou muita relevância.

De acordo com Alem e Cavalcanti (2005), o processo de internacionalização de empresas contempla duas etapas. A primeira delas consiste no atendimento a mercados externos por meio de exportações, e a segunda, através do investimento direto externo, podendo ser por meio da implantação de unidades de produção ou por instalação de representações comerciais. Os autores explicam que, frequentemente, este é o curso normal da evolução do processo de internacionalização, principalmente no caso de multinacionais de países em desenvolvimento como o Brasil.

Alguns dados revelam a força de atuação das empresas multinacionais em termos de participação na economia mundial. Três características são descritas para exemplificar a liderança destas multinacionais de acordo com Alem e Cavalcanti (2005, p. 54):

1. No início dos anos 1990, apenas as 420 principais empresas multinacionais eram responsáveis por mais da metade da produção mundial.
2. O forte crescimento da participação das exportações das empresas transnacionais no total mundial exportado (no início dos anos 1990, as multinacionais já eram responsáveis por cerca de 75% do comércio mundial total, dos quais mais de um terço correspondia ao comércio intrafirma);
3. As firmas transnacionais tem sido a principal fonte privada de financiamento à pesquisa e desenvolvimento e dominam as transações com tecnologia.

Nos países latino-americanos, não é dada a importância necessária às políticas de incentivo à internacionalização de empresas nacionais. De acordo com Alem e Cavalcanti (2005), até pouco tempo, no Brasil, os casos de internacionalização de empresas que tiveram sucesso foram resultado da iniciativa própria dos empresários, e não de políticas públicas que apoiassem a criação de multinacionais brasileiras.

Ainda segundo Alem e Cavalcanti (2005), a abertura econômica realizada no Brasil, que iniciou no governo Collor de Melo, exigiu que as empresas nacionais se modernizassem para atender o mercado interno e expandir os negócios para o mercado externo. Nesse sentido, a resposta das empresas brasileiras foi a formação de alianças com empresas estrangeiras e também a instalação de plantas produtivas, escritórios, assistência técnica e representações comerciais no exterior.

Com o aumento da interdependência dos mercados no mundo, a economia de um país, além de sofrer com os possíveis problemas internos, estará sujeita às flutuações do mercado externo. O processo de internacionalização tem a capacidade de fortalecer uma empresa, refletindo no aumento do número de contratações de pessoal na economia doméstica. Caso contrário, se a empresa não se internacionalizar, poderá até encerrar as suas atividades devido à concorrência de outras multinacionais (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

A internacionalização caracteriza-se também pela ampliação da competitividade das empresas e da redução dos gastos médios com pesquisa e desenvolvimento (P&D), sendo elementos importantes para o desenvolvimento de um país:

A internacionalização deve ser vista como um meio essencial para o aumento da competitividade internacional das empresas, promovendo o desenvolvimento dos países e facilitando: i) o acesso a recursos e a mercados; e ii) a reestruturação econômica. Na economia internacional observam-se importantes associações entre IED, comércio e fluxos de tecnologia. Sem firmas competitivas internacionalmente, um país não pode melhorar a sua *performance* econômica. A dispersão geográfica das atividades de P&D pode fortalecer a base tecnológica das empresas: i) em primeiro lugar, as firmas podem ter um maior acesso às tecnologias, o que não ocorreria sem a internacionalização; ii) em segundo lugar, a maior escala de produção dilui os custos com P&D. Ou seja, empreendimentos maiores via internacionalização podem “baratear” os custos de prospecção tecnológica, ou seja os gastos com P&D (ALEM e CAVALCANTI, 2005, p. 56).

Para que um país consiga manter uma trajetória de crescimento satisfatória, será necessário controlar a conta do balanço de pagamentos. Essa conta consiste na diferença entre as exportações e as importações, sendo que suas exportações devem ser maiores do que as importações, gerando divisas em moeda estrangeira para que um país possa honrar o pagamento de suas importações, bem como suas dívidas com o exterior. Neste sentido, são

fundamentais os dividendos e lucros recebidos pelas filiais das multinacionais brasileiras em moeda estrangeira (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

De acordo com Alem e Cavalcanti (2005), a instalação de uma filial de empresa brasileira no exterior pode, a princípio, diminuir as exportações da empresa matriz, mas, no longo prazo, a tendência é de um aumento das exportações. A explicação se deve ao fato do aumento do comércio intrafirma, situação que potencializa o aumento das exportações no país de origem da empresa.

A partir do aumento do comércio intrafirma pode haver o incentivo ao desenvolvimento de fornecedores no país de origem: estes, por sua vez, podem subcontratar uma série de micro, pequenas e médios produtores naquele país. Além disso, o fortalecimento da empresa a partir da instalação de uma planta em um mercado específico, anteriormente atendido por exportações, pode gerar ganhos de competitividade importantes para a matriz que levem ao crescimento da empresa no país de origem, bem como ao aumento das exportações para terceiros mercados (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 57).

Revela-se de extrema importância a internacionalização das empresas, pois permite a expansão dos mercados para os bens e serviços produzidos por um país. As empresas multinacionais nacionais se tornam mais competitivas em contato com outros mercados, pois aprendem e se especializam, além de ganhar eficiência com as economias de escala. O aprendizado das multinacionais brasileiras ocorre durante a troca de experiências com produtores e consumidores de outros países, e esse aprendizado sobre produção pode “transbordar” para a economia doméstica (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

De acordo com Acioly e Cintra (2010), a partir de 1990, percebeu-se que o Brasil recebia elevadas quantidades de Investimento Direto Externo (IDE), mas possuía uma reduzida quantidade de Investimento Brasileiro Direto Externo (IBDE). Esse quadro demonstrava a desvantagem das empresas brasileiras em termos de acumulação de capital e capacidade competitiva, resultando em um forte processo de abertura comercial e de desnacionalização da produção. Foi então que algumas poucas e grandes empresas brasileiras recorreram ao processo de internacionalização como forma de compensar o baixo dinamismo do mercado interno, bem como contornar, em alguns momentos, as medidas protecionistas que prejudicavam os exportadores brasileiros.

Sendo assim, o Brasil se conscientizou da importância de incentivar a criação de multinacionais nacionais e, além disso, aproveitou as oportunidades que surgiram. A diretoria do BNDES, em meados do ano de 2002, aprovou diretrizes que objetivavam oferecer financiamentos para as empresas brasileiras que desejassem investir no exterior. Dessa maneira, determinou-se a criação de “uma linha capaz de estimular a inserção e o

fortalecimento de empresas brasileiras no mercado internacional, pelo apoio à implantação de investimentos ou projetos a serem realizados no exterior, promovendo o incremento das exportações brasileiras.” (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 69).

