



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Juliana Maria Fischer

**O Estado e a internacionalização das empresas brasileiras:**

Análise da atuação do BNDES no período 2002-2017

Florianópolis - SC

2020

Juliana Maria Fischer

**O Estado e a internacionalização das empresas brasileiras:**

Análise da atuação do BNDES no período 2002-2017

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Ary Cesar Minella, Dr.

Florianópolis, SC

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Fischer, Juliana Maria

O Estado e a internacionalização das empresas  
brasileiras : Análise da atuação do BNDES no período 2002  
2017 / Juliana Maria Fischer ; orientador, Ary Cesar  
Minella, 2020.

144 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. BNDES. 3. Estado. 4.  
Internacionalização de empresas brasileiras. I. Minella,  
Ary Cesar . II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Juliana Maria Fischer

**O Estado e a internacionalização das empresas brasileiras:**

Análise da atuação do BNDES no período 2002-2017

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof<sup>a</sup>. Márcia da Silva Mazon, Dr<sup>a</sup>.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Miguel Borba de Sá, Dr.

Universidade de Coimbra

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Ary Cesar Minella, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2020.

*Aos meus pais, Vera e Adelino.*

## **AGRADECIMENTOS**

A produção deste trabalho foi uma verdadeira jornada em vários aspectos. Motivo pelo qual agradeço profundamente o apoio de minha família, amigos e de meu companheiro Luiz. Agradeço ao meu querido orientador Ary Minella, por todo aprendizado e inspiração. Aos amigos e companheiros do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI). Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), seu corpo docente e seus profissionais. Em especial ao corpo docente do Departamento de Sociologia e Ciência Política, que muito contribuíram com meu desenvolvimento intelectual e minha caminhada. E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo fomento que tornou possível a realização desta pesquisa. Por fim, agradeço à Universidade pública brasileira e a todos os profissionais da educação.

*Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.*

MARX; ENGELS, 2010, p. 43.

## RESUMO

A presente pesquisa explora a relação entre a expansão de empresas multinacionais brasileiras e o Estado, a partir da análise da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no apoio à internacionalização entre 2002 e 2017. O estudo toma como ponto de partida a alteração no estatuto do Banco que possibilitou o desenvolvimento e criação de uma linha de crédito específica à internacionalização, sua implementação, consolidação e desdobramentos. E o redirecionamento do tamanho e papel do BNDES durante o governo Temer, culminando no rebaixamento da área internacional na estrutura interna do banco. São analisados os financiamentos efetuados, identificando as empresas e setores de atividades favorecidos, os projetos e os valores desembolsados. O objetivo foi compreender em que medida a ação do BNDES no apoio à internacionalização de empresas dialogou com outras instâncias do governo e com a política externa. Assim como a preocupação com a inserção internacional brasileira. A pesquisa contou com a revisão bibliográfica da literatura especializada e com a análise documental das publicações do próprio BNDES, artigos, estudos técnicos, boletins e relatórios anuais. E das estatísticas e dados operacionais dos financiamentos, disponibilizados pelo próprio banco. Foram adotados procedimentos qualitativos e quantitativos para a exposição e avaliação dos dados obtidos. Os resultados indicam que a política de apoio à internacionalização teve a finalidade de estimular a inserção internacional de grandes empresas de capital nacional, visando tornar o país mais competitivo. No entanto, é reforçado o mesmo padrão de inserção do país como produtor e exportador de *commodities* de menor valor agregado.

**Palavras-chave:** BNDES. Internacionalização de empresas. Inserção internacional.

## ABSTRACT

This research explores the relationship between the expansion of Brazilian multinational companies and the State, based on an analysis of the performance of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) in supporting internationalization between 2002 and 2017. The study takes as a starting point the amendment in the Bank's statute that enabled the development and creation of a specific credit line to internationalization, its implementation, consolidation and developments. And the redirection of the size and role of the BNDES during the Temer government, which culminated in the demotion of the international area in the bank's internal structure. The financing operations made were analyzed, identifying the companies and sectors of activities favored, the projects and the amounts disbursed. The objective was to understand to what extent the BNDES' action in supporting the internationalization of companies dialogued with other government bodies and with foreign policy. As well as the concern with the Brazilian international insertion. The research included a bibliographic review of the specialized literature and a documental analysis of the BNDES' own publications, articles, technical studies, bulletins and annual reports. And the statistics and operational data on financing operations, made available by the bank itself. Qualitative and quantitative procedures were adopted for the exposure and evaluation of the data obtained. The results indicate that the policy of supporting internationalization had the purpose of stimulating the international insertion of large companies with national capital, aiming to make the country more competitive. However, the same pattern of insertion of the country as producer and exporter of lower added value commodities were reinforced.

**Keywords:** BNDES. Internationalization of companies. International insertion.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Tipos de organização empresarial .....	22
---	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Motivações para as empresas investirem – Teoria Eclética de Dunning .....	31
QUADRO 2 - BNDE – Financiamentos em projetos setoriais (1952-1960).....	67
QUADRO 3 - Presidentes do BNDES de 2002-2017.....	97
QUADRO 4 - Empresas que obtiveram financiamentos para internacionalização com o BNDES e seus respectivos setores: Período: 2005-2014.....	110
QUADRO 5 -Total de Desembolsos do BNDES para internacionalização de empresas (2005-2014).....	111

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Empresas com os maiores valores financiados pelo BNDES (2005-2014)..... 118

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Estoque de Investimento Brasileiro no Exterior: 2001 – 2008 .....	50
GRÁFICO 2 - BNDES - Volume de desembolso para internacionalização de empresas em milhões R\$ (2005-2014).....	114
GRÁFICO 3 - Desembolsos (em milhões R\$) para internacionalização de empresas brasileiras (2005-2014): Renda Fixa e Renda Variável.....	116
GRÁFICO 4 - BNDES - Desembolsos para internacionalização de empresas brasileiras - Número de operações por destino do investimento (2005-2014) .....	117
GRÁFICO 5 - BNDES – Internacionalização das empresas brasileiras. Número de operações financiadas por setor: 2005-2014 .....	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AINT – Área Internacional

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

APEX-BRASIL Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPar - BNDES Participações S.A.

BNDES-PSI - Programa de Sustentação do Investimento

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CBE – Censo de Capitais brasileiros no exterior

CEB - Coalizão Empresarial Brasileira

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CMBEU - Comissão Mista Brasil – Estados Unidos

CNI - Confederação Nacional da Indústria

DEPLAN – Departamento de Planejamento

E-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

EUA - Estados Unidos da América

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

F&As – Fusões e Aquisições

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FINAME - Agência Especial de Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBD/IBDE – Investimento brasileiro Direto no Exterior

IED - Investimento Externo Direto

IDE – Investimento Direto no Exterior

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OMC – Organização Mundial do Comércio

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MIDIC - Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MRE - Ministério de Relações Exteriores

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa de Ação Econômico do Governo

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB - Produto Interno Bruto

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

UE – União Europeia

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SPID - Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS E MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL 20</b>	
2.1	A DINÂMICA CAPITALISTA E O MERCADO MUNDIAL EM MARX.....	20
2.2	A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS.....	25
2.3	O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED) PÓS DÉCADA DE 1980 33	
2.4	MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL.....	36
<b>3</b>	<b>A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>38</b>
3.1	AS ORIGENS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA.....	38
3.2	O INGRESSO DO BRASIL À ERA DA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA....	41
3.3	EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL E DESREGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA.....	46
3.4	A INCIPIENTE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS 52	
3.5	INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....	56
<b>4</b>	<b>O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES).....</b>	<b>65</b>
4.1	A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (CMBEU) E A FUNDAÇÃO DO BNDE .....	67
4.2	O BNDE E O PLANO DE METAS .....	70
4.3	O BNDE DURANTE O PERÍODO MILITAR.....	72
4.4	AS TRANSFORMAÇÕES DO BNDES E AS PRIVATIZAÇÕES 1980-1990 ..	75
4.5	O BNDES NOS GOVERNOS LULA.....	86
<b>5</b>	<b>A ATUAÇÃO DO BNDES NO FINANCIAMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>95</b>
5.1	O APOIO DO BNDES À INTERNACIONALIZAÇÃO.....	97

5.2	AS MODIFICAÇÕES NO ESTATUTO SOCIAL DO BNDES E A CRIAÇÃO DA LINHA DE FINANCIAMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS .....	100
5.3	A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES.....	110
5.4	OS FINANCIAMENTOS DO BNDES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS .....	113
<b>5.4.1</b>	<b>ANÁLISE DOS DESEMBOLSOS DO BNDES PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO PERÍODO DE (2005-2014).....</b>	<b>114</b>
5.5	CONGLOMERAÇÃO E CAMPEÃS (MULTI)NACIONAIS .....	124
5.6	O BNDES DE 2015 A 2017 .....	131
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa explora a relação entre a expansão de empresas multinacionais brasileiras e o Estado, por meio da análise do apoio à internacionalização pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Ao abordar a internacionalização de empresas nos referimos às diversas transações comerciais, financeiras e investimentos diretos realizados por uma companhia no exterior. A internacionalização é parte de um fenômeno mais amplo, ligada a necessidade intrínseca de expansão do capitalismo, como modo de produção e de organização da vida social.

Até a década de 1990 era pequeno o número de empresas brasileiras internacionalizadas. O crescimento dos investimentos brasileiros no exterior passa a chamar atenção a partir de 2004 (SARTI; HIRATUKA, 2011). Embora o período de maior expansão das empresas se destaque pela conjuntura internacional favorável, o Estado brasileiro incentivou a internacionalização por meio de suas agências governamentais de apoio à exportação e pela atuação do BNDES (GUERRA, 2014).

O BNDES é o principal banco de financiamento a longo prazo no país e investe nos mais diversos setores da economia. Como banco público federal, é controlado pela União e vinculado ao Ministério da economia<sup>1</sup>, estando sujeito às políticas governamentais. É um meio pelo qual o Estado pode financiar e executar projetos e programas como parte de sua política econômica, por meio da oferta do crédito direcionado e subsidiado.

Criado em 1952 como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) adotou sua atual denominação em 1982, e integram sua estrutura as subsidiárias BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que atua no mercado de capitais, e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), voltada ao fomento da produção e comercialização de máquinas e equipamentos.

Costa (2011) aponta metamorfoses na atuação do Banco, que manteve centralidade na política econômica, porém tendo executado funções diferentes de acordo com diferentes ideários político-econômicos de nossa história. Para esta autora a criação do banco se deu num contexto em que a tendência era a de fundar bancos de desenvolvimento para viabilizar a

---

<sup>1</sup> O BNDES esteve vinculado ao *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* até 2016. Com a reforma ministerial de Temer passou a ser vinculado ao *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*, unificado em 2019 ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e ao Ministério do Trabalho, formando o *Ministério da Economia*, por meio da reforma ministerial de Bolsonaro.

industrialização de países periféricos, porém o BNDES se diferencia de outros bancos de desenvolvimento por ter resistido à mudanças e reformas liberalizantes no contexto internacional, que previam o fim deste tipo de instituição.

Marcado pelo contexto intelectual e político do nacional-desenvolvimentismo, cujo ideal pautava o desenvolvimento dos países capitalistas periféricos através da industrialização e da forte presença do Estado, o banco esteve direcionado para o financiamento das grandes obras de infraestrutura necessárias à industrialização e modernização do país. Durante seus primeiros anos de existência atuou de forma a reequipar portos, ferrovias, siderurgia e expansão de energia hidroelétrica (DINIZ, 2004; LIMA, 2007).

Martins (1985) considera que o BNDE em seus primeiros anos de atuação constituiu-se como um *think-tank*, tendo se fortalecido como agência governamental autônoma, pelo seu papel criativo como formulador e executor de políticas de desenvolvimento e como centro de pesquisa. Possuindo um quadro técnico e intelectual altamente qualificado.

Durante o período militar, o BNDE foi reconhecido como principal instrumento de execução da política econômica do governo federal e foi o principal financiador dos planos econômicos da época (COSTA, 2011).

Entre os anos 1980-1990 o BNDES foi relevante nos programas governamentais de desestatização que pautados por uma inspiração política neoliberal previam o reordenamento do papel do Estado na economia. Ideário que pautou a abertura comercial e a desregulamentação financeira da economia brasileira.

No início dos anos 2000 o banco ganhou destaque como instrumento da política externa brasileira, tornando-se um dos principais financiadores de obras de infraestrutura voltadas a integração sul-americana. Promoveu a inserção internacional de empresas brasileiras por meio do financiamento à exportação e investimentos diretos no exterior. Além de ter sido fundamental para a política anticíclica do governo, expandindo a oferta de crédito como forma de evitar a queda de investimentos derivada da crise internacional em 2008.

Para Costa (2011) a estratégia globalizante partiu do governo FHC, que tinha pretensão de ao longo de seu segundo governo garantir estímulos para que o país tivesse empresas internacionalmente competitivas. No entanto, esse estímulo, no que tange ao apoio financeiro via BNDES, se tornou possível e se concretizou durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva, que assume a presidência da república em 2003.

O banco, que já possuía programas de incentivo à exportação, a partir de 2005 passou a apoiar a inserção internacional de empresas brasileiras por meio de linhas de crédito para

aquisição, implantação ou modernização de unidades produtivas no exterior, canais de comercialização, além de participação societária. A criação de uma linha de financiamento específica à internacionalização foi possível devido a uma alteração no estatuto do banco realizada em 2002.

Desta forma, a pesquisa enuncia as seguintes questões: Como e por que o Estado desenvolveu políticas de apoio a internacionalização de empresas? Em que medida os financiamentos do BNDES para internacionalização dialogam com outras instâncias do governo e como se relacionam com a política externa e macroeconômica? As políticas de apoio à internacionalização são resposta a demandas empresariais de curto prazo ou fazem parte de uma política de longo prazo, que visa modificar a inserção brasileira na divisão internacional do trabalho?

Propõe-se a reflexão a partir da análise dos financiamentos realizados pelo BNDES à internacionalização, identificando as empresas e setores de atividades favorecidos, os projetos e os valores desembolsados. O estabelecimento do recorte temporal de 2002-2017 toma como ponto de partida a alteração no estatuto do Banco que possibilitou que projetos de internacionalização pudessem ser apoiados, embora a criação da linha de crédito e os financiamentos tenham se concretizado apenas em 2005. Este recorte temporal permite identificar rupturas e continuidades no apoio à internacionalização ao longo de todo o período, que engloba diferentes governos.

Para a compreensão do contexto macrosociológico em que se insere o tema de pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados incluem a revisão bibliográfica das principais teorias que conceituam a internacionalização de empresas. Da mesma forma, os apontamentos de Marx acerca da dinâmica capitalista, da necessidade intrínseca ao modo de produção de contínua expansão e da formação do mercado mundial, foram relevantes para a apreensão das estruturas e instituições que dão base a internacionalização. Assim como o entendimento da importância do Estado, que historicamente favoreceu a transformação social necessária ao desenvolvimento capitalista e desempenha um papel central para a organização econômica e territorial do capitalismo através de suas instituições burocráticas, políticas públicas, taxações, incentivos fiscais, etc.

A abordagem utilizada para compreender a atuação do BNDES foi qualitativa. Num primeiro momento foram explorados diversos estudos e pesquisas sobre o banco, entrevistas e notícias. Em seguida realizou-se a análise documental a partir das publicações do próprio

BNDES, como estudos técnicos, boletins e relatórios anuais. Há grande disponibilidade de documentos e o acesso as publicações é possível pelo site institucional. As diferentes produções possibilitam um conhecimento aprofundado sobre a atuação do Banco, especialmente ao considera-lo também como um ator social.

A análise documental se dá considerando a produção de cada documento, o contexto de sua criação, como foi produzido, por quem e por quê. Este tipo de análise favorece a reconstrução de eventos através de diversas narrativas. A análise de diferentes documentos também permite contrapor narrativas e discursos sobre eventos de forma a criar uma visão mais acurada sobre os fatos investigados e os atores envolvidos. Como metodologia para a pesquisa em ciências sociais, a análise documental entende que as narrativas são construídas com propósitos e nenhum documento é neutro, uma vez que são derivados de diferentes posicionamentos e interpretações em momentos histórico-políticos e econômicos.

Os dados dos financiamentos realizados por meio da linha de crédito específica à internacionalização de empresas do BNDES foram coletados nos relatórios anuais, pelo serviço de acesso à informação e em dados brutos das operações do banco disponibilizados no site institucional. Para a análise e exposição dos dados foram utilizados procedimentos quantitativos.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo tem por objetivo a compreensão do espaço em que se configura a economia internacional. Dessa forma, apresenta ao leitor as considerações teóricas sobre a dinâmica capitalista, da expansão do mercado para um mercado mundial e a consolidação das relações capitalistas de troca. A apresentação tem por base o pensamento marxiano e marxista e irá abordar a internacionalização de empresas e a mundialização do capital. Também são apresentadas as principais abordagens teóricas sobre internacionalização de empresas, como o Paradigma eclético de Dunning, o modelo comportamental da Escola de Uppsala e o Ciclo de vida do produto de Vernon.

O segundo capítulo se concentra sobre as características da inserção internacional brasileira e seus aspectos histórico-econômicos. Será analisada a abertura econômica e comercial, a maior integração do país frente à globalização dos mercados e seu impacto. E a construção da política externa relativa ao período estudado e suas implicações.

O terceiro capítulo é dedicado à apresentação do BNDES, o processo de sua criação e fundação em 1952 durante o governo de Getúlio Vargas e suas transformações. São apresentados os diversos papéis desempenhados pelo banco em diferentes conjunturas da

histórica econômica nacional. Seu estabelecimento como instituição de fomento, centro de pesquisa e planejamento e como *think tank*. A constituição de seu aparato técnico, o corpo de funcionários altamente especializados, e a influência dos ideários governamentais sobre a gestão do banco.

A atuação do BNDES no apoio à internacionalização de empresas e a análise dos financiamentos realizados são tema do quarto capítulo. Será exposto o processo de mudança no estatuto do banco, que possibilitou o financiamento a investimentos no exterior e a criação da linha de crédito para internacionalização. Assim como o debate e as ideias que fomentaram a ação do banco, possibilitando que este se tornasse um agente da política externa brasileira.

## 2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS E MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

### 2.1A DINÂMICA CAPITALISTA E O MERCADO MUNDIAL EM MARX

Pensar a economia internacional e as relações políticas internacionais nesta segunda década do século XXI, a fim de compreender as dinâmicas de poder entre os países no tão disputado mercado mundial, assim como as políticas econômicas tomadas pelos Estados nacionais frente a esse mercado, nos remete a refletir acerca das origens destas estruturas. O cotidiano imediato naturaliza estes vínculos, que parecem descolados das relações sociais. O mercado como um todo, seja ele interno ou internacional, toma a forma de uma entidade à qual todos se submetem, distante, porém sempre presente.

As instituições que dão vida e regulam a entidade mercado são percebidas como acrônicas. Porém são resultado de um processo sócio-histórico, em que múltiplos fatores culminam em um conjunto de relações produtivas, de mercado, políticas e internacionais, que por sua vez influenciam a dinâmica e a estruturação de um mercado mundial e de instituições mundiais.

A procura pela compreensão dessas dinâmicas de relações inspirou diferentes gerações de pensadores na criação de teorias econômicas e sociais. Entre estes destaca-se Karl Marx, que se dedicou à apreensão do movimento do capital e de sua lógica, como forma de produção de mercadorias e de relações sociais.

Em sua produção intelectual encontram-se elementos para a compreensão do modo de produção do capital como intrinsecamente expansionista. Tendo como fim a acumulação de capital, a ampliação dos mercados é uma necessidade para sua perpetuação. O desenvolvimento do capitalismo, como modo de produção de mercadorias, proporcionou a complexificação das relações sociais e da organização social do trabalho, estes fatores aliados ao aprimoramento da técnica, possibilitaram o surgimento e crescimento da grande indústria. Conforme a célebre passagem de *O manifesto comunista* em 1848:

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita à produção e o consumo de todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente. São suplantadas por novas indústrias cuja introdução se torna uma questão de vital para todas as nações civilizadas - essas indústrias não empregam mais matérias-primas nacionais, mas matérias-primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não

somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Ao invés das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, surgem novas demandas, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e de climas mais diversos. No lugar do antigo isolamento de regiões e nações autossuficientes, desenvolve-se um intercâmbio universal e uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornam-se patrimônio comum. MARX; ENGELS, 2010, p. 43.

De forma simplificada, o avanço da técnica e o resultante aumento da produtividade do trabalho levam a classe portadora dos meios de produção, entendida como burguesia, a buscar novos mercados consumidores e também fornecedores de matéria prima. A intensificação destes movimentos resulta num crescimento do mercado a nível mundial. Dessa forma, Marx é percebido como um dos primeiros teóricos a pensar a internacionalização do capital (CHESNAIS, 1988;1996) (HYMER, 1978) (MELLO, 1999) (GONÇALVES, 1984) e as consequências não apenas econômicas da interdependência entre países mas também os aspectos culturais, semelhante a como autores das décadas de 1980 e 1990 caracterizaram a globalização.

De acordo com Harvey (2013) Marx reinventa e utiliza o método dialético para o estudo das relações graduais e dinâmicas entre os elementos que compõe o sistema capitalista. Isso se deve a percepção marxiana de que o capital não é uma coisa, mas um processo que só existe em movimento. E para a elucidação desse contínuo movimento que é o capital Marx utiliza modelos dinâmicos a partir de certos pressupostos da econômica política clássica para apresentar as tendências e contratendências do desenvolvimento capitalista resultantes das relações de tensão ou cooperação entre esses diferentes elementos que envolvem a evolução do capital e seu ciclo via acumulação, processo de produção, circulação e reprodução do capital.

Muitos dos aspectos tendenciais analisados por Marx são enunciados como leis do desenvolvimento capitalista. A expansão e mundialização do capital também se apresentam dessa forma, como apontado por Mello (2006):

De fato, para Marx, a percepção do processo de mundialização embutido na dinâmica do capital, desde a expansão quinhentista do comércio ultramarino (capital comercial) até as primeiras manifestações mais evidentes, no Oitocentos, do regime de concentração/centralização de suas bases produtivas (capital industrial), apresenta-se não somente como um dado histórico – devidamente registrado e relevado – mas, também, *como lei sociológica intrínseca de seu movimento*, com base na qual todo o potencial de seu dinamismo, então manifesto, assim como as *tendências de seu desenvolvimento futuro* já vinham sendo devidamente equacionados.<sup>2</sup> MELLO, 2006. p.106.

---

<sup>2</sup> Grifo do autor.

Logo, para Marx não é possível pensar o desenvolvimento do capitalismo sem considerar o mercado mundial, ambos se desenvolvem simultaneamente, de forma que o mercado mundial é a base para o modo de produção do capital e o modo de produção do capital é a base para o mercado mundial. E esse desenvolvimento simultâneo se deu historicamente no âmbito do estado nacional e também pelo aparato estatal. O Estado se fortalece durante o colonialismo, período em que há uma grande concentração de capital. Por meio de regulações sobre a terra e o trabalho, o Estado favorece a transformação social necessária para a concentração de capital e desenvolvimento da indústria. Tal fato é apontado por Magalhães (2006), ao mencionar a relação entre Estado e capital na formação do mercado mundial:

A formação do mercado mundial, que se desenvolve a partir do sistema colonial, o protecionismo, o sistema tributário, a dívida pública e o processo de surgimento do proletariado demonstram que o capitalismo, desde a sua gênese, possui um *locus* territorial na sua gestão política e apresenta uma tendência endógena a globalidade dos seus fluxos econômicos. MAGALHÃES, 2006, p.70.

O mercado doméstico que se amplifica no âmbito do Estado nacional é o elemento imperioso para a compreensão da expansão do mercado para o exterior. Foi necessário o fortalecimento e acumulação de capital em grande escala por uma classe detentora dos meios de produção que, assegurada pelo protecionismo do Estado-nação e a constante revolução do maquinário, além da grande disposição de mão de obra, se torna cada vez mais produtiva de maneira que há um excedente de produção e de capital que requer novos espaços para investimento e mercados consumidores. Como lembrado por Chesnais (1988), o Estado-nação foi, e ainda é, o quadro no qual o capital estabelece e mantém sua autoridade sobre o trabalho.

É nesse espaço do mercado doméstico que é possível precisar os movimentos de concentração e centralização de capital. A riqueza resultante da produtividade funciona como capital ao ser constantemente reinvestida na produção proporcionando uma concentração progressiva de capital. Essa crescente concentração de capital é tanto uma exigência material para a produção capitalista quanto um de seus resultados. Enquanto a centralização de capital se dá pela crescente concorrência entre capitalistas individuais através da incorporação de capitais menores por maiores, especialmente em períodos de crise, no qual percebe-se então o movimento de centralização do capital como uma mudança na sua distribuição. Ambos processos englobam a acumulação de capital como formulada conceitualmente por Marx.

Outro aspecto muito bem sintetizado por Chesnais (1988), e que ressalta a importância do espaço do estado nacional e seu mercado doméstico, frisa que:

É no contexto do Estado-nação e de seu mercado interno que se formam as interdependências estruturais, os mecanismos cumulativos e as externalidades que sustentam a atividade de cada empresa (ou centro individual de acumulação de capital) e que comandam (dentro dos limites das condições reinantes na economia mundial como um todo) a taxa de acumulação (a qual permanece sendo um processo significativo, antes de mais nada, com relação aos componentes nacionais individuais desse conjunto mais amplo). CHESNAIS, 1988. p. 100.

Há muitos aspectos da produção intelectual de Marx que inspiram pesquisadores a pensar a internacionalização da economia e demais fenômenos atuais, como expansão de empresas multinacionais e transnacionais, crises financeiras globais, financeirização da economia, etc., e a partir de suas análises criar novas e próprias teorias explicativas que reflitam o sistema econômico e político do século XX e XXI.

Um destes aspectos muito citado e retomado recentemente, em meio ao debate acerca da crise financeira de 2008, é a análise realizada por Marx na seção III do livro 3 de *O Capital* sobre a *Lei da queda tendencial da taxa de lucro*. Seção que é composta por três capítulos dedicados à *Lei como tal*, suas contra tendências e contradições. Apesar de ser enunciada como lei é na verdade um aspecto tendencial observado na dinâmica do desenvolvimento e expansão do modo capitalista de produção.

Embora o foco deste trabalho não seja abordar a construção teórica marxiana em torno das crises do sistema capitalista e o debate em torno da queda tendencial da taxa de lucro, é de interesse a dimensão em que esta demonstra o recurso ao mercado mundial como um dos princípios contratendências à queda da taxa de lucro e uma saída para possíveis crises. Dessa forma, retomamos a ideia de que a dinâmica capitalista é repleta de contradições que se dão durante todo o processo de produção e circulação de capital. Essa característica do sistema é a razão pela qual de tempos em tempos há crises que perduram até que um novo equilíbrio seja encontrado.

Segundo Franklin (2017), com base em Marx, as crises podem ser causadas por superprodução de mercadorias ou superprodução de capital. A crise de superprodução de mercadorias consiste na produção de mais mercadorias do que o mercado local é capaz de consumir. Ela se dá devido a distância entre os momentos da produção e da circulação das mercadorias. Os capitalistas lançam suas mercadorias sem a garantia de que correspondem às necessidades sociais e serão consumidas. O excesso relativo de mercadorias acima da possibilidade de consumo força os preços para baixo, assim como a taxa de lucro, podendo prejudicar o comércio e paralisar a produção e o crédito. A crise causada pela superprodução de capital se dá pelo

excesso relativo de meios de produção. Ocorre quando o capitalista não encontra as condições necessárias para reinvestir o capital e obter a valorização condizente com a do capital já aplicado, pois o desenvolvimento da força produtiva do trabalho leva a queda da taxa de lucro.

Nas palavras de Franklin:

Portanto, a verdadeira origem da superprodução de capital encontra-se na tendência progressiva da taxa de lucro a cair. Essa tendência, que foi descrita por Marx no livro terceiro de “O capital”, resulta do fato de que, ao buscar elevar a produtividade do trabalho com o intuito de obter mais-valor adicional, a classe capitalista acaba por ampliar a massa de meios de produção manipulada por cada trabalhador e, portanto, a magnitude do capital constante com relação ao capital variável. E, como já vimos, a uma maior composição orgânica do capital, corresponde uma taxa de lucro mais baixa. FRANKLIN, 2017, p.153.

Em ambas possibilidades de crises o acesso ao mercado externo se constitui como alívio momentâneo para as contradições da dinâmica de acumulação do capital, mas sem eliminá-las. De modo que com a expansão ao mercado mundial, se expandem também as contradições inerentes ao sistema.

Com relação a esse tema, Harvey (2005) elucida que as crises podem se manifestar de formas diversas, na produção e consumo, ou em qualquer uma das fases de circulação da produção. Em sua análise Harvey indica que o recurso ao mercado mundial, suscita a questão da organização espacial e expansão geográfica do capital para a realização da acumulação. De forma que é relevante compreender como se dá a organização do capital no espaço geográfico e como esse capital cria sua própria paisagem.

Em termos culturais, a expansão que se dá por meio do mercado mundial transforma as relações econômicas e sociais dos outros mercados, territórios e espaços que são assimilados pela dinâmica capitalista enquanto modo de produção e visão de mundo. É a esta transformação social que se referem Marx e Engels no *Manifesto comunista* através da afirmativa de que “a burguesia cria o mundo a sua imagem”.

Dito isso, as ideias e conceitos aqui expostos servem como ponto de partida para as reflexões que se seguem sobre internacionalização de empresas e investimento externo. Temas da economia política atual que desde meados do século XX procura entender as transformações políticas, econômicas e culturais que se sucederam no pós-guerra e acarretaram na hegemonia do capitalismo.

A historicidade presente nos apontamentos de Marx, as observações acerca da dinâmica capitalista e o entrelaçamento político que se dá entre Estado e capital, se assentam como

contexto macrossociológico em que se estruturam as relações internacionais e políticas contemporâneas.

## 2.2A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

A internacionalização de uma empresa se dá através de operações fora de seu país de origem, seja por meio de exportações ou pelo desenvolvimento de outras atividades produtivas e investimentos no exterior.

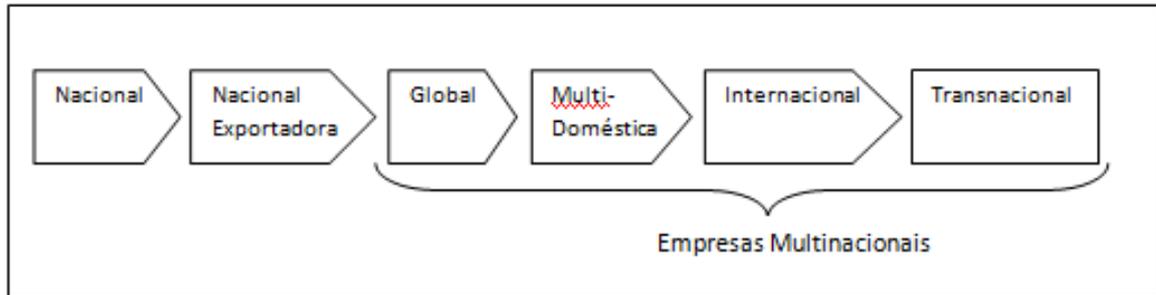
Tomando como pano de fundo o ciclo dinâmico do capital tal como descrito por Marx, Fabio Bueno (2008) define a internacionalização como o deslocamento de fases do circuito ampliado de acumulação de capital para fora dos limites de um Estado nacional.

Consequentemente, podemos reconhecer diferentes internacionalizações ligadas a distintas fases do circuito de reprodução ampliado: o deslocamento dos investimentos (D-M) para fora dos limites de um Estado nacional pode ser entendido como internacionalização produtiva; as vendas no exterior na forma de exportações (M-D') caracterizariam a internacionalização comercial; e o estabelecimento de relações de direitos (aplicação em ativos) e dívidas (financiamento por passivos) com o exterior (D-D') configuraria a internacionalização patrimonial. BUENO, 2008, p.02

De acordo com Muritiba et al (2010) há diferentes nomenclaturas para as empresas em conformidade com o tipo de suas operações e organização. Além da empresa nacional que opera somente no país em que está sediada, há a empresa que se dedica à exportação de produtos e serviços, sendo esta uma operação internacional, este tipo de empresa pode ser caracterizado como um dos primeiros estágios no processo de internacionalização. A partir deste estágio têm-se outras quatro nomenclaturas para empresas que podem ser consideradas multinacionais:

- Empresa Global: empresa que mantém subsidiárias que tem o papel de implementar estratégias da matriz, que detém os recursos e ativos de forma centralizada.
- Empresa Multidoméstica: A configuração de recursos e ativos é descentralizada, as subsidiárias tem autonomia para explorar oportunidades locais.
- Empresa Internacional: possui algumas competências centralizadas e outras descentralizadas de acordo com as vantagens que encontra em cada país.
- Empresa transnacional: Possui uma estrutura dispersa, interdependente e especializada. Suas subsidiárias tem o papel de oferecer contribuições diferenciadas e integradas. É comum que este tipo de empresa escolha atuar em determinados países para produzir e em outros para comercializar.