Fernando Henrique Cardoso realizou, em outubro de 2002, por meio de decreto, uma mudança no estatuto BNDES com a finalidade de apoiar empreendimentos no exterior, desde que estes estimulassem as exportações nacionais. As mudanças que dizem respeito à inserção internacional constam nos incisos II, III e VI do novo estatuto:

[...] 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 partir de sua posse em 2003, Lula da Silva deu continuidade e intensificou as mudanças realizadas por Fernando Henrique no BNDES. Nenhum financiamento destinado à internacionalização de empresas brasileiras foi realizado até 2005. Entretanto, a procura por informações sobre esta linha de financiamento foi grande, despertando o interesse do BNDES sobre estas consultas. Foi criado um Grupo de Trabalho, ainda no final de 2003, para mensurar o interesse das empresas brasileiras na linha de crédito destinada ao investimento externo. Do estudo realizado, resultaram as seguintes constatações:

- i. Mesmo as companhias mais avançadas em seu processo de expansão no exterior mostraram ter necessidades financeiras, operacionais ou técnicas para continuar a expandir suas operações internacionais. Nesse sentido, o apoio do Banco é visto como fundamental;
- ii. Entre as modalidades de investimento consideradas importantes para ampliar presença internacional das empresas estão a criação de bases no exterior, especialmente para a gestão de estoque, e iniciativas voltadas para o desenvolvimento das vendas locais, assistência técnica e promoção comercial, a fim de garantir melhor acesso e condições competitivas nos mercados consumidores. Foram observadas, também, demandas por financiamento a plantas industriais que utilizem insumos, partes, peças, ou componentes importados do Brasil;
- iii. As demandas hoje formalizadas por apoio à internacionalização têm características distintas por setores e empresas. Portanto, o apoio do BNDES deve levar em conta essas particularidades; e
- iv. O objetivo principal das empresas visitadas é, em última instância, aumentar a participação no mercado internacional, via expansão de exportações. A realização de investimentos diretos no exterior é considerada um importante meio para isso (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 70).

A primeira internacionalização de uma empresa brasileira no âmbito da linha de internacionalização do BNDES foi realizada em setembro de 2005. Segundo Alem e Cavalcanti (2005), o BNDES aprovou a liberação de US\$ 80 milhões de dólares para o maior frigorífico de carne bovina do Brasil – Friboi. Foi realizada a compra de 85,3% da empresa argentina Swift Armour S.A. pela empresa brasileira Friboi, em uma operação estimada em US\$ 200 milhões.

Segundo o BNDES, para a linha de financiamento de internacionalização de empresas brasileiras, entre os anos de 2005 e 2009, foram desembolsados mais de R\$ 4,5 bilhões para setores como: construção e engenharia; energia; bens de capital; agroindústria; tecnologia da informação; serviços técnicos diversos e eletrônica. Os países de destino dos investimentos foram Turquia, Paraguai, México, Peru, Estados Unidos, Índia, Alemanha, Inglaterra, Irlanda, Argentina, Rússia, Austrália, Egito, Costa Rica, Equador, Espanha, Holanda, França e Itália e serviram para adquirir, ampliar a capacidade, instalar filiais, expandir as atividades e construir novas plantas.

O processo de internacionalização das empresas brasileiras foi facilitado pela recuperação da economia brasileira entre os anos de 2004 e 2008. Nesse período, o país registrou taxas altas de crescimento econômico estimuladas pelo aumento das exportações de *commodities* minerais e agrícolas, sustentadas posteriormente pelo aumento do investimento e do consumo no mercado interno, bem como pela geração de grandes superávits financeiros e comerciais que contribuíram para aumentar as reservas cambiais brasileiras e reduzir a vulnerabilidade externa (ACIOLY; CINTRA, 2010).

**Quadro 2 - Principais operações de aquisições de empresas por parte das empresas brasileiras 2004-2009.**

Empresa Brasileira Adquirente	Empresa ou grupo vendedor, adquirido ou fundido	Localização da Empresa ou sede empresa	Valor US\$	Setor	Ano
AMBEV	Interbrew*	Bélgica	4.500	Bebidas	2004
Camargo Correa	Loma Negra	Argentina	1.025	Construção	2005
Vale	Inco Ltda.	Canadá	16.727	Minério	2006
Vale	Canico Resource Corporações	Canadá	678	Minério	2006
Banco Itaú	BankBoston Chile	Chile e Uruguai	650	Financeiro	2006

Banco Itaú	BankBoston Brasil	Brasil	2.172	Financeiro	2006
Interbrew	Quilmes Industrial	Argentina	1.250	Bebidas	2006
Gerdau	Chaparral Steel	Estados Unidos	3.974	Siderurgia	2007
Gerdau	Quanex Corp	Estados Unidos	1.458	Metalurgia	2007
JBS Friboi	Swift	Estados Unidos	1.400	Alimentos	2007
GP Investimentos	Negocios de Perforacion y E&P	Argentina	1.000	Serviços petroleira	2007
Vale	AMCI	Austália	786	Minério e carvão	2007
Votorantim	Acerias Paz Del Rio	Colômbia	494	Siderurgia	2007
JBS	Inalca-Cremonini	Itália	329	Alimentos	2007
Gerdau	Grupo Industrial Feld	México	259	Siderurgia	2007
Marfrig	Quickfood	Argentina	141	Alimentos	2007
Petrobras	El Tordillo y La Tapera-Noble Energy	Argentina	118	Energia	2007
MARFRIG	Braslo, Penasul, Agrofrango, Moy Park e outras	Brasil, Irlanda e Reino Unido	680	Comércio varejista	2008
NCF	Bradeco-Banco Bilbao Vizcaia	Brasil	1.382	Bancário-financeiro	2008
Cosan	Esso Brasileira	Brasil	989	Petróleo-gás	2008
Unibanco	Unibanco-AIG	Brasil	820	Bancário-financeiro	2008
Ultrapar	Chevron Brazil	Brasil	730	Petroquímica	2008
Vários	Solpart-Telecom Itália	Brasil	515	Telecomunicações	2008
Gerdau	Gerdau Macsteel	Estados Unidos	1.458	Metalurgia	2008
Votorantim	US Zinc-TPG	Estados Unidos	295	Metalurgia	2008
Gerdau	Aceros Corsa	México	101	Siderurgia	2008

Magnesita Refratários	LWB Refractories	Alemanha	952		2008
JBS	Smithfiel Beef	EUA	565	Alimentos	2008
Gerdau	Sidenor	Espanha	287	Siderurgia	2008
JBS	Tasman	Austrália	148	Alimentos	2008
Votorantim	Minera Atacocha	Peru	145	Minério	2008
Vale	Rio Tinto-ativos de Potasa	Argentina	850	Produtos químicos	2009
Petrobras	Esso-Chile	Chile	400	Distribuição de combustível	2009
Vale	Cementos Argos	Colômbia	373	Cimento	2009
Vale	Mina de Carbon El Hatillo	Colômbia	305	Minério	2009
Votorantim	Cementos Avellaneda	Argentina	202	Cimento	2009
Bradesco	Banco Espírito Santo	Portugal	132	Financeiro	2009

Fonte: Acioly e Cintra (2010).

Segundo Acioly e Cintra (2010), o destino predileto das multinacionais brasileiras para a realização de investimentos no exterior são os países da América Latina, com preferência para os países do MERCOSUL, especialmente a Argentina. A decisão de investir nestes países se deve ao fato de existir um acordo regional e também pela proximidade da cultura e da geografia entre os países. Outra pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral descreve a América Latina em primeiro lugar, seguida pela Europa e depois pela América do Norte, como destinos preferidos pelos investidores brasileiros. A pesquisa também destacou que dentre as vinte maiores empresas multinacionais brasileiras destacam-se aquelas ligadas a setores produtores de *commodities* ou recursos naturais.

Quanto às estratégias de internacionalização adotadas pelas multinacionais brasileiras, Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2008 apud ACIOLY; CINTRA, 2010) propuseram uma separação em três grupos:

No primeiro grupo estão os investimentos das empresas que buscam a liderança global em seus setores de atuação, ou seja, operações de fusão e aquisição (F&A) e investimentos *greenfield* que possibilitem transformar as empresas nacionais em *global players* em seus

ramos de atuação. Os benefícios para as empresas são a valorização no mercado de ações e a alavancagem em mercados financeiros e de capitais no exterior. Exemplos: as aquisições da Inco pela Vale do Rio Doce e as aquisições da JBS-Friboi (através de F&A); os investimentos da Petrobras em operações *greenfield* e ativos já estabelecidos a tornaram uma empresa de petróleo global; e a fusão da Ambev (brasileira) com a Interbrew (belga), bem como sua posterior compra da Anheuser-Busch (americana), onde se constituiu o maior produtor de cerveja do mundo (brasileiro-belga).

No segundo grupo estão os investimentos das empresas que buscam a internacionalização por meio do *market-seeking* (DUNNING, 1993), ou seja, são empresas que possuem competitividade externa e buscam ampliar seus espaços de acumulação de capital. O objetivo do *market-seeking* é explorar mercados no exterior, em um primeiro momento, por meio das exportações e, em um segundo momento, através da montagem de estruturas de produção nos mercados estrangeiros. A adoção deste tipo de estratégia tem vários motivos como, por exemplo: reforço ou criação de ativos comerciais no exterior, canais de comercialização e marcas, proximidade dos consumidores e fuga das práticas protecionistas desenvolvidas pelos parceiros comerciais. Exemplos: material de transporte e autopeças (Marcopolo, Sabó, Moura, Embraer); equipamentos e máquinas (Metalfrio, WEG, Romi); suco de laranja e siderurgia (CSN e Gerdau). As empresas de serviços com destaque para construção e engenharia também fazem parte deste grupo, e apesar de terem se internacionalizado há bastante tempo, estão expandindo o processo de internacionalização nos dias de hoje. Exemplos: Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Construtora Odebrecht.

No terceiro grupo estão os investimentos das empresas nacionais que buscaram a internacionalização como forma de defesa, ou seja, estas empresas buscaram a redução de custos de produção para competir com os produtos importados no mercado doméstico. Elas tiveram de terceirizar etapas da produção no exterior para conseguir competir frente ao câmbio valorizado e aos baixos preços dos produtos importados. Exemplos: empresas intensivas em mão de obra como têxtil e calçados (Coteminas).

Segundo Acioly e Cintra (2010), existem três fatores que condicionaram o processo de internacionalização das empresas brasileiras. Entretanto, para eles, o fator principal que explica o fenômeno da internacionalização guarda relação com a teoria do acúmulo das chamadas vantagens de propriedade de Dunning (1993), pois:

a criação e a valorização dos ativos produtivos, tecnológicos e comerciais têm gerado uma crescente capacidade competitiva das multinacionais brasileiras, sobretudo em setores tradicionais de *commodities*, que ganha sinergia com as vantagens de localização nos novos mercados (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 284).

O primeiro fator tem a ver com a melhora das finanças das empresas brasileiras, pois a recuperação da economia brasileira, a partir de 2004, proporcionou melhores resultados operacionais para as empresas, fazendo com que elas pudessem se autofinanciar. Importante também foi o aumento da oferta de crédito por meio da emissão primária de ações ou acesso ao crédito de longo prazo no mercado de capitais externo. A redução da vulnerabilidade externa brasileira ocasionada pelo aumento das reservas internacionais e dos elevados superávits comerciais a partir de 2003 também contribuíram para a melhoria das condições de financiamento das empresas brasileiras.

O segundo fator se deve à valorização do Real frente às moedas estrangeiras, ou seja, o Real valorizado prejudicou a rentabilidade e a competitividade dos produtos destinados à exportação, mas por outro lado, estimulou a compra de empresas no exterior, impulsionando a internacionalização das empresas brasileiras.

O terceiro fator guarda relação com a política de apoio ao processo de internacionalização realizada pelo governo federal na gestão Lula da Silva. Em 2007, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) com programas para aumentar a liderança internacional do Brasil em setores como: petroquímica e petróleo; papel e celulose; carnes e mineração. O BNDES desempenhou um papel fundamental no processo de internacionalização das empresas brasileiras, pois foi o banco que operacionalizou as capitalizações e os empréstimos.