FIGURA 1: Tipos de organização empresarial



Fonte: MURITIBA et al, 2010, p. 35

As estratégias para internacionalização são muitas. A exportação é considerada uma forma de internacionalização primária, enquanto a comercialização de serviços, bens, marcas e patentes, e o Investimento estrangeiro direto são formas secundárias de internacionalização. Apresentamos abaixo uma explanação sobre as principais formas de internacionalização com base no texto de Guerra (2014):

- Exportação: é a venda direta ou indireta de produtos nacionais à mercados estrangeiros.
- Licenciamento: é uma modalidade de internacionalização na qual não há transferências de produtos, mas sim de patente, a propriedade intelectual ou a marca mercadológica.
- *Franchising*: É o sistema de franquias, sendo o termo mais utilizado o nome em inglês “franchising”. É uma modalidade de licenciamento, portanto da comercialização de patentes e marcas em que o franquiado deve pagar royalties da utilização do nome/marca ao franqueador.
- Investimento estrangeiro direto: É um investimento direcionado para alguma atividade produtiva específica. Este tipo de investimento propicia maior integração entre os países ao criar laços diretos entre as economias e ser uma forma de transferência de conhecimento e tecnologia. Há também maior mobilidade de capital e flexibilidade por meio de diferentes modalidades de IED:
- *Joint Venture*: Internacionalização através de parcerias estratégicas com dois ou mais investidores.
- Deslocalização ou Relocalização da Produção: Transferência parcial ou total da capacidade produtiva de uma empresa para um outro país.
- Investimento Comercial: Aquisição ou criação de uma nova empresa em um país estrangeiro para a comercialização de produtos de seu país de origem. Esta

estratégia de investimento possibilita maior controle sobre a venda direta sem necessitar de intermediários.

- Expansão empresarial: É também conhecida como operação *greenfield*, e pode ser a “criação do chão” ou a aquisição de empresas no país estrangeiro para a criação de subsidiárias da empresa. Essa categoria de investimento utiliza as filiais não apenas para função comercial ou distributiva, há também o desenvolvimento de capacidade produtiva.

O espaço em que se configuram estas operações enquanto economia internacional, é resultante da expansão do mercado para um mercado mundial, em que se consolidam as relações capitalistas de troca.

Segundo Guerra (2014) a Companhia das Índias Orientais, datando do século XVII, pode ser considerada uma das primeiras empresas multinacionais. Porém a estrutura de empresa multinacional como conhecemos hoje é, de acordo com Hymer (1978), uma evolução do modelo de empresa nacional norte-americana criada no final do século XIX. Dado a extensão territorial, o capitalismo norte-americano desenvolveu uma estratégia comercial e industrial que alcançasse diversas cidades por todo o país. “A principal característica da empresa nacional era uma estrutura administrativa complexa, necessária para coordenar e controlar a produção e a comercialização em massa, em fábricas e canais de venda geograficamente dispersos” (HYMER, 1978, p. 71). A administração das empresas tornou-se altamente especializada, com o desenvolvimento de novas técnicas de gerência e uma divisão de trabalho vertical e hierarquizada. Hymer também compreende o desenvolvimento empresarial como uma tendência à expansão que já estava presente desde o início da revolução industrial. Houve um crescimento quantitativo e qualitativo, da oficina à fábrica, da pequena indústria à empresa multinacional.

As teorias do Imperialismo desenvolvidas no início do século XX, com inspiração no pensamento marxiano, podem ser consideradas precursoras no estudo das empresas multinacionais, além de nos fornecer subsídios para o estudo da expansão empresarial.

Dessa forma, um conceito que contribui com a reflexão é elaborado por Hilferding em sua obra “*O capital financeiro*” de 1910. O capital financeiro é formado pela junção do capital industrial e capital bancário, mas com dominância do capital bancário. Surge da predominância dos bancos na atividade produtiva, que também serviram como um grande impulso para a expansão das empresas e formação de monopólios. Segundo Chesnais (1996), Hilferding foi o

primeiro a analisar a dimensão da “exportação de valor destinado a produzir mais-valia no exterior”, o que atualmente se entende por IED.

A obra “*Imperialismo, estágio superior do capitalismo*” publicada por Lênin em 1917 parte de uma concepção semelhante. Para Lênin a definição de Hilferding não é completa, pois não aborda o aumento da concentração da produção e do capital, fatores que conduzem ao monopólio. Compreender os fatores que geram o monopólio é fundamental para apreender a exportação de capital para os países periféricos do capitalismo e menos desenvolvidos. “O que caracteriza o velho capitalismo, no qual dominava plenamente a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo atual, no qual impera o monopólio, é a exportação de capital” (LÊNIN, V. p.93, 2012).

Dóckes (1976) retoma os escritos de Hilferding e Lênin, e afirma que ambos os autores dão ênfase à transformação do papel dos bancos, que inicialmente eram intermediários financeiros e convertem-se à “onipotentes monopólios” que dispõem de quase toda a totalidade do capital-dinheiro do conjunto de capitalistas. E, embora considere a ideia da interpenetração entre capital industrial e capital bancário (que resulta no capital financeiro) válida nos dias de hoje, ressalta que esta fusão agora é realizada pela própria firma gigante. Segundo Dóckes (1976), a empresa gigante procura formas de evitar a sujeição ao controle financeiro exercido pelos bancos, por isso tende a se autofinanciar e em alguns casos possui uma instituição financeira como filial. Dessa maneira, conclui Dóckes “a empresa gigante é ela própria um banco e uma Bolsa” (DÓCKES, 1976, p.178).

Para Hymer (1978) a posição oligopolista dessas empresas e o poder financeiro aliado a complexa estrutura administrativa lhes servia de incentivo para o investimento direto no exterior, pois facilitava seu deslocamento. Sendo está a raiz da primeira onda de investimento direto de capitais norte-americanos no final do século XIX e na década de 1920. Embora tenha reduzido durante a depressão dos anos 1930, voltou a crescer logo após a segunda guerra mundial. Já a onda de investimentos entre os anos 1950-60 tem influência do grande desenvolvimento tecnológico nas comunicações.

A expansão empresarial e o rápido crescimento das multinacionais tornam-se tema de pesquisa como fenômeno relevante para a economia. Entre 1960-70 estabelece-se a área de estudo de negócios internacionais e a preocupação com a competitividade internacional de empresas multinacionais e seus países é refletida na produção teórica e formulação de guias e manuais para o público empresarial. A medida em que os estudos na área de negócios internacionais progride, configura-se a divisão em três principais áreas (GUEDES, 2010), sendo

a primeira delas i) o estudo dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), ii) estratégia e organização das empresas multinacionais e iii) desenvolvimento da internacionalização de empresas e globalização.

Neste contexto surgem algumas das teorias clássicas sobre a internacionalização de empresas, como a teoria acerca do Ciclo de vida do produto, o enfoque comportamental da escola de Upsalla, a teoria do poder de mercado de Stephen Hymer e o paradigma eclético de Dunning.

Dal-soto, Alves e Bulé (2014) classificam essas teorias em duas abordagens principais: a econômica e a comportamental, também denominada como organizacional. O foco da abordagem econômica é para a organização da produção, investimento e comércio internacional, com ênfase nos aspectos macroeconômicos. A ênfase da abordagem organizacional, ou comportamental, é tanto nos aspectos organizacionais internos da firma como no comportamento gerencial dos tomadores de decisões. Enquanto a primeira abordagem é considerada objetiva, a segunda é uma abordagem subjetiva, que interpreta o processo de internacionalização a partir das atitudes e percepções dos tomadores de decisão.

A teoria do Ciclo de Vida do Produto é resultado dos estudos de Raymond Vernon publicados no artigo *"International Investment and International Trade in the Product Cycle"* em 1966. Sua teoria parte da inovação tecnológica como fator que influencia no desenvolvimento do produto enquanto as decisões de quando e onde investir em inovações são influenciadas pelas vantagens comparativas de custos (GUERRA, 2014).

A interpretação de Acioly (2009) é de que com a teoria do ciclo do produto Vernon demonstrou que cada tecnologia ou produto possui uma vida útil que pode ser representada em três fases que compõe seu ciclo: i) a fase de introdução da inovação; ii) a fase de maturação ou de processo de desenvolvimento; e iii) a fase de maturidade ou de padronização. É possível que economias diferentes tenham proeminência em uma dessas fases devido a vantagens comparativas na produção de certos produtos e seus componentes. Com a difusão do domínio tecnológico através do comércio entre as diferentes economias, há uma alteração correspondente na vantagem comparativa entre essas.

Vernon identifica que a primeira fase do ciclo do produto tende a estar localizada em economias industriais mais avançadas em que as corporações oligopolistas teriam uma vantagem comparativa no desenvolvimento de novos produtos e no processo industrial devido à grande demanda do mercado interno. Durante a segunda fase, de maturidade do produto, o processo manufatureiro tende a expandir e a produção mudar para outras economias avançadas

em que há demanda, possibilitando maiores ganhos em escala por meio da produção em massa. Na terceira fase do ciclo, a padronização do processo manufatureiro torna possível mudar a localização da produção para as economias menos desenvolvidas, pois estas podem apresentar vantagens comparativas para a instalação de plantas produtivas (ACIOLY, 2009) (MURGI, 2015). Sobre a relevância dessa teoria, Acioly (2009) destaca que:

[...] A teoria do ciclo do produto incorporou alguns dos mais importantes elementos explicativos da economia mundial contemporânea: o significado da corporação multinacional e da competição oligopolística (*sic*), o papel do desenvolvimento e da difusão da tecnologia industrial como o principal determinante do comércio e da localização global das atividades econômicas, e a importância da integração do comércio e da produção no exterior dentro da estratégia corporativa. ACIOLY, 2009, p.13

A percepção de que as teorias apresentavam limitações, em especial no que tange ao IED, proporcionou a elaboração de uma teoria mais geral por Stephen Hymer. Sua pesquisa “*The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*” foi desenvolvida em 1960 como tese de doutoramento e publicada postumamente em 1976 por Charles Kindleberge juntamente ao Departamento de economia do Instituto de Tecnologia de Massachusetts. A pesquisa de Hymer se deu durante um período de grande expansão das multinacionais e consolidação do investimento estrangeiro direto norte-americano e o início do processo de internacionalização de empresas japonesas e europeias (MURGI, 2015). O foco de sua análise foi compreender o poder das empresas multinacionais com base na estrutura de mercado em que operavam e a partir dessa estrutura explicar o processo de internacionalização do capital. Para Hymer, os investimentos são frequentemente realizados por um número restritos de firmas estabelecidas em setores oligopolistas. As empresas oligopolistas teriam maior propensão ao IED por possuírem vantagens compensatórias para os riscos e a magnitude dos investimentos no exterior. Essas vantagens podem ser a posse de patentes, produtos específicos, maior capacidade administrativa, conhecimento técnico ou uma maior facilidade em adquirir financiamentos (HYMER, 1978; MURGI, 2015). Para Acioly,

A expansão e sucesso dessa forma vertical da corporação multinacional nos anos 1960 e 1970 envolveram três fatores: i) a internalização ou integração vertical de vários estágios dos negócios, reduzindo os custos de transação. As firmas passaram a controlar várias facetas do processo produtivo, tais como recursos e preços de transferência de uma ampla gama de matérias-primas e produtos intermediários, através de uma empresa no exterior sob o seu controle; ii) a produção e exploração de seu conhecimento técnico que devido ao aumento do custo de pesquisa e desenvolvimento (P&D), a firma procura se apropriar dos resultados de seu P&D e, assim, manter o monopólio por tanto tempo quanto for possível; e iii) a oportunidade de se expandir para o exterior foi extremamente facilitada pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transportes. ACIOLY, 2009, p.14.

O Paradigma eclético de John Dunning tem influência das abordagens anteriores e representa o esforço de Dunning para criar uma teoria mais completa incorporando todas as contribuições. Sua análise foi publicada na década de 1980 e aborda os determinantes do IED com o estabelecimento de uma classificação dos tipos de IED. A classificação indica a existência de quatro motivações básicas para as empresas investirem no exterior (Conforme Quadro 1). Seriam elas: i) busca de recursos; ii) busca de mercados; iii) busca de eficiência; e iv) busca de ativos estratégicos (ACIOLY, 2009).

QUADRO 1: Motivações para as empresas investirem – Teoria Eclética de Dunning

<b>Classificação</b>	<b>Estratégia da Firma</b>	<b>Tipo de investimento</b>
<i>Resource seeking</i>	Acesso privilegiado às vantagens de um país em termos de produtos naturais (geralmente matérias-primas) ou de recursos humanos (trabalho com baixa remuneração, especialmente em plataformas de produção voltadas à exportação). Relaciona-se à estratégia de abastecimento das empresas.	Investimentos novos ( <i>greenfield investment</i> )
<i>Market seeking</i>	Obtenção ou ampliação de sua participação no mercado interno do país hospedeiro. Relaciona-se à estratégia de mercado das firmas.	Investimentos novos e F&As
<i>Efficiency seeking</i>	Racionalização da produção para explorar economias de especialização e de escopo ligadas à multinacionalização a partir da combinação de competências localizadas em diversos países diferentes. Busca da eficiência no interior da cadeia de valor ou através da cadeia de valor. Encontra-se no centro da estratégia de produção das firmas.	Investimentos novos e F&As
<i>Strategic asset seeking</i>	Obtenção de recursos e capacidades em outras firmas que possam contribuir para aumentar as vantagens específicas de que dispõem, relacionados às diversas competências: capacidade de inovação, capacidade de organização ou facilidades de acesso ao mercado estrangeiro a partir de redes de distribuição e participação no mercado. Estratégia de alianças da firma, frente a uma situação de acirrada rivalidade oligopolista, tendo por alvo firmas com elevada capacitação tecnológica e/ou parcelas do mercado internacional.	F&As

Fonte: DUNNING, 1997. Apud ACIOLY, 2009. Adaptação própria.

Para Dunning ao se internacionalizar, as empresas buscam possuir vantagens em relações a seus competidores, como marcas, tecnologia e acesso a recursos naturais e infraestrutura que justifiquem o investimento direto no exterior (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Dunning desenvolve o conceito de *vantagem de propriedade*, que é referente às características e constituição da própria firma. A partir desta vantagem a firma irá avaliar como determinantes para o investimento, as *vantagens de localização*, aspectos que envolvem os custos de transação, transporte e comunicação relativos à distância física e ao mercado em que deseja investir. Quando a firma avalia que é mais vantajoso manter a propriedade tecnológica ou outra vantagem específica a propriedade que possui, em detrimento de exportar e transferir essas vantagens a seus competidores, decide então por internalizar a produção através de filiais. A *vantagem da internalização* é manter a tecnologia para si e utilizar como fonte de renda suas patentes e licenças (CHESNAIS, 1996). A internalização criaria um mercado interno na própria firma e reduziria os custos de transação. Essa possibilidade, seria, portanto, um determinante para a multinacionalização das firmas, com filias em diferentes países podendo desfrutar das vantagens oferecidas pelos diferentes mercados.

A abordagem comportamental é a mais utilizada, inclusive como enfoque explicativo para a internacionalização das empresas brasileiras. Esta abordagem é representada principalmente por três teorias: o Modelo de Uppsala, desenvolvido por Johanson e Wiedersheim-Paul (1975) e Johanson e Vahlne (1977), que incorpora aspectos culturais, psicológicos e competitivos para explicar os desafios nos diferentes estágios de internacionalização; E o modelo de *Networks* também desenvolvido por Johanson e Vahlne (1990), baseado no modelo de Uppsala, porém acrescido das relações com outras entidades do mercado estrangeiro; Além dos estudos sobre o papel do empreendedor no processo de internacionalização (DAL-SOTO; ALVES; BULÉ, 2014).

Alem e Cavalcanti (2005) destacam a utilização dos modelos de Uppsala e o modelo chamado de *I-model (Innovation-related internationalization model)* nos estudos de internacionalização. Segundo eles, enquanto o modelo de Uppsala se concentra na aprendizagem da empresa de forma gradual, o modelo *I-model* evidencia o papel da inovação na aquisição de vantagens competitivas no mercado. Nesse modelo é considerada a ação de agentes externos ou internos como incentivadores no processo de internacionalização de empresas (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Para Alem e Cavalcanti (2005), o centro do modelo de Uppsala é a “distância física”, que é definida por Johanson e Vahlne como a soma de fatores que interferem no fluxo de informações entre mercados distintos, como o idioma, cultura, práticas de negócios ou mesmo, o nível de desenvolvimento industrial. Estes fatores podem aproximar mercados de países distantes fisicamente, motivo pelo qual muitos autores preferem utilizar o termo “distância psicológica”.

No que tange a essas abordagens, Gonçalves (1984) cita que as análises sobre os fatores locais específicos como determinantes do investimento externo direto, indicam como importante a atitude do governo do país receptor do investimento com relação à empresa multinacional, a estabilidade política do país e o potencial de crescimento do mercado. Outro ponto para o qual Gonçalves (1984) chama a atenção concerne aos determinantes para os investimentos das multinacionais em países subdesenvolvidos, pois estes possuem uma especificidade histórica distinta. Em especial as teorias que indicam a necessidade de *vantagens comparativas específicas à propriedade*, a existência dessas vantagens pode não ser uma condição necessária para o investimento direto nesses países. Com isso o autor não discorda que existam tais vantagens inerentes às firmas, mas no caso do investimento em países subdesenvolvidos, estas vantagens podem derivar das próprias características estruturais do subdesenvolvimento (GONÇALVES, 1984).

### 2.30 INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED) PÓS DÉCADA DE 1980

O crescente processo de liberalização financeira e cambial e as mudanças nas regras institucionais de comércio e investimento que se sucederam durante os anos 1980 influenciaram em modificações no padrão de concorrência internacional. As empresas multinacionais adaptaram suas estratégias competitivas, acarretando em transformações na organização interna e concentrando em si mesmas as dimensões produtiva, mercantil e financeira (ACIOLY, 2009). A partir disso o IED assume uma nova dimensão. As estratégias de investimento e localização das empresas, antes pautadas em atravessar barreiras comerciais e estabelecer vínculos com as economias anfitriãs, se tornaram uma forma de ocupação de mercado mais flexível e reversível, preconizando que os investimentos possam ser mobilizados rapidamente.

O estudo das novas características de investimento estrangeiro direto se faz relevante como um indicador das mudanças político-econômicas no sistema internacional durante 1980

a 1990. Embora a origem dessas transformações já estivesse presente antes, nesse período a nova integração financeira se consolida como discurso hegemônico e visão de mundo.

Segundo Aguiar (1970),

O investimento externo constitui um dos instrumentos fundamentais de intervenção econômica, de órbita privada, no campo internacional, aquele que mais facilmente transporta a lógica de um sistema de uma zona econômica para outra. Para além disso, a atividade de investimento, dispersa por espaços que transcendem as limitações nacionais, está na base do significado internacionalista das relações econômicas e, conseqüentemente, é um dado indispensável para a compreensão da estrutura econômica mundial. AGUIAR, 1970, p.141.

O acordo de Bretton Woods, firmado em julho de 1944 após uma série de conferências que reuniu cerca de 44 países, foi responsável pelo estabelecimento e fortalecimento do dólar mundialmente por meio da conversibilidade dólar-ouro. Chegou ao fim em 1971, após a suspensão da conversibilidade direta de dólar-ouro pelo então presidente dos EUA Richard Nixon. Enquanto vigorou, entre 1944 a 1971, o acordo contribuiu para a estruturação do mercado mundial e sua regulação através da criação de instituições multilaterais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development - BIRD*) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Magalhães (2006), o fim do acordo de Bretton Woods rompeu com a predominância de mercados financeiros nacionais independentes, resultando numa rápida integração dos mercados financeiros. Há a formação de um novo padrão de valorização do capital que se expande a partir dos Estados Unidos e é altamente financeirizado.

Os novos instrumentos financeiros superaram os limites tradicionais do sistema bancário. Houve o desenvolvimento dos mercados de capitais, o declínio da moeda e dos depósitos bancários como única forma de financiamento e sua substituição por ativos que geram juros, ao mesmo tempo que fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos movimentam a compra de papéis com facilidade em diversos países. A securitização, enquanto modalidade financeira flexível para negociação de títulos conecta os mercados de capitais em todo o mundo (MAGALHÃES, 2006) (ACIOLY, 2009). Com isso aumentam os fluxos de capitais internacionais fortalecendo a tendência de formação de conglomerados de serviços financeiros. Esses aspectos da desregulamentação financeira levam ao desenvolvimento de uma globalização financeira (CHESNAIS, 1996).

Essas mudanças alteraram a natureza do IED como era realizado até então. A desregulamentação nos mercados financeiros de muitos países propiciou a formação de mercados acionários. O IED que antes era realizado como uma estratégia de médio e longo

prazo, como parte de uma internacionalização produtiva, adquire o caráter de investimento em portfólio (ACIOLY, 2009).

A preponderância das finanças faz com que as corporações, mesmo as de ramos industriais, tenham as aplicações financeiras como um elemento central. As estratégias de concorrência incorporam a lógica financeira de valorização. Segundo Acioly (2009), as corporações passaram a adotar uma forma organizacional que centraliza as atividades financeiras e descentraliza as atividades produtivas internacionais.

Não apenas há mudanças na natureza do IED, como também há um crescimento dos fluxos de investimento a partir desta modalidade. “Os fluxos de IED cresceram a uma taxa de aproximadamente 29% ao ano (a.a.), entre 1983-1989, superando em mais de três vezes o ritmo de crescimento das exportações mundiais, e em cerca de quatro vezes a taxa de crescimento do produto mundial” (UNCTAD, 1991, Apud ACIOLY, 2009). As características que caracterizaram o IED a partir do início dos anos 1980 são o investimento de portfólio, operações de fusões e aquisições (F&As) transfronteiriças, formação de megacorporações e a predileção pelo setor de serviços.

Segundo Chesnais (1996) a relevância do investimento internacional é ainda mais evidente se considerar as dimensões qualitativas do IED, em comparação ao comércio exterior. Entre essas dimensões, Bourguinat (1992, Apud Chesnais, 1996) afirma que, o IED não se resume a uma transação pontual, ele não tem uma natureza de liquidez imediata. Há uma “dimensão intertemporal”, o que quer dizer que “a decisão de implantação dá origem a fluxos (produção, comércio, repatriação de lucros) que se estendem, necessariamente, por vários longos períodos” (BOURGUINAT, 1992, Apud CHESNAIS, 1996, p.54). Além disso, implica a transferências de direitos patrimoniais e de poder econômico de uma maneira muito mais complexa que uma exportação. Outro aspecto, que segundo Chesnais (1996) pode ser o mais importante entre as características citadas por Bourguinat (1992), é a existência de um evidente componente estratégico que geralmente está inserido numa lógica de tentar antecipar as ações e reações dos concorrentes.

Essa nova lógica e estratégia, possibilita que o investimento externo crie uma relação muito concreta entre as várias estruturas econômicas e, segundo Aguiar (1970), permite uma sutil estrutura de dominação que parte das economias originárias dos capitais e incide sobre as economias receptoras.

## 2.4 MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

As mudanças elencadas durante os anos 1980, que intensificaram a internacionalização e transformaram as formas de investimentos diretos por meio da desregulamentação e globalização financeira, são componentes do que se configura como *globalização* ou *mundialização* do capital. Segundo Chesnais (1996), esse fenômeno é mais do que apenas uma nova etapa no processo de internacionalização, denominada por muitos como internacionalização do capital produtivo. A mundialização do capital é uma nova configuração do capitalismo mundial, que adquire um novo nível de acumulação por meio da centralização de capitais financeiros, cuja função se restringe a gerar liquidez no interior da esfera financeira.

A expressão “mundialização do capital”, para Chesnais (1996) é a que traduz melhor a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista que toma para si um enfoque e conduta globais.

Por pouco que se saia do campo da ideologia pura e se entre no campo de um enfoque científico, a palavra “globalização” ou “mundialização” representa um convite imediato a escolher ou criar instrumentos analíticos que permitam captar uma totalidade sistêmica. Isto não apenas no tocante ao conceito de capital, que deve ser pensado como unidade diferenciada e hierarquizada, hoje cada vez mais nitidamente comandada pela capital financeiro. Aplica-se também a economia mundial, entendida como relações políticas de rivalidade, de dominação e de dependência entre os Estados. CHESNAIS, 1996, p.18.

Segundo Chesnais (1996) o adjetivo “global” passa a ser utilizado no começo dos anos 1980 pelas grandes escolas americanas de administração de empresas. O termo ganhou popularidade em obras e artigos de consultores de estratégia de negócios e marketing, formados nessas escolas ou em contato com elas. Assim como através da imprensa econômica e financeira de língua inglesa. Originalmente os destinatários desta literatura produzida por estes consultores de negócios eram os grandes grupos econômicos e industriais. Chesnais afirma que a mensagem passada era a de que “em todo lugar onde você possa gerar lucros, os obstáculos à expansão das atividades de vocês foram levantados, graças a liberalização e a desregulamentação [...], reorganizem-se e reformulem, em consequência, suas estratégias internacionais” (CHESNAIS, 1996, p.23).

Para Chesnais (1996) os termos “global” ou “globalização” são vagos e ambíguos e, portanto, não são neutros. Por possuírem diversas conotações invadiram o discurso político e econômico cotidiano e podem ser utilizados no sentido que for conveniente, adquirindo dessa forma o conteúdo que cada interlocutor desejar. A globalização como expressão das “forças de mercado” integrou rapidamente o discurso político neoliberal, representando o fim dos entraves

econômicos que haviam sido erguidos durante meio século. Muitos dos discursos a que Chesnais (1996) se refere em sua obra, pregam a necessária adaptação das diferentes economias nacionais às mudanças “inevitáveis”, através da liberalização e desregulamentação de seus mercados, dando às empresas a absoluta liberdade de movimento, submetendo todos os campos da vida social à valorização do capital privado (CHESNAIS, 1996).

Marques e Nakatani (2008) explicam que para Chesnais, a análise da economia mundial requer a apropriação do conceito de Capital pensado como uma unidade diferenciada e hierarquizada das três formas de capital, o *capital-produtivo*, *capital-mercadoria* e *capital-dinheiro*. Desses podem surgir contradições, mas, por mais profundas que sejam, não escapam do “timbre rentista”.

Pensar a internacionalização do capital produtivo e sua centralização, ao invés da continuidade do movimento de expansão das sociedades transacionais observadas no período anterior, é perceber o crescente predomínio de estratégias propriamente globais e de formas de organização de grupos de ‘empresas-redes’. Não apenas as mudanças nas organizações industriais, pois esta fase também modificou as relações entre o capital e o Estado, assim como modificou a relação entre o capital produtivo e o capital-dinheiro (MARQUES; NAKATANI, 2008).

Portanto a série de mudanças que se sucederam, e muitas vezes consideradas como “naturais” ao sistema econômico mundial, como mera evolução das atividades econômicas e “inevitáveis”, são na verdade construídas a partir de relações políticas e econômicas, da influência dos mercados financeiros sob os Estados nacionais e dos países desenvolvidos, epicentro da acumulação financeira, sob os países em desenvolvimento. São mudanças políticas induzidas por diferentes governos e que, por mais abstratas que possam soar, trouxeram mudanças sociais reais, transformaram o mundo do trabalho com novas formas de organização e consolidação de empregos flexíveis.

O capítulo a seguir parte dos conceitos aqui apresentados. Trata da inserção do Brasil na economia internacional tendo em vista um capitalismo mundializado e as transformações econômicas e sociais resultantes da forma como o país assimilou as mudanças políticas e econômicas internacionais ao longo dos anos 1980-1990. Estes conceitos nos auxiliam a compreender como o Brasil se posiciona no mercado mundial através de sua política externa, comercial e econômica, assim como as relações que se dão entre o Estado e o empresariado que atua no mercado internacional.

### 3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

#### 3.1 AS ORIGENS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

O Brasil nasce inserido no mercado mundial. Sua posição como colônia o mantinha conectado a fluxos de capitais, de forma que as riquezas e recursos naturais obtidos no território serviram ao processo de acumulação primitiva ao incipiente capitalismo europeu. Segundo Mazzeo (2015), a análise da formação social e econômica brasileira não pode ser desprendida do amplo processo de acumulação originária do capital (que tem seu desenvolvimento a partir do século XVI). Dessa forma, a América Latina desde sua gênese, da descoberta à colonização e estruturação econômica, esteve dialeticamente integrada ao capitalismo. Inicialmente ao capitalismo mercantil, depois ao capitalismo industrial concorrencial e ao imperialismo, como parte da totalidade capitalista (PRADO JR. Caio, 1972 Apud MAZZEO, 2015).

As características da ocupação e exploração de territórios durante o período colonial demarcam as possibilidades de desenvolvimento econômico, uma vez que as atividades produtivas foram limitadas às necessidades da metrópole colonizadora, dificultando até mesmo a formação de um mercado doméstico. Este foi o caso do Brasil e demais países da América Latina. Como apontado por Chesnais (1996),

O lugar atualmente ocupado por muitos “países em desenvolvimento” no sistema mundial de intercâmbio não é resultado de uma dotação fatorial natural, que de alguma maneira tenha caído do céu. Em grande número de casos, sua situação de produtor e exportador de uma ou duas matérias-primas básicas, de mineração ou agricultura, frequentemente com demanda cada vez menor pelos países industrializados, é resultado de antigos investimentos diretos, feitos a partir dos anos 1880 por administrações ou empresas estrangeiras. Eram geralmente as do país colonizador ou, quando se tratava de relações semicoloniais, da potência tutelar na “zona de influência” em objeto. CHESNAIS, 1996. p.47

Segundo Fiori (2003) as economias dos novos estados latino-americanos passaram a funcionar submetidos ao livre comércio e ao endividamento externo, pois apesar de sua independência política, nasceram como apêndices ou periferia do sistema econômico liderado pela Inglaterra.

No caso do Brasil, a classe dominante era formada por uma burguesia agrário-mercantil ligada a uma forma de produção rudimentar e autocrática (MAZZEO, 2015). No entanto, com o desenvolvimento econômico e urbano a partir de meados do século XVIII, a burguesia agroexportadora, latifundiária e escravista é a que se destaca em meio a sociedade colonial brasileira como poder político. Segundo Mazzeo (2015), na segunda metade do século XVII o

país já exportava cerca de quatro mil contos anuais. Tratava-se de um montante considerável, porém grande parte da renda produzida no Brasil refluía para a metrópole. Além da crise do sistema colonial, o rompimento com Portugal teria surgido através da perspectiva de maior liberdade comercial desta burguesia latifundiária. Nesse contexto o liberalismo é assimilado como justificador ideológico da liberdade pretendida, a autonomia de comerciar sem os entraves do Exclusivo colonial. Porém, este é um liberalismo pouco ideológico e mais pragmático, identificado por Mazzeo (2015) como um *liberalismo fundamentalmente econômico*<sup>3</sup>. Principalmente por não haver uma proposta de mudança social ou ruptura com a estrutura socioeconômica colonial.

Dessa forma, o aparelho de Estado que se desenvolve é circundado pelas diretrizes ideológicas conservadoras dessa burguesia latifundiária e pela manutenção da estrutura produtiva de caráter colonial.

Sobre o processo emancipatório no Brasil, Mazzeo (2015) recorre a Caio Prado Jr., ao destacar que a independência, que toma forma através da figura de Dom Pedro, possui o caráter de um “arranjo político”. Esse arranjo possibilitou a emancipação de Portugal sem a democratização da sociedade e a participação das massas, mantendo a estrutura escravista de produção. Em resumo,

[...] A “modernização” do Brasil, com relação ao contexto mundial do capitalismo, é realizada com o objetivo de manutenção dos fundamentos coloniais de sua organização produtiva, na medida em que a burguesia agroexportadora articula-se com a burguesia industrial britânica. MAZZEO, 2015, p.113.

A compreensão destes aspectos históricos se faz relevante para o claro entendimento da evolução das forças produtivas e da economia brasileira. Como também de suas relações exteriores e sua inserção internacional no capitalismo.

Durante meados do século XIX e início do século XX, o Brasil ocupa o lugar de exportador de bens primários, como produtos agrícolas e matérias primas. Com uma industrialização embrionária, o país se mantém como agroexportador até a década de 1930, em que também se encontra afetado pela crise econômica mundial (FIORI, 2003) (PAULANI, 2012).

De acordo com Fiori (2003), essa forma de inserção econômica permitiu que o Brasil crescesse até os anos 1930, graças à complementaridade da economia brasileira com a economia mundial e à integração com as finanças inglesas que permitiram que o país obtivesse

---

<sup>3</sup> Gifro nosso.

financiamento externo em períodos recessivos. No entanto, problemas na balança de pagamentos e fragilidade da moeda se mostram como limites crônicos a este modelo.

A partir de 1937/38 tem origem o projeto de industrialização liderado pelo Estado e voltado para o mercado interno. A princípio o intuito dos projetos e estudos da época era superar os impactos da crise e se deu muito mais pela substituição de importações e indústria leve. Tomava forma o período que ficou conhecido como desenvolvimentista, responsável pela industrialização durante as décadas de 1950-60. Foi característico nesse período a preocupação em desenvolver a infraestrutura que o país necessitava para uma industrialização pesada.

Entre 1956 e 1961 o Brasil experimentou um desenvolvimento econômico acelerado, que conforme Alves (2004), se deu através de um aprofundamento da abertura econômica ao capital estrangeiro sob a forma de investimento direto, que acompanhada pelo investimento público em setores como energia e transportes, direcionou a industrialização. Concomitantemente, no cenário mundial, há uma grande expansão das empresas multinacionais. Como demonstrado no capítulo primeiro deste trabalho, há uma internacionalização que ultrapassa a dimensão comercial da exportação, os investimentos no exterior passam a ser produtivos, com a instalação de plantas produtivas industriais nos países da periferia do sistema capitalista mundial.

Segundo Alves (2004), a corporação internacional foi o principal “agente” da modernização técnico-organizacional no país. “A instalação de imensas plantas industriais do capital internacional, concentrando uma massa de operários diretos e incentivando a criação de um complexo industrial (e de serviços), levou à constituição do “trabalhador coletivo” moderno no Brasil” (ALVES, 2004, p. 481).

A liquidez internacional durante a década de 1970, e a abundância de crédito privado para os países em desenvolvimento, possibilitou ao Brasil o avanço do processo de industrialização iniciado nas décadas anteriores (FIORI, 2003). No entanto, o Estado aprofunda o endividamento externo em condições financeiras de alto risco. A mudança no cenário econômico desdobra-se na crise da dívida (1981-1982), que levou o país a um longo período de estagnação econômica (PAULANI, 2012). Durante os anos 1980, segundo Fiori (2003), a economia brasileira se viu submetida a uma severa crise no balanço de pagamentos que obrigou os governos da época a realizar uma política de promoção ativa das exportações e controle sob as importações, para dar conta dos serviços da dívida externa. A isso se somava a instabilidade macroeconômica gerada pela hiperinflação e recessão. Nas palavras de Alves (2004) “foi na “década perdida” de 80 que o Brasil se tornou um dos principais países exportadores, com uma

pauta variada de produtos industriais, redirecionando, portanto, a sua industrialização para o mercado externo, em busca de superávits na balança comercial [...]” (ALVES, 2004, p. 486).