**Tabela 2 - Vinte maiores multinacionais brasileiras por ativos no exterior – 2008**

Rank	Empresa	Setor	Ativos no exterior (US\$ milhões)	Exterior (%)
1	Vale	Mineração	52.167	52
2	Gerdau	Siderurgia/metalurgia	20.375	63
3	Petrobras	Energia	14.441	13
4	Votorantim	Commodities	7.426	10
5	Odebrecht	Construção	4.434	20
6	Embraer	Aeronáutica	4.379	39
7	Marfrig	Alimentos	1.765	35
8	Camargo Correa	Construção	1.733	16

9	Ultrapar	Distribuição de combustíveis	515	10
10	WEG	Motores	474	18
11	Tigre	Material de construção	393	46
12	Andrade Gutierrez	Construção	353	3
13	Marcopolo	Ônibus e peças	216	16
14	América Latina Logística	Transporte	167	3
15	Lupatech	Metal-mecânica	163	18
16	Itautec	Serviços de TI	130	20
17	Sabó	Autopeças	125	49
18	Oi	Serviços Telecom	119	0
19	Perdigão	Alimentos	108	2
20	Aracruz	Celulose	105	2

---

Fonte: Acioly e Cintra (2010).

Com o objetivo de aumentar a integração da infraestrutura regional, doze países sul-americanos, no ano de 2000, criaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para discutirem ações de investimentos em infraestrutura física entre si. Os projetos da IIRSA buscam aprimorar os corredores de exportação para os produtos da região, melhorando a inserção externa dos países. Enquanto isso, as empresas brasileiras de engenharia como Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa, que já haviam se internacionalizado na década de 1980 devido à crise no mercado doméstico, aproveitaram as oportunidades criadas pela IIRSA para reforçar suas posições no exterior. E, mais uma vez, o BNDES exerceu papel fundamental ao financiar os empréstimos para as empresas de engenharia investirem no exterior (ACIOLY; CINTRA, 2010).

**Tabela 3 - Desembolsos de BNDES-Exim para a área de infraestrutura no exterior (R\$)**

Setor	2004	2005	2006	2007	2008
Água e saneamento	-	-	-	-	1.095
Engenharia e construção	227.990	292.152	180.322	599.766	917.846
Eletricidade e gás	542	1.427	334	14.754	41
Informações e comunicações	-	-	-	95.210	-
Telecomunicações	-	495	-	-	-
Total Exim-infraestrutura	228.532	294.074	180.656	709.730	918.982

Fonte: Acioly e Cintra (2010).

Para Valdez (2011), a prioridade dada à integração sul-americana na gestão Lula da Silva se constituiu em uma ação prática da instrumentalização da política externa brasileira voltada para o desenvolvimento do país. O autor explica que o projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi considerado muito importante, pois contemplou “a associação de programas de desenvolvimento nacionais às obras de infraestrutura em curso no Brasil e nos demais países da região.” (VALDEZ, 2011, p.29). Amorim (2005) também compartilha da ideia da importância do projeto para o desenvolvimento do Brasil.

A verdade é que o processo de criação de uma comunidade Sul-americana avança mais rápido do que se poderia 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).

Devido ao apoio dado às empresas brasileiras que pretendem se internacionalizar, o BNDES teve de criar uma nova estrutura organizacional, incluindo novos escritórios no exterior. Dada a importância do Mercosul, foi aberto um escritório em Montevidéu (Uruguai) em agosto de 2009, com o objetivo de facilitar, estruturar e identificar negócios que sejam interessantes para o Brasil na América do Sul, priorizando os países integrantes do Mercosul.

Outro escritório foi aberto em Londres (Reino Unido) em novembro de 2009: a BNDES *Limited*, constituída como empresa de participações sem atividades financeiras -

*investment holding company*. Seus objetivos são: ajudar de maneira efetiva as empresas nacionais que procuram ampliar sua atuação no mercado internacional; tornar o BNDES mais visível perante à comunidade financeira externa e proporcionar o encontro das grandes oportunidades que o Brasil oferece com os investidores internacionais.

De acordo com Valdez (2011), o BNDES, além de financiar as exportações de bens e serviços brasileiros, também tem encorajado os processos de fusão de empresas brasileiras. O objetivo de uma fusão é tornar a empresa mais forte com condições de competir no mercado internacional. O BNDES financia a fusão e adquire ações da nova empresa através de sua subsidiária BNDESPAR-BNDES Participações S.A. Como exemplo de fusões, podem ser descritos o caso do frigorífico JBS-Friboi em 2007, quando o BNDES adquiriu 14% das ações da empresa com um aporte de R\$ 1,4 bilhão para comprar a companhia Swift & Co (Estados Unidos), e a aquisição da Aracruz Celulose pela Votorantin em 2009, formando a Fibria, quando o BNDES adquiriu 34% das ações da empresa com um aporte de 580 milhões.

Os exemplos descritos nesta seção revelam uma maior projeção internacional do BNDES nos dois mandatos do governo Lula da Silva. Essa projeção pode ser identificada por meio do aumento do apoio ao financiamento de exportações de bens e serviços, internacionalização de empresas e fusões/aquisições de empresas.

## **5. ANÁLISE DOS EFEITOS DAS EXPORTAÇÕES E DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA DA SILVA**

### **5.1 Efeitos das exportações sobre a economia nacional**

Segundo Acioly e Cintra (2010), o estudo da evolução das exportações, das contas externas e da vulnerabilidade externa do Brasil entre os anos de 1999 e 2010 deve ser dividido em três momentos. Essa divisão se deve ao fato de terem incidido eventos externos e internos muito relevantes sobre a economia brasileira, com consequências sobre a dinâmica do balanço de pagamentos e na questão da vulnerabilidade externa. De acordo com Gonçalves (2005, p. 19), a vulnerabilidade externa é “a probabilidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos, bem como o custo dessa resistência”.

No primeiro momento, entre 1999 e 2002, a economia brasileira sofreu as consequências de vários fatores externos como, por exemplo: crise asiática (1997); crise brasileira (1999); crise da bolsa de NASDAQ (2000) e atentado às torres gêmeas (2001). Todos esses eventos contribuíram para a desaceleração do comércio mundial e da economia mundial nos anos de 2001 e 2002. Entretanto, as contas externas do Brasil apresentaram uma melhora após a crise cambial de 1998/1999 que alterou a execução da política econômica. Em 1999, o Real sofreu uma forte desvalorização e a política econômica passou a ser conduzida por meio do sistema de metas de inflação, política de superávits primários e regime de câmbio flutuante.

Conforme a Tabela 4, após a desvalorização do Real, houve um aumento das exportações brasileiras e a reversão dos saldos negativos da balança comercial a partir de 2001. Os déficits em transações correntes reduziram devido à melhora do desempenho da balança comercial e também por conta do baixo crescimento econômico do Brasil, pois devido ao baixo crescimento do PIB, reduziram-se as importações, resultando em melhoras na balança comercial.

**Tabela 4 - Análise de dados do Governo Fernando Henrique (US\$ bilhões)**

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial	Transações Correntes	PIB Per Capita
1995	46,5	49,9	-3,5	-18,3	4,4
1996	47,7	53,3	-5,6	-23,5	5,2
1997	53,0	59,7	-6,7	-30,4	5,7
1998	51,1	57,7	-6,6	-33,4	5,9
1999	48,0	49,3	-1,2	-25,3	6,3
2000	55,1	55,8	-0,7	-24,2	6,9
2001	58,2	55,6	2,6	-23,2	7,5
2002	60,4	47,2	13,1	-7,6	8,4

Fonte: Banco Central do Brasil

Em resumo, é possível verificar que a melhora nas contas externas do Brasil no final do segundo mandato da gestão de Fernando Henrique Cardoso, bem como a redução da vulnerabilidade externa conjuntural decorreram da desvalorização do Real em 1999 e do baixo crescimento econômico registrado no período. De acordo com Gonçalves (2008), a vulnerabilidade externa conjuntural é um fenômeno de curto prazo e é determinada pelas opções e custos do processo de ajuste externo, dependendo de forma positiva das opções disponíveis e de forma negativa dos custos do ajuste externo.

No segundo momento, entre 2003 e 2007, o quadro anterior foi revertido e o Real passou a valorizar-se ano após ano. Sendo assim, esperava-se que haveria uma deterioração das transações correntes e seus efeitos negativos sobre a economia nacional; porém, ocorreu o efeito inverso, pois neste período as contas externas melhoraram e a vulnerabilidade externa conjuntural reduziu.

Ao analisar os dados da economia brasileira nos dois mandatos de Lula da Silva é possível perceber uma melhora geral em todos os indicadores analisados. Conforme mostra a Tabela 5, tanto as exportações quanto as importações cresceram significativamente. No entanto, as exportações foram ainda maiores, sendo suficientes para acumular superávits na balança comercial em todo o período. O bom desempenho das contas externas refletiu diretamente no aumento do PIB.

**Tabela 5 - Análise de dados do Governo Lula da Silva (US\$ bilhões)**

Ano	Exportações	Importações	Balança Comercial	Transações Correntes	PIB Per Capita
2003	73,0	48,3	24,8	4,2	9,5
2004	96,5	62,8	33,6	11,7	10,7
2005	118,3	73,6	44,7	13,1	11,7
2006	137,8	91,3	46,4	13,6	12,8
2007	160,6	120,6	40,0	1,5	14,2
2008	197,9	173,1	24,8	- 28,2	15,9
2009	152,9	127,7	25,3	- 24,3	16,9
2010	201,9	181,8	20,1	- 47,3	19,5

Fonte: Banco Central do Brasil

De acordo com Acioly e Cintra (2010), entre os anos de 2002 e 2007, a economia mundial passou por um ciclo de expansão que refletiu positivamente em termos macroeconômicos para a economia brasileira. Esse ciclo de expansão resultou dos novos fluxos financeiros e comerciais que deram origem a um novo eixo de acumulação capitalista formado pelos Estados Unidos e pelas economias do Sudoeste Asiático, em especial a China.

Segundo Acioly e Cintra (2010), durante o ciclo de expansão da economia mundial verificou-se também um forte aumento dos preços das *commodities* e também um aumento do comércio mundial, sendo esses eventos explicados pela combinação entre a aceleração do crescimento da economia chinesa, o aumento da liquidez internacional, redução das restrições externas de um grande número de países e a elevação da renda mundial.

O eixo sino-americano (China e Estados Unidos) foi responsável pelo aumento da liquidez internacional e pela melhora das contas externas do Brasil, uma vez que houve uma expansão do *quantum* das exportações brasileiras e também uma elevação dos preços no comércio internacional das principais *commodities* exportadas pelo Brasil (gás, alimentos, minerais e petróleo). Para a economia brasileira, a combinação destes três fatores proporcionou um rápido crescimento das taxas de exportação em valor e uma melhora nos termos de troca, amenizando os gargalos de financiamento e restrições externas, que possibilitaram a volta do crescimento do país (ACIOLY; CINTRA, 2010).

Na Tabela 6 é possível verificar que tanto as importações dos Estados Unidos quanto as da China apresentaram aumentos entre os anos de 2003 e 2008.

**Tabela 6 - Importações dos Estados Unidos e da China (US\$ bilhões)**

Ano	Importações Estados Unidos	Importações China
2003	1,3	412,76
2004	1,5	561,23
2005	1,7	659,95
2006	1,9	791,61
2007	2,0	956,25
2008	2,2	1,1
2009	1,6	Dados não disponíveis

Fonte: Banco Central do Brasil

Na Tabela 7 é possível verificar a elevação dos preços e do *quantum* das exportações brasileiras de produtos básicos entre os anos de 2003 e 2010.

**Tabela 7 - Exportações de produtos básicos – Preços e *Quantum* – índice (média 2006 = 100)**

Ano	Exportações de produtos básicos (preços)	Exportações de produtos básicos ( <i>quantum</i> )
2003	67,7	77,7
2004	80,4	88,1
2005	91,4	94,3
2006	100,0	100,0
2007	114,5	111,8
2008	161,8	112,1
2009	133,4	115,3
2010	174,0	128,4

Fonte: Ipeadata

Carvalho (2009) defende a tese de que as exportações brasileiras aumentaram devido ao aumento das importações chinesas, conforme abaixo:

O crescimento vigoroso das exportações brasileiras pode ser atribuído em grande parte aos efeitos da China sobre os produtos primários que nós exportamos e sobre outros países que exportam produtos primários para os quais o Brasil vende produtos industrializados, como muitos dos nossos parceiros comerciais na América Latina [sobretudo no âmbito do Mercosul] (CARVALHO, 2009, p. 119 apud ACIOLY; CINTRA, 2010).

Na Tabela 8 verifica-se também a mudança em relação aos principais destinos das exportações brasileiras. China, MERCOSUL e África apresentaram taxas de crescimento relevantes, enquanto os Estados Unidos e a Europa perderam participação.