### 3.2 O INGRESSO DO BRASIL À ERA DA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Com a dívida externa pendente o Brasil ingressa aos anos 1990 com as condições econômicas debilitadas. Tal conjuntura propiciou as bases *materiais e ideológicas* para a nova virada liberal (FIORI, 2003). O discurso e a prática neoliberais correspondiam as necessidades políticas e econômicas das elites e do estado brasileiro. A retórica neoliberal acerca do papel do Estado e a defesa da proeminência das forças de mercado como caminho para o aumento do bem-estar das nações passa a ganhar espaço e institucionalidade ao ser incorporado por organizações multilaterais. Este conjunto de mudanças compõe uma política neoliberal, que resultam em uma reforma estrutural do Estado (ALVES, 2004).

O Brasil atende às exigências dos credores e agências multilaterais, com a autorização para a securitização dos débitos, a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos e a abertura financeira da economia brasileira, com a retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais (PAULANI, 2012).

A aplicação do receituário neoliberal por Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e depois por Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), propiciou o ingresso do país na era da financeirização. Da mesma forma a estabilização monetária, através do Plano Real (1993), se fez relevante para o rápido acúmulo de reservas internacionais e para a atração de investimentos estrangeiros.

Segundo Paulani (2012),

Ao longo do primeiro mandato de FHC essas medidas foram vendidas como necessárias para modernizar institucionalmente a economia brasileira e viabilizar sua inserção na nova economia globalizada. Seus gestores, no entanto, sabiam que o fundamental era colocar o Brasil no circuito da valorização financeira, pois, se bem-sucedida, a operação viabilizaria a absorção de poupança externa que a sobrevalorização da nova moeda requeria. PAULANI, 2012, p. 92.

Após a estabilização da moeda foram tomadas outras medidas que iam de encontro com as anteriores e aprofundavam a abertura financeira, como a concessão de isenções tributárias para ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para garantir segurança aos credores do estado e uma reforma previdenciária para cortar gastos. Também se adotou uma política monetária de elevados juros reais e um rígido controle fiscal (PAULANI, 2012). Além da adoção do regime de metas inflacionárias e o avanço das privatizações.

Fiori (2003) trata do ponto de vista geopolítico do período, com ênfase para o alinhamento político com os Estados Unidos e seu projeto de globalização neoliberal adotado pelos governos da época, em especial na gestão de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com este autor, o alinhamento com o governo norte-americano foi evidente e contrastante, pois o Brasil mantinha uma política externa autônoma e mais aberta às demais regiões e países, que foi mantida em linhas gerais mesmo durante os governos militares (apesar de terem adotado a causa anticomunista) e teve continuidade após a redemocratização com a política externa de Sarney.

Para Fiori (2003), este alinhamento e a adoção incondicional ao programa de políticas e reformas neoliberais, resultaram na re colocação do Brasil na mesma posição, frente ao mercado externo, que teve durante todo o século XIX até a crise de 1930. “Como consequência, no início de 2000, a economia brasileira já havia sido devolvida a sua velha e permanente “restrição externa”, uma espécie de sinal indelével do lugar periférico do Brasil, dentro dos Impérios Britânico e Norte-Americano” (FIORI, 2003, p.10).

Cervo (2002), também irá abordar a geopolítica do período e as dificuldades na elaboração de uma política externa. O aumento dos fluxos financeiros internacionais transformou as relações geopolíticas, pois engendrou uma nova realidade econômica, levando a consonância de processos produtivos e à convergência nas regulações dos Estados, tendo em vista a formação de blocos econômicos e assimetrias entre os países centro do capitalismo e sua periferia (CERVO, 2002). Era necessário adaptar a política exterior do Brasil ao novo cenário.

O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa. O processo que resultou na cassação do mandato do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-92) em 1992 e o hiato do Governo de Itamar Franco até 1994 contribuíram para tal indefinição. A partir de 1995, com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a continuidade da gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), pretendeu-se imprimir coerência à ação externa. CERVO, 2002, p.5.

Segundo Cervo (2002), diferentes paradigmas influenciaram o pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais do Brasil desde 1990, o que imprimiu um caráter confuso e até mesmo contraditório em algumas decisões da área. As reformas econômicas e do Estado de cunho neoliberal encontravam no seio das relações externas arranjos de uma política de Estado desenvolvimentista.

Os posicionamentos na política externa oscilaram entre três visões diferentes de Estado que coexistiram de forma paradoxal. Cervo (2002) identifica estas visões como paradigma do Estado desenvolvimentista, paradigma do Estado normal e paradigma do Estado logístico.

A política externa que parte do paradigma de Estado desenvolvimentista é focada em reforçar o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Baseia-se numa visão de Estado empresário que “arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança” (CERVO, 2002, p. 6). O paradigma de Estado normal é, segundo o autor, uma invenção latino-americana e se refere às características de estado neoliberal aspiradas por diferentes governos que se instalaram entre 1989-1990 na América Latina e aplicaram reformas de cunho neoliberal. Além do Brasil, Argentina, Peru, Venezuela e México teriam passado por processos semelhantes. Este paradigma apregoa um Estado mínimo e atribui ao mercado o desenvolvimento econômico e o bem estar social. Cervo é crítico quanto aos resultados alcançados por este tipo de Estado. E afirma que:

A experiência de mais de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. CERVO, 2002, p.6.

E em terceiro, o paradigma do Estado logístico é aquele que, mediante a inserção à economia global, transfere algumas responsabilidades ao mercado, porém procura manter meios de intervenção para assegurar uma inserção internacional equilibrada e madura.

A oscilação entre essas três visões sobre o papel do Estado foi qualificada por Cervo (2002) como “dança dos paradigmas”. No entanto, embora houvesse a presença dos três paradigmas, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso prevaleceu o paradigma do Estado normal. A influência de FHC era grande antes mesmo deste assumir a presidência.

Ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora Ministro das Relações Exteriores entre outubro de 1992 e maio de 1993 e que contou depois por seis anos com Lampreia, seu fiel intérprete. A passagem por duas ocasiões pelo Itamaraty do Ministro Celso Lafer, de forte pensamento próprio, reforçou a linha de pensamento e ação de Cardoso<sup>4</sup>. CERVO, 2002, p.6.

Segundo Silva (2008) o governo de Fernando Henrique Cardoso foi de relativa continuidade em relação ao governo de Itamar Franco. FHC havia sido ministro das Relações

---

<sup>4</sup> Grifo do autor.

Exteriores e posteriormente Ministro da Fazenda. A consolidação do Plano Real também foi responsável por demarcar uma linearidade entre as gestões. Porém, a política externa de Itamar preocupou-se em manter um aspecto nacionalista, enquanto com FHC as nuances de matriz neoliberal se ajustam e se consolidam, em especial através da retórica das “reformas inevitáveis” e a adesão ao Consenso de Washington.

Para Cervo (2002) a ideia de *mudança*<sup>5</sup> foi o impulso conceitual que promoveu a emergência do Estado normal nas estratégias de relações internacionais do Brasil. Essa ideia estava abarcada na forma de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros à época e é responsável pela adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder.

Sob este paradigma, a política exterior do Brasil orientou-se por um equívoco de substância, que Fernando Henrique Cardoso expressou em artigo para a *Revista Brasileira de Política Internacional* em 2001: uma tríplice mudança interna – democracia, estabilidade monetária e abertura econômica – eram seus novos comandos. Como não se conhecem experiências em que estes comandos tenham servido a Estados maduros como vetores de política exterior, a ideia de mudança introduziu naturalmente o paradigma do Estado normal, como invenção da inteligência periférica. CERVO, 2002, p.8.

O autor prossegue e interpreta a aplicação das reformas sugeridas pelo Consenso de Washington como uma evidente desistência de erigir uma política externa própria. Fortalecendo o caráter subserviente de Estado normal. Com ênfase na transparência dos gastos públicos e eficiência da estrutura regulatória estável, adota-se a boa governança prescrita pelos Estados Unidos, FMI e Banco Mundial. Essa repercute em regras e instituições favoráveis aos investimentos e expansão de empresas privadas transnacionais no território, produzindo facilidade aos seus empreendimentos. “A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária” (CERVO, 2002, p.8).

Os aspectos políticos que Cervo (2002) classifica como componentes de uma visão de Estado logístico, aparecem ao final do segundo mandato de FHC. O autor destaca como atitudes pragmáticas e alinhadas a essa visão de Estado, a manutenção do controle sobre o processo de privatização, os esforços nas negociações para abertura dos mercados norte-americano e europeu como contrapartida à abertura nacional e a busca pelo reforço da capacidade

---

<sup>5</sup> Grifo do autor.

empresarial nacional. No entanto, enfatiza que se tratou de apenas um “ensaio” de Estado logístico.

Outro aspecto relevante da política externa de FHC foi a chamada diplomacia presidencial, caracterizada pela centralização e condução pessoal do processo decisório de política externa na figura do presidente. Segundo Silva (2008) “talvez pelo fato de ter sido chanceler antes de ocupar o Planalto, já era clara a intenção de Cardoso em usar a diplomacia presidencial como instrumento e diretriz de política externa” (SILVA, 2008, p.92). A intensidade de sua agenda com constantes viagens ao exterior e recepção de autoridades estrangeiras ao país eram a qualidade mais evidente da diplomacia presidencial. Porém o fortalecimento e projeção dessa forma de diplomacia também se deve a validação desta, a partir de sua presença no discurso diplomático brasileiro oficial, como conceito e como instrumento de política externa.

Conforme Silva (2008), o foco na diplomacia presidencial foi introduzido a partir da própria chancelaria, principalmente através do ministro Lampreia. Ademais cabe lembrar que a diplomacia presidencial esteve associada ao contexto de transformações do sistema internacional nos anos 1990, período de intensificação de negociações econômicas internacionais e de conferências mundiais.

Todavia, a ênfase na diplomacia presidencial levou a certo enfraquecimento do Itamaraty no processo decisório da política externa, embora este tenha continuado relevante. Silva (2012) demonstra que no início do governo de FHC o Itamaraty sofreu pressões, que seriam um indicativo de disputas políticas internas e externas à Instituição, quanto a definição dos rumos da política exterior e ao peso que teria na participação e condução dessa política, num contexto de revisão e de mudança institucional. Muitas questões referentes a inserção internacional do país também estavam sendo pautadas por outros ministérios, como por exemplo as decisões nas áreas da alfândega, finanças externas e abertura comercial, deslocadas para as autoridades econômicas.

O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, considera-se que a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desviava o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional e que sofreu importantes inflexões. SILVA, 2012, p.22.

Neste período também houve no Brasil um movimento de ampliação da participação pública no debate de temas vinculados às relações internacionais do país e sua inserção internacional, o que levou à participação e engajamento de associações empresariais, sindicatos e organizações não-governamentais (SILVA, 2008).

Entre essas, destaca-se a participação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que esteve no Conselho Industrial do Mercosul desde 1994 e envolvida na criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) em 1996. Também foi através da CNI que se consolidou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), criada em 1996, responsável por reunir representantes da burguesia industrial e agrária, com a finalidade de acompanhar as negociações internacionais do Estado brasileiro frente as propostas da ALCA e do Mercosul (SILVA, 2008; BERRINGER, 2014). A CEB preocupava-se com os acordos que poderiam afetar o parque industrial nacional.

[...] a CNI conseguiu reunir amplos setores da burguesia brasileira em torno da necessidade de participação na formulação, na negociação e na decisão das negociações internacionais. A CEB tinha o objetivo de centralizar as demandas do empresariado no que tangia às negociações da Alca, para transformar em reivindicações apresentadas ao Itamaraty e para nortear a participação do empresariado brasileiro nas reuniões do Fórum Empresarial das Américas. Foi a primeira organização nacional e multissetorial da burguesia brasileira. BERRINGER, 2014, p.101.

A Fiesp também foi ativa nesse período de negociações com o Mercosul. Inclusive, durante as negociações do protocolo de concorrência em 1996, a Fiesp organizou um seminário sobre o tema junto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ligado ao Ministério da Justiça. O tema esteve igualmente presente no editorial da Revista da Indústria (1996) (BERRINGER, 2014).

Segundo Silva (2012), o governo de FHC buscou proximidade com segmentos empresariais, especialmente durante seu segundo mandato, como tentativa de legitimação de sua política externa, que havia se tornado alvo de críticas por entidades sociais não-governamentais, sindicatos e alguns segmentos da indústria.

### 3.3 EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL E DESREGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA

A liberalização comercial e dos fluxos de capitais era preconizada pela perspectiva de que os investimentos estrangeiros diretos poderiam levar à retomada do crescimento econômico, como havia acontecido na economia mundial pós-recessão de 1981-1982 em que o

aumento dos fluxos globais de investimento direto externo (IDE) teriam tido um papel importante. Segundo Acioly e Cintra (2010), o contexto era de expectativas positivas por parte de analistas e governos com relação ao papel que o IDE exerceria na integração econômica mundial e na competitividade dos países e regiões.

Com as políticas econômicas e sua política externa, FHC consolidou a inserção brasileira nos moldes neoliberais. Apregoava-se que a abertura econômica iria incentivar a modernização do sistema produtivo brasileiro frente a maior competitividade no mercado interno, e com o aumento dos fluxos de IED aumentariam as exportações brasileiras, levando a um resultado positivo da balança comercial.

No entanto, a balança de comércio exterior, que havia registrado o superávit de 85,9 bilhões de dólares entre 1980-89 e o superávit de 60,4 bilhões entre 1990-94, apresentou déficit de 24,3 bilhões entre 1995-2000 (CERVO, 2002). O resultado de saldo negativo de 1995 se repetiu nos seis primeiros anos do governo de FHC.

De fato, o Brasil foi um dos principais receptores de IED em termos mundiais nos anos de 1995 e 2000. Mas este fluxo de investimentos estrangeiros não se transfigurou em resultados positivos na balança comercial e em exportações. Isso se deve principalmente às características do IED recebido, grande parte dos investimentos que advinham das privatizações eram voltados à aquisição de ativos já existentes e que por si só não suscitavam novos investimentos (BERRINGER, 2014).

Acioly e Cintra (2010) indicam que a rentabilidade de diferentes operações de IED é determinada pela interação das características específicas de cada espaço geográfico e das empresas (os fatores ou vantagens locais específicas e os fatores específicos à propriedade de Dunning). Os resultados de IED variam, pois dependem de múltiplos fatores, como país, empresa, setor, produto e também a forma pela qual se realiza o investimento.

Ainda como exemplo, deve-se mencionar a forma de entrada das ETs em um determinado mercado. O contraste é marcante entre, de um lado, as fusões e as aquisições e, de outro, o *greenfield investment* (investimento novo). O efeito sobre a acumulação de capital é significativamente distinto quando se considera, por exemplo, que a aquisição envolve a simples transferência de titularidade – fusão e aquisição – e que, em muitos casos, o capital correspondente à venda da empresa nacional é enviado ao exterior. No caso do investimento novo, há acréscimo ao estoque de capital do país. Pode-se afirmar, ainda, que distintos arranjos jurídicos ou formas – filial, subsidiária, *joint ventures* etc. – têm efeitos distintos em situações específicas. ACIOLY; CINTRA, 2010. p.205.

Com isso os autores indicam que, a despeito do otimismo difundido em torno dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros e seus efeitos positivos, “cada caso é um caso”. A literatura teórica tende a apresentar uma série de proposições que partem de hipóteses *ad hoc*. Porém as pesquisas empíricas mais recentes apresentam grande diversidade de resultados nos casos analisados. Quanto aos efeitos da experiência brasileira no processo de privatizações durante os anos 1990, os autores apontam que,

Os efeitos do IED diferem em função da situação da empresa estatal a ser privatizada e da forma do processo de aquisição. O efeito tende a ser positivo quando se trata da aquisição de empresas com defasagem tecnológica e sérios problemas de capitalização e deficiências das capacidades gerencial, organizacional e mercadológica. Por outro lado, há situações em que a empresa estatal não tem essas deficiências, ao mesmo tempo, em que a sua aquisição é financiada com recursos públicos nacionais. ACIOLY; CINTRA, 2010. p.205.

Dentre os setores das empresas privatizadas na segunda metade da década de 1990, prevalece o setor de serviços, com ênfase nas atividades financeiras, e telecomunicações (CERVO, 2002; BERRINGER, 2014). Muitos investimentos estrangeiros também estiveram concentrados na produção de bens de consumo, mantendo suas atividades voltadas ao mercado interno, em muitos casos importando matérias-primas e componentes de suas matrizes no exterior. Este é um dos fatores que interferiram nos resultados da balança comercial.

Segundo Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2003), entre 1989 e 2002, enquanto as exportações cresceram 76%, as importações aumentaram 159%. De acordo com esses autores, uma análise mais profunda dos resultados comerciais revelaria um processo de substituição *por* importações. Não apenas pelo aumento das importações em si, mas pelo expressivo aumento da participação de insumos importados na produção doméstica. Isto revela que a produção industrial doméstica se tornou mais dependente de importações. Os autores ainda apontam que o Brasil, ao fim da década de 1990, perdeu espaço no comércio internacional. Mesmo com a abertura comercial, a participação do Brasil nos fluxos comerciais mundiais permaneceu estagnada em torno de 0,9% do total mundial.

Cabe mencionar também, no âmbito do comércio exterior, o crescimento do comércio intrafirma. “Entre 1995 e 2000, houve elevação significativa do comércio intrafirma, que passou de 41,7% para 63,3% do valor das exportações de bens e serviços, enquanto nas importações os coeficientes são 44% e 57,8%” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 222).

A abertura comercial proporcionou um efeito negativo sobre a pauta exportadora. Houve um direcionamento no incentivo à exportação aos setores com maior vantagem

comparativa, as *commodities* primárias (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2003) (PAULANI, 2012).

Portanto, o diagnóstico da abertura, é de que está fora promovida num contexto de sobrevalorização cambial e alheia a políticas industriais e tecnológicas. De forma que não resultou em uma mudança no padrão de especialização das exportações brasileiras. Porém alterou a estrutura produtiva, tornando-a concentrada em bens de menor valor agregado, com baixa intensidade tecnológica e dependente de insumos importados (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2003).

Todos estes fatores corroboraram com o agravamento da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Conjuntamente, os impactos econômicos da crise financeira na Ásia e a crise cambial com o Mercosul, levaram o governo a recorrer aos empréstimos financeiros do FMI em dois momentos. Em 1998 e em 2002, sendo o primeiro acordo a busca por fundos de caráter preventivo a fim de evitar uma crise econômica mais intensa. E o segundo acordo reforçou o compromisso do Estado brasileiro com a manutenção do superávit primário e a estabilidade monetária (BERRINGER, 2014). Ambos contribuíram para o aumento da dívida pública, que segundo Cervo (2002), entre 1995-2000 a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB brasileiro. E a dívida pública externa, entre 1994-1999 passou de 148 bilhões de dólares para 237 bilhões de dólares.

Estes dados citados, fundamentam o descontentamento com os resultados econômicos da abertura e a mobilização de diversos setores sociais quanto ao neoliberalismo que pautou a abertura, quanto a forma que ela foi operacionalizada e à política externa operada por FHC.

Berringer (2014) ressalta a resistência da burguesia industrial e dos bancos nacionais, que receavam quanto a abertura comercial indiscriminada e as consequências para a capacidade industrial nacional e quanto a desregulamentação financeira, afirmando que poderia levar à destruição dos bancos nacionais.

A partir deste ponto de vista que a Fiesp e a CNI organizam protestos e pressões durante os anos 1990. Boito Jr. (1999 apud BERRINGER, 2014) indica dois momentos importantes da crítica da indústria, a manifestação dos industriais em Brasília em 1996 e o Fórum das Reformas, organizado pela Fiesp em 1997. O governo de FHC fora pressionado a realizar concessões aos industriais, sem alterar a orientação geral de sua política de abertura comercial, criou barreiras tarifárias e não tarifárias para a importação de tecidos e confecções e de brinquedos da China, Coréia do Sul e Formosa (BERRINGER, 2014).

Autores como Cervo (2002), Silva (2008) e Menezes (2010) consideram que houve uma inflexão na política externa de FHC, que seria resultado das críticas e pressões internas e da crise cambial de 1999, durante o segundo mandato presidencial. Cervo (2002) interpreta que é neste momento que algumas medidas políticas demonstram uma visão de Estado Logístico.

O descontentamento com as negociações com os Estados Unidos com relação às propostas da Alca e em disputas na OMC, contribuíram para uma postura mais crítica nas relações internacionais. Conforme Menezes (2010) o governo brasileiro procura contrabalançar a forte influência econômica e política dos Estados Unidos sobre o Brasil, através da busca de novas parcerias comerciais, com especial atenção para a América do Sul. Busca-se manter a integração na região e fortalecer o Mercosul, que passava por uma crise em 1999 devido a mudança no regime cambial brasileiro e conflitos comerciais com a Argentina.

A necessidade de um novo modelo de inserção internacional já estava sendo pautado pela classe empresarial através de suas organizações, CEB, Fiesp e CNI. Assim como por outros setores críticos ao neoliberalismo de FHC, considerado ortodoxo. Nesse ponto a burguesia industrial vê o Mercosul como estratégico para a inserção internacional dos países da região e como oportunidade para fortalecer as exportações brasileiras por meio da integração regional (BERRINGER, 2014).

Para Berringer (2014) o Mercosul ganha importância e apoio da burguesia industrial quando se iniciam as negociações externas entre Alca e Mercosul-União Europeia. A continuidade do Mercosul é vista como prioridade em face à Alca, que simbolizava o aprofundamento do liberalismo ortodoxo, uma vez que o acordo previa, além da liberalização comercial, a imposição de regras da OMC.

A preocupação com a inserção internacional levou a Fiesp a pensar uma reestruturação da indústria nacional e também a cobrar do governo aumento dos financiamentos do BNDES para as exportações, como instrumento necessário para aumentar as vendas externas (BERRINGER, 2014).

Anteriormente a política de comércio exterior era centralizada em apenas uma agência federal, a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), responsável por gerir o Fundo (Finex) voltado para exportações. Esta agência e o Fundo deixaram de existir em 1990, quando a política de comércio exterior passava por uma ampla redefinição. Durante o período de crise da década de 1980, com hiperinflação e retração da produção industrial, e com a crise da dívida externa, os financiamentos para exportações deixaram de ser realizados.

Até meados dos anos 1990 a política de comércio exterior era focada na liberação das importações e as exportações eram um tema secundário (MENEZES, 2010).

Em 1995, o governo de FHC cria a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), uma das primeiras medidas voltadas à recuperação de uma política de comércio exterior.

Em 1997 FHC cria no âmbito do BNDES o programa *BNDES-Exim*, que extingue a linha de crédito FINAMEX, fruto das alterações de 1990, quando o BNDES então passou a assumir financiamentos para exportações de bens de capital. Com o BNDES-Exim os financiamentos não seriam mais restritos a bens de capital, e passam a abranger as exportações de serviços de engenharia e produtos têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos (MENEZES, 2010).

De certo modo, essas ações podem ser consideradas como uma resposta às demandas das organizações empresariais e industriais.

Essas medidas focadas em melhorar a inserção das empresas brasileiras no comércio internacional, contribuindo para aumentar as exportações, não levam em consideração a internacionalização das empresas por meio de investimentos produtivos no exterior (IED). As empresas brasileiras eram pouco internacionalizadas mesmo antes da abertura comercial e globalização financeira. Porém, a abertura e o aumento da recepção dos fluxos de IED, durante as privatizações ao longo dos anos 1990 e início de 2000, acentuou ainda mais a assimetria existente entre o grande número de empresas estrangeiras na estrutura produtiva brasileira e o baixo grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais (ACIOLY; CINTRA, 2010).

Segundo Acioly e Cintra (2010) a inserção internacional das empresas brasileiras desde a desaceleração da demanda doméstica nos anos 1980, era em sua maioria através do comércio internacional e concentrada em setores industriais de menor valor agregado e conteúdo tecnológico. Assim como concentradas em poucas empresas, nos setores de serviços, com ênfase para a construção civil e setor financeiro, e na área de extração mineral e produção de *commodities*. Apesar dos incentivos fiscais e cambiais desenvolvidos pelo governo, tendo em vista a geração de superávits comerciais, a assimetria se manteve. Para Acioly e Cintra (2010), esta assimetria é um indício das diferenças de competitividade e de desenvolvimento e acúmulo tecnológico e de capital entre as empresas brasileiras e as empresas estrangeiras.

A próxima seção apresenta dados sobre o processo de internacionalização das empresas brasileiras.

### 3.4 A INCIPIENTE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

O processo de internacionalização de empresas brasileiras pode ser dividido em três fases históricas com características econômicas particulares. A primeira fase é referente as internacionalizações que se deram até o início dos anos 1980. A segunda fase trata das internacionalizações entre os anos de 1983 a 1992. A terceira fase tem início a partir de 1993 num contexto de maior abertura econômica (TAVARES, 2006; GUERRA, 2014).

A expansão das empresas brasileiras por meio de investimentos produtivos no exterior se desenvolve mais tarde em relação a outros países economicamente mais desenvolvidos, e é perceptível a partir da década de 1940. Durante esta primeira fase de internacionalização apenas um pequeno número de empresas se destaca com investimentos no exterior, no entanto de forma incipiente. Além da Petrobras, pode-se citar empresas do setor financeiro e de construção civil.

Essa modalidade de internacionalização via investimento no exterior irá se consolidar somente entre as décadas de 1970 a 1980, período até então com grande influência do Desenvolvimentismo. Grande parte das operações realizadas possuíam a característica de investimentos comerciais e aberturas de subsidiárias em países para os quais as empresas realizavam exportações. Nesse período também há a expansão dos bancos, que estaria relacionada às necessidades financeiras do empresariado brasileiro no exterior. São exemplos a internacionalização do Banco do Brasil em 1940 (Paraguai) e a do Banco Itaú em 1979 (Argentina).

Quanto as empresas do setor de Construção civil, Guerra (2014) relaciona a internacionalização dessas como um resultado do processo de substituição de importações e da política desenvolvimentista. Estas empresas ganharam experiência com as grandes obras de infraestrutura realizadas no país no período desenvolvimentista, e adquiriram conhecimento e tecnologia, que serviram de base para a expansão desse setor.

A segunda fase das internacionalizações é caracterizada pelo período de queda dos investimentos na chamada “década perdida” dos anos 1980, contando com poucos investimentos no exterior, em especial nos últimos três anos do período até 1992. Com a política econômica voltada para a superação da crise, o governo mantinha o foco nos incentivos a geração de superávit primário na balança comercial. Favorecendo as exportações em detrimento de outras formas de internacionalização, dessa forma os poucos investimentos no exterior estavam relacionados às exportações.

A partir de 1993 há um crescimento dos investimentos brasileiros no exterior, caracterizando a terceira fase da internacionalização de empresas brasileiras. Os investimentos desse período foram fortemente influenciados pela abertura comercial e liberalização dos fluxos financeiros, o que tornou toda a economia brasileira mais internacionalizada devido ao posicionamento do Brasil como um grande receptor de fluxos globais de IED.

Segundo Guerra (2014) é possível identificar que as empresas brasileiras se internacionalizaram nesse período de forma reativa ou defensiva, compelidas pela necessidade de assegurar sua posição no mercado que se tornou mais competitivo. Apesar de mais empresas brasileiras investirem no exterior ao fim dos anos 1990, a assimetria entre o IED recebido pelo Brasil, e o IBDE (Investimento brasileiro direto no exterior) realizado pelas empresas nacionais se mantinha alta.

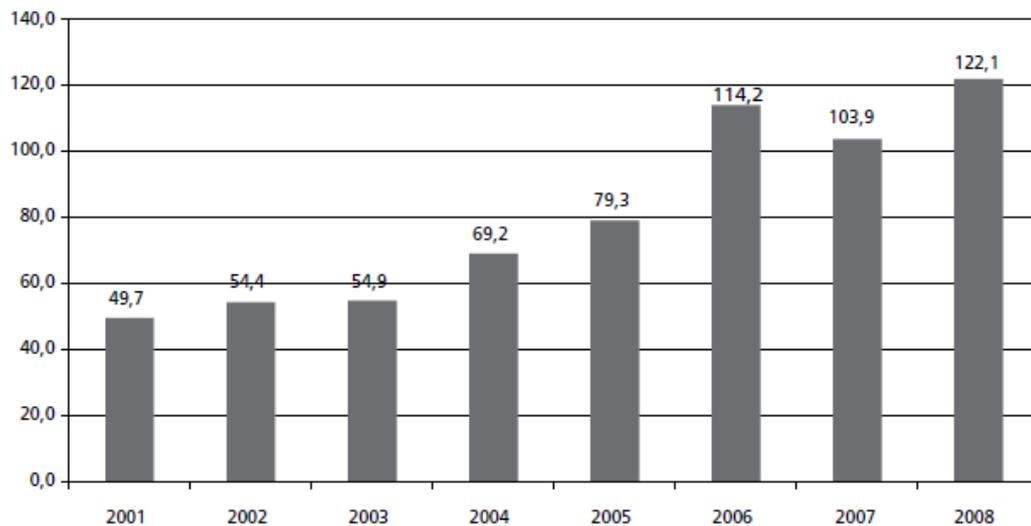
O fim do segundo mandato de FHC e início do mandato de Lula se destacam por uma série de iniciativas governamentais para incentivar o comércio exterior das empresas, via exportação e investimentos produtivos no exterior. Essas iniciativas se apresentam como reativas à maior internacionalização da economia, mas também respostas as demandas empresariais frente a perda de mercado doméstico e impactos na produção industrial resultantes da abertura. O mercado se tornou mais competitivo, porém as empresas estrangeiras contavam com mais tecnologia e acesso a capital por financiamentos externos e internos.

Em 2004, se tem um grande salto nos números referentes ao IBDE, resultante principalmente da fusão da Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV) com o grupo belga Interbrew (um investimento no exterior de US\$ 4,5 bilhões). Outro grande salto ocorre em 2006, com a particularidade de pela primeira vez ultrapassar o número de investimentos estrangeiros que entram no Brasil. O responsável foi a aquisição das empresas canadenses Inco e Canico pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) por US\$ 16,7 bilhões e US\$ 678 milhões, respectivamente. E também as operações de aquisição das filiais brasileira e chilena do Banco de Boston pelo Banco Itaú, por US\$ 2,2 bilhões e a outra por US\$ 650 milhões. Além da aquisição pela AMBEV (*Interbrew*) da Quilmes argentina por US\$ 1,2 bilhão.

Hiratuka e Sarti (2011) destacam a importância do crescimento do IBDE. Segundo eles, “a relação entre os fluxos de IDE recebido e realizado foi de 8,7% no período 1990-2000, reduziu-se ainda mais no período 2001-2003 para apenas 1% e saltou para 51,7% no período 2004-2008, ou seja, para cada US\$ 2,00 de investimento recebido pelo país foi investido US\$ 1,00 no exterior” (HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 24).

Os números referentes ao IBDE podem ser observados através do Censo de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), que passa a ser produzido pelo Banco Central do Brasil (BCB) a partir de 2001. O censo permite mensurar os estoques de ativos externos detidos por residentes no Brasil e estipular o número de IBDE em 31 de dezembro de cada ano. Essa declaração é de caráter obrigatório para pessoas físicas e jurídicas que detenham ativos no exterior em montante igual ou superior a US\$100 mil.

GRÁFICO 1: Estoque de Investimento Brasileiro no Exterior: 2001 – 2008:  
(Em US\$ Bilhões):



Fonte: BACEN. Elaboração: NEIT/UNICAMP. Apud SARTI; HIRATUKA, 2011, p.25.

Além dos dados do Censo de Capitais brasileiros no Exterior, produzido pelo BCB, há outros estudos que fornecem dados sobre as multinacionais brasileiras como o *Ranking das Transnacionais Brasileiras*, produzido anualmente pela Fundação Dom Cabral (FDC), desde 2006, e os boletins e estudos sobre multinacionais brasileiras produzidos pela Sociedade Brasileira de Estudos das Empresas Transnacionais (SOBEET). O Instituto de pesquisa econômica aplica (IPEA) também possui publicações com pesquisas sobre o tema.

O principal destino dos investimentos é a América Latina, com destaque para os países do MERCOSUL, seguido pela Europa e América do Norte (FDC, 2009 e IPEA, 2011). No entanto Tavares (2006) também destaca a procura por centros financeiros, em especial, Dinamarca, Holanda e Uruguai, e cita como maiores receptores de investimentos brasileiros Espanha, Estados Unidos, Argentina e Portugal. O ranking da FDC de 2013 coloca como países com o maior número de empresas brasileiras, primeiro os Estados Unidos da América (41 empresas), seguido por Argentina (35 empresas) e Chile (30 empresas).

Os setores de investimento que mais se destacam são petróleo e construção civil, seguidos por metais e mineração, refletindo os investimentos realizados pela Petrobras e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), o que demonstra a ênfase das empresas de recursos naturais. Tavares (2006) comenta sobre a importância dos investimentos de empresas estatais e ex-estatais como a CVRD, Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Embraer.

A análise dos investimentos brasileiros no exterior precisa levar em consideração as características políticas e macroeconômicas do período e não somente as estratégias das empresas tomadas individualmente. Com destaque para a importância do papel desempenhado pelo Estado nacional.

O período de maior internacionalização de empresas a partir de 2004, embora tenha contado com uma conjuntura internacional favorável, coincide também com os incentivos do Estado brasileiro através de suas agências governamentais de apoio à exportação e ao investimento brasileiro direto no exterior. Como exemplo podemos citar os programas de modernização administrativa e operacional como o Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX, os programas de promoção comercial desempenhados pela Agência de Promoção das Exportações (Apex-Brasil), e o apoio financeiro do Banco do Brasil, que possuía o programa *Brasil Web Trade e Exporta Mais* e o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que possuía linha de crédito específica para exportação e investimento direto no exterior.