**Tabela 8 - Principais parceiros comerciais do Brasil. Exportações (US\$ bilhões)**

Ano	China	Estados Unidos	Europa	Mercosul	África
2003	4,5	16,7	21,1	5,7	2,8
2004	5,4	20,1	27,3	8,9	4,2
2005	6,8	22,5	31,4	11,7	5,90
2006	8,4	24,5	36,4	14,0	7,4
2007	10,7	25,1	46,6	17,4	8,6
2008	16,5	27,4	54,2	21,7	10,2
2009	21,0	15,6	39,4	15,8	8,7
2010	30,8	19,3	50,5	22,7	9,3

Fonte: Ipeadata.

Segundo Acioly e Cintra (2010), entre os anos de 2003 e 2007 houve uma forte redução da vulnerabilidade externa conjuntural no Brasil. Mesmo com a valorização do Real, a partir de 2004, essa mudança nas contas externas foi possível, graças aos superávits da balança comercial, provenientes do aumento das exportações brasileiras puxadas pelo novo eixo de acumulação capitalista Estados Unidos e China, com destaque especial para este último país.

No terceiro e último momento, entre 2008 e 2009, a economia brasileira sofreu os impactos da crise internacional iniciada nos Estados Unidos, mas que teve sérias consequências pelo mundo todo. No Brasil, a crise chegou por meio dos seguintes mecanismos:

i) pelo lado comercial (balança comercial) em virtude da desaceleração econômica dos principais destinos das exportações brasileiras, em especial a China, que gerou

uma redução da demanda externa, sobretudo no primeiro trimestre de 2009, e, conseqüentemente, uma significativa redução dos preços das *commodities*; e *ii*) sobretudo, pelo lado empresarial devido a dificuldades de bancos grandes, médios e pequenos, e da forte exposição de grandes grupos econômicos produtivos – e suas interconexões com instituições financeiras – no mercado derivativos de câmbio que quase levou a bancarrota grandes conglomerados (FARHI; BORGHI, 2009; CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010 apud ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 113).

Em decorrência da desaceleração da economia mundial durante a crise e de seus efeitos sobre a economia brasileira entre o quarto trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, pensou-se que haveria uma redução das exportações com uma piora nas contas externas, bem como um aumento da vulnerabilidade externa. Contrariando as previsões, a partir do segundo trimestre de 2009, os fluxos líquidos de capitais e as contas externas brasileiras apresentaram recuperação (ACIOLY; CINTRA, 2010).

Durante o auge da crise, o governo brasileiro adotou medidas anticíclicas que auxiliaram na recuperação da economia doméstica e nas contas externas. As medidas anticíclicas foram: desonerações fiscais para alguns setores da indústria; aumento do gasto público; expansão do crédito por bancos públicos; redução da taxa de juros, dentre outros. Além das políticas adotadas no Brasil, Araújo e Gentil (2010 apud ACIOLY; CINTRA, 2010) defendem a ideia de que um dos elementos fundamentais para a recuperação da economia brasileira foi a melhora do cenário externo a partir do segundo trimestre de 2009.

Para Acioly e Cintra (2010), a rápida recuperação das exportações chinesas resultou na rápida recuperação das exportações brasileiras em 2009, sendo que nesse ano, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. O Estado chinês realizou políticas de recuperação da crise, estimulando o mercado interno através do aumento do consumo das famílias. Apesar das dificuldades durante a crise nos anos de 2008 e 2009, a vulnerabilidade externa conjuntural brasileira apresentou queda, confirmando a tese de que o novo eixo de acumulação capitalista sino-americano pode ter contribuído para a manutenção do bom desempenho das contas externas do Brasil nesse período.

Apesar da redução da vulnerabilidade externa conjuntural, existe outro fator preocupante na economia brasileira: a exportação aumentou significativamente entre 2003 e 2007, mas sua pauta continua sendo composta por produtos básicos ou industriais com baixa e média tecnologia.

Segundo Acioly e Cintra (2010), a nova estrutura de comércio exterior ganhou forma entre 1995 e 2002; firmou-se entre 2003 e 2006 e, após a crise mundial entre 2007 e 2009, se intensificou. Em meio a este cenário, foi levantada a discussão sobre a “doença holandesa”,

que é um termo utilizado para “caracterizar situações de forte apreciação cambial decorrentes de elevados saldos na balança comercial, que são causados, principalmente, pelo crescimento extraordinário da quantidade exportadora ou do preço de commodities de exportação.” (BRESSER- PEREIRA, 2010, apud ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 119). Existe também a discussão sobre a reprimarização da pauta exportadora, caracterizada como “o aumento da participação relativa dos produtos básicos para exportação decorrente, em boa medida, da especialização regressiva da estrutura da indústria nacional.” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 119).

Na Tabela 9 é possível verificar o aumento da participação dos produtos básicos e dos semimanufaturados e a queda dos produtos manufaturados.

**Tabela 9 - Exportações por classe de produtos – *Quantum* – Índice (média 2006 = 100)**

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
2003	77,7	84,8	70,1
2004	88,1	90,9	88,3
2005	94,3	96,6	97,9
2006	100,0	100,0	100,0
2007	111,8	100,7	103,2
2008	112,1	99,8	98,1
2009	115,3	94,8	75,7
2010	128,4	101,1	82,4

Fonte: Ipeadata

A partir de 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a implantação do processo de desregulação e liberalização da esfera financeira produtiva e comercial, teve início o processo de especialização regressiva da indústria nacional. Nos dois mandatos de Lula da Silva observou-se que a mudança estrutural se manteve por meio da valorização do Real e principalmente pelos efeitos sobre a demanda e o preço das *commodities*, causados pelo novo eixo de acumulação capitalista sino-americano (ACIOLY; CINTRA, 2010).

Pinto (2010 apud ACIOLY; CINTRA, 2010) realizou um estudo sobre a indústria brasileira e constatou que os grupos econômicos industriais produtores de *commodities*

voltados para o mercado externo cresceram de maneira elevada em termos absolutos e relativos, enquanto que os setores industriais tradicionais voltados para o mercado interno decresceram em termos absolutos e relativos.

Segundo Acioly e Cintra (2010), ao mesmo tempo em que a vulnerabilidade externa conjuntural brasileira foi reduzida pelos efeitos do eixo capitalista Estados Unidos e China, fará no longo prazo aumentar a vulnerabilidade externa estrutural devido à reprimarização e à especialização regressiva da estrutura industrial, padrão de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil. De acordo com Gonçalves (2008), a vulnerabilidade externa estrutural é um fenômeno de longo prazo e é determinada pelos processos de desregulação e liberalização nas esferas produtivo-real, comercial, monetário-financeira e tecnológica das relações econômicas internacionais do país. Esse tipo de vulnerabilidade decorre de mudanças no padrão de comércio, da robustez do sistema financeiro nacional, da eficiência do aparelho produtivo e do dinamismo tecnológico.

## **5.2 Efeitos da internacionalização das empresas brasileiras sobre a economia nacional**

De acordo com Vianna (2010), o processo de internacionalização de empresas brasileiras é um fenômeno muito novo. Entretanto, sua importância não pode ser subestimada, pois, à medida que as empresas brasileiras se tornam presentes em outros países, aumentam seus ganhos de escala, de eficiência e de produtividade, também havendo impactos macroeconômicos no país de origem.

Ao se tentar mensurar os efeitos do processo de internacionalização de empresas brasileiras sobre a economia, encontram-se várias dificuldades, pois, por se tratar de um fenômeno recente, os estudos desenvolvidos sobre o tema são muito limitados. É importante destacar que não existem, no Brasil e tampouco em outros países, dados microeconômicos de acesso público para que se possam realizar estudos empíricos sobre os efeitos causados pela internacionalização de empresas. Existem exceções em países como a Suécia e os Estados Unidos, onde modelos econométricos são realizados. Isso é possível porque esses países possuem os dados microeconômicos de suas multinacionais disponíveis para estudos.

Com a realização desses estudos foi possível constatar que os efeitos líquidos da internacionalização de empresas são positivos (VIANNA, 2010).

Os efeitos da internacionalização de empresas também podem ser mensurados através dos benefícios esperados para a economia nacional. Segundo Vianna (2010, p. 47), dentre

esses benefícios encontram-se: sobrevivência das corporações de capital nacional (que, na ausência do IDE, poderiam perder competitividade e desaparecer no mercado); o desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; o aumento das exportações; a eventual elevação do nível de investimento no próprio país; o fortalecimento do sistema nacional de inovação tecnológica e a redução da vulnerabilidade externa.

De acordo com Vianna (2010), outro estudo que tem levantado controvérsias entre pesquisadores são os impactos causados pela internacionalização de empresas no balanço de pagamentos de um país. Uma pesquisa realizada pela UNCTAD (1993) demonstrou que nos Estados Unidos o tempo de recuperação de um investimento (*payback period*), ou seja, para que os impactos no balanço de pagamentos sejam positivos, é de em média 10 a 12 anos. Outra pesquisa, realizada por Thomas Horst, constatou que as exportações das empresas norte-americanas que se internacionalizaram foram estimuladas, ou seja, o desempenho das exportações é melhor quanto maior for o nível de internacionalização de uma empresa. Já a pesquisa de Lipsey (1994 apud VIANNA, 2010) verificou que, em um momento no qual os Estados Unidos perdiam mercado, as multinacionais garantiram a manutenção do seu *market share* com a produção externa. Verificou-se também nos Estados Unidos, na Suécia, no Japão e no Reino Unido que no curto prazo as exportações podem ser substituídas pelo Investimento Direto Externo (IDE), devido à produção no país estrangeiro, mas no médio e longo prazo indiretamente o IDE resultará em efeitos positivos na economia nacional (VIANNA, 2010).

Vianna (2010) afirma que no caso brasileiro é difícil comprovar os efeitos do Investimento Brasileiro Direto (IBD) sobre o balanço de pagamentos, pois não existem estudos empíricos capazes de mensurá-los. Contudo, pesquisadores brasileiros como Alem e Cavalcanti (2005); Coutinho, Hiratuka e Sabatini (2008) e Tavares (2008) destacam que os efeitos da internacionalização das empresas sobre o balanço de pagamentos brasileiro tendem a ser positivos, como atestado nos Estados Unidos, por exemplo. Ainda assim, são necessárias análises empíricas para que se comprove com mais precisão.

## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu comparar a forma de inserção internacional da economia brasileira no Estado Regulador e no Estado Novo-desenvolvimentista e seus impactos sobre o aumento ou a redução da vulnerabilidade externa do Brasil.

O Estado Desenvolvimentista caracterizou-se pela política de substituição de importações e buscou em um primeiro momento proteger a indústria nascente, adotando medidas protecionistas. No entanto, em meados de 1960, devido à diversificação do parque industrial e à ocorrência de déficits em transações correntes, o governo adotou medidas de apoio às exportações. Mesmo com as medidas adotadas pelo governo, a vulnerabilidade externa aumentou na década de 70 e se agravou na crise dos anos 80. A política externa do Estado Desenvolvimentista que seguiu a premissa da “autonomia pela distância” não contribuiu significativamente com a política comercial.

O Estado Regulador caracterizou-se pela abertura econômica, pela busca da estabilidade monetária, pelas privatizações, pela modernização do parque industrial, pela austeridade fiscal, dentre outros. O governo alcançou com sucesso a estabilidade de preços. Entretanto, houve a deterioração das contas públicas e baixas taxas de crescimento econômico. A vulnerabilidade externa aumentou no primeiro mandato de FHC devido à valorização do Real, pois houve aumento das importações e a redução das exportações, e também, em decorrência do aumento da taxa de juros para sustentar a entrada de capital externo de curto prazo (especulativo) para o fechamento das contas externas do país. Em 1995, foi criada a CAMEX com o objetivo de realizar a política comercial, e o BNDES, a partir dos anos 90, desenvolveu várias linhas de apoio às exportações. Porém, em virtude da valorização do Real no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram registrados déficits na balança comercial, que só foram revertidos após a desvalorização de 1999, quando as exportações reagiram. A vulnerabilidade externa reduziu no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso devido à desvalorização do Real e do baixo crescimento econômico. A política externa do Estado Regulador seguiu a premissa da “autonomia pela participação”, ou seja, desejo de participar das decisões internacionais. A política externa contribuiu com a política comercial, pois muitas das conquistas de Lula da Silva no plano internacional tiveram origem no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Estado Novo-Desenvolvimentista caracterizou-se pela continuidade das políticas macroeconômicas neoliberais do governo anterior; porém, beneficiando-se do ciclo de expansão da economia mundial, que trouxe muitos benefícios para a economia brasileira

como o aumento das exportações, aumento do preço das *commodities* e melhora das contas externas. A diferença entre a gestão de FHC e Lula da Silva está no fato de que Lula da Silva, além de garantir a estabilidade econômica, voltou a atuar de forma a promover o interesse nacional e a incentivar os investimentos. Seguindo essa lógica, o governo Lula da Silva, a partir de 2006, realizou uma “inflexão” na política econômica vigente e adotou algumas medidas desenvolvimentistas que resultaram em crescimento econômico.