O desenvolvimento da nova postura do Estado e a promoção dessas políticas públicas de incentivo a internacionalização de empresas, é construído através de uma mudança de percepção. Por um lado, como consequência e amadurecimento da abertura econômica, e por outro, como necessidade para consolidar a inserção internacional do país num sistema altamente competitivo e desigual. De forma que sem o incentivo do Estado, a inserção das empresas brasileiras no mercado internacional como *global players* encontraria maiores dificuldades, cujo impactos negativos podem reverberar por todo mercado doméstico.

A próxima seção apresenta elementos que favoreceram a construção dessa nova percepção e à atuação do Estado, a qual contribuiu para o crescimento da internacionalização de empresas brasileiras e dos fluxos de investimentos brasileiros direto no exterior (IED).

### 3.5 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A crescente relevância de uma inserção internacional competitiva e os reflexos desta sob o país e a governança são apontados e retratados não apenas pelo meio empresarial, mas também no meio acadêmico. Na medida em que os estudos e análises quanto ao impacto da abertura e liberalização apresentavam resultados econômicos e políticos negativos e o reforço de uma posição subalterna do Estado brasileiro, há uma mobilização por modificações que possam vir a favorecer uma inserção internacional competitiva e dinamizadora.

Segundo Cervo (2009) a internacionalização das empresas brasileiras tornou-se possível por razões mentais e materiais. Do ponto de vista material, o autor se refere ao fortalecimento das empresas e a elevação de sua produtividade ao nível sistêmico da economia global, assim como o nível de organização empresarial e de captação de informação, sem os quais não seria possível sua expansão ao exterior.

Quanto ao aspecto mental, o autor se refere a uma mudança da mentalidade empresarial e da mentalidade pública (presente nas instituições), mudança que está conectada à concepção sobre a função do Estado e da política externa. “A mudança da mentalidade pública se faz na virada do milênio com a transição do paradigma desenvolvimentista para o neoliberal e deste para o Estado logístico” (CERVO, 2009, p. 06). É esta mudança que pauta a ação do Estado no apoio à internacionalização de empresas.

A mudança na mentalidade pública se deu de forma gradual e também é resultado de uma construção social a partir do discurso neoliberal de globalização, que surge nas escolas de administração de empresas e se estende à imprensa econômica, impondo a necessidade de “adaptar-se” ao novo mundo sem fronteiras e à inevitabilidade das “forças do mercado”.

Tanto Cervo (2009) quanto Guerra (2014), enfatizam a importância da participação do Estado para a internacionalização, que entre o fim da década de 1990 e primeira década dos anos 2000, passou a assumir a função de criar ambientes políticos, jurídicos e econômicos favoráveis e estáveis à atuação internacional das empresas. Através de tratados e acordos internacionais, assegurando que os contratos sejam cumpridos e respeitados, assim como pela readequação dos sistemas fiscais e tributários.

No entanto, para Cervo (2009) a ação ativa do Estado nos arranjos da economia capitalista não é algo novo. “O papel do Estado, por mais que se decante a autonomia do

mercado, nunca deixou de ser essencial para a internacionalização econômica em qualquer das fases históricas de expansão e em qualquer sistema econômico” (CERVO, 2009, p.07).

Quanto a dicotomia Estado e Mercado, Guedes (2006) afirma que apesar dos teóricos que apresentam uma visão de que o Estado tenha perdido espaço para o mercado após as reformas neoliberais, não se deve subestimar o que pode ser feito para gerenciar a economia internacional e as economias nacionais. A governança local continua sendo um espaço para ser disputado por governos ou Estados, embora isso possa implicar na modificação de algumas políticas nacionais ou regionais. Este seria o caso da inserção internacional do Brasil, que nos anos 1990 esteve refém das estratégias mercadológicas de subsidiárias de empresas transnacionais que passaram a ocupar mais espaço no mercado doméstico, enquanto o país continuou contando apenas com a exportação de produtos primários, que por sua vez, estavam sujeitos ao protecionismo dos EUA e da União-Europeia (UE).

O ponto de vista defendido por Guedes (2006) é de que os atores transnacionais ocupam o vazio deixado pelo Estado. E, portanto, cabe ao Estado retomar seu papel de articulador das interações público-privado, interno-externo e político-econômico. Nesse caso, para recuperar o papel de articulador, o Estado precisa pensar a internacionalização de empresas como uma política de desenvolvimento. A busca pelo crescimento sustentável e superação da vulnerabilidade externa implica em ações conjuntas, sendo uma delas incentivar a internacionalização de empresas e o acesso a capital e tecnologias.

Em texto produzido para o seminário *Brasil em Desenvolvimento*, realizado em 2003, os autores Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2003), já apresentavam uma visão semelhante. Observam que a assimetria entre a penetração de capitais estrangeiros na economia brasileira e os investimentos brasileiros realizados no exterior no início dos anos 2000, se expressam não apenas em termos de volume e estoque de capital, mas também em termos setoriais.

Por um lado as empresas estrangeiras dominam amplamente os setores mais dinâmicos da economia brasileira, tanto em termos de taxa de crescimento do consumo como em termos de intensidade tecnológica, sendo responsáveis pela maior parcela da produção e do comércio exterior desses setores. Por outro as empresas nacionais predominam em setores tradicionais e/ou intensivos em recursos naturais e são muito pouco internacionalizadas, principalmente em termos de atividades produtivas no exterior. COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2003, p.27.

Para modificar esse quadro, os autores acreditam ser imprescindível o aumento da produtividade do setor produtivo e a reestruturação da pauta exportadora do Brasil, para que ocupe melhores espaços na economia internacional. E prosseguem indicando que a

reestruturação das relações comerciais do país se apresenta intrinsecamente associada com o investimento direto estrangeiro e com o investimento direto brasileiro no exterior. “Vale ressaltar que a exportação de produtos intensivos em tecnologia, combinada com internacionalização e apoio estatal para o fortalecimento competitivo parece ser uma das chaves para a ocupação de espaços mais nobres nos mercados e na oferta mundial” (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2003, p.7).

Os autores demonstram que há um conjunto grande de setores da economia nacional, para os quais a internacionalização de suas operações é uma variável importante para expandir as exportações. As vantagens competitivas que o Brasil possui em alguns setores, principalmente na produção de *commodities* primárias, ou em produtos manufaturados com uso intensivo de recursos naturais, podem ser exploradas para alavancar as exportações e sua internacionalização.

Apesar da taxa de crescimento do comércio mundial desses produtos ser menor do que nos produtos mais intensivos em tecnologia, as empresas brasileiras podem se expandir mais rapidamente nesses segmentos ocupando novos mercados e/ou sofisticando seus produtos dadas as vantagens competitivas já conquistadas. Nesses setores, os investimentos no exterior podem funcionar como uma alavanca importante para o aumento das exportações. COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2003, p.27.

A proposição é de que, tendo em vista a internacionalização, em alguns casos os investimentos dizem respeito apenas à necessidade de instalação de escritórios de representação comercial e de serviços pós-venda para fortalecer suas posições no mercado externo. Em outros, porém, é necessário a instalação de ativos físicos, voltados para melhorar a logística das empresas, como armazéns e centros de montagem e de distribuição. Também é sugerida a criação de ativos intangíveis, como marcas e capacidade de diferenciação de produtos para complementar a instalação de ativos físicos. Esses elementos dizem respeito aos setores de bens de consumo, onde não apenas existe a necessidade de proximidade física do consumidor final, mas de conhecimento dos padrões locais de consumo (COUTINHO, HIRATUKA, SABBATINI, 2003).

Em artigo de 2008, os mesmos autores reafirmam a importância dos investimentos brasileiros no exterior, “a economia brasileira está entrando em uma fase na qual o investimento direto no exterior será parte intrínseca e, possivelmente, um dos motores do dinamismo de seu desenvolvimento” (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008, p.63). E destacam alguns benefícios para o país de origem dos investimentos diretos no exterior. Segundo eles, a maior internacionalização das empresas brasileiras pode dinamizar a economia do país, contribuindo para o desenvolvimento de sua estrutura produtiva e para o fortalecimento de sua posição

externa. Os investimentos diretos em montagem de redes de distribuição em outros países são um instrumento para o aumento das exportações. O comércio intrafirma também é um aspecto que contribuiria ao impulsionar as vendas externas, e muitas vezes, essas empresas influenciam na expansão de sua rede de fornecedores locais.

Ainda como vantagens do IBDE, a maior capacidade de exportação e o fortalecimento financeiro da empresa, justificam mais investimentos em seu mercado de origem, o que contribui para maior geração de empregos. Em outras palavras, o investimento direto no exterior pode aumentar a capacidade de investimento doméstico da empresa de forma direta ou indireta. Também afirmam que a aquisição de ativos no exterior pode possibilitar que as empresas tenham acesso a novas tecnologias, levando ao aumento da competitividade e à transformação industrial, estimulando no país de origem o desenvolvimento de atividades com maior valor agregado (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008). A repatriação futura de lucros, também podendo contribuir positivamente para a posição do balanço de pagamentos do país a longo prazo. Dessa forma, o processo de internacionalização pode ser capaz de atenuar a vulnerabilidade externa e gerar divisas futuras (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008).

Igualmente, Leopoldi (2016) advoga que o crescimento econômico na nova era depende da construção de uma agenda doméstica que se integre à internacional, pois a interdependência entre as duas é o que viabiliza políticas de crescimento e desenvolvimento. E enfatiza que há um aspecto do conceito de desenvolvimento que é pouco trabalhado, o de crescimento com inserção internacional.

Desta forma, entendemos ser necessário agregar à ideia de desenvolvimento a estratégia política de inserção ativa e regulada da economia nacional no contexto econômico internacional. É fundamental entender que o desenvolvimento hoje depende das capacidades do Estado de atuar simultaneamente no plano doméstico e internacional. LEOPOLDI, 2016, p. 393.

Com base nos benefícios gerados para o Estado e à economia nacional, Guedes (2006) apresenta algumas diretrizes da Unctad (*United Nations Conference on Trade and Development*), para o desenvolvimento de políticas públicas que incentivem as empresas a investir no exterior. Tais são:

- Disponibilidade de assistência técnica e informação para a comunidade de negócios, principalmente para pequenas empresas, com relação às oportunidades de investimento direto no exterior (como nos casos da Coreia, Cingapura e Tailândia);

- Apoio financeiro direto ou através de incentivos fiscais para investimentos no exterior (como nos casos da Coreia, Índia, Cingapura, Tailândia, Malásia e Taiwan);
- Realização de seguros para os investimentos contra riscos não-comerciais para as empresas domésticas que investem no exterior. (UNCTAD, 2000 apud GUEDES, 2006).

De forma similar e complementar, Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2008) apresentam dados de pesquisas realizadas no Brasil nos anos 1990, em que as empresas indicaram suas principais dificuldades para realização do IBDE. Resumidamente, se destacam as diferenças culturais, a falta de acesso a informações sobre os mercados e a falta condições favoráveis de financiamento. Com base nisso, são propostos instrumentos para a promoção ativa dos investimentos no exterior e formulação de políticas públicas: i) provisão de informação sobre possibilidades de investimentos, via disponibilidade de bases de dados, seminários, e serviços de treinamento, assistência legal e consultorias; ii) participação de empresários em missões oficiais; iii) incentivos fiscais; iv) disponibilidade de financiamento; e v) provisão de seguros; além do papel desempenhado pela diplomacia. Os autores também enfatizam que,

É importante ainda que a política de apoio à internacionalização ocorra de maneira integrada aos demais elementos da política industrial, comercial e tecnológica, buscando potencializar as externalidades positivas da internacionalização sobre a economia brasileira. Nesse sentido, devem ser absolutamente compatíveis com os interesses nacionais, como, por exemplo, o de ampliar os investimentos no Brasil e/ou de desenvolver no país atividades de alto valor agregado, intensivas em inovação tecnológica. COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008, p.84.

Muitos países adotam estratégias coordenada de apoio ao investimento direto no exterior, tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento. Dentre os países desenvolvidos são destaques, os Estados Unidos, Japão e Espanha. Segundo os autores, o governo federal dos Estados Unidos conta com uma agência especializada para a promoção de investimentos no exterior, a *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC). A agência financia o IDE, fornece serviços de seguro, para fatores de não-conversibilidade da moeda e expropriação e realiza atividades de promoção ao IDE, como missões de investidores americanos a países onde haja oportunidades de investimento. Na Espanha o governo dispõe de diversas linhas de apoio financeiro na forma de *equity* ou financiamentos de médio/longo prazo, para as empresas que realizam IDE. Quanto ao Japão, os autores apontam que o país se destaca como o que mais oferece apoio à internacionalização de suas empresas.

O país conta com cerca de oito agências para promoção do investimento no exterior, entre as quais se destaca o *Japan Bank of International Cooperation* (JBIC), sucessor do Eximbank. Esse órgão, além de favorecer as operações de apoio às importações e exportações, passou também a promover o IDE, criando forte associação entre comércio e investimento no exterior. COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008, p.70.

Entre os países em desenvolvimento os asiáticos são os que possuem maior destaque, como Cingapura, China, Coréia do Sul, Índia, Malásia e Tailândia. Possuem políticas ativas ao investimento no exterior, como incentivos fiscais, isenção parcial de taxaço sobre retornos de investimentos no exterior e deduções especiais para despesas pré-operacionais; disponibilidade para empréstimos em termos favoráveis; financiamento na forma de *private equity*, com papel especial para bancos e fundos de propriedade estatal, e provisão de seguros (COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008).

Porém, enfatizam os autores que o caso que mais chama a atenção é a China, que se destaca como um caso de internacionalização planejada e com forte inter-relação entre governo e empresas.

Elaborada durante a década de 1990 a estratégia *Going Global* foi adotada formalmente no ano 2000. Entre seus objetivos, pode-se elencar o interesse em estabelecer transnacionais competitivas para garantir o acesso do país a recursos naturais e de produtos chineses aos mercados externos, assim como o estímulo a que as empresas chinesas tenham acesso a novos conhecimentos e tecnologias. Entre as medidas adotadas está o apoio a fusões e aquisições que venham a aprimorar a competitividade das empresas chinesas. COUTINHO; HIRATUKA; SABBATINI, 2008, p.71.

Como mencionado na sessão anterior, os números referentes a investimentos brasileiros no exterior passaram a aumentar, nota-se uma forte aceleração a partir de 2003. Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2008) apontam como um fator relevante para esse crescimento, a melhora dos preços relativos das *commodities* no mercado internacional, o que favoreceu o cenário empresarial brasileiro.

No entanto, outros fatores também influenciaram o crescimento das internacionalizações brasileiras. O Estado brasileiro passou a desenvolver mecanismos de incentivo à internacionalização, inclusive na forma de políticas públicas específicas, como citamos anteriormente. A política externa e a diplomacia adotadas, em especial no Governo Lula, também tiveram grande influência nesse processo.

Para Guerra (2014), a diplomacia comercial brasileira no início dos anos 2000 e durante a gestão de Lula, foi fundamental e se baseou em três pilares: 1) participação ativa em fóruns multilaterais de negociação; 2) estreitamento das relações com os países vizinhos; 3) ênfase na

cooperação sul-sul como uma forma de ampliar os parceiros comerciais se desvencilhando das potências centrais.

Portanto, muitas diretrizes citadas pelos autores e estudiosos da área são perceptíveis nas ações dos governos do período. O que queremos demonstrar é que este horizonte de inserção internacional como política de desenvolvimento se fez presente entre as décadas de 1990-2010, primeiramente de forma tímida, porém ganhando cada vez mais espaço.

Conforme Leopoldi (2016) os governos Collor, seguido por Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula, transformaram o antigo paradigma de desenvolvimento através de uma nova orientação de inserção internacional ativa. Esta mudança implicou também numa transformação da concepção de desenvolvimento, que passou a incorporar a perspectiva da inserção internacional como fundamental para o crescimento econômico do país.

As políticas de desenvolvimento voltadas para a internacionalização da economia envolvem diversas agências e ministérios, essas tornaram-se parte da agenda da política externa e da diplomacia brasileiras. Segundo Leopoldi (2016), a agenda das últimas décadas absorveu como objetivo a inserção do país na economia internacional por meio de uma ação efetiva do Estado.

O desenvolvimento dessas políticas, no período recente, pode ser percebido como trajetória. Um primeiro passo relevante foi a criação da Camex em 1995 por Fernando Henrique Cardoso. A entidade era ligada à Presidência da República e coordenava vários outros organismos. Segundo Leopoldi (2016) a Camex era ao mesmo tempo um fórum de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior, reunia a burocracia do governo com representantes dos empresários e um conselho colegiado de ministros. Em 1998 a Camex passa a ser alocada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior (MDIC).

Em 2001 esta é reestruturada e adquire mais poder para formular, decidir e coordenar a política de comércio exterior, participando de negociações comerciais ao lado do Ministério da Fazenda e do Conselho Monetário Nacional. Há outra reestruturação no governo Lula em 2003, por meio do Decreto no 4.732, que estabeleceu amplas competências para a Camex. Leopoldi (2016, p.400) aponta algumas das novas funções:

- Definição de diretrizes da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;
- Coordenação dos órgãos que operam na área de comércio exterior;
- Estabelecimento de diretrizes para negociações de acordos de comércio exterior (bilaterais, regionais, multilaterais);

- Poder para fixar diretrizes para o financiamento das exportações e para a cobertura dos riscos de operações de comércio exterior;
- Coordenação de políticas de promoção comercial no exterior, política de frete e transportes internacionais;
- Estabelecimento de alíquotas do imposto de exportação e de importação.

A participação empresarial na Camex se dava através do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), composto por vinte membros conselheiros, representantes de empresários ligados à indústria, à importação e à exportação, ao lado de trabalhadores. A Conex fornecia assessoramento, via realização de estudos e proposições para a política de comércio exterior (LEOPOLDI, 2016).

Outra instituição relevante no apoio à internacionalização de empresas é a Apex, criada em 1997 por FHC. Inicialmente, a Apex foi formada como um setor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para promover a exportação de empresas parceiras.

A agência tinha como papel estimular pequenas e médias empresas a participar do esforço exportador do governo, capacitando-as para atuar no exterior. Até então as exportações brasileiras eram altamente concentradas em algumas empresas de grande porte, muitas delas multinacionais. Em 1998, por exemplo, 50% do valor exportado pelo país corresponderam a 84 empresas. LEOPOLDI, 2016, p. 402.

Em 2003, no governo Lula, foi transformada em uma agência autônoma, com o nome de Apex-Brasil, desligando-se do Sebrae e vindo a fazer parte do MDIC (LEOPOLDI, 2016). Faziam parte do conselho deliberativo representantes do MDIC, Ministério de Relações Exteriores (MRE), Camex, BNDES, CNI, Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) e o Sebrae. De acordo com Leopoldi (2016), a Apex atualmente é uma agência de inteligência em comércio e investimentos estrangeiros que realiza estudos dos mercados internacionais, conjuntura mundial e passa as informações ao empresário-cliente que deseja exportar. Além de promover capacitação às empresas para a exportação de produtos e serviços e intermediação entre empresas locais e internacionais. A agência também passou a organizar eventos, como feiras internacionais e fóruns.

Organiza feiras internacionais no país e no exterior, reunindo empresas e futuros clientes. Entre 2006 e 2010, foram 4 mil eventos. A Apex também organiza fóruns bilaterais com a participação das empresas exportadoras, apoiadas por representantes do MDIC e do MRE. À medida que consolidava seu papel de promover exportações de pequenas e médias empresas, ela passou a ter outra atribuição: prospectar e atrair IEDs para o país. LEOPOLDI, 2016, p.402.

O BNDES igualmente teve um papel central para a internacionalização. Com o governo FHC o Banco, que até então era voltado para o mercado interno, adquire a função de fornecer crédito à exportação. Esta medida foi uma resposta à demanda dos exportadores brasileiros, que almejavam por um banco às exportações, como o *Eximbank*. Conforme Leopoldi (2016) os empresários não imaginavam que o BNDES poderia assumir esse papel. Porém, a autora indica que em meados da década de 1990, o banco começou a ser estruturado para se tornar o pilar do sistema brasileiro de apoio à exportação. “Como um banco de exportação, o BNDES teria uma linha de financiamento na modalidade de *supplier’s credit* (crédito para o fornecedor) e outra de *buyer’s credit* (crédito para o comprador), e trabalharia em parceria com o Banco do Brasil, que já operava com agências no exterior” (LEOPOLDI, 2016, p.403).

Além disso, em 2002 é realizada alteração no estatuto do banco para que este possa financiar investimentos produtivos no exterior (IBDE) para empresas que buscam operar fora do país e é criado o Programa de Financiamento das Exportações de Bens e Serviços (PROEX). Tema que será desenvolvido no próximo capítulo.

Leopoldi (2016), ressalta ainda a criação de uma empresa de seguro de crédito para exportação no bojo da política de comércio exterior de FHC. Trata-se da Coface, empresa de seguro de crédito privada, que contou com a participação do Banco do Brasil. Outras fontes de financiamento de empresas para inovação e internacionalização nesse período foram criadas no Banco do Brasil e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), organismo vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Nota-se que a maioria das instituições e políticas de apoio à internacionalização mencionadas foram criadas nos últimos anos do governo FHC e aprofundadas ao longo dos governos de Lula. Embora há elementos que indicam uma continuidade, também é perceptível que apenas no governo Lula há uma política explícita de inserção internacional e coordenada de forma ampla a partir de várias frentes, como agências estatais, ministérios e bancos. Assim como nas relações externas com o claro objetivo de maior integração com a América do Sul e fortalecimento da posição do país no mercado internacional.

#### **4 O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)**

O BNDES é uma empresa pública federal controlada integralmente pela União e vinculada ao Ministério da economia<sup>6</sup>. Foi fundado a partir da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Sua atual denominação, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), lhe foi atribuída em 1982, através do decreto-lei nº 1.940.

Possui autonomia administrativa e personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio desde 1971, pela lei nº 5.662. Devido ao seu status de empresa pública federal controlada pela União, ele faz parte da administração indireta do Governo Federal Brasileiro e está submetido as normas da administração pública brasileira. E como personalidade jurídica de direito privado, está sujeito às regras aplicáveis às empresas privadas no que se refere a obrigações cíveis, comerciais, tributárias e trabalhistas definidas pela Constituição Federal. Por ser uma instituição financeira, é sujeito às regras do Conselho Monetário Nacional – CMN – e do Banco Central do Brasil – BACEN.

O BNDES é constituído como um sistema formado por três empresas: o BNDES e suas subsidiárias, a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que atua no mercado de capitais, e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), dedicada ao fomento da produção e comercialização de máquinas e equipamentos, criada em 1966 para gerir o então existente Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos.

Desde sua criação o Banco teve papel fundamental nos diferentes períodos da história econômica do país. Composto por corpo técnico que se destaca por formação altamente qualificada, de engenheiros, contadores a economistas, muitos nomes influentes na economia brasileira já passaram pelo BNDES, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Ignácio Rangel, entre outros. O BNDES se posicionou historicamente não apenas como instrumento de crédito, mas também como formulador de projetos de desenvolvimento, planejamento econômico e como centro de pesquisa. A qualificação e a autonomia do seu corpo técnico é comumente destacada em diversas pesquisas sobre a atuação do Banco. Inclusive tendo sido

---

<sup>6</sup> O BNDES esteve vinculado ao *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* até 2016. Com a reforma ministerial de Temer passou a ser vinculado ao *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*, unificado em 2019 ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e ao Ministério do Trabalho, formando o *Ministério da Economia*, por meio da reforma ministerial de Bolsonaro.

considerado como uma ilha de excelência da burocracia estatal (MARTINS, 1985; KLUGER, 2015; VAINER; VIEIRA, 2017).

Segundo Martins (1985) o BNDES é um modelo de agência governamental autônoma que se destaca por três razões. A primeira delas é a peculiaridade de sua história e capacidade de afirmar sua personalidade institucional e fortalecê-la em meio a diferentes conjunturas políticas. A segunda razão é ligada a seu papel criativo como formulador e executor de políticas de desenvolvimento. E a terceira é “porque seu estudo permite explorar as relações entre os interesses sociais que agrega e as metamorfoses nas políticas que preconiza – em convergência ou em confrontação com outras agências do Estado” (MARTINS, 1985, p.84).

De fato, o estudo do BNDES possibilita a compreensão da própria história econômica do Brasil contemporâneo, através dos atores sociais, suas narrativas, as disputas políticas e ideológicas entre as diferentes perspectivas e escolas econômicas, o confronto entre visões de desenvolvimento e de Estado, as pressões de diferentes grupos de interesse e a análise das relações entre Estado-empresariado-sociedade.

O contexto de sua criação em 1952 o torna herdeiro da tradição intelectual e política do nacional-desenvolvimentismo, ancorada sobre o ideal de que os países subdesenvolvidos e capitalistas periféricos, seriam capazes de superar os obstáculos ao desenvolvimento por meio de uma ação decisiva e da presença do Estado, possibilitando assim uma autonomia nacional, a superação das desigualdades e a modernização econômica e social. Dessa forma, a criação de um banco indutor do desenvolvimento foi parte de um projeto político que visava a construção de um Estado moderno e industrializado, num país que até a década de 1930 possuía um caráter rural e uma inserção internacional agroexportadora (GHIBAUDI; LALTUF, 2017).

Esse período histórico, possui como característica a construção do ideário de estado nacional, como exposto abaixo:

É nesta “era” que foram criados desde heróis nacionais e feriados pátrios até normativas, empresas e instituições de caráter nacional, procurando conformar um “povo nacional” e desenvolver relações capitalistas industriais com uma força de trabalho mais homogênea e disciplinada. Parte essencial do projeto de construção da Nação, ela mesma uma criatura do Estado Nacional, cabia ao Estado liderar o processo da industrialização tardia, concebida como único caminho para modernizar a sociedade, superar as dualidades estruturais, e romper a dependência (periférica) que caracterizaria aos países de América Latina, segundo a proposta da então influente Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL –, de seu patrono Raúl Prebisch e seu mais notável seguidor, Celso Furtado. GHIBAUDI; LALTUF, 2017, p. 39.

A seção a seguir apresenta de forma mais detalhada o processo de criação do Banco e sua atuação nas primeiras décadas de existência.

#### 4.1A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (CMBEU) E A FUNDAÇÃO DO BNDE

A ideia para a criação de um banco de desenvolvimento econômico se deu em 1951 através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), instituída no primeiro ano do segundo governo de Getúlio Vargas. Este período foi marcado fortemente pela premência à industrialização e também pela reorientação da política norte-americana com os países latino-americanos. Havia por parte dos EUA a disposição de financiar programas de desenvolvimento no Brasil e a CMBEU seria responsável por identificar pontos estratégicos ao desenvolvimento econômico que poderiam ser favorecidos por financiamentos.

A sugestão da Comissão para criação de um banco de desenvolvimento se dava pela necessidade de que este viesse a gerir recursos disponibilizados para o programa de desenvolvimento. Os recursos viriam do governo norte-americano em parceria com o Banco Mundial e com o Eximbank, além de uma contrapartida equivalente em dinheiro nacional do Fundo de Reparamento Econômico do governo brasileiro. A origem dos recursos deste fundo de reparamento era através de adicional de 15% do imposto de renda pago por pessoas físicas e jurídicas que pagassem acima de dez mil cruzeiros do tributo, além de dividendos de participação da União no capital das sociedades em economia mista (COSTA, 2011).

No entanto o Brasil não obteve os recursos externos prometidos pelo governo norte-americano e o Fundo de Reparamento Econômico se tornou a principal fonte de recursos do Banco de desenvolvimento. Por este motivo o banco inicialmente não pode financiar grandes obras, mas desenvolveu uma série de estudos e diagnósticos da estrutura produtiva brasileira que contribuíram para o planejamento de projetos de desenvolvimento econômico.

O relatório final da CMBEU foi publicado apenas em dezembro de 1953. As principais diretrizes criadas pela comissão apontavam como prioridade o crescimento acelerado e o papel que deveria ser desempenhado pelo setor público nos investimentos em infraestrutura. A comissão também teria contribuído para a introdução de técnicas de planejamento no Brasil.

Assim, criado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) surge tendo como objetivo ser uma forma de financiamento de longo prazo para a industrialização acelerada, assim como um centro de pesquisa e planejamento econômico.

Sobre a cooperação Brasil-Estados Unidos, os autores Ghibaudi e Laltuf (2017) indicam que,

As circunstâncias que cercaram o nascimento do Banco não são casuais. Em que pese o contexto nacionalista da época, Vargas tinha favorecido laços de cooperação técnica e financeira com os Estados Unidos da América – EUA, desde o ingresso do Brasil no campo dos Aliados, durante a 2ª Guerra Mundial, quando se implantou a primeira siderúrgica de porte do país. GHIBAUDI; LALTUF, 2017, p. 39.

Recém-criado, o novo Banco pertencia à jurisdição do Ministério da Fazenda. Esta também foi a sua primeira localização física, pois inicialmente se instalou em algumas salas do Ministério da Fazenda que antes foram cedidas e utilizadas pela CMBEU. No primeiro período de sua fundação estavam em exercício apenas os cargos de chefia e alguns servidores da CMBEU. Seu quadro administrativo apenas entrou em exercício em agosto de 1953, quando, então em setembro do mesmo ano, o BNDE passou a ocupar um edifício na Rua Sete de Setembro, localizada no centro do Rio de Janeiro-RJ (DINIZ, 2004).

De acordo com a Lei 1628 de sua fundação, o BNDE possuía o seguinte perfil:

- Seria um organismo autônomo, isto é, possuiria personalidade jurídica própria;
- Possuiria uma forma autárquica, sendo facultativa a prestação de contas ao Tesouro Nacional;
- Seria o responsável pela execução do Programa de Reaparelhamento Econômico;
- Seria o agente financeiro da União;
- Estaria Sob a jurisdição do Ministério da Fazenda;
- Caso o Ministro da Fazenda entendesse como necessário, o Banco poderia contar com 4% dos depósitos das Caixas Econômicas, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e 3% da receita anual da Previdência Social (DINIZ, 2004).

Vargas procurou nomear para os cargos de chefia do BNDE nomes que representassem os economistas com correntes contrárias. Nomeou para presidente da nova instituição Ari Torres, que havia sido indicado pelo então Ministro da Fazenda Horácio Lafer, e para superintendente, José Soares Maciel Filho. De acordo com Martins (1985):

Os quadros iniciais do Banco se constituem e se consolidam, portanto, pensando *gestalticamente* os problemas brasileiros, independentemente nas diretorias políticas que lhes são impostas, e ao mesmo tempo, se dotam daquilo que constitui o recurso político por excelência da tecnocracia: o controle da informação. Recurso este, por assim dizer, ampliado pelo próprio fato de que a abordagem “estrutural” levava o Banco a reunir a informação econômica antes segmentada e dispersa por vários órgãos da administração. MARTINS, 1985, p.87.

O processo para seleção de projetos a serem financiados pelo BNDE seguia três critérios gerais:

- Critério estrutural: projetos que promovam a integração vertical da indústria nacional;
- Critério cambial: projetos que tem a capacidade de aliviar as pressões sobre a balança de pagamentos, por meio da substituição de importações;
- Critério conjuntural: preferência para projetos que aliviassem os déficits de abastecimento. (LIMA, 2007)

O único financiamento aprovado em 1952 foi para criação da Estrada de Ferro Central do Brasil, que previa melhorias na central e remodelação nas linhas de cargas e passageiros nos percursos entre São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte, substituição de vagões de carga de madeira por outros de aço, além do incremento do número de vagões destinados para o escoamento da produção siderúrgica de Volta Redonda. Sendo o setor de transporte o primeiro beneficiado pelo novo Banco, este primeiro financiamento já era um exemplo do que seria a prioridade do banco em seus primeiros anos de existência (LIMA, 2007). Energia e transporte eram tidos como os principais pontos de estrangulamento estrutural, ou seja, que limitavam o desenvolvimento econômico da época e que também eram de baixo interesse para investimentos da iniciativa privada. O setor ferroviário recebeu 54% dos desembolsos efetuados entre 1952 a 1955, enquanto o setor de energia recebeu 22%. Neste período que foram criadas a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e as Centrais Elétricas do Brasil S/A, ambas através da estrutura do BNDE (LIMA, 2007).

Durante seus primeiros anos de existência o banco atuou de forma a reequipar e modernizar portos, ferrovias, siderurgia e na expansão de energia hidroelétrica. Teve destaque como o principal responsável pelo desenvolvimento do setor elétrico que gerou um aumento da oferta de energia até o ano de 1962, quando foi criada a Eletrobrás. Devido a isso o BNDE ficou conhecido como o Banco da Eletricidade (DINIZ, 2004; LIMA, 2007).

Em 1953 o BNDE realiza contrato de cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), dando origem ao Grupo Misto BNDE-CEPAL. O Grupo Misto desenvolveu diversos estudos que deram origem a um relatório onde se definiam as áreas prioritárias de investimentos e os pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico. O programa resultado deste relatório não foi implementado, mas serviu de base para o Plano de Metas que seria desenvolvido mais tarde.

Para Martins (1985) o BNDE nesta primeira fase se constitui como um *think-tank*, pois desloca para si o papel que era tradicionalmente desempenhado pelos quadros do Banco do Brasil e do Itamaraty. Foi isto o que teria permitido o Banco desempenhar um papel fundamental no Plano de Metas e também em 1956 realizar uma campanha política para a renovação de suas fontes de recursos.

#### 4.2O BNDE E O PLANO DE METAS

Juscelino Kubitschek assumiu a presidência em 1956, com o objetivo de priorizar a modernização e a industrialização do país. Para tanto, no início de 1956 criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), composto pelos ministros de Estado, chefes do Gabinete Civil e Militar, assim como pelos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Este conselho foi responsável por formular um programa de desenvolvimento que foi nomeado Plano de Metas, baseado principalmente nos diagnósticos que haviam sido produzidos pela CMBEU e pelo grupo misto BNDE-Cepal (DINIZ, 2004).

Segundo Lima (2007),

O Plano de Metas foi, senão o melhor, um dos melhores planos concebidos em prol da industrialização brasileira, assim como, do ponto de vista da sua execução, seguramente foi o que melhor atingiu as metas de realização propostas, ou o que mais se aproximou delas. O Plano de Metas tinha como objetivo corrigir falhas da estrutura industrial brasileira, buscando priorizar o desenvolvimento verticalizado da pirâmide industrial brasileira, dando continuidade ao processo de substituição de importações iniciado nos períodos anteriores. LIMA, 2007, p.53.

O Plano de Metas foi um programa de desenvolvimento que previa investimentos públicos aliados a investimentos privados e consistia em 31 metas com objetivos elencados de forma setorial. As metas elaboradas contavam com um prazo de cinco anos para seu cumprimento (até 1961), origem do slogan de JK “*cinquenta anos em cinco*”.

Subdivididas em dois grandes blocos, o primeiro com foco no setor de energia e transporte e o segundo com vista à implementação de uma indústria de base e produtora de bens de capital, além do projeto de construção de Brasília. De forma geral, previa-se um crescimento anual de 2% da renda per capita, crescimento da receita das exportações e a substituição de até 30% das importações, seguidas pela manutenção da taxa de inflação anual de 13,5% (DINIZ, 2004).

De acordo com Lima (2007), este modelo de investimento foi baseado no tripé formado por empresas multinacionais, estatais e nacionais privadas (Estado – capital internacional – burguesia nacional). Este autor acredita que “o Plano de Metas cria uma nova visão da

industrialização brasileira, a aceitação do capital estrangeiro é distinta de períodos anteriores, principalmente com relação ao investimento direto” (LIMA, 2007, p.54). Este fato evidencia a preocupação em atrair investimentos e capital estrangeiro ao país.

O Conselho de Desenvolvimento criou Grupos Executivos para a elaboração de estudos e programas setoriais necessários ao desenvolvimento industrial. Estes Grupos tinham representantes da Carteira de Câmbio e do Comércio Exterior (CACEX), do Banco do Brasil, do BNDE, da SUMOC e ministérios. Alguns grupos tiveram maior destaque como o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GEICON), Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias (GEIMAR), Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE), Grupo Executivo da Exportação de Minério de Ferro (GEMF) e o Grupo Executivo da Indústria de Material Ferroviário (GEIMIF) (DINIZ, 2004).

O presidente do BNDE foi escolhido por JK para ser o Secretário Geral do Conselho e responsável por coordenar os estudos dos grupos especiais, assim como técnicos do Banco assessoravam e integravam os grupos. Estes grupos foram cruciais para a montagem de complexos industriais relevantes como por exemplo o complexo metalúrgico.

Diniz (2004) destaca importantes financiamentos do BNDE em projetos setoriais:

Quadro 2: BNDE – Financiamentos em projetos setoriais (1952-1960):

(continua)

<b>Setor</b>	<b>Projetos financiados</b>
Energia Elétrica	Financiou 46 projetos até 1960, sendo que os mais importantes foram o de Três Marias, Furnas, complexo de usinas da São Paulo Light e a ampliação de Paulo Afonso.
Transporte Ferroviário	Financiamentos correspondentes aos compromissos já assumidos pelo banco entre 1952-55, elevando-se devido apenas aos aumentos dos custos de implantação das estradas de ferro.
Portos e navegação	Quase todos os projetos de serviços portuário previstos pelo Plano de Metas ficavam a cargo do BNDE. Os mais importantes, sem dúvida, foram os que envolveram a Cia. Docas de Santos e a Administração do Porto do Rio de Janeiro.
Indústrias básicas	No caso da indústria de alumínio, o BNDE não só forneceu financiamento e linha de crédito, como também destinou volumosos recursos para a construção de uma usina hidrelétrica que beneficiaria esse setor. Além disso, foi o responsável pelo financiamento do aumento da produção de estanho e álcalis. No caso de papel e celulose, forneceu 37% dos financiamentos entre 1955-57, e nos projetos que seriam complementados (entre 1958-60) contribuiu com 58% dos financiamentos.

(conclusão)

Setor	Projetos financiados
Indústria automobilística	<p>Este setor expressava de modo especial, o "Tripé" (Estado-capital estrangeiro-burguesia nacional), sendo que a instituição foi peça-chave no processo de articulação. Por exemplo:</p> <p>a) no setor de autopeças, cerca de 10 indústrias fabricantes de 23 tipos de produtos diferentes -de chassis a fluídos de freios e vidros curvos- obtiveram financiamentos, enquanto seis empresas receberam financiamento para a produção de oito tipos de veículos.</p> <p>b) para a produção de peças forjadas para a indústria automobilística, o BNDE financiou a reconfiguração da Sifco do Brasil, uma empresa produtora de equipamentos agrícolas. (BNDES, p. 125, 1996)</p> <p>c) do total dos investimentos realizados pela Volks, cerca de 35,8% foi fruto de financiamento do BNDE. Os projetos de financiamentos do setor de autopeças ainda incluíam empresas como Sofunge, Willys do Brasil, Santa Lúcia Cristais, Farloc do Brasil, Equiel, Albarus S.A. e Fundação Tupy (BNDES, 1996).</p>

Fonte: BNDES, 1996 (Apud. DINIZ, 2004, p.26). Elaboração própria.

Durante este período o BNDE teve papel central para a industrialização e para a realização do Plano de Metas. Foi o principal instrumento para financiamento de longo prazo com baixas taxas de juros, pôde conceder avais e decidir sobre a utilização dos financiamentos externos, participou dos Grupos Executivos e da própria elaboração do Plano de Metas. Tudo isso contribuiu para o crescimento e desenvolvimento do próprio Banco.

Como salienta Diniz:

Desde o início das discussões no Conselho Nacional Desenvolvimento no governo Juscelino Kubitschek, a agência teve uma participação muito ativa na vida política nacional, tanto em termos ideológicos quanto operacionais. Podendo-se considerar o BNDE tanto mentor como agente executor do Plano de Metas. (DINIZ, 2004, p. 24).

#### 4.3 O BNDE DURANTE O PERÍODO MILITAR

Com o fim do governo de Juscelino Kubitschek também chega ao fim o Plano de Metas. Quem toma posse da presidência em 1961 é Jânio Quadros. A principal prioridade do novo governo foi a estabilidade econômica, visto que em 1961 já se configurava uma aceleração inflacionária. No entanto, Quadros renunciou à presidência em agosto de 1962, com menos de oito meses de governo. João Goulart, que era vice-presidente, assume o governo enfrentando grande resistência e acompanhado por uma crise econômica e política. Os desdobramentos políticos da crise se desenrolam até 1964 quando há o golpe militar.

De acordo com Diniz (2004), nos primeiros meses após o golpe de 1964, os militares demonstravam certa hostilidade com o BNDE, pois este era percebido como braço fiel de

governos “populistas”. O Fundo de Reparcelamento Econômico, até então a principal fonte de recursos do BNDE, foi extinto, e com isso a instituição passa a depender apenas dos retornos de empréstimos anteriores, causando a estagnação de suas atividades. No entanto, Costa (2011) demonstra que a partir de dezembro de 1964 é possível notar uma mudança de postura dos militares em relação ao banco.

Em 31 de dezembro de 1964 é aprovada a Lei nº 4.595 que realiza a reforma no sistema financeiro nacional. Extingue a SUMOC e cria o Conselho Monetário Nacional que tem por função administrar o sistema financeiro, e o Banco Central do Brasil como órgão de controle da política monetária. A publicação do Artigo 13 da Lei nº 4.595, reconhece o BNDE como principal instrumento de execução da política econômica do governo federal e também cria o Finame (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), que se torna fundo contábil do banco. Em 14 de julho de 1965 é promulgada a Lei 4.728, que regulamenta o mercado de capitais brasileiro e estabelece os bancos de investimento entre outras instituições do mercado financeiro, definindo regras para a sua atuação. Estas leis trouxeram novas regras para as operações bancárias, o que exigiu por parte do BNDE uma mudança interna.

A primeira mudança significativa foi a transferência do banco do controle do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, porém conservando o seu status de autarquia. Além da criação do FINAME, citado anteriormente, há a criação do FUNTEC, Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico voltado para o desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais.

Ainda em 1964 o governo Castelo Branco institui o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Cujas as principais metas eram: 1) retomada do desenvolvimento; 2) contenção do processo inflacionário; 3) redução de desequilíbrios econômicos setoriais; 4) aumento de emprego via política de investimento; 5) redução de déficits da balança de pagamentos. O objetivo era fortalecer a infraestrutura econômica e social do país. Apesar disso, o PAEG não faz menção ao BNDE. (DINIZ, 2004; LIMA, 2007).

Para Lima (2007) a importância do PAEG se deu pelo esforço pela melhoria das condições de planejamento econômico do que pela implementação de metas específicas para redução da inflação. Assim como pelo esforço na reforma institucional e modernização da estrutura governamental, especialmente com a criação do Ministério do Planejamento, inicialmente ocupado por Roberto Campos.

Também foi promulgado em 1964 o Estatuto da Terra e criado em 1965 um Fundo Agroindustrial de Reconversão (FUNAR). Seu intuito era financiar projetos de desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, este fundo também ficou sob a administração do BNDE.

O papel ocupado pelo BNDE nesses primeiros anos foi como a primeira instituição financeira a oferecer em larga escala e volume empréstimos de longo prazo para aquisição de máquinas e equipamentos nacionais, ao mesmo tempo em que ofereceu condições para importação de bens destinados à produção industrial (LIMA, 2007).

A década de 1970 também foi o maior período de permanência de um presidente do BNDE no cargo. Marcos Pereira Vianna presidiu o banco de 1969 a 1979, concomitante com o período que Reis Velloso ocupou o posto de Ministro do Planejamento (LIMA, 2007). Ainda em 1970 foi lançado o novo plano de desenvolvimento pelo governo, o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). As ações do BNDE foram planejadas de forma alinhada com as políticas e programas criados pelo PND.

Em 1971 o BNDE deixa de ser uma autarquia e é transformado em empresa pública, pela Lei nº 5.662 de 21 de junho, facilitando o processo de contratação de técnicos e descentralizando as tomadas de decisão.

Segundo Costa (2011), ao fim da década de 1960 era perceptível uma nova tendência de atuação no BNDE. Durante a década de 1950 o setor público recebia quase toda a totalidade de recursos do banco e ao fim dos anos 1960 isso se inverte. Em 1968, pela primeira vez, o banco aprovou mais crédito para o setor privado do que para o setor público. Essa tendência irá se aprofundar e se manter durante toda a década de 1970.

Para Lima (2007), esse direcionamento da política do BNDE demonstra condizer com a ideia original de apoiar o crescimento industrial privado, ao invés de fazer do Estado o único articulador econômico e agente da industrialização. Costa (2011) vê essa nova tendência como tendo por objetivo colocar as empresas privadas nacionais em pé de igualdade com as multinacionais e as estatais. Enquanto para Diniz (2004) “é importante salientar que a instituição se tornou o elo entre o financiamento público e os empresários nacionais, passando a financiar empresas com leques de atividades muito diversificadas” (DINIZ, 2004, p.32). A consequência foi o crescimento progressivo do raio de atuação do banco.

O aumento de fornecimento de recursos para o setor privado passou a ditar as diretrizes da instituição, transformando o BNDE num defensor do setor privado. Durante o período conhecido como “Milagre econômico” foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e

o Programa de Formação do Patrimônio Público dos Servidores (PASEP), que constituíram fontes de recursos para o BNDE e em 1974 passaram a ser geridos pelo Banco. A criação do PIS-PASEP serviu para o financiamento da grande empresa nacional através do BNDE, dessa forma parte significativa dos financiamentos do Banco para o setor privado tinham como origem recursos de trabalhadores que eram mobilizados dos fundos pelo governo federal (DINIZ, 2004).

O Banco também foi o principal financiador do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), lançado em 1974. Com metas para a substituição de importações em setores de bens de capital e insumos básicos, projetos de exportação de matérias-primas, aumento da produção nacional de petróleo e capacidade de geração de usinas hidroelétricas. Os pontos de sustentação para a concretização dos objetivos do plano contavam com a obtenção de financiamento externo e atração de investimentos estrangeiros diretos (IED), assim como o redirecionamento da poupança compulsória ao sistema do BNDE para fomento da produção de bens de capital (LIMA, 2007).

Com esta nova política econômica o Banco precisou adaptar seu funcionamento as novas responsabilidades, e o faz mediante a capacitação técnica do corpo de funcionários e realização de novos concursos.

O BNDE também auxiliou empresas privadas nacionais que haviam sido afetadas pela crise econômica internacional nos anos 1973-74. Nesse contexto o banco passou a disponibilizar tanto ajuda financeira como também administrativa. Sua atuação era a partir da participação minoritária em empresas com dificuldades financeiras, de forma temporária, com intenção de incentivar um incipiente mercado de capitais brasileiro. Essa prática de financiamento através da aquisição de ações minoritárias, proporcionou, de forma indireta, a participação do Estado em áreas não tradicionais, como hotéis, editoras e indústria têxtil (DINIZ, 2004).

#### 4.4 AS TRANSFORMAÇÕES DO BNDES E AS PRIVATIZAÇÕES 1980-1990

Os anos 1980 trouxeram grandes mudanças para a política e a economia do país. Em maio de 1982, através do decreto-lei nº 1.940, cria-se o Fundo de Investimento Social (Finsocial), com recursos que seriam administrados pelo Banco e aplicados em programas destinados a custear investimentos de caráter social. O decreto também mudou o nome do Banco para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o novo “S”

representou uma ampliação do papel do banco, deixando claro a função de promotor do desenvolvimento social (DINIZ, 2004; LIMA, 2007). Neste mesmo ano, a Fibase, Embramec e Ibrase se fundem criando a BNDESPAR, uma única empresa responsável pela capitalização.

Tem início no BNDES um processo de privatizações de empresas estatais que estavam sob controle do banco. O censo que havia sido realizado em 1979 identificou 268 empresas estatais. De acordo com Lima (2007), entre 1981 a 1984, vinte empresas foram vendidas, uma arrendada e oito absorvidas por outras instituições públicas, eram todas empresas de pequeno porte.

Em 1985 inicia-se o período de redemocratização no país. Neste ano as eleições para presidência ainda foram indiretas e o partido de oposição ao regime militar, MDB, elege Tancredo Neves para presidente e José Sarney como vice. No entanto, com o falecimento de Tancredo antes mesmo de sua posse, quem assume a presidência é Sarney.

De acordo com Costa (2011), a primeira metade da década de 1980 foi um período de indefinição na atuação do BNDES. Mas em 1985, com o Plano de Metas do governo Sarney, o BNDES se movimenta em retomar o planejamento interno e traçar novas metas de forma alinhada ao plano federal.

Este movimento parte do Deplan, o Departamento de planejamento que havia sido criado em 1973. Segundo Costa (2011),

O desfecho do período de indefinição do BNDES se deu com a implementação da técnica de planejamento estratégico pelo Deplan, a partir de 1983. O planejamento estratégico era visto como uma maneira de dar estabilidade e também uma certa “independência” ao Banco, em um momento de indefinição do modelo econômico e de fortes turbulências políticas. COSTA, 2011, p. 22.

A equipe do Deplan se preocupou em obter o maior engajamento possível no processo de planejamento estratégico, incentivando os funcionários das diversas instancias hierárquicas a participação. Mais de 800 técnicos e executivos participaram das discussões e diagnósticos (COSTA, 2011).

O método de planejamento estratégico envolvia a elaboração de “cenários”, cuja função era detectar os movimentos possíveis das variáveis relevantes dos sistemas econômicos, políticos, setorial, energético e social. A partir dos cenários, pretendia-se apresentar um futuro e o caminho para se chegar a ele, indicando a direção na qual os fatos poderiam evoluir. Foram elaborados dois cenários, o de *ajustamento* e o de *retomada*<sup>7</sup>. COSTA, 2011, p.23.

---

<sup>7</sup> Grifo do autor.

O processo de planejamento resultou no *Plano Estratégico 1985-1987*, que reafirmou o papel do Banco como agente de desenvolvimento econômico e social (condizente com sua nova nomenclatura e atribuições) e manteve os mesmos princípios norteadores presentes desde sua criação, através da ratificação das seguintes ideias: 1) A industrialização é o motor do desenvolvimento; 2) o BNDES é um agente de mudanças; 3) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional; 4) o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional; 5) o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e atenuação das desigualdades regionais (COSTA, 2011).

Entretanto, o processo de planejamento também revelou a insatisfação dos funcionários com os rumos do sistema BNDES. Cabe mencionar que os técnicos o consideravam uma instituição relevante para a definição dos rumos da economia, porém nesse período as ações do banco eram voltadas para amenizar os impactos da crise econômica. Tal fato foi constatado por Júlio Mourão, chefe do Deplan à época. Segundo Costa (2011) Mourão também apontou que a avaliação presente demonstrava que a análise setorial de projetos empregada pelo banco era percebida como incompatível com a nova realidade econômica dos anos 1980, com rápidas e profundas mudanças na economia internacional.

Também fez parte das ações do banco o apoio aos programas de privatizações. Em novembro de 1985 o governo Sarney emite o Decreto nº 91.991, que dispunha acerca das privatizações. Nesse processo o papel do BNDES era dar apoio ao recém-criado Conselho Interministerial de Privatização, que seria dirigido pelo Ministro do Planejamento. Também esteve sob sua responsabilidade a seleção e cadastramento de firmas de consultoria que seriam contratadas para encaminhar as negociações de efetivação da transferência de controle acionário das empresas estatais para o setor privado.

Diniz (2004) acredita que, entre os decretos normativos referentes as privatizações, o mais significativo deles foi o que apresentou uma alteração do conceito de privatização, que passou a compreender a abertura de capital social e desativações de empresas sob controle do Governo Federal. Em novembro de 1986 o decreto 93.606 estabeleceu que o Conselho de Privatizações é o responsável por conduzir e supervisionar as privatizações como uma forma de agilizar o processo. Inicialmente, a estratégia desenvolvida pela Comissão Especial de Privatização era leilão na Bolsa de Valores dos controles das companhias a serem privatizadas. Dessa forma foram leiloados os controles da Companhia de Tecidos Nova América (junho de

1987), Máquinas Piratininga do Nordeste e Máquinas Piratininga SA, da Caraíba Metais, da Sibra, da Celpag e da Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida (LIMA, 2007).

Em 1989 há uma ampliação das privatizações com a criação do Programa Federal de Desestatização, através do decreto nº 95.886 que estabeleceu a possibilidade de utilizar as privatizações como um mecanismo de conversão da dívida externa, para que fosse reduzida a dívida pública. Para Diniz (2004) um grande destaque desse período foi a venda de 5 bilhões de ações preferenciais da Petróleo S.A. (Petrobrás) que eram propriedade da BNDESPar. Esta operação teria sido pioneira na bolsa de valores brasileira, constituindo a primeira grande pulverização de ações no mercado brasileiro. Entre 1979 a 1989, 38 empresas foram transferidas para o setor privado, a BNDESPar conduziu a privatização de treze empresas, a maioria delas eram controladas ou tinham grande participação da BNDESPar (DINIZ, 2004).

Em 1990 Collor assume a presidência, com uma agenda de abertura comercial e financeira. Para Diniz (2004) havia um elo entre a privatização e a política macroeconômica; as privatizações eram vistas como meio para a redução da dívida pública e consolidação da estabilização econômica.

A experiência da BNDESPar com as privatizações nos anos 1980 serviu de base para o novo modelo de desestatização. Ainda em 1990 tem início o Plano Nacional de Desestatização - PND, através da Lei 8.031. Lima (2007) acredita que já é possível notar nesta lei um novo direcionamento do Estado; procurava-se a reordenação da posição do Estado na economia, saneamento das finanças do setor público e contribuir com o fortalecimento do mercado de capitais.

Inicialmente o BNDES se envolve no PND como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, mas este foi se tornando mais ativo de forma a vir a ser o responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa. A coordenação geral dos processos era realizada pelo Comitê Gestor, composto pelos diretores do BNDES e da BNDESPar, além de quatro superintendentes do Banco e um superintendente da BNDESPar. Diniz (2004) ainda destaca que no início do processo o discurso oficial do BNDES era de que as privatizações deveriam estar vinculadas a uma política industrial. Eram objetivos da Lei que criou o PND que as privatizações deveriam contribuir com a modernização do país, ampliando a sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial.

Nesse período o Presidente do BNDES era Eduardo Modiano, que também foi Presidente da Comissão Diretora do PND (1990/1992). Na primeira etapa do PND toda a cúpula do Banco estava envolvida com as privatizações. Diniz salienta que, “O Banco não seguiu

nenhuma política de desenvolvimento setorial adotando o discurso de livre mercado, agiu ajudando apenas empresas e projetos com possibilidade de retorno, se afastando, neste período, do seu papel histórico de agente de articulador de políticas de desenvolvimento”. (DINIZ, 2004, p.80).

Para Costa (2011) há uma mudança significativa na concepção de desenvolvimento do Banco e em algumas de suas premissas históricas na fase posterior à implementação do planejamento estratégico, através do Deplan. Enquanto o Plano estratégico 1985-1987 reafirmava o papel da instituição como agente do desenvolvimento, o Plano Estratégico 1988-1990 representava uma mudança nos princípios e valores do Banco, e traz o Cenário de *Integração Competitiva* como referência para as discussões. Este cenário continha à ideia de que o modelo de desenvolvimento econômico a ser desenvolvido no Brasil, e o BNDES, não poderiam ser pautados com base na substituição de importações, considerado um modelo já esgotado. O princípio da industrialização como motor do desenvolvimento não foi descartado, mas essa indústria tem de ser competitiva e possuir tecnologia de ponta. Quanto ao empresariado nacional, o novo plano traz a ideia de que este deve ser reestruturado, além de considerar a associação com empresas estrangeiras como elemento positivo.

O Banco se tornou um divulgador e defensor da abertura e liberalização da economia brasileira. Para Costa (2011, p.35) “o BNDES atuou como um ator fundamental e contribuiu para a consolidação de um ideário que ganhava cada vez mais espaço e que alcançou hegemonia na década de 1990”.

Outro ponto destacado por Costa (2011) é que as mudanças na presidência do Banco não impediram a continuidade do processo de planejamento estratégico pelo Deplan. No entanto, o planejamento não era mais restrito ao plano interno do Banco, mas fez do banco um ator importante no debate sobre a liberalização da economia e a reformulação do papel do Estado.

Ou seja, considerando que o BNDES é uma organização estatal com substantivos recursos econômicos, vinculada a um ministério (no governo em questão, ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento) e composta por um presidente nomeado pelo Presidente da República, poder-se-ia inferir que as mudanças no seu perfil seguiriam necessariamente a lógica dos governos que assumem o comando do país e também que essas mudanças no seu perfil ocorrem simultaneamente às transformações nos modelos de desenvolvimento e de Estado adotados no Brasil. No entanto, o quadro é muito mais complexo e menos “mecânico”. Já vimos que o abandono do modelo de substituição de importações e as mudanças no perfil do Banco ocorreram antes que esse processo se firmasse no seio do Estado. (COSTA, 2011, p.66-67).

Durante os anos de 1990-92 foram realizadas dezoito privatizações de empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, sendo que quinze delas ocorreram antes da saída de Collor do governo. Com o governo Itamar Franco as privatizações continuaram sendo vistas como uma oportunidade de ajuste macroeconômico que permitiam ganhos de eficiência e redução de custos. As mudanças promovidas por Itamar influenciaram o pedido de demissão, em março de 1993, de Antônio Barros de Castro, presidente do BNDES. A nova gestão de Pêrsio Arida no BNDES contou com a ampliação do apoio ao setor de comércio e serviços e passaram a ser permitidos empréstimos à empresas sediadas no Brasil, porém sob controle de capital estrangeiro. Com vista a ampliar a eficiência e rentabilidade do Banco foi instituída a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), um comitê de crédito e classificação de riscos de crédito. O comitê era responsável por analisar os projetos antes de seu enquadramento e das discussões sobre ele dentro do Banco (COSTA, 2011).

Costa (2011) destaca dois temas que se mostram centrais no ideário e reformulação das linhas de atuação do BNDES no final dos anos 1980 e início da década de 1990. O incentivo às exportações e o aumento da competitividade das empresas através da reestruturação produtiva. Estes temas aparecem no Processo de Planejamento de 1994, que apresenta ao Banco a possibilidade de potencializar a competitividade dos exportadores brasileiros. A reestruturação produtiva era tida como fundamental e era necessário estimular as empresas nacionais a adotar processos de melhoria da gestão e organização da produção. Para ampliar as atividades de importação de equipamentos é criada a Finamex.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, e também de aliados nos estados e Congresso Nacional há o aprofundamento e consolidação do projeto político-econômico de cunho neoliberal. O Plano Real foi um marco que delineou o que seria o início deste projeto político-econômico, que preconiza a crescente liberalização comercial, desregulamentação financeira e redução da participação do Estado na economia, de forma que a continuidade das privatizações e sua expansão foi uma das vias para tal.

Em 1995 a Comissão de Privatização foi substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização. O novo órgão era integrado pelos ministros do Planejamento, Fazenda, Administração Federal, Reforma do Estado e presidido pelo Ministro da Casa Civil. A participação de um titular do Ministério relacionado ao setor de atividade da empresa a ser privatizada era facultativa. Em caso de a empresa ser uma instituição financeira o Presidente do Banco Central integrava o Conselho e contava com o direito a voto. Também havia um

representante do BNDES, porém sem direito a voto (COSTA, 2011). Neste novo arranjo o BNDES perde a posição de poder que mantinha.

O BNDES disponibilizava financiamento para aquisição das empresas privatizadas, as operações limitavam-se a 50% do preço mínimo de venda e as condições variavam de acordo com a classificação de risco do comprador. Outra linha de crédito utilizava debêntures emitidos por empresas pertencentes aos grupos controladores e subscritas pela BNDESPAR. Em 1996 15,1% do total desembolsado pelo Banco, o que corresponde a 2,7 bilhões, foi destinado às privatizações, e em 1997 17,4% dos desembolsos, que representam 3,3 bilhões (COSTA, 2011).

O Banco não formulou um plano estratégico para o triênio 1995-1997, como havia realizado ininterruptamente desde 1985 com a institucionalização da metodologia de planejamento estratégico. Mas foram estabelecidas diretrizes para 1996-1999 que contavam com: 1) contribuir para a modernização e internacionalização da economia brasileira, através do financiamento à reestruturação da indústria, ao comércio exterior e ao incremento da competitividade econômica; 2) coordenar o financiamento e a regulação dos investimentos privados em infraestrutura econômica, especialmente nos setores de energia, comunicações, portos, aeroportos e de transporte; 3) gerenciar o Programa e o Fundo Nacional de Desestatização (PND e FND), além de secretariar o Conselho Nacional de Desestatização (CND), ponto que também inclui o apoio aos estados e municípios na elaboração de seus programas de privatização; 4) elaborar e implantar um modelo de financiamento às pequenas e médias empresas, tendo em vista a geração de empregos; 5) ênfase para a área social, tendo em vista o desenvolvimento regional e geração de empregos (COSTA, 2011).

O BNDES foi fundamental para o cumprimento das metas macroeconômicas do governo FHC, “o direcionamento de suas ações para a viabilização dos objetivos macroeconômicos foi uma diretriz estabelecida no governo Collor, mas aprofundada, com as privatizações estaduais e com o ajuste fiscal dos estados, na era FHC” (COSTA, 2011, p.176).

De acordo com Costa (2011) Eduardo Rath Fingerl, Diretor de Operações Industriais do BNDES a época, teria afirmado em 1999 que estaríamos vivendo um segundo estágio da reorganização societária no país, após a transferência das empresas do Estado para o setor privado, as ações agora seriam de fazer frente aos novos desafios.

[...] Afirmou ainda que o Brasil necessitava de empresas de porte compatível aos dos *players* internacionais e que havia se tornado prioridade do Banco acompanhar e estimular processos de reestruturação estritamente nacionais, particularmente nos setores de siderurgia, petroquímica e papel e celulose pelo efeito disseminador dessas áreas sobre os demais segmentos da economia; pela escala das concorrentes

internacionais; e devido à participação do BNDES na consolidação dessas empresas no país. COSTA, 2011, p.162.

Esta fala seria ilustrativa do debate que se gerou em torno do modelo do programa de privatizações de FHC. Costa (2011) demonstra que haviam certas ressalvas sobre a forma que estas estavam sendo operacionalizadas e críticas sobre a ausência de um planejamento ou política industrial que viesse a coordenar e obter maior proveito das privatizações para o país. Para o governo o objetivo, ou estratégia, das privatizações era a entrada de recursos que amenizassem o déficit fiscal, a preocupação dessa política era apenas com o curto prazo.

No debate em torno das privatizações, chama a atenção o fato de dois técnicos do BNDES (Licínio Velasco Jr. e Eduardo Rath Fingerl) não negarem a necessidade das privatizações, mas reconhecerem, de algum modo, a necessidade de ajustes no processo. COSTA, 2011, p. 163.

Como visto anteriormente, ao longo dos anos 1980 haviam quadros do BNDES que, através de uma perspectiva de integração competitiva, defendiam as privatizações e o discurso liberalizante. No entanto, pensavam e pautavam as privatizações como parte de um projeto maior para a economia nacional, diferentemente do modelo executado nos anos 1990. Como aponta Costa (2011),

Em meados da década de 1980, quando o Banco formulou o modelo de Integração Competitiva e defendeu uma estratégia que primasse pela promoção das exportações, das privatizações e dos investimentos privados em infraestrutura, havia por detrás desta plataforma uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, da qual se pode discordar, mas não negar sua existência. Mesmo as privatizações eram concebidas como meio de viabilizar a retomada do desenvolvimento e não como algo a serviço das metas macroeconômicas. Não parece ser este o cenário posto no primeiro mandato de FHC. COSTA, 2011, p. 191.

As maiores divergências sobre o processo se davam entre os dirigentes do Banco e os condutores da política macroeconômica.

O conflito estava na discordância em relação aos fundamentos das políticas cambial (câmbio apreciado) e monetária (juros altos). O BNDES, no entanto, não deixou de cumprir a tarefa de conduzir políticas que pudessem minimizar os danos por elas causados. Vale lembrar que a lógica, impressa aos processos de privatização, decorria da própria fragilidade dos fundamentos da política macroeconômica. Embora, no seio do governo, o Banco fosse um *locus* de resistência a ela, não deixou de ser um instrumento decisivo para viabilizá-la. COSTA, 2011, p. 164.

Além do mais os leilões suscitaram polêmicas e denúncias. Um exemplo é o caso do processo de privatização da Telebrás, que ficou conhecido como “episódio dos grampos ilegais no BNDES”. Nesse episódio Luiz Carlos Mendonça de Barros, Ministro das Comunicações, André Lara Resende, presidente do BNDES, e até o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, foram acusados de tentar favorecer, o consórcio liderado pelo *Banco*

*Opportunity* e pela empresa *Stet*, pertencente à *Telecom Itália*, no leilão de privatização. As conversas gravadas revelaram que FHC, o Ministro das Comunicações e o presidente do BNDES pretendiam que a Previ compusesse o consórcio, o que conferia a ele maiores condições de vencê-lo (COSTA, 2011).

Apesar da reeleição o segundo governo FHC tem início com críticas acerca dos efeitos da política de abertura econômica e liberalização comercial, que se acentuam sob a desvalorização cambial.

As denúncias envolvendo o episódio dos grampos ilegais no BNDES levaram FHC a trocar a presidência do BNDES no início de seu segundo mandato, indicando José Pio Borges de Castro Filho para o cargo. Em seguida Andrea Calabi também ocuparia o posto até 2000, quando há a indicação de Francisco Gros.

Francisco Gros tinha perfil financista e era um alto executivo do Morgan Stanley. Foi diretor do BNDES, em 1986, e presidente do Banco Central no governo Collor. Seu discurso e sua perspectiva convergiam com a política econômica perseguida pela Fazenda/Bacen e soterravam o incipiente projeto desenvolvimentista. Apesar de ter capitaneado a reforma administrativa de 2001 e a formulação do Plano Estratégico 2000- 2005, seu projeto não representou mudança significativa na lógica com a qual a instituição operava.

A partir de 2000, com a gestão de Gros, tem início a retoma dos estudos para elaboração de um novo processo de planejamento estratégico no banco, que resulta no Plano Estratégico 2000-2005. Segundo Costa (2011) não foram introduzidas novidades às ações do Banco, os setores destacados eram os mesmos do primeiro governo FHC. O Plano apenas incorporou as diretrizes de 1995-1998, que já estavam sendo seguidas pelo Banco. Com Gross também há ênfase no desenvolvimento do mercado de capitais, considerado decisivo para que, tanto o banco, como o governo federal, atingissem as metas estabelecidas para a economia.

Costa (2011) também aponta que Gros relacionava o desenvolvimento do mercado de capitais como importante para o incremento das empresas brasileiras, podendo torná-las mais competitivas.

Em reportagem da *Folha*, por Mario Magalhães em 24 de fevereiro de 2000, encontram-se declarações de Gros que elucidam essa questão:

O novo presidente do BNDES, Francisco Gros, disse ontem no Rio que é "fundamental o processo de privatização ser coordenado com ênfase no desenvolvimento do mercado de capitais". Gros (pronuncia-se "Grô") defendeu a abertura de capital de empresas brasileiras como forma de elas terem "capacidade de concorrer globalmente". [...] Gros reafirmou diversas vezes a importância de

"desenvolver o mercado de capitais". "São processos fundamentais para o futuro do país. As empresas foram criadas numa realidade de país fechado, eram pequenas. Se elas não conseguirem criar empresas numa escala de competição mundial, não serão competitivas." Questionado sobre a desnacionalização da economia, respondeu: "Vejo esses processos de abertura e modernização, com crescimento da competitividade ao longo da década de 90, como extraordinariamente positivos". Gros disse que o BNDES será "a organização governamental a apoiar a capacidade de empresas de capital nacional a concorrerem globalmente".<sup>8</sup>

Ainda sobre o Plano estratégico 2000-2005, Costa (2011) indica que este não partia de um projeto de política industrial ou de desenvolvimento, assim como também não mencionava a Integração competitiva. Porém, afirma que o apoio do BNDES se voltaria para os setores de petroquímica, papel/celulose, mineração e metalurgia. Setores que já eram competitivos.

É preciso lembrar que o Banco sempre apoiou a indústria de transformação, sendo este um segmento já consolidado e competitivo. Do ponto de vista de uma estratégia para o setor, busca-se incentivar a internacionalização das empresas brasileiras competitivas. Em contraposição à prioridade que se quer atribuir à indústria de transformação, nota-se a ausência de qualquer referência à capacitação tecnológica e aos setores intensivos em tecnologia. COSTA, 2011, p. 225.

Outros pontos do Plano contemplavam a modernização dos setores produtivos e de infraestrutura. Assim como o fortalecimento das exportações com as linhas de créditos do BNDES-Exim, a ampliação do apoio às pequenas e médias empresas além da promoção do desenvolvimento social via projetos que focassem na diminuição das desigualdades regionais e a continuidade do apoio às privatizações (COSTA, 2011). Nesse período também havia certo esgotamento do ciclo das privatizações. Segundo Costa (2001), Gros teria afirmado em entrevista que as privatizações não ocupavam mais todos os esforços e o posto de prioridade para o Banco, mas que haviam sido importantes para o país. Costa (2011), atenta que o BNDES não havia apenas decidido parar de financiar as privatizações porque redefiniu suas prioridades. Segundo a autora, elas ainda são identificadas como uma das dimensões prioritárias de atuação no Plano Estratégico 2000-2005, porém houve a diminuição do ritmo das desestatizações (COSTA, 2011).

Em 2002 Gros deixa a presidência do Banco para assumir a direção da Petrobrás. Em seu lugar assume Eleazar de Carvalho Filho, que ocupava cargo de diretor do BNDES, cujo perfil se assemelhava ao de seu antecessor. Ele também era um profissional do mercado financeiro e representava a continuidade da gestão anterior.

---

<sup>8</sup> MAGALHÃES, Mario. Gros quer abertura de empresa nacional. Folha de S. Paulo. São Paulo, quinta-feira, 24 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2402200003.html>. (Acesso em 20. jan. 2020).

Ao longo dos dois mandatos de FHC o BNDES teve sete presidentes. Edmar Bacha (Jan./1995 – Nov./1995), Luiz Carlos Mendonça de Barros (Nov./1995 – Abr./1998), André Lara Resende (Abr./1998 – Nov./1998), José Pio Borges de Castro Filho (Nov./1998 – Jul./1999), Andrea Calabi (Jul./1999 – Fev./2000), Francisco Gros (Fev./2000 – Jan./2002) e Eleazar de Carvalho Filho (Jan./2002 – Jan./2003). Segundo Costa (2011), Bacha e Resende eram acadêmicos e se destacavam pela preocupação com a estabilização econômica e política industrial, participaram da elaboração dos planos Cruzado e Real, ambos se identificavam com a liberalização e com a estabilização econômica promovida por FHC. Enquanto Luiz Carlos Mendonça de Barros, apesar de ser considerado liberal-desenvolvimentista e percebido como uma resistência ao núcleo neoliberal do governo, possuía carreira no setor financeiro e pretendia auxiliar o BNDES no âmbito da engenharia financeira.

Durante os primeiros programas de desestatizações e ao longo da década de 1990, até o fim dos governos FHC, o BNDES consolida sua atuação como gestor das privatizações e banco de negócios. Com a ausência de um projeto de desenvolvimento o banco se distanciou dos ideais que o fundaram. Para Diniz, “mesmo considerando a sua importância enquanto agência provedora de crédito de longo prazo, a atuação do BNDES não reflete o que deveria ser sua dinâmica de instituição financeira de desenvolvimento. Suas outras atividades foram tomando-se opacas frente a função de gestor da privatização” (DINIZ, 2004, p.110).

A análise de Hirt (2017) vai de encontro com a de Diniz (2004), quanto a ausência de um projeto de desenvolvimento, e complementa ao citar o afastamento do corpo técnico do BNDES das esferas decisórias do governo.

No governo de FHC, o BNDES se transformou num agente do processo de privatização e num banco de investimento destituído de qualquer política ou diretriz, seja para a indústria, seja para outro setor econômico. O corpo técnico foi alijado de qualquer discussão, uma vez que as diretrizes e parâmetros eram ditados diretamente de outras esferas de governo. Neste período, as atividades econômicas atendidas pelo BNDES foram diversificadas, com peso crescente para o setor terciário da economia e o agronegócio. HIRT, 2017, p. 123.

O BNDES se tornaria mais ativo no período que se segue com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república em 2003. Ponto que será desenvolvido a seguir.

#### 4.5 O BNDES NOS GOVERNOS LULA

Durante o governo Lula (2003-2010), o BNDES teve quatro presidentes. O primeiro indicado para presidência do banco foi Carlos Lessa (Jan./2003 – Nov./2004), seguido por Guido Mantega (Nov./2004 – Mar./06), Demian Fiocca (Mar./2006 – Maio/2007) e Luciano Coutinho (Maio/2007 – Maio/2016) que irá permanecer no posto até o fim do segundo governo de Dilma Rouseff.

Carlos Lessa havia sido recém eleito reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), era egresso do PMDB carioca e ex-diretor da Área Social do BNDES. Ao ser escolhido por Lula, este o teria confiado o BNDES para transformá-lo no “banco dos sonhos dos brasileiros”, conta Lessa em entrevista para Costa, Melo e Araujo (2016) ao o projeto *Memórias do Desenvolvimento* realizada em 2014.

Lessa identificava-se como nacionalista e desenvolvimentista, ao aceitar o cargo, postulou a retomada do papel tradicional do BNDES como banco de desenvolvimento e o retorno da atuação do banco no planejamento econômico, formulação de política industrial e políticas para a inclusão social. Essa posição é evidente na mensagem do presidente no relatório anual do BNDES ao fim do ano de 2003.

Em 2003, as ações do BNDES retomam a sua vocação como agente do desenvolvimento do país, dando prioridade à inclusão social e à redução das desigualdades entre os brasileiros. Seguindo essa linha de orientação, as diretrizes para a sua atuação definem também as iniciativas em busca da sustentabilidade do crescimento econômico, do fortalecimento da soberania nacional e da integração econômica com os países da América do Sul. (BNDES, Mensagem do Presidente Carlos Lessa, 2003).

Durante sua gestão, foram realizadas alterações na estrutura interna do banco. Lessa avaliava que durante os governos FHC o BNDES havia sido desvirtuado e se tornado um banco de investimentos, enquanto sua real função é ser um banco de desenvolvimento. Com base nisso realizou mudanças amplas, das diretorias à análise de projetos. Segundo Dieguez (2014) em quinze dias de banco Lessa mudou todos os diretores e superintendentes, nas palavras de Lessa “aquilo lá estava coalhado de tucanos e gente favorável à privatização; eu não podia trabalhar com aquelas pessoas” (DIEGUEZ, 2014, p.115).

Costa, Melo e Araujo (2016) acreditam que havia a percepção de que nos anos anteriores o banco teria incorporado em sua carteira de ativos muitas operações em setores que poderiam prescindir do apoio de um banco de desenvolvimento, sendo esta percepção um dos principais

fundamentos para a adoção de novos critérios para a concessão de empréstimos, e da criação do Departamento de Prioridades que tinha em vista a retomada da visão do desenvolvimento na alocação de recursos. Os autores destacam trecho de entrevista concedida por Lessa, em que este afirma que “um banco de desenvolvimento pode olhar um determinado tipo de investimento privado e chegar à conclusão de que ele não presta. Eu, por exemplo, cheguei logo à conclusão de que nós não devíamos apoiar shopping centers” (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016, p.212). Em outra entrevista concedida a Dieguez (2014) Lessa esclarece que, como banco de desenvolvimento, era necessário apoiar projetos que se encaixem num plano estratégico de crescimento, geração de empregos e que levem em conta investimento em inovação tecnológica, enquanto um banco de investimentos não possui esse tipo de critério.

Para Costa (2006) as mudanças internas promovidas por Lessa tornaram visíveis os conflitos e o embate entre as diferentes visões políticas e correntes do pensamento econômico, presentes tanto no interior do BNDES, como externos a ele.

Entre as mudanças significativas desse período podemos destacar a modificação em 2003 da legislação que impunha limites para a concessão de financiamento do BNDES para o setor público e também a determinação do Banco de que os investimentos estrangeiros em setores como mineração e siderurgia deveriam tê-lo como sócio do projeto e com poderes de veto.

A gestão de Lessa foi conturbada, pois destoava da política macroeconômica que durante o primeiro mandato de Lula foi continuidade da estabelecida por FHC. As mudanças no banco, assim como falas de Lessa causaram controvérsia na imprensa e no governo. Suas divergências com a estratégia econômica do governo eram explicitadas publicamente, assim como em relação às políticas monetária e fiscal e seus embates com o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e com o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Também eram comuns as divergências de Lessa com o ministro Luiz Fernando Furlan, titular da pasta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), ao qual o BNDES respondia hierarquicamente.

Quanto ao planejamento, não foi aprovado nenhum plano estratégico de atuação, porém foram traçadas linhas de atuação para o BNDES com vista para o Desenvolvimento. Eram quatro grandes linhas de atuação interligadas: i) inclusão social; ii) recuperação e desenvolvimento da infraestrutura nacional; iii) modernização e ampliação da estrutura produtiva; e iv) a promoção das exportações. Embora a primeira linha de atuação permeia e está presente em todas as outras.

Para o ano de 2003 definiu-se como prioridade o setor de Energia Elétrica, tendo em vista a crise energética de 2001-2002. Em 18 de agosto de 2003 criou-se o Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (CVA) e também o Programa de Apoio à Capitalização das Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica, o Banco também participou das discussões em torno do desenvolvimento do novo modelo institucional do setor elétrico e a definição das condições do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) (BNDES, 2003). Conforme o relatório anual do banco, foram dirigidos ao setor elétrico desembolsos de ordem superior a 1,2 bilhão de reais na geração de energia e de 1,5 bilhão de reais na transmissão, fora as linhas especiais de crédito destinadas a reequilibrar as posições financeiras das empresas do setor (BNDES, 2004).

Neste contexto também se enquadra as ações de Lessa na negociação com a AES, que devia 1,1 bilhão de dólares em empréstimos relacionados à compra da Eletropaulo, operação realizada em 1998 no âmbito das privatizações. A negociação se desenrolou em 11 meses, chegando ao acordo com o BNDES, com o pagamento de 90 milhões e mais 49% de ações com direito a voto da *holding* controladora da Eletropaulo, que somavam 600 milhões em 2003, entre outras garantias<sup>9</sup>.

Ainda em 2003 o BNDES participa da elaboração da Política Industrial do Governo Federal, tendo em vista a atuação em setores estratégicos, tais como bens de capital, software, circuitos integrados e fármacos.

Outra ação de Lessa que gerou debate no governo foi a aquisição de 8,5% do capital da Valepar, empresa que controla a Companhia Vale do Rio Doce, no valor de R\$ 1,5 bilhão. No relatório anual de 2003, consta que o objetivo principal na obtenção dessas ações foi preservar uma posição estratégica na mineradora, tanto por ser a maior prestadora de serviços de logística do Brasil como também a maior geradora de divisas do país (BNDES, 2003). No entanto Lessa deu mais detalhes sobre como se deu a operação em diversas entrevistas. Entre elas à Dieguez (2014), conforme trecho destacado abaixo:

Teve então um segundo embate com Luiz Fernando Furlan. A Vale do Rio Doce colocara um lote de ações à venda e Lessa comunicou a Furlan que o BNDES exerceria seu direito de comprá-las. Furlan avisou a intenção ao presidente da Vale, Roger Agnelli, que se adiantou e vendeu as ações para os sócios japoneses da empresa. No segundo lote de ações colocado à venda, Lessa manteve silêncio. “Estava tudo

---

<sup>9</sup> Nota do presidente do BNDES (Lessa) sobre a negociação com a AES: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20040108\\_not728](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20040108_not728). (Acesso em 27. fev. 2020)

combinado para que os japoneses comprassem mais essas ações, mas um estudo do banco indicou uma alternativa melhor”, contou Lessa. “Vendi as ações que tínhamos da Votorantim, e, com o dinheiro, fomos lá e pagamos 500 milhões de dólares pelas ações da Vale. O Furlan, quando soube, queria me matar. Mas eu não podia deixar que as decisões sobre o patrimônio dos brasileiros fossem parar nas mãos dos japoneses”. Ao saber da operação, Lula, que estava no exterior, ligou para Lessa. “A imprensa está me perguntando se nós estamos reestatizando a Vale”, disse-lhe Lula. “Eu expliquei que não, que o banco estava apenas exercendo sua preferência de compra. Com essa operação eu dei um lucro de 1 bilhão de dólares para o BNDES, já que as ações da Vale dispararam.” Dias depois, numa reunião em Brasília, Mantega e Furlan reclamaram da forma como o negócio tinha sido feito — de maneira autocrática, sem discussão nem comunicação aos ministros. “Se eu comunicasse, eles iam me passar para trás”, explicou Lessa. DIEGUEZ, 2014, p. 116.

Apesar do caráter nacionalista da operação, havia justificativa do ponto de vista técnico e respaldo dos técnicos do BNDES que avaliaram a operação, considerada um bom investimento para o banco, em especial devido à expectativa de valorização das ações, como de fato se concretizou. Desse modo as ações geraram um lucro recorde ao BNDES de 1,7 bilhões de reais em 2003 (COSTA; MELO; ARAUJO, 2016).

As sucessivas críticas à gestão do BNDES, em especial acusando de baixa eficiência e de lentidão na análise de projetos e na aprovação de empréstimos, assim como os conflitos que se deram entre Lessa/BNDES e os ministros/Bacen, como no caso da disputa em torno da baixa da TJLP e da possível retirada do FAT<sup>10</sup> (Fundo de amparo ao Trabalhador), um dos fundos de recursos utilizados pelo BNDES, levaram a sua demissão em 18 de novembro de 2004, e sua substituição por Guido Mantega, que deixara o Ministério do Planejamento.

O episódio da demissão de Lessa foi dramático, houve um ato em sua homenagem realizado em frente ao prédio do BNDES no Rio de Janeiro. Lessa não deu entrevistas, mas realizou um discurso, cujas falas foram noticiadas nos mais variados jornais. Em seu discurso Lessa afirmou que “Estamos assistindo mais uma manobra astuciosa da elite para frustrar os sonhos do povo brasileiro”<sup>11</sup>.

A análise de Hirt (2017) é de que a partir do momento em que o Banco tentou firmar uma política autônoma em relação ao Banco Central, à Fazenda e à política macroeconômica,

---

<sup>10</sup> A proposta de reforma no sistema FAT/BNDES foi apresentada formalmente por Pérsio Arida em maio de 2005 e previa a transferência do fundo a gerência de bancos privados como forma de estimular o desenvolvimento do mercado de capitais e a mudança da taxa de juros utilizada nos empréstimos realizados com os recursos do FAT através de uma mudança no indexador. A taxa de época, TJLP, seria recalculada por uma metodologia baseada no IGP-M, gerando a TJLP-A, que coexistiria com a TJLP.

<sup>11</sup> Conforme matéria do Estadão publicada em 19 de novembro de 2004. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,enrolado-na-bandeira-do-brasil-lessa-diz-que-elite-engana-lula,20041119p38335>. (Acesso em 25. fev. 2020).

e de resgate de alguns princípios de viés desenvolvimentista, o BNDES passou a ter questionada a sua eficiência e função.

Após a demissão de Lessa, no dia seguinte Darc Costa, então vice-presidente do BNDES, também se demite. Segundo Hirt (2017), Darc Costa teria afirmado que a demissão de Lessa era resultado das pressões exercidas sobretudo pelas multinacionais e pelos bancos privados. O BNDES havia começado a cobrar aval da matriz para a aprovação de empréstimos às multinacionais, o que teria gerado desgosto entre elas. Parte do empresariado nacional também estaria descontente com a atuação do Banco. Sobre isso, Hirt (2017) apresenta trecho de declaração de Darc Costa, “O dinheiro do BNDES é do povo brasileiro e não o espaço de acumulação primitiva para meia dúzia de empresários” (HIRT, 2017, p.91).

Ao lado de Lessa Darc Costa foi um dos principais estrategistas do Banco e entusiasta da integração física entre os países sul-americanos, deixou o BNDES em 20 de novembro de 2004. Para assumir a vice presidência do Banco Mantega indica Demian Fiocca, que havia sido assessor de Mantega no Ministério do Planejamento.

Ao assumir a presidência em 2004, Mantega deu continuidade ao novo direcionamento do BNDES, que havia sido iniciado na gestão de Lessa. O Relatório anual de atividades do banco em 2004 foi assinado por Mantega, e apresenta o desembolso recorde de R\$ 40 bilhões em 2004, 14% superior ao desembolsado em 2003 que somava R\$ 35,1 bilhões (BNDES, 2004).

Em mensagem da presidência do banco no relatório, Mantega afirmou que,

[...] o BNDES estará em condições de prosseguir, em 2005 e nos anos seguintes, a trajetória que se traçou ainda no início do atual governo, quando abandonou a fugaz experiência de banco de investimento para retomar, com uma visão atualizada do Brasil e do mundo, o destino histórico de ser o banco de desenvolvimento de todos os brasileiros. BNDES, 2004, p. 12.

Nos anos seguintes é dada continuidade ao crédito direcionado às micro, pequenas e médias empresas, se destacando inclusive como uma das prioridades do Banco por seu caráter de inclusão social e geração de emprego, com a criação do Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren) que reforça o apoio à este segmento.

Ainda em 2004 teve continuidade o novo processo de planejamento do Banco que havia sido iniciado por Lessa. O Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (SPID), como foi denominado, contou com a participação dos quadros de direção do banco, mas também com a participação de técnicos de várias áreas da instituição, diferentemente do planejamento anterior promovido na gestão de Gros (2001-2002). O planejamento também foi

conduzido em parceria com a iniciativa privada. A partir do SPID foi criado o Plano Trienal 2005 – 2007. O Plano diferenciava-se de planos anteriores que trabalhavam com a perspectiva de cenários econômicos e, ao invés disso, adotava desafios e metas setoriais como eixos estratégicos, a partir da ideia de que era necessário retomar o planejamento de longo prazo (HIRT, 2017).

Em 2005 os programas que visavam a redução de desigualdades regionais são unificados dando origem ao Programa de Dinamização Regional (PDR). E a criação do Projeto Ação para Gestão Integrada de Recursos (AGIR), que buscou padronizar e automatizar os processos do Banco como forma de aumentar a eficácia administrativa e operacional, assim como também teve o caráter de resposta operacional às críticas sobre lentidão nos processos do BNDES (HIRT, 2017). Também em 2005 há a primeira operação de financiamento à internacionalização de empresas, que será tema do próximo capítulo.

Com a saída de Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Guido Mantega em março de 2006, Demian Fiocca assume a presidência do BNDES.

Em linhas gerais a gestão de Fiocca dá prosseguimento à de Mantega e às diretrizes estipuladas no Plano Trienal (2005-2007). As diretrizes priorizavam a expansão da capacidade instalada em Infraestrutura e Indústria, a democratização do crédito e do crescimento, a promoção da inovação e da competitividade e a contribuição para a sustentabilidade do crescimento. Sendo que, a sustentabilidade do crescimento incorporava a promoção do comércio exterior com apoio financeiro via BNDES-Exim, e a prioridade aos projetos referentes à integração de infraestrutura na América do Sul. Quanto a área de Mercado de Capitais, pautava a realização de operações com Fundos de Investimento em Participações (FIP), sobretudo nos fundos de *private equity* (modalidade de investimento para alavancar o crescimento de empresas que ainda não são listadas em bolsas de valores) e de *venture capital* (como são denominados os fundos de investimento que investem em empresas de médio porte para alavancar seu crescimento) (HIRT, 2017).

Em 2007 com a saída de Furlan do MDIC, o novo ministro que assume a pasta é Miguel Jorge, que pede a demissão de Fiocca do BNDES. Lula indica Luciano Coutinho para assumir a presidência do Banco. Nesse mesmo ano tem início o processo de elaboração do novo planejamento estratégico para os anos 2009-2014. A elaboração durou cerca de um ano, finalizada em 2008 e com ampla participação do corpo técnico do BNDES. Estabeleceu-se como missão da instituição para os próximos anos “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades

sociais e regionais”. Com prioridade para a infraestrutura, devendo os investimentos estarem vinculados a uma intervenção de caráter estrutural e integrada no território. Os protagonistas seriam as empresas brasileiras e o setor público estadual e municipal (HIRT, 2017).

As diretrizes do plano pautavam a análise integrada dos projetos, de forma que os procedimentos de avaliação de crédito passaram a considerar não apenas ativos tangíveis (risco), mas também os ativos intangíveis, relacionados a estratégia de competitividade e crescimento da empresa, capacidade de gestão, métodos de governança, responsabilidade social corporativa, inovação, possibilidade de inserção internacional, impactos na geração de empregos, entre outros aspectos. Há a valorização da integração competitiva, no sentido que, o Banco reconhece os segmentos com maior possibilidade de inserção internacional e aponta que estes devem investir em estratégias de internacionalização (HIRT, 2017). O BNDES também direciona atenção para as iniciativas de expansão e modernização de empresas, instituições e agências públicas, por meio do desenvolvimento de programas voltados para a modernização da gestão de estados e municípios.

Em 2008 com o advento da crise financeira nos países centrais, antes mesmo da implantação do plano estratégico, o BNDES precisou adequar sua política operacional através da redução dos *spreads* das suas linhas de financiamentos.

O governo Lula adotou uma política anticíclica, para atenuar os efeitos da crise no país. O BNDES, assim como os demais bancos públicos, teve um papel relevante dentro dessa política, como meio de manter o crescimento da economia. Nesse período teve destaque o papel do BNDES no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa criado como forma de manter investimentos e empregos, o banco foi seu principal financiador.

Ao fim de 2008 foi criada a Área Internacional (AINT) no BNDES como resultado do apoio as exportações e internacionalização de empresas brasileiras, esta nova área é responsável pela captação de recursos externos e estruturação de fundos destinados a internacionalização. Em mensagem do Ministro Miguel Jorge (MDIC) presente no Relatório anual de 2008 do BNDES, consta o apoio a internacionalização de empresas como em sintonia com as diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), justificando o destaque do Banco às iniciativas de internacionalização, e a autorização para a abertura de subsidiárias do Banco no exterior, e com fortalecimento da atuação no financiamento às exportações (BNDES, 2008; HIRT, 2017).

Em 2009 tem destaque a criação do Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI), pelo governo federal. A atuação do BNDES através deste programa tem como foco amortecer a queda dos investimentos, devido ao impacto da crise financeira internacional.

Nesse período começa a chamar a atenção o crescimento dos desembolsos e das funções do BNDES. Entre 2007 a 2013 houve aumento progressivo nos desembolsos do banco. Segundo Hirt (2017) desde 2010 o Tesouro Nacional havia se transformado no principal credor do BNDES. Durante os anos 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 o Tesouro repassou para o BNDES respectivamente R\$22,5 bilhões, R\$105 bilhões, R\$104,75 bilhões, R\$50,25 bilhões e R\$55 bilhões ao Banco.

Ao analisar as operações e o valor total desembolsado, Hirt (2017) destaca o aumento ao longo dos anos, entre os produtos do BNDES, as linhas Finem e Finame foram as que mais cresceram. Assim como os produtos Cartão BNDES, BNDES Automático e Finame Agrícola. Quanto a área de Mercado de Capitais, esta apresentou um salto no ano de 2010, em grande parte decorrente da participação do BNDES na capitalização da Petrobras em setembro de 2010, quando o Banco investiu R\$24,7 bilhões.

Hirt (2017) também destaca que o BNDES continuou apoiando de maneira decisiva grandes empresas, porém, as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) também passaram a receber mais recursos do Banco. Quanto a distribuição setorial das operações e dos desembolsos do Banco, ao considerar a classificação por ramo CNAE, nota-se o crescimento da participação do setor de comércio e serviços, em especial das atividades ligadas a transporte terrestre, eletricidade e gás, comércio, administração pública, atividades auxiliares de transporte e entrega, e construção. Sobre os repasses à administração pública, Hirt (2017) considera que,

A crescente presença da Administração Pública, tanto nas operações quanto nos desembolsos do Banco, reflete o efetivo cumprimento da diretriz do Plano Corporativo de 2007 que prescrevia o incremento do apoio do BNDES à “modernização da gestão” de estados e municípios e à estruturação de projetos e políticas governamentais. HIRT, 2017, p.106.

Os repasses do Tesouro ao BNDES foram continuamente questionados durante o governo de Dilma Roussef, período em que também há a continuação da gestão de Luciano Coutinho no BNDES. Outra questão que recebeu atenção e críticas foi a política que ficou conhecida como campeãs nacionais, como referência ao direcionamento de crédito para empresas, geralmente de grande porte, já consolidadas e competitivas, para que ao investirem

no exterior se tornassem grandes *players* globais. Este ponto também será abordado no próximo capítulo.

Durante os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) o BNDES recuperou seu papel central na política econômica nacional, como principal financiador de grandes projetos do governo (PAC I, PAC II, PSI). Também desempenhou um papel importante como financiador de obras de infraestrutura vinculadas ao projeto de maior integração física dos países sul-americanos. Ao longo desse período o BNDES resgatou seu papel como centro de formulação de políticas de desenvolvimento e programas de investimento. Produzindo estudos, pesquisas e análises acerca dos mais variados temas econômicos nacionais e internacionais.

## 5 A ATUAÇÃO DO BNDES NO FINANCIAMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

Como vimos no capítulo anterior, o BNDES tem ao longo de sua história desempenhado um papel central na economia nacional. Consolidando a industrialização e a infraestrutura que o país necessitava nas décadas de 1950-60 e 1970. Assim como operou e viabilizou os programas de desestatizações nas décadas de 1980-90. É a principal instituição para financiamento de longo prazo no país, e tem sido um dos principais instrumentos para a política econômica dos diferentes governos que se sucederam.

Porém, como também demonstramos, o Banco não é mero executor das políticas governamentais. A particularidade da capacitação e especialização de seu corpo técnico, são elementos que propiciaram ao BNDES se constituir como um *think tank*, formulador e propositor de políticas de desenvolvimento. Assim como, enquanto centro de pesquisas, promove análises e interpretações à economia nacional e internacional em suas variadas publicações, livros, relatórios e periódicos. São exemplos a *Revista do BNDES*, *BNDES Setorial*, *Relatório Anual de efetividade*, *Sinopse Internacional*, *Perspectivas do Investimento*, revista *Visão do Desenvolvimento*, entre outros ensaios e boletins.

Pesquisas realizadas no âmbito das ciências sociais, apresentam momentos em que o Banco, ao longo de sua história, assumiu posicionamentos próprios, entrando em desacordo com governos e outros órgãos da administração pública. Lutou por maior autonomia e muitas vezes propôs vias de ação aos governos (MARTINS, 1985; COSTA, 2011; KLUGER, 2015).

Estudos como o produzido por Martins (1985) na segunda metade dos anos 1980, costumam destacar que uma das razões para os posicionamentos do Banco frente a outras instâncias governamentais, está relacionada a política de recrutamento do quadro de funcionários e a alta capacitação destes. Nestes estudos, “[...] o BNDE é apresentado como um dos principais bolsões de eficiência da burocracia brasileira e é contraposto ao mundo da política e da burocracia tradicional, considerada clientelista e ineficaz” (KLUGER, 2015, p.77). Os funcionários são recrutados por concurso e os convidados a ocupar os altos cargos de diretores na instituição, são, em sua maioria, possuidores de certificações de competências teóricas e técnicas prestigiosas. Como citado por Kluger (2015), é comum serem convidados especialistas em Economia com uma produção acadêmica reconhecida e/ou com uma atuação de destaque em órgãos públicos e grupos privados. “Eles são escolhidos de acordo com o

conhecimento e a legitimidade que têm para desempenhar a função de condução da economia nacional, bem como pela amplitude de suas conexões no campo econômico, essenciais para conectar o Banco aos agentes econômicos” (KLUGER, 2015, p. 77). Também se faz relevante destacar que, os cargos de direção, como presidência e vice-presidência do BNDES, são indicados pela presidência da república, o que torna esta escolha estratégica e a delegação dos cargos à profissionais que se encontram alinhados ideologicamente às prioridades do governo federal.

Estas características dos funcionários do banco nos remetem a outro aspecto relevante para a compreensão da atuação do BNDES. Trata-se do que Kluger (2015) denominou como “espírito de corpo”, referente ao conjunto de valores próprios à instituição, cultivados ao longo de sua existência proporcionando um sentido de missão para a atuação do Banco. Os valores e práticas seriam assimilados pelos funcionários, constituindo o jeito “bndesense” de ser. “O espírito de corpo do quadro técnico operava como um amálgama que repelia aqueles que ameaçavam a instituição e sua razão de ser” (FURTADO, 2009, Apud KLUGER, 2015, p.81).

Para a análise do apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras levamos em consideração todos os elementos citados. O intuito é a apreensão das ideias e concepções que levaram a construção e desenvolvimento das linhas de financiamento destinadas à internacionalização, em especial, para investimentos diretos no exterior. Sua consolidação e os financiamentos realizados.

Esse processo engloba articulações dentro e fora do Banco. Uma vez que o banco é parte da administração pública indireta, é influenciado pela política governamental, mas tem autonomia e planejamento próprio, o potencial criativo e intelectual dos membros funcionários do Banco é constantemente exposto nas produções bibliográficas desenvolvidas. Embora em muitos casos os autores afirmem que as opiniões apresentadas não refletem o posicionamento do BNDES, estas não deixam de ser influentes na esfera pública, contribuindo para debates acerca da política econômica e, em certa medida, também influenciando na condução da mesma pelo governo. Acreditamos que as teses produzidas apresentam elementos que favorecem, por meio de seus discursos, o consenso em torno de certa visão de mundo, podendo, desta forma, constituir e validar ações e políticas públicas em consonância com esta visão.

No caso estudado, as análises e proposições publicadas por membros do BNDES acerca da internacionalização de empresas, apresentam argumentos em relação aos benefícios que as multinacionais geram ao país de origem e a necessidade de apoio a expansão das empresas brasileiras no exterior.

O período de estudo, tema do presente capítulo, se estende de 2002 a 2017. Este recorte temporal considera o desenvolvimento das políticas de apoio à internacionalização de empresas e a criação de linha específica de financiamentos para inserção internacional, junto ao BNDES, a partir da modificação em seu estatuto. Embora os desembolsos do Banco direcionados a internacionalização de empresas, via exportações e investimentos no exterior, representem uma porcentagem minoritária em comparação com o total desembolsado, sua análise se faz relevante pelo impacto político dos financiamentos, sua relação com a política externa e a inserção internacional da economia brasileira.

### 5.10 APOIO DO BNDES À INTERNACIONALIZAÇÃO

Segundo Guimarães et al (2014) a Lei 1.628/52 que criou o BNDES em 1952, já previa uma atuação internacional para o Banco, ao incluir o relacionamento e parcerias com outros organismos de financiamento internacionais. O estatuto social do BNDES a época, facultava a instalação de escritórios, representações ou agências no exterior, de forma que “o BNDES manteve por mais de trinta anos desde a sua fundação um escritório em Washington, de onde contribuía com as negociações que envolviam a dívida externa brasileira perante o US Eximbank e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)” (GUIMARÃES et al, 2014, p.75).

No entanto, é nos anos 1990 que o BNDES instaura o apoio à inserção internacional das empresas brasileiras na economia globalizada. Primeiramente o Banco financiou exportações, o desenvolvimento das linhas de financiamento para essa modalidade contribuiu para que alguns anos depois, aliado ao pressuposto e à associação entre investimentos diretos no exterior e aumento de exportações, fossem realizadas as alterações no estatuto do banco que possibilitaram a criação de uma linha de financiamento à investimentos produtivos brasileiros no exterior.

O apoio do BNDES às exportações teve início em 1990, com a criação da Finamex, linha de financiamento destinada às exportações de bens de capital, no âmbito das empresas cadastradas pela FINAME, subsidiária do BNDES. A Finamex é extinguida em 1997 e em seu lugar é criado o BNDES-Exim, com uma proposta de atuação mais ampla, que passa a incluir, além de bens de capital, outros itens financiáveis pelo BNDES, como serviços de engenharia, produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos (MENEZES, 2010; GUIMARÃES et al, 2014). Como mencionamos no capítulo dois, a ampliação dos itens

financeáveis está relacionada as pressões do empresariado. A inspiração para a criação do BNDES-Exim foi o Eximbank, o banco de exportação e importação do Japão. O presidente do BNDES na época, Luiz Carlos Mendonça de Barros, juntamente com uma equipe de técnicos, esteve duas semanas no Japão estudando os mecanismos financeiros utilizados pelo Eximbank<sup>12</sup>.

O *Livro Verde*, publicado em 2017 pelo BNDES, apresenta dados sobre o apoio à exportação, que representou em média 9,8% do total dos desembolsos do BNDES entre 2007-2017. Essa participação chegou a ser de 36% em 2003. A maior participação de financiamentos é relativa à linha pré-embarque<sup>13</sup>, sendo que os desembolsos na linha pós-embarque, da qual fazem parte os serviços de engenharia nunca se situam acima de 2% ao ano no total do BNDES (BNDES, 2017).

Em seguida, é informado que,

Desde 1991, o BNDES apoiou mais de US\$ 96 bilhões em exportações, criando empregos, contribuindo para o ingresso de divisas no país e gerando retorno líquido de US\$ 4,2 bilhões ao Banco. O pré-embarque foi o principal instrumento utilizado (US\$ 58,3 bilhões) atendendo mais de 1.500 exportadores (dos quais 60% foram MPMEs), principalmente no setor de bens de capital (representando 70% dos desembolsos). Por sua vez, no produto pós-embarque, destaca-se o setor aeronáutico (US\$ 21,4 bilhões), com valor maior do que o de exportação de serviços de engenharia (US\$ 10,5 bilhões) e de outros bens de capital (US\$ 5,9 bilhões). BNDES, 2017, p. 211.

O apoio para as exportações é reiterado pelo *Livro Verde* em 2017, ao destacar a relevância das exportações para a economia brasileira como um todo. É afirmado que,

A relevância do apoio à exportação reside em uma característica única da atividade: ela simultaneamente gera empregos, por meio de uma fonte de demanda alternativa à doméstica, e gera divisas em moeda estrangeira, que ajudam a equilibrar o balanço de pagamentos do país. [...] Estar inserido no mercado internacional proporciona à firma o acesso a um mercado muito maior, adicionando ganhos de escala, e estimula a adoção de práticas e processos no estado da arte. A atividade exportadora é complementar, e não alternativa, em relação às vendas domésticas. Se as empresas não são capazes de exportar, a tendência é que sejam suplantadas pelos concorrentes externos em seu próprio mercado doméstico. BNDES, 2017, p.212.

Em outro ponto do texto é ressaltado que o tema exportação esteve presente em praticamente todas as grandes iniciativas de políticas públicas dos anos recentes. A Política de

---

<sup>12</sup> NASSIF, Luís. A batalha do comércio exterior. Folha de S. Paulo. São Paulo, quinta-feira, 17 de abril de 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi170406.html>. (Acesso: 03. Mar.2020).

<sup>13</sup> Os financiamentos para exportações se dividem em dois tipos de crédito. O pré-embarque, referente ao financiamento à produção, e pós-embarque, referente ao financiamento da comercialização.

Desenvolvimento Produtivo (PDP – 2008 a 2010) e o Plano Brasil Maior (PBM – 2011 a 2014), que apresentavam objetivos claros para a ampliação da inserção das exportações brasileiras no mundo, com esforços direcionados ao aumento do número de MPMEs exportadoras e para o fortalecimento e diversificação da pauta. Também em 2015 foi definido o Plano Nacional de Exportação (PNE), com iniciativas para o acesso a novos mercados, promoção comercial, aperfeiçoamento de regimes tributários, financiamentos e garantias (BNDES, 2017, p. 102).

De fato, a exportação ganhou cada vez mais espaço desde o fim dos anos 1990, quando a premência de equilibrar a balança comercial trouxe atenção para a necessidade de formas de apoio para aumentar as exportações brasileiras. A defesa de políticas públicas para esse setor se baseia sob os mesmos termos, competitividade e sobrevivência das firmas nacionais, até os dias de hoje.

A internacionalização de empresas é vista como necessária num contexto de economia globalizada. “Atualmente, com a maior interdependência dos mercados mundiais, as empresas de um país não são afetadas apenas pelas condições econômicas domésticas, mas também pela competição internacional” (ALEM; MADEIRA, 2010).

Tendo em vista a baixa internacionalização das empresas brasileiras e suas dificuldades, financeiras ou técnicas, no acesso ao mercado externo, é considerado relevante e indispensável o desenvolvimento de mecanismos de apoio que auxiliem as empresas no acesso a esses mercados.

Esta concepção está alinhada com a forma como o BNDES percebe o seu papel, de “comprometido com o desenvolvimento econômico (e social)”, proporcionando a superação dos entraves econômicos, viabilizando investimentos, que responde aos desafios impostos ao país. Dessa forma, o apoio a internacionalização de empresas é percebido como condizente com o papel histórico desempenhado pelo Banco. Aquele que financiou a infraestrutura e a industrialização, agora financia a inserção internacional de grupos econômicos que ajudou a construir.

O apoio do BNDES a internacionalização também é justificado pelas “externalidades”, entendidas como

[...] A possibilidade de fortalecimento da empresa com a internacionalização pode levar a um crescimento do número de empregos na economia de origem. Certamente, se a empresa não se internacionalizasse, ficaria enfraquecida pela concorrência internacional com outras transnacionais e fecharia as suas portas. Em segundo lugar, em uma economia globalizada, a competitividade das firmas nacionais em mercados estrangeiros torna-se crescentemente importante para a *performance* do país como um todo. A internacionalização deve ser vista como um meio essencial para o aumento da

competitividade internacional das empresas, promovendo o desenvolvimento dos países e facilitando a reestruturação econômica e o acesso a recursos e mercados. ALEM; MADEIRA, 2010, p. 42.

Outros benefícios também são destacados por Alem e Cavalcanti (2005), Alem e Madeira (2010), e reiterados no Livro Verde (2017), tais como a aquisição de capacitações no exterior para competir globalmente, a redução de custos de produção, incorporação de novas tecnologias, o acesso a novos mercados e menor dependência do mercado interno, melhores condições de financiamento e redução de barreiras contra a importação (BNDES, 2017).

A partir destes elementos serão realizadas modificações internas no banco, que irão possibilitar o desenvolvimento de linhas de financiamento a internacionalização, incluindo o apoio a investimento direto no exterior (IDE).

## 5.2 AS MODIFICAÇÕES NO ESTATUTO SOCIAL DO BNDES E A CRIAÇÃO DA LINHA DE FINANCIAMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Durante o período de estudo, de 2002 a 2017, o BNDES teve sete presidentes. Este recorte temporal abarca os governos de cinco mandatos presidenciais. A saber, o último ano de governo do mandato de Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1995-2003), o primeiro e segundo mandato do governo de Lula da Silva – PT (2003-2011), o primeiro mandato e parte do segundo do governo de Dilma Rousseff – PT (2011-2016) e o governo de Michel Temer – PMDB (2016-2018).

O quadro abaixo apresenta os presidentes do BNDES ao longo do período estudado, o governo correspondente, sua formação e trajetória pré-BNDES.

QUADRO 3 - Presidentes do BNDES de 2002-2017:

Presidência BNDES	Gestão: mês/ano	Governo	Formação	Filiação partidária	Trajetoira e atuação pré-BNDES
Eleazar de Carvalho Filho	Jan/2002-Jan/2003	FHC - PSDB	Economista	Não	1981-83: Citibank/Crefisul. 1986-92: Alcoa Alumínio S.A. 1992-94: Banco Garantia. 1998: Banco Warburg. 2000: BNDESPar; Diretoria de desestatizações.
Carlos Lessa	Jan/2003-Nov/2004	Lula - PT	Economista	PMDB (1980); PSB (2007); PSOL (2011).	1961-64: Prof. Instituto Rio Branco; 1962-68: Grupo Misto CEPAL-BNDE; 1967: Universidade do Chile; 1979-1994: Unicamp; 1978-2020: UFRJ. 1985-1988: Diretoria Finsocial-BNDES
Guido Mantega	Nov/2004 Mar/2006	Lula - PT	Economista e Cientista Social	PT (1980)	1982-87: Prof. PUC-SP; 1989-1992: FGV. Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo. 2003: Ministro Planejamento. 2004-07: Presidente BNDES 2009-15: Ministro Fazenda Lula/Dilma.
Demian Fiocca	Mar/2006 Maio/2007	Lula - PT	Economista	Não	1998-2000: HSBC-Brasil; 2000-03: Grupo Telefonica. 2003: Sec. de Assuntos Internacionais Ministério. 2004: Vice-pres. BNDES. Em paralelo: membro do CNM; Diretor da Corp. Andina de Fomento; Membro do Conselho de Administração da Cia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Entre 2005-2007 - Representante do BNDES no Conselho de Adm. da VALEPAR (Holding CVRD).
Luciano Galvão Coutinho	Maio/2007 Maio/2016	Lula - PT/ Dilma - PT	Economista	Não*	1979: Prof. USP. 1980: prof. Texas. 1985: Secretário Geral do Min. da Ciência e Tecnologia (Gov. Sarney) 1986- atual: Prof. UNICAMP. 1996- atual: LCA Consultores - sua firma de consultoria especializada em Indústria, Defesa da concorrência e Comércio Internacional.
Maria Silvia Bastos Marques	Jun/2016- Maio/2017	Temer - PMDB	Administração Pública	PFL/DEM (1990)	1982-90: Prof. PUC-RJ. 1991-92: BNDES - Assessora de privatizações. Secretaria Municipal da Fazenda Rio de Janeiro. 1996-2002: Pres. Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). 2007-2011: presidente Icatu. 2011-2014: Empresa Olímpica Municipal.
Paulo Rabello de Castro	Maio/2017 -Mar/2018	Temer - PMDB	Economista	PSC	Prof. FGV-RJ. 1993: fundador da SR Rating. 2016-17: Presidente IBGE. 2017-18: Presidente BNDES.

\*Não foi filiado, mas teve proximidade com o PMDB nos anos 1980 e com o PT nos anos 1990.

Fonte: Elaboração própria com base em diversas fontes.

No ano de 2002 a presidência do Banco foi ocupada por Eleazar de Carvalho Filho. Este ano é de importância para a pesquisa por ser o ano em que se realizou a alteração no Estatuto do BNDES, que possibilitou o desenvolvimento de diretrizes e linha de financiamento à internacionalização. Corresponde ao último ano do governo de FHC.

No BNDES, a gestão de Eleazar de Carvalho Filho foi uma continuidade da gestão de Francisco Gros. Foi Gros quem o indicou para o cargo, tendo em vista justamente a continuação de seus projetos e das mudanças que havia realizado no banco, conforme apresentado no capítulo anterior. Kluger (2015) destaca as semelhanças nas trajetórias profissionais de Gros e Carvalho Filho, ambos realizaram fizeram integralmente sua formação superior nos Estados Unidos e tiveram longa trajetória no mercado financeiro, “antes de entrar no BNDES, Gros trabalhou no grupo financeiro Metropolitana, na corretora de valores *Kidder, Peabody and Co.*, no Unibanco, no BFC Banco S.A e *Morgan Stanley*; Eleazar trabalhou no Crefisul/Citibank, no Banco Garantia e no *UBS-Warburg*” (KLUGER, 2015, p.103).

Alem e Cavalcanti (2005) narram o processo de mudança no estatuto do BNDES em 2002, quando o apoio da instituição à internacionalização era restrito, e operações de investimento direto no exterior não podiam ser contempladas. As primeiras diretrizes para este tipo de financiamento foram estabelecidas pela diretoria do BNDES entre junho e outubro de 2002, concomitantemente à alteração do estatuto<sup>14</sup>.

O estabelecimento dessas diretrizes teve como objetivo orientar a criação de uma linha de crédito específica para estimular a inserção e o fortalecimento de empresas brasileiras no mercado internacional, através do apoio à implantação de investimentos ou projetos a serem realizados no exterior. A partir da alteração no Estatuto do Banco, o apoio para os empreendimentos no exterior passou a ser financiável, porém com a prerrogativa de que os projetos apoiados aumentassem suas exportações.

Embora a mudança no estatuto e formulação de diretrizes tenha ocorrido em 2002, a discussão em torno dessa possibilidade já era presente muito antes. É o que indica o artigo de José Paulo Lino da Câmara e Souza na Revista do BNDES em junho de 1994. Souza (1994), era Gerente no Departamento de Meio Ambiente e Assuntos Estratégicos do BNDES. O artigo intitulado “*O BNDES e o Investimento de empresas brasileiras no exterior*”, se detém a

---

<sup>14</sup>Decreto Nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 – Aprova o Estatuto Social da Empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4418-11-outubro-2002-472019-norma-actualizada-pe.html>. (Acesso: 12. Mar. 2020).

apresentação das motivações e obstáculos ao investimento no exterior e as possibilidades e restrições ao apoio pelo Sistema BNDES. Segundo Souza,

[...] Sob o ponto de vista jurídico, o Sistema BNDES "tem a sua atuação circunscrita aos objetivos estabelecidos em sua legislação de regência", o que significa que "somente poderá apoiar empreendimentos de âmbito nacional, regional, estadual ou municipal e que apresentem interesse relevante para o desenvolvimento econômico e social do país". Daí, "infere-se que a colaboração financeira destinada a projetos ou empreendimentos a serem implementados no exterior (inclusive nos países do Mercosul) refoge totalmente aos objetivos do BNDES, não podendo, por essa razão, ser prestada sequer a empresas brasileiras de capital nacional" (citações de parecer da Consultoria Jurídica do BNDES). SOUZA, 1994, p.217.

Por ponto de vista jurídico, Souza (1994) se refere ao estatuto que rege a atuação do BNDES. Há a percepção de que as mudanças econômicas requeriam uma readequação do estatuto para que correspondesse às necessidades nacionais, tendo em vista as mudanças econômicas e o aumento do fluxo de capitais internacionais e a abertura econômica dos mercados. Em seguida, Souza (1994) propõe que se continue a refletir e explorar as opções do banco para sua atuação e da análise acerca dos aspectos jurídicos.

É nosso entendimento que o Sistema BNDES deve participar deste processo de internacionalização, apoiando as empresas aptas para tal e, assim, ampliando seus próprios horizontes de atuação. Nesse sentido, deve-se aprofundar a análise jurídica da questão a fim de, se for o caso, identificar as ações que deveriam ser levadas a efeito para alterar os dispositivos legais que impedem tal atuação. SOUZA, 1994, p.218.

Esta é a razão pela qual acreditamos que a mudança no estatuto e a criação de linhas específicas de financiamento à internacionalização, assim como a ampliação do apoio as exportações, estão circunscritas num movimento maior, que acompanhou o próprio processo de abertura econômica brasileira e a consolidação de uma nova mentalidade, baseada numa perspectiva global, que requeria uma readequação e uma postura ativa do BNDES.

Segundo Alem e Cavalcanti (2005), mesmo com suas diretrizes aprovadas, a linha de financiamento a empresas brasileiras para investimentos no exterior permaneceu em estágio embrionário, embora algumas empresas tenham apresentado formalmente consultas ao BNDES objetivando esse tipo de apoio financeiro.

A partir de janeiro de 2003 o BNDES foi presidido por Carlos Lessa. Gestão que tornou explícita a disputa interna no governo entre diferentes visões de política econômica e grupos de interesse. Como mencionado no capítulo anterior, Lessa redirecionou o banco, dissolvendo as

reformas administrativas que haviam sido implementadas por Gros e Carvalho Filho, e que haviam dado ao BNDES o aspecto de banco de investimentos.

Alem e Cavalcanti (2005) relatam que ao final do ano de 2003 foi criado no BNDES um Grupo de Trabalho para analisar o tema da internacionalização e a presença de empresas brasileiras no exterior, em especial na América do sul, considerando a importância estratégica e competitiva do assunto e sua contribuição para diminuir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Para estes autores:

O apoio à internacionalização de empresas nacionais deve ainda favorecer uma integração competitiva das companhias brasileiras ao processo de Globalização Produtiva, e pode também representar uma oportunidade para que sejam efetuados investimentos estratégicos em projetos de integração regional. ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 70.

O GT teve como objetivo principal aprofundar o conhecimento sobre as intenções e estratégias internacionais das empresas brasileiras que buscam apoio para seus investimentos no exterior. Foram realizadas uma série de visitas a empresas que já haviam solicitado apoio do BNDES, e outras que haviam manifestado interesse numa linha de financiamento para investimentos no exterior. As principais conclusões do GT foram:

a) Até as companhias mais avançadas em sua expansão no exterior possuem necessidades financeiras, operacionais ou técnicas para dar continuidade a seu processo de internacionalização. O que demonstra a importância do apoio de um banco como o BNDES nesse processo;

b) As modalidades de investimento consideradas mais importantes na expansão internacional são a criação de bases no exterior para gestão e estoque, iniciativas para o aumento de vendas locais, assistência técnica e promoção comercial. Também há demandas por financiamentos para plantas industriais que utilizem insumos, partes, peças ou componentes importados do Brasil;

c) O apoio do BNDES à internacionalização deve levar em conta as particularidades dos diferentes setores e empresas;

d) O principal objetivo das empresas visitadas é aumentar sua presença no mercado internacional por meio da expansão de exportações, o investimento direto no exterior é visto como um meio que possibilita essa expansão (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Alem e Cavalcanti advogam em seu texto as vantagens que as multinacionais podem proporcionar para o país de origem, segundo os autores,

O investimento no exterior também fortalece o acesso a mercados e a competitividade de outras firmas no país de origem via os efeitos de transbordamento para frente e para trás. Esses efeitos, em nível de firmas, afetam a performance do país como um todo. Em particular, uma série de países em desenvolvimento conseguiu melhorar sua performance exportadora em função das atividades orientadas para a exportação das multinacionais nacionais e das firmas locais ligadas a elas. ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 59.

Garcia (2012) acredita que Alem e Cavalcanti estabelecem uma relação entre desenvolvimento nacional e internacionalização de empresas, nesse sentido, apresentam a internacionalização como útil para o Estado, nesta interpretação há a união de interesses públicos e privados.

As contrapartidas ao aumento da competitividade dessas firmas seriam o aumento das exportações, a transferência de tecnologia e a repatriação de divisas. Nesse sentido, no marco conceitual do Banco exposto por esses autores, interesses públicos e privados se unem: a necessidade de apoio às empresas é justificada pelos ganhos gerados para o país como um todo, e não somente para as próprias empresas. GARCIA, 2012, p.113.

No entanto, o Relatório Anual de Atividades do BNDES de 2003, assinado por Lessa, não menciona internacionalização de empresas, ou a realização de discussões sobre o tema. Afirma que o banco está alinhado com as diretrizes do governo federal, o que inclui o apoio às exportações. Destaca que em 2003 as linhas de apoio à exportação do BNDES liberaram US\$ 4 bilhões, um aumento de 1,5% em relação ao valor desembolsado em 2002. Corresponde a 33% dos desembolsos totais do banco (BNDES, 2003).

Embora não cite o apoio à internacionalização de empresas, o Relatório ressalta a proeminência à integração Sul-americana que “constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro” (BNDES, 2003, p. 43). Ao prosseguir, enfatiza que,

O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se o Acordo Marco assinado com o governo da Venezuela, o Memorando de Entendimentos firmado com o governo da Argentina e os entendimentos que vêm se desenvolvendo com o Peru e a Bolívia. BNDES, 2003, p. 43.

Ainda em 2003, há a criação de um departamento com vista à integração sul-americana e atrelado à área de comércio exterior do Banco.

Em novembro de 2004 Lessa é demitido do BNDES e Guido Mantega assume a presidência do banco. O Relatório Anual de atividades do BNDES de 2004 já foi assinado por Mantega. Em linhas gerais é semelhante ao relatório de 2003. Os desembolsos do banco para as exportações apresentam aumento em relação ao ano anterior. As exportações de serviços são

apresentadas como ligadas aos projetos de infraestrutura no âmbito da integração da América do Sul, e vinculadas a exportações de outros bens e mercadorias brasileiras, principalmente insumos relacionados aos projetos. Informa que “o apoio à integração sul-americana segue a prioridade dada pela atual política externa brasileiras, na qual a integração regional é um dos pilares da estratégia internacional do governo federal” (BNDES, 2004, p.114).

Novamente não há menção a uma linha de financiamento que contemple a internacionalização de empresas via investimento direto no exterior. Porém, ao final do relatório, após a apresentação das perspectivas para o ano de 2005, chama a atenção um novo papel imputado ao BNDES. Considerado desde sua origem um instrumento da política econômica do governo federal, aqui o BNDES é apresentado como um agente da política externa nacional.

Deve-se ressaltar o papel do BNDES como agente de transformação também no comércio exterior brasileiro, seja através da exigência de conteúdo nacional nos projetos financiados pelo Banco, seja pela contribuição à formação de novos empresários, ou, ainda, como agente da política externa brasileira. BNDES, 2004, p.184.

Em outro artigo de Mantega intitulado “O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento”, publicado na Revista do BNDES em junho de 2005, o papel do financiamento para o desenvolvimento é destacado. Segundo Mantega, a geração de crédito pelo sistema financeiro é particularmente importante para a realização de investimentos que levam ao progresso da economia, sendo o BNDES a principal fonte de financiamento de longo prazo no Brasil, cabe a ele um papel central no novo ciclo de desenvolvimento. O artigo tem por finalidade apresentar qual a estratégia do BNDES para este novo ciclo.

Além do apoio ao investimento propriamente dito em infraestrutura e em máquinas e equipamentos, o BNDES é um importante instrumento para a promoção de exportações, a política industrial e tecnológica, a política agrícola, a política social, o apoio às micro, pequenas e médias empresas, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento do mercado de capitais, o comércio exterior, a integração da América do Sul e o fortalecimento e a capacitação das empresas brasileiras para a concorrência e a expansão internacional. MANTEGA, 2005, p.11.

Neste ponto, assemelha-se ao relatório de 2004 e as perspectivas apontadas para o ano de 2005, porém apresenta de forma sistematizada as ações do banco para cada segmento. No que tange à internacionalização, enfatiza que “os diversos programas de financiamento e apoio do BNDES têm sido direcionados para o aumento do tamanho das empresas brasileiras, que precisam ser poderosas e operar em escala global para que o Brasil seja efetivamente

competitivo no cenário mundial” (MANTEGA, 2005, p.13).O tema internacionalização reaparece, e aqui toma a forma de uma política clara.

A nova linha de financiamento do BNDES específica à internacionalização de empresas foi criada em 2005. O primeiro financiamento aprovado pela nova linha ocorreu em setembro, conforme apontam Alem e Cavalcanti (2005).

O BNDES aprovou, no início de setembro de 2005, a primeira operação de financiamento no âmbito de sua linha de internacionalização. A Friboi – maior empresa frigorífica de carne bovina do país – recebeu US\$ 80 milhões do Banco para a compra de 85,3% da empresa argentina Swift Armour S.A. O valor total da operação foi estimado em US\$ 200 milhões. Com a aquisição, as exportações totais do grupo Friboi deverão aumentar para cerca de US\$ 900 milhões em 2005, ante os US\$ 520 milhões de 2004.ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 71.

Alem e Cavalcanti (2005) mencionam o Estatuto do BNDES, que em seu artigo 9º, inciso II, previa que o apoio a investimentos diretos no exterior deveria beneficiar exclusivamente empresas de capital nacional e a contrapartida ao financiamento é o aumento nas exportações da empresa.

Há uma modificação neste inciso em 2007, a partir de então o financiamento à internacionalização não é mais condicionado ao aumento das exportações. A contrapartida esperada passa a ser a melhoria da competitividade das empresas brasileiras no exterior (GUIMARÃES, et al. 2014). Outra modificação realizada em 2007 redefine as restrições em relação às empresas beneficiárias. De acordo com as diretrizes iniciais, poderiam ser financiados projetos de internacionalização apenas de empresas brasileiras exportadoras, de controle nacional, que desenvolvessem atividades industriais e produtoras de bens de consumo ou bens de capital. A partir de então, tem acesso ao financiamento para internacionalização, empresas ou subsidiárias brasileiras independentemente de sua atividade econômica, desde que o maior acionista seja de capital nacional (GUIMARÃES et al, 2014).

Sobre a operacionalização desses financiamentos, num primeiro momento, as solicitações de apoio financeiro que chegam ao BNDES, de modo geral, são analisadas por diferentes equipes. Cada etapa de uma operação de financiamento envolve diferentes decisões que são tomadas em colegiados. Segundo documento da instituição, a avaliação de cada projeto é feita tendo por base parâmetros pré-estabelecidos, considerando a contribuição ao desenvolvimento sustentável e competitivo do país e se o interessado apresenta as condições necessárias para assumir o financiamento junto ao BNDES (BNDES, 2013). Os projetos são enquadrados nos diferentes programas de apoio financeiro do Banco.

Os vários programas são divididos em linhas de financiamento, cada uma com finalidades e condições financeiras específicas. O BNDES Finem, é direcionado a projetos de empreendimento com valor superior a R\$ 20 milhões, como projetos de implantação, expansão e modernização de empresas. O apoio à inserção internacional de empresas faz parte do Finem. Para esse tipo de apoio há duas linhas de crédito. A primeira linha de apoio à Internacionalização, inclui o financiamento à formação de capital de giro ou investimento de empresas de capital nacional no mercado internacional. A segunda linha é destinada à aquisição de bens de capital, associada a planos de investimentos. Podem ser financiados investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de unidades no exterior nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária. O apoio pode ser realizado também por meio de participação acionária da BNDESPAR, subsidiária do BNDES<sup>15</sup>.

O custo deste tipo de financiamento é determinado pelo custo médio das captações em moeda estrangeira realizadas pelo BNDES no mercado internacional. De acordo com Guimarães et al. (2014) os investimentos financiados mediante linha de internacionalização não concorrem com o *funding* de operações de financiamento realizadas no mercado interno (antiga Taxa de Juros de Longo Prazo –TJLP, a partir de 2017 TLP).

De acordo com BNDES (2017), entre 2001 a 2016, foram desembolsados R\$ 15,8 bilhões em valores nominais para projetos de apoio à internacionalização de empresas. Em perspectiva comparativa, o mesmo documento informa que o desembolso do banco para os setores considerados prioritários na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) atingiu o montante de R\$ 385,7 bilhões, o apoio à internacionalização corresponde a apenas 3,6% do total (BNDES, 2017).

A gestão de Mantega no BNDES foi até março de 2006. Demian Fiocca, que havia ocupado o cargo de secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quando Mantega foi Ministro da pasta em 2003, e a vice-presidência do BNDES durante a gestão de Mantega, torna-se presidente do banco em abril de 2006. A gestão de Fiocca no BNDES esteve alinhada ao plano de governo e foi continuidade da gestão anterior.

Em maio de 2007, com sua saída, o Banco passa a ser presidido por Luciano Coutinho, que ficará no cargo até o fim do governo de Dilma Rousseff em maio de 2016.

---

<sup>15</sup> Até 2011 os recursos para os financiamentos à internacionalização tinham os desembolsos realizados apenas no Brasil. Em 2011, o Decreto nº 7.635, permitiu que o BNDES financiasse empresas de capital nacional diretamente no exterior por meio de sua filial em Londres (BNDES PLC), sem que os recursos precisassem ser repatriados ao Brasil. No entanto, em novembro de 2016, durante a gestão de Maria Sílvia Bastos Marques, os escritórios no exterior foram fechados.

Luciano Coutinho fez sua graduação (1968) e mestrado em Ciências econômicas na USP (1970), e seu Doutorado em economia na *University of Cornell* – EUA (1974). Em 1971, conseguiu uma bolsa de estudos latino-americana e frequentou alguns cursos da CEPAL, Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica (ILPES) e na *Escuela Latinoamericana de Economía de la Universidad de Chile* (ESCOLATINA), onde teve aulas com Maria da Conceição Tavares (KLUGER, 2017). Ao longo de sua vida acadêmica atuou como professor titular da Unicamp, e professor visitante das universidades de Paris XIII, Texas e USP. Foi um dos professores responsáveis pela formação do curso de pós-graduação em Economia na Unicamp. De 1985 a 1988 foi secretário executivo do então recém-criado Ministério de Ciência e Tecnologia, tendo participado da elaboração das políticas voltadas para setores como a biotecnologia, a informática, a química fina, a mecânica de precisão e novos materiais. Em 1994 coordenou o Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira, extenso trabalho que mapeou a fundo o setor industrial brasileiro (KLUGER, 2017; ISMAEL et al, 2011).

Coutinho é uma figura relevante no estudo sobre este período da história do BNDES. Ao permanecer na presidência do Banco por nove anos, teve a gestão mais longa na história da instituição. Seu nome é relacionado com temas polêmicos acerca da atuação do BNDES nos governos do PT, como as chamadas “campeãs nacionais”, o aumento dos desembolsos do banco no âmbito da política anticíclica do governo para minimizar os efeitos da crise econômica mundial (2008-2009), a internacionalização do BNDES e a abertura de escritórios do banco no exterior.

No Relatório anual de atividades do BNDES de 2008, Coutinho informa que ao longo do ano o Banco atuou em parceria com outras esferas de governo para manter a trajetória de expansão do investimento e mitigar os efeitos da crise econômica. Entre as iniciativas citadas estão o apoio ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), à PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). O relatório também afirma que,

A estratégia de crescimento do BNDES também contempla o desenvolvimento de atividades internacionais com base em uma perspectiva integrada. Destacam-se, além da captação de recursos, o crédito à exportação, o seguro, as garantias, o apoio à internacionalização de empresas (subsidiárias e *joint ventures*), a assistência técnica e serviços, a estruturação de fundos de investimento e a gestão internacional dos ativos do Banco. BNDES, 2008, p. 6.

O ano de 2008 também contou com a criação da Área Internacional, conformando a internacionalização do próprio BNDES.

### 5.3A INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES

A Área Internacional (AINT), setor criado em 2008 tinha como responsabilidade a coordenação e implementação de atividades vinculadas à atuação internacional do BNDES no apoio à internacionalização de empresas brasileiras e competitividade internacional. A atuação da AINT tinha como pautas principais a ampliação e diversificação das operações de captação, desenvolvimento de relacionamento institucional internacional, o apoio à internacionalização e elaboração de propostas de atuação estratégicas. Também coordenava o relacionamento com instituições privadas e governamentais estrangeiras, como organismos e agências financeiras. Dessa forma a AINT identifica oportunidades de apoio à internacionalização que envolvem ações para o investimento direto, integração produtiva e cooperação técnica com organismo e instituições internacionais (BNDES, 2010).

O Relatório de atividades de 2008 aponta que a criação da área se deu após o processo de Planejamento corporativo do Banco, que identificou a necessidade da criação de um setor específico para as atividades ligadas a internacionalização.

O BNDES entende que o reforço de sua atuação internacional e do apoio à internacionalização das empresas brasileiras demanda a formatação de novas estruturas organizacionais. Nesse sentido, alguns passos importantes foram dados em 2008, com o início do processo de constituição de unidades do BNDES no exterior e a criação da Área Internacional (AINT). BNDES, 2008, p. 62.

A AINT foi responsável pela consolidação da internacionalização do BNDES, que foi pautada a partir de três pontos principais de atuação: i) a captação de recursos no mercado de capitais internacional ou via empréstimos bancários bilaterais; ii) apoio financeiro à internacionalização de empresas; e iii) tesouraria internacional e gestão de ativos no exterior (GUIMARÃES et al, 2014).

A área gerenciou ações no âmbito do MERCOSUL e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), chegando a apoiar missões governamentais. Em 2009 estruturou as atividades para a abertura das unidades do BNDES em Montevidéu no Uruguai, assim como a subsidiária BNDES PLC (*BNDES Limited*) em Londres, Reino Unido. Conforme fora explicitado pelo Banco, a escolha para a instalação no Uruguai representou a base para a promoção de operações financeiras de comércio internacional assim como para a integração da produção e da infraestrutura na América Latina, com vista a promover também informações e suporte às companhias interessadas em investir no Brasil.

Segundo Guimarães et al (2014) a instalação de escritório no Uruguai se deu pela crescente atuação do Banco nos países do Mercosul, e também porque entre os países da região, o Uruguai se destaca por ser a sede da Secretaria e do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e da Secretaria Geral da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), além de abrigar outras instituições voltadas ao desenvolvimento da região, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). “A presença de organismos multilaterais ou regionais e a proximidade geográfica entre os dois países foram os principais fatores que levaram à escolha de Montevideú” (GUIMARÃES et al, 2014, p.78).

A subsidiária de Londres foi aberta como empresa de participações (*investment holding company*), o intuito do Banco foi buscar visibilidade e oportunidades na comunidade internacional. O BNDES PLC atuou como um meio de conexão entre os investidores internacionais e as oportunidades de investimento do Brasil, contribuindo para a internacionalização das empresas brasileiras. Guimarães et al (2014) informa que após a criação do escritório de representação,

O Banco então passou a analisar qual a melhor estrutura que pudesse realizar transações em mercado de capitais, participações societárias, administração de fundos e emissão de títulos para captação de recursos no mercado externo. Para começar o processo de implementação, decidiu-se constituir uma subsidiária do BNDES em Londres, inicialmente em formato não operacional. GUIMARÃES, et al, 2014, p.79-80.

Segundo membros do BNDES, Londres foi considerada a cidade mais indicada para instalação da subsidiária, pois além de ser um grande centro financeiro mundial há diversos organismos e instituições oficiais de crédito.

Em 2013 a AINT, acompanhando a intensificação dos laços entre o governo brasileiro e o continente africano, criou um escritório de representação do BNDES, em Johannesburgo na África do Sul, para proporcionar a criação de parcerias e investimentos em todo o continente africano.

Guimarães et al (2014) acredita que se pode compreender a internacionalização do BNDES como uma nova etapa no apoio à internacionalização de empresas, pois os escritórios de representação do BNDES e subsidiárias estão presentes justamente nas áreas de maior presença e atuação das empresas brasileiras. Aponta que é um movimento de expansão similar ao realizado por outros bancos de desenvolvimento de outros países, como China, Rússia e Índia. Também indica que, “a presença de BDs no exterior contribui ainda para o fortalecimento

de relações comerciais e políticas em regiões estratégicas, além de promover a atração de investimento externo direto para a economia nacional” (GUIMARÃES et al, 2014, p.68). Este seria o motivo pelo qual diferentes governos por meio de seus Bancos de Desenvolvimento criam medidas e créditos especiais para promover e facilitar a inserção internacional de suas empresas nacionais.

A internacionalização do BNDES, a começar pela América Latina, é relacionada à política de maior integração sul-americana. “O governo brasileiro, em 2003, reafirmou seu compromisso com a integração sul-americana, determinando que o BNDES passasse a cumprir um papel protagonista nessa região. Dessa forma, o tema passou a integrar a missão permanente do BNDES” (GUIMARÃES et al, 2014, p.75).

Para Guimarães et al (2014) a estratégia de internacionalização do BNDES esteve fundamentada no tripé: 1) presença física do Banco em mercados importantes para seus clientes; 2) gestão de ativos no exterior; e 3) necessidade de captação em moeda forte para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras.

Garcia (2012) destaca outro aspecto sobre a internacionalização do Banco, relativa às parcerias do BNDES com outros bancos de desenvolvimento de países como China, Índia e Rússia. Foram realizados acordos que preveem transações e projetos em comum, que facilitariam a possibilidade de criação de uma entidade interbancária no futuro. Outros acordos de cooperação apontados por Garcia (2012) são, o acordo com o *Exim Bank* dos EUA para promoção de investimentos e projetos de interesse às empresas brasileiras e estadunidenses, o acordo com o *Japan Institute for Overseas Investment (JOI)* e o acordo com a *Corporación de Fomento de la Producción (Corfo)* do Chile.

Sobre a atuação do Banco na África, Garcia (2012) cita que a concessão de créditos do BNDES para projetos na África chegou à US\$ 766 milhões em 2009. Os recursos foram para projetos de infraestrutura em Angola (infraestrutura urbana e rural, tratamento de esgoto, geração e distribuição de energia, aeroporto), Gana, Moçambique (porto e aeroporto) e África do Sul (transporte urbano). A autora destaca exemplos citados pelo Ministério de Relações Exteriores de financiamentos para empresas e conglomerados atuantes em obras de infraestrutura na África:

[...] crédito de US\$ 3,5 bilhões para obras do projeto de reconstrução nacional do governo angolano, executadas pelas quatro maiores construtoras brasileiras instaladas em Angola; mecanismo de financiamento no valor de US\$ 80 milhões pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) para o projeto do Aeroporto de Nacala, em Moçambique; financiamento do BNDES para as empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez para a

construção do Corredor Rodoviário Oriental de Gana, orçado em mais de US\$ 200 milhões; construção da base no porto de Mtwara, região sul da Tanzânia, em parceria da Petrobras com a petroleira Ophir; crédito de US\$ 8,5 milhões para a construtora Andrade Gutierrez realizar Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental para o projeto da barragem de Moamba Major, em Moçambique. GARCIA, 2012, p. 121.

#### 5.4 OS FINANCIAMENTOS DO BNDES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Esta parte do capítulo é reservada à análise dos dados obtidos sobre os financiamentos realizados através da linha de financiamento à internacionalização de empresas do BNDES. Não estão incluídos, portanto, as exportações de serviços referentes às obras de infraestrutura no exterior.

Como exposto no início do capítulo, o período pesquisado é de 2002-2017, partindo da alteração no Estatuto social do Banco, que permitiu a criação da linha de financiamento. Os financiamentos dessa linha são a partir de 2005. Mesmo considerando um período de tempo maior, o levantamento realizado identificou que não houve novas operações por meio desta linha de financiamento após 2014. A primeira hipótese levantada considerou a possibilidade de que os financiamentos realizados pudessem ser registrados a partir de outro marcador, como por exemplo o setor de atividade econômica da empresa. Porém a análise mais detalhada dos dados brutos disponibilizados pelo BNDES, contendo todas as operações e os respectivos projetos aprovados, não constatou a presença de investimentos relacionados à internacionalização na descrição destes.

Os dados sobre os financiamentos foram obtidos através dos Relatórios anuais do BNDES e dos dados brutos disponibilizados pela instituição em seu site na sessão BNDES Transparente. Também foi realizado contato utilizando o web site do sistema e-Sic (Serviço de Informação ao Cidadão)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Lei de Acesso à informação. Sistema e-Sic: <http://www.acessoinformacao.gov.br>.

#### 5.4.1 ANÁLISE DOS DESEMBOLSOS DO BNDES PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO PERÍODO DE (2005-2014)

Durante o período de 2005 a 2014 foram realizadas 35 operações de financiamento para internacionalização de empresas, beneficiando 26 empresas de diferentes setores de atividade econômica (Quadro 4).

QUADRO 4: Empresas que obtiveram financiamentos para internacionalização com o BNDES e seus respectivos setores: Período: 2005-2014.

<b>Empresa</b>	<b>Setor de atividade</b>
Ambev	Bebidas
Bematech S.A.	Tecnologia da informação
Bertin	Agroindustrial
Brasken	Petroquímica
BRF	Agroindustrial
BRQ	Tecnologia da informação
Ci&T	Tecnologia da informação
Cipher	Tecnologia da informação
Construtora Andrade Gutierrez	Construção Civil
Cooperativa Lar	Agroindustrial
Eneva (MPX)	Energia Elétrica
Eurofarma	Farmacêutico
Fitesa	Indústria têxtil
Iochpe-Maxion	Autopeças
Itautec	Tecnologia da informação
JBS-Friboi	Agroindustrial
Marfrig	Agroindustrial
Metalfrio	Eletromecânica
Ouro Fino Part.	Farmacêutico
Padtec	Equipamentos Eletrônicos
Prática	Bens de Capital
Procable	Energia e Telecomunicações
Progen	Engenharia
Reivax	Equipamentos Eletrônicos
Vale	Mineração
WEG	Mecânica

Fonte: BNDES e sites das empresas. Elaboração própria.

Os valores das operações variam de acordo com cada projeto. O desembolso do financiamento por parte do BNDES pode ser realizado através de Renda Fixa ou Renda Variável. As operações de Renda Variável são realizadas por meio da BNDESPAR, através das

modalidades de subscrição de valores mobiliários, participação em fundos de investimento, aquisição de ações ou aquisição de certificados de investimentos. A Renda Fixa é referente ao desembolso de valor previamente fixado com o respectivo juro.

Do total de 35 operações de internacionalização, 12 delas foram financiadas por meio de Renda Fixa e 23 operações financiadas por meio de Renda Variável.

Estas empresas atuam no mercado internacional por meio de exportação de produtos e serviços, assim como através de investimentos produtivos no exterior.

O Quadro 5 apresenta as empresas que obtiveram financiamentos para internacionalização em cada ano do período pesquisado com o objetivo da operação e o valor desembolsado pelo BNDES (em milhões):

QUADRO 5: Total de Desembolsos do BNDES para internacionalização de empresas (2005-2014). Valor contratado em R\$ milhões:

(continua)

Ano	Empresa	Destino	Objetivo da operação de internacionalização	Valor	Renda Fixa=1 Variável=2*
2005	Cooperativa Lar	Paraguai	Implantação de duas unidades de armazenagem e beneficiamento de grãos.	6,018	1
2005	JBS-Friboi	Argentina	Aquisição da Swift Armour - S/A.	187,464	1
14/07 /2005	Ci&T	Estados Unidos	Investimentos em P&D, infraestrutura e certificação para competir em mercados internacionais, abertura e manutenção de filial.	3,2	2
03/08 /2006	Ambev	Argentina	Aquisição da totalidade das ações do grupo BAC (Beverage Association Corporation) em Quinsa.	131,7	2
19/12 /2006	Vale	Canadá	Amortização parcial dos valores devidos no âmbito do empréstimo-ponte obtido pela Companhia para aquisição do controle acionário da Inco Limited – Canadá.	833,7	2
2007	Itautec	Estados Unidos	Aquisição de empresa distribuidora de produtos de informática e capitalização de subsidiárias no exterior.	34,646	1
17/04 /2007	Metalfrío	Rússia, Turquia e México.	Expansão e investimento na produção interna das unidades existentes e nova aquisição.	58,9	1
27/06 /2007	Ouro Fino Part.	América Latina	Expansão comercial na América Latina e abertura de filial no México.	105,0	2

(continuação)

Ano	Empresa	Destino	Objetivo da operação de internacionalização	Valor	Renda Fixa=1 Variável=2*
06/07 /2007	JBS Friboi	Estados Unidos e Austrália.	Aquisição da empresa Swift & Co.	1.137,0	1
27/08 /2007	Ci&T	Estados Unidos	Aquisição de empresas complementares à atuação e ampliação de portfólio de produtos para clientes internacionais.	15,0	2
12/09 /2007	BRQ	Estados Unidos	Aquisição de empresa nos Estados Unidos para desenvolver operações offshore diretamente com clientes finais, descentralizar e desenvolver centros de produção com objetivo de melhor atender demandas offshore.	50,2	2
15/04 /2008	Reivax	América Latina e Estados Unidos	Adaptação de produtos ao mercado externo, plano comercial e de marketing. Expansão e adaptação da fábrica.	7,7	2
20/08 /2008	Procable	América Latina - Costa Rica.	Exportação e Abertura de filial. Conquistar mercado latino-americano fornecendo o sistema OPGW.	20,2	2
29/08 /2008	Marfrig	Reino Unido, Holanda, França e Irlanda do Norte.	Aquisição de empresas do grupo OSI no Brasil e na Europa. Na Europa, o grupo Moy Park (Irlanda do Norte e França), a Kitchen Range Foods (Inglaterra) e a Van Zoonen BV (Países Baixos).	715,7	2
18/04 /2008	JBS Friboi	Estados Unidos e Austrália.	Aquisição das empresas Smithfield Beef Group, Five Rivers (EUA) e Tasman (Austrália).	335,3	2
23/12 /2008	Bertin	Egito, Itália, Espanha, Austrália, Alemanha e Estados Unidos.	Aquisição de empresas, marcas e seus canais de distribuição.	2.499,9	2
22/07 /2009	Marfrig	Europa, Ásia e Brasil.	Aquisição de ativos pertencentes à CARGILL Inc., representada pela SEARA Alimentos Ltda. suas afiliadas na Europa e Ásia, incluindo a marca SEARA no Brasil e exterior.	169,4	2
17/11 /2009	BRF	Brasil	Associação Perdigão/Sadia, bem como para a execução de sua estratégia de avançar no processo de internacionalização.	400,0	2
28/12 /2009	JBS Friboi	Estados Unidos	Aquisição da Pilgrim's Pride (EUA).	3.477,6	2
2010	Construtora Andrade Gutierrez	Peru	Construção de sistema de captação, fornecimento de água e dessalinização. Projeto Bayovar.	30,572	1
2010	WEG Equipament o Elétricos S.A.	Índia	Implantação de fábrica para produção de motores elétricos de grande porte.	0,265374	1

(conclusão)

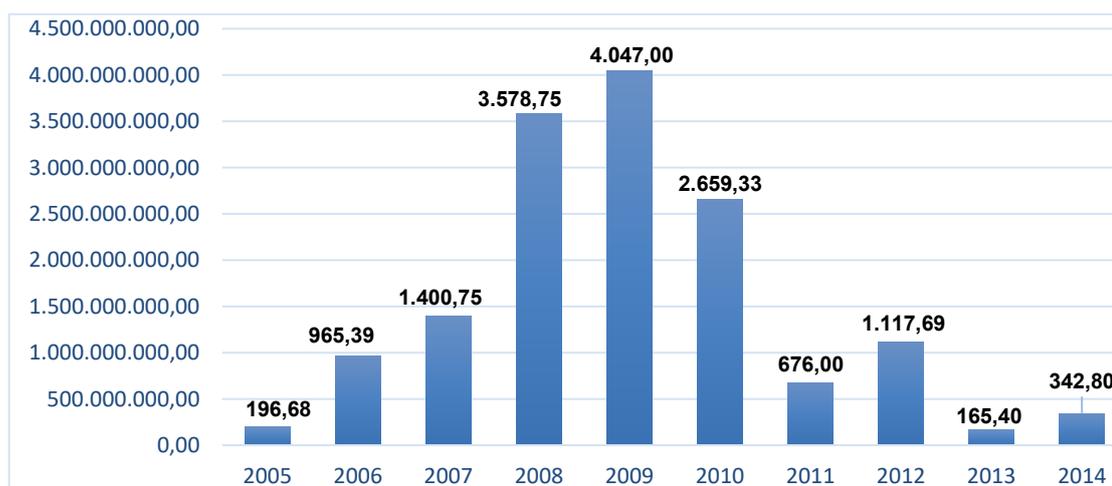
Ano	Empresa	Destino	Objetivo da operação de internacionalização	Valor	Renda Fixa=1 Variável=2*
2010	WEG S.A.	Índia	Implantação de fábrica para produção de motores elétricos de grande porte.	69,27	1
2010	Bematech S.A.	Estados Unidos	Aquisição da empresa americana Logic Controls (EUA) e P&D em filial no exterior.	6,29	1
2010	Eurofarma	Argentina	Aquisição do laboratório farmacêutico Quesada (Argentina).	1,02	1
2010	Eurofarma	Argentina	Aquisição do laboratório farmacêutico Quesada (Argentina).	13,05	1
15/07 /2010	Marfrig	Estados Unidos	Aquisição da Keystone (EUA).	2.528,9	2
20/12 /2010	Cipher	Reino Unido	Investimentos na estrutura comercial de Londres, infraestrutura, marketing e comercialização e capital de giro; abertura de novos escritórios.	10,0	2
22/06 /2011	Eneva (MPX)	Colômbia	Desenvolvimento da Mina de carvão CCX - Colômbia.	678,00	2
2012	Braskem	México	Implantação de polo petroquímico.	1.117,69	1
03/01 /2013	Prática	Estados Unidos	Consolidação e Internacionalização da marca. Participação em feiras no exterior. Montagem de escritórios nos EUA.	7,4.	2
18/04 /2013	Iochpe-Maxion	Estados Unidos	Pagamento de empréstimo tomada para financiar a compra da americana Hayes Lemmerz.	48	2
22/04 /2013	Padtec	Europa	Aquisição de empresas no exterior, inovação e atuação junto a clientes europeus.	110	2
2014	FITESA	R.Unido, Holanda, Itália, Alemanha, Suécia, EUA e Brasil.	Aquisição da participação societária da FiberWeb nas sociedades sediadas no exterior.	246,00	1
2014	FITESA	R.Unido, Holanda, Itália, Alemanha, Suécia, EUA e Brasil.	Aquisição da participação societária da FiberWeb nas sociedades sediadas no exterior.	72	1
24/01 /2014	Progen	Malásia, Qatar, México e Am. do Sul.	Abertura de filiais no exterior. <i>JoinVenture</i> com a empresa finlandesa Metso.	24,8	2
TOTAL				15.151,89	

Fonte: BNDES. Elaboração própria. \*Operações realizadas via BNDESPAR.

Dentre as diversas modalidades de internacionalização, é possível notar que a maior parte dos projetos de financiados pelo BNDES, mais precisamente 20 operações do total de 35, tiveram por objetivo a aquisição de empresas no exterior, ou seja, destaca-se a estratégia de expansão empresarial via fusões e aquisições (F&A). Os projetos de F&A também foram favorecidos no plano doméstico, fortalecendo a formação de conglomerados econômicos. Os outros projetos apresentam como objetivo principal o investimento em estruturas já existentes e a adequação da empresa e produtos ao mercado no externo, assim como a participação em feiras internacionais para promoção dos produtos.

É possível ter uma perspectiva mais ampla acerca da variação do volume desembolsado ano a ano no gráfico a seguir:

GRÁFICO 2: BNDES - Volume de desembolso para internacionalização de empresas em milhões R\$ (2005-2014):



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Os anos que apresentam o maior valor desembolsado, 2008, 2009 e 2010, correspondem ao período de auge da crise econômica internacional que atingiu os países capitalistas centrais. A crise ficou conhecida como “crise das hipotecas *subprime*” e levou ao colapso grandes bancos de Wall Street desencadeando fusões forçadas, mudanças de estatutos e falências.

Segundo David Harvey (2011) em 2009 o modelo de industrialização baseada em exportações, que havia propiciado um crescimento econômico notável, contraía-se levando a diminuição de pelo menos um terço do comércio global. Essa queda atingiu principalmente os países que possuem economias majoritariamente exportadoras, como o Brasil. A crise desencadeou reconfigurações no sistema econômico de diversos países. Outro ponto a se

destacar, é que as economias fragilizadas propiciaram novas oportunidades para investimentos, em especial investimentos estrangeiros diretos.

Entre os financiamentos realizados nesses três anos, se destacam projetos de aquisição de empresas estrangeiras por grupos agroindustriais brasileiros. O maior desembolso nesses anos está relacionado com a atuação do BNDES frente a escassez de crédito resultante da crise econômica internacional. O governo brasileiro havia adotado uma política econômica anticíclica, implementada principalmente através dos grandes bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES). Um exemplo dessa política foi o Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI) do BNDES, criado em junho de 2009 para conter a queda de investimentos na economia através do aumento da oferta de crédito e um maior nível de subsídios.

Ghibaudi e Laltuf (2017) analisam o crescimento do poder financeiro outorgado ao BNDES entre 2007 e 2010, período em que seu volume de empréstimos mais que duplicou, aumentando também a sua participação em relação ao PIB do país. Do mesmo modo, afirmam que o valor das participações acionárias da BNDESPar passou de R\$ 25 bilhões em 2007 para mais de R\$100 bilhões (US\$ 50 bilhões) em 2010.

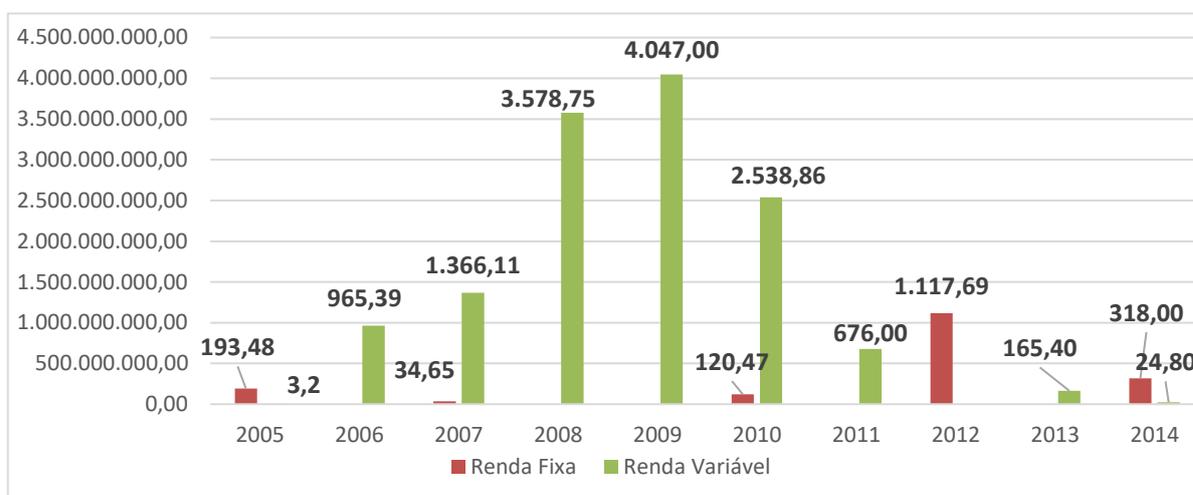
Para os autores, três medidas foram determinantes para consolidar a expansão do BNDES: 1) a implantação da normativa que possibilitou o financiamento de investimentos relacionados à internacionalização de empresas brasileiras; 2) o reforço de recursos financeiros e técnicos para projetos de infraestrutura quando o banco passou a ser o gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007; e 3) a criação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) com um maior nível de recursos.

Os autores apontam que a expansão do BNDES se intensificou a partir de 2008.

A crise financeira internacional, para muitos autores, teria sido a oportunidade para que grupos com ideias desenvolvimentistas dentro do governo obtivessem maior influência, não somente nos bancos públicos, mas também revertendo alguns dos princípios da política macroeconômica até o final do segundo governo Lula. SERRANO; SUMMA, 2012. Apud. GHIBAUDI; LALTUF, 2017. p.44.

Quanto à modalidade de desembolso mais utilizada, Renda Fixa ou Renda Variável, o gráfico 3 apresenta o uso de cada modalidade acompanhada pelo valor desembolsado.

GRÁFICO 3:BNDES – Desembolsos (em milhões R\$) para internacionalização de empresas brasileiras (2005-2014): Renda Fixa e Renda Variável.



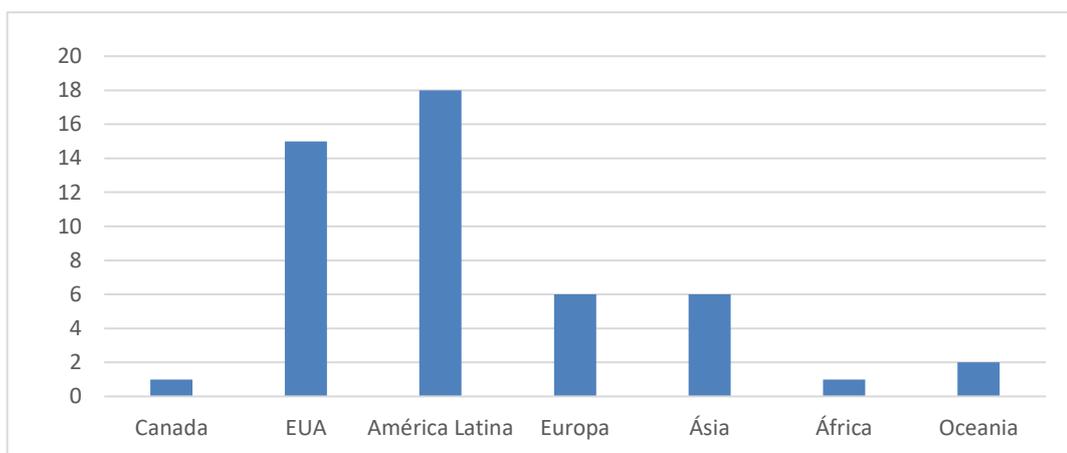
Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Nota-se a preferência do BNDES pelo financiamento via Renda Variável, realizada por meio da subscrição de valores através da BNDESPAR. A modalidade Renda Variável também é a que apresenta os maiores valores. Mesmo em anos em que há mais operações por Renda Fixa, a Renda Variável se destaca por concentrar os maiores valores desembolsados. Embora 2012 e 2014 sejam exceções.

Em 2012 há apenas uma operação de financiamento através de Renda Fixa, referente ao projeto da Braskem. E em 2014 há três operações de financiamento, duas relacionadas ao mesmo projeto da FITESA através de Renda Fixa e outro da Progen, via Renda variável.

O Gráfico 4 apresenta o número de operações realizadas e os principais destinos geográficos. Demonstra que inicialmente o principal destino de investimento era a América Latina e EUA, a Europa só aparece como destino a partir de 2008.

GRÁFICO 4: BNDES - Desembolsos para internacionalização de empresas brasileiras - Número de operações por destino do investimento (2005-2014).



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

O principal destino de investimento dos projetos financiados são países da América Latina, seguido por Estados Unidos da América e Europa. Este resultado é condizente com os estudos acerca da internacionalização de empresas brasileiras, que apontam estes como os principais destinos de investimentos, conforme apresentado no capítulo segundo deste trabalho.

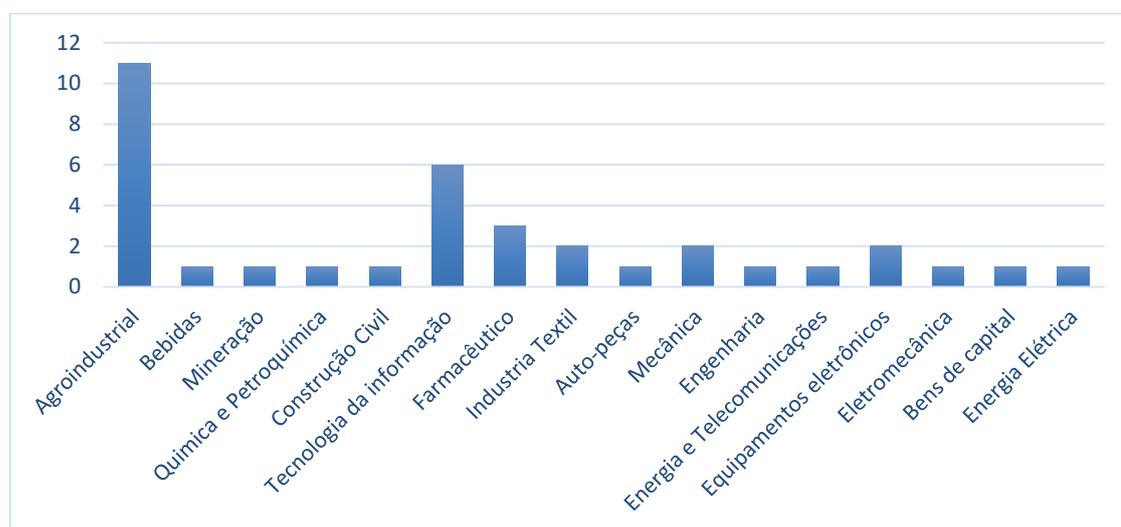
Os Estados Unidos da América é o país que mais concentra empresas brasileiras, além de ser um dos principais e mais antigos destinos para investimentos brasileiros no exterior.

Este gráfico também corrobora com a análise realizada por Guimarães et al. (2014) que identifica a América Latina como o principal receptor de investimentos das empresas brasileiras.

Cabe mencionar que algumas das operações financiadas apresentam um único valor para investimentos que possuem mais de um destino geográfico. De forma que não é possível determinar de forma individual o investimento para cada região ou país.

O próximo gráfico apresenta o número de operações para cada setor de atividades, tendo por base o setor de atuação das empresas financiadas. Os setores são os mesmos presentes no Quadro 3, conforme classificação das empresas.

GRÁFICO 5: BNDES – Internacionalização das empresas brasileiras. Número de operações financiadas por setor: 2005-2014.



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Há preponderância para o setor Agroindustrial, com 11 operações de financiamento. Este setor abarca as empresas JBS Friboi, Marfrig, Cooperativa Lar, Bertin e BRF. Em segundo lugar se destaca o setor de Tecnologia da informação, com 6 operações de financiamento, englobando empresas como Itaotec, BRQ, CI&T e Cipher. Seguido pelos setores Farmacêutico, Mecânica, Equipamentos eletrônicos e Industria têxtil.

Quanto ao aspecto financeiro, podemos afirmar, com base no Quadro 4, que as empresas que obtiveram os maiores financiamentos em seus projetos de internacionalização junto ao BNDES, foram JBS Friboi, Marfrig, Bertin, Vale e Eneva (MPX). Novamente se destaca o setor Agroindustrial. A Tabela a seguir apresenta os dados para melhor visualização:

TABELA 1: Empresas com os maiores valores financiados pelo BNDES (2005-2014)

<b>Empresas</b>	<b>Sector</b>	<b>R\$ milhões</b>	<b>%</b>	<b>% acumulado</b>
JBS Friboi	Agroindustrial	5.137,36	33,91	33,91
Marfrig	Agroindustrial	3.414,00	22,53	56,44
Bertin	Agroindustrial	2.499,90	16,50	72,94
Brasken	Petroquímica	1.117,69	7,38	80,32
Vale	Mineração	833,70	5,50	85,82
Eneva (MPX)	Energia Elétrica	678,00	4,47	90,29
BRF	Agroindustrial	400,00	2,64	92,93
Outras Empresas (17)	Diversos	1.071,23	7,07	100
<b>Total</b>		<b>15.151,89</b>		

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Considerando os desembolsos para todas as operações destinadas ao setor Agroindustrial, obtém-se o valor de R\$ 11,4 bilhões, que equivale à 75,6% do total desembolsado pelo BNDES para internacionalização de empresas entre 2005-2014. Apenas os financiamentos à JBS Friboi representaram 33,91%, do total desembolsado durante todo o período, uma quantia de 5,1 bilhões.

Além do crescimento da JBS Friboi no mercado nacional, a empresa também se destaca pelo seu processo de internacionalização. Rocha (2014) aponta que a internacionalização da JBS Friboi foi uma das mais relevantes do período 2005-2010. A empresa começou a operar em 1953 e rapidamente se tornou um dos maiores frigoríficos brasileiros, expandiu suas atividades incorporando outros tipos de proteína animal de aves e suínos e alimentos industrializados. O Grupo J&F é a holding que controla a JBS Friboi, que se constituiu como Sociedade Anônima em 2005. Após uma série de fusões e aquisições, inclusive com a Bertin em 2009, se consolidou como a maior empresa de proteína animal do mundo. É atualmente líder mundial em produção e exportação de carne bovina, com operações no Brasil, Austrália, Canadá, Estados Unidos e capacidade para processar 80 mil bovinos/dia.

Enquanto grupo econômico, o J&F possui investimentos e atuação em outros setores além do frigorífico e alimentos. Atua na produção de celulose através da empresa Eldorado, na produção de produtos de higiene e limpeza com a Flora, no setor financeiro com o Banco Original. No setor de energia elétrica possui a Âmbar Energia, que atua com projetos de implantação e geração de energia (térmica e eólica). No setor de comunicação possui o Canal Rural e a Rádio Rural, um dos principais canais de comunicação voltado para o agronegócio. Entre outras marcas e participações acionárias do Grupo.

O Grupo é controlado pelos cinco irmãos Batista, Joesley, Wesley, Valere, Vanessa e Vivianne Batista, que possuem participação acionária equivalente.

O Relatório de Efetividade do BNDES (2007-2014) realizado em 2015 promoveu estudo acerca do impacto de seus financiamentos a partir de três empresas, a JBS, a Tupy e a Totvs. O estudo partiu do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Banco. Segundo o Relatório, em relação à JBS, “o BNDES apoiou a internacionalização da empresa (que se tornou maior empresa de proteína animal do mundo) e exigiu (como obrigação contratual) melhorias das práticas socioambientais e de governança da cadeia produtiva” (BNDES, 2015, p.84). O Relatório também justifica o financiamento à JBS ao afirmar que pelo montante de recursos e prazo de maturidade dos investimentos de internacionalização da empresa, a operação era vista como muito arriscada pelo mercado. Dessa forma o apoio do BNDES à

empresa permitiu o desenvolvimento de uma estratégia de internacionalização e diversificação “em um contexto de crise no qual muitos frigoríficos entraram em recuperação judicial no Brasil e no mundo” (BNDES, 2015, p.84).

## 5.5 CONGLOMERAÇÃO E CAMPEÃS (MULTI)NACIONAIS

A análise dos financiamentos para internacionalização de empresas brasileiras nos direciona à outras questões sobre a atuação do BNDES num sentido amplo, em especial durante os governos do PT. Como foi possível constatar, grande parte dos financiamentos para internacionalização estão voltados às empresas grandes e consolidadas, em especial ao setor agroindustrial e mineração, ambos ligados à exportação de *commodities*. Esse resultado é similar a outros desembolsos do banco para exportação e obras de infraestrutura.

Estudos mais aprofundados sobre os desembolsos do BNDES durante os governos do PT, como Ghibaudi e Hirt (2017), indicam que o Banco foi uma importante fonte de recursos para as grandes empresas, tanto estatais como privadas. Entre as estatais se destacam a Petrobrás e Eletrobrás, esse apoio representou uma mudança em relação às décadas anteriores, e foi relevante para grandes programas de investimento associados à descoberta das reservas do Pré-Sal e à expansão do setor elétrico. No setor privado, se destacam os grandes conglomerados privados, que já haviam obtido apoio estatal na década de 1990, como a Vale do Rio Doce e Telemar. “Nestes grupos, ainda, a presença do Estado surgida das privatizações ampliou-se com a ação do BNDES: tanto pelo ganho de influência mediante o aumento de empréstimos, quanto patrimonialmente, com o crescimento nas participações do BNDESPar” (GHIBAUDI; HIRT, 2017, p.50).

Esses autores também demonstram que, outra mudança perceptível do Banco foram os financiamentos para entidades da administração pública, como governos estaduais e municipais. Em relação ao setor privado, também foi expressivo o financiamento para grandes projetos realizados por meio de Sociedades de Propósitos Específicos (SPE), em que se associaram grandes grupos privados nacionais e grandes empresas públicas. Esse tipo de articulação foi significativo para a realização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). “O único segmento de grupos econômicos dominantes não favorecido no período pelo Banco foi o capital privado no setor financeiro. Este segmento continuou como intermediário dos recursos do BNDES nas operações indiretas de empréstimos” (GHIBAUDI; HIRT, 2017, p.52). Sobre a área Social do banco, os autores também afirmam que, ainda que os desembolsos

para o desenvolvimento social sejam pouco expressivos face aos desembolsos totais do BNDES, durante esse período recebeu mais recursos do que em qualquer outro momento da história da instituição. O mesmo é afirmado acerca dos desembolsos para micro e pequenas empresas.

Outra discussão relevante a ser pontuada, e também um dos pontos mais criticados na atuação do BNDES, foi a chamada política de campeãs nacionais. Refere-se a um direcionamento implícito do Banco para favorecer grupos econômicos que já eram consolidados e competitivos em seus setores de atividades, contribuindo dessa forma para a formação de conglomerados e monopólios. Embora sempre que questionados sobre o favorecimento de certas empresas e campeãs nacionais os dirigentes do BNDES sempre negaram que houvesse qualquer tipo de predileção ou pressão política no processo de análise dos projetos. Uma afirmação comum era de que algumas empresas apresentam projetos melhor elaborados e melhores condições de assumir o custo e os encargos financeiros dos financiamentos. De fato, enquanto instituição financeira o Banco leva em conta a capacidade dos clientes de quitarem suas dívidas, mas o papel dele não é apenas este. Apesar disso, demonstramos nesse capítulo e no anterior, diversas citações de falas de dirigentes do BNDES sobre a importância de fortalecer as empresas nacionais e de o país ter empresas *players globais*.

A análise dessa questão é mais complexa, as relações entre Estado, empresariado e BNDES estão inseridas num emaranhado de conexões e interações entre diversos atores sociais. Como apontaram Ghibaudi e Hirt (2017), o BNDES não financiou apenas grandes empresas, mas os financiamentos direcionados a elas e aos projetos desenvolvidos são passíveis de análise crítica.

Tal como Garcia (2012) apresenta em seu trabalho, os aspectos socioambientais em grandes projetos de infraestrutura financiados pelo banco foram pouco considerados. Tautz et al. (2010) também se ocupam desses aspectos em sua crítica