O BNDES incentivou as exportações e desenvolveu uma linha de financiamento para a internacionalização de empresas brasileiras. A vulnerabilidade externa reduziu nos dois mandatos de Lula da Silva, inclusive durante a crise de 2009, por conta dos superávits da balança comercial oriundos do aumento das exportações brasileiras puxadas pelo novo eixo de acumulação capitalista sino-americano. A política externa do Estado Novo-Desenvolvimentista seguiu a premissa da “autonomia pela diversificação” ao enfatizar a cooperação Sul-Sul para fazer frente aos países do Norte. A política externa contribuiu com a política comercial, visto que, Lula da Silva aprofundou e concretizou coalizões e alianças com outros países, iniciadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, além de ter diversificado os parceiros comerciais.

É possível concluir que no decorrer dos anos a economia brasileira apresentou avanços significativos em termos macroeconômicos. Entretanto, apesar de a vulnerabilidade externa conjuntural ter reduzido devido aos efeitos positivos oriundos do eixo de acumulação capitalista sino-americano, a vulnerabilidade externa estrutural tende a aumentar no longo prazo em decorrência da reprimarização e da especialização regressiva da estrutura industrial brasileira. A experiência do aumento das exportações e da internacionalização de empresas brasileiras até o momento foi muito válida. Todavia, o país precisa investir mais na produção e exportação de produtos de alto valor agregado (geram lucros maiores), visto que, depender apenas das *commodities* pode ser muito perigoso no longo prazo.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs). Ipea: Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional, capítulo 13: **Avaliação de Políticas Públicas de Promoção de Exportação: Uma análise de microdados para o BNDES-Exim, Proex e Drawback entre 2003 e 2007**, livro 3, v. 2, Brasília, 2010, p. 481 a 512. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03\\_insercaointernacional\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03_insercaointernacional_vol2.pdf)>. Acesso em: 08. jul. 2012.

ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs). Ipea: Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional, capítulo 7: **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente**, livro 3, v. 2, Brasília, 2010, p. 257 a 299. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03\\_insercaointernacional\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03_insercaointernacional_vol2.pdf)>. Acesso em: 21. jul. 2012.

ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs). Ipea: Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional, capítulo 3: **O Eixo Sino-Americano e a Inserção Externa Brasileira: antes e depois da crise**, livro 3, v. 2, Brasília, 2010, p. 81 a 131. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03\\_insercaointernacional\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03_insercaointernacional_vol2.pdf)>. Acesso em: 14. set. 2012.

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

AMORIN, Celso. 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%20Amorin.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorin.pdf)>. Acesso em: 05. mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. Aprova o novo Estatuto Social do BNDES.

CATERMOL, Fabrício. BNDES-*exim*: 15 anos de Apoio às Exportações Brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, p. 3-30, dez. 2005.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. bras. polít. int.** .v. 46, n.2, p. 5-25, 2003. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>>. Acesso em: 10. jan. 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4. ed. rev. ampl., 2011.

FRANCO, GUSTAVO H. B. **A inserção externa e o desenvolvimento**. 1996. p 1-44. Disponível em: <[www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf)>. Acesso em: 04. jun. 2012.

GARCIA, Ana S. Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100015&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100015&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 19. jan. 2013.

GONÇALVES, Reinald. **Economia Política Internacional: Economia Política Internacional: Método de Análise**. Elsevier Editora, 2005, p. 3-24.

GONÇALVES, Reinaldo. **Vulnerabilidade Externa** 28 julho de 2008. Disponível em: <[http://www.slidefinder.net/v/vulnerabilidade\\_externa\\_reinaldo\\_gon%C3%A7alves\\_julho/ep\\_pg\\_vulnerabilidade\\_externa\\_e\\_desempenho\\_economico\\_28\\_julho\\_2008/30609973](http://www.slidefinder.net/v/vulnerabilidade_externa_reinaldo_gon%C3%A7alves_julho/ep_pg_vulnerabilidade_externa_e_desempenho_economico_28_julho_2008/30609973)>. Acesso em: 23. nov. 2012.

LACERDA, Antônio Corrêa. O papel da política externa. **Terra Magazine**, São Paulo, mar. 2007. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1498919-EI7095,00-O+papel+da+politica+externa.html>>. Acesso em: 16. nov. 2012.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out.-dez. 2011.

NASCIMENTO, Renata. A mudança de papel do Estado brasileiro: uma análise dos anos 50 aos anos 90. In: BENECKE, Dieter. W.; NASCIMENTO, Renata. (Orgs) (ed.). **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 187-206.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo soc.** v. 15, n.2, p. 195-217, 2003, ISSN 0103-2070. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>>. Acesso em: 06. mar. 2012.

PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira**. 2. ed. Editora Jorge Zahar, 2010.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e sociedade**, Campinas, (15), p. 85-116, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F2-S15/04-Penido.pdf>>. Acesso em: 01. mai. 2012.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4, (108), p. 507-524, outubro-dezembro/2007.

SOUZA, N. A. **Economia Brasileira Contemporânea: De Getúlio a Lula**. 2. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 222-340.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. Dissertação de Mestrado (2011). Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/32890/000787517.pdf?sequence=1>> Acesso em: 21. mar. 12.

VAZ, Alcides Costa. **O Governo Lula: uma nova política exterior?** Nueva Sociedad, Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe (Caracas: Flacso/Unesco, n. 6, 2003, p. 1-16. Disponível em: <[www.unb.br/irel/ibsa/docs/acv\\_nuevasociedad.pdf](http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/acv_nuevasociedad.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

VIANNA, Candice Sakamoto Souza. **Investimentos Diretos Brasileiros no Exterior em Cenário de Risco Político: Evolução Recente e Impactos na Política Externa**, Dissertação de Mestrado (2010). Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/Internacionalizacao/IBDExterior.pdf>> Acesso em: 02. dez. 2012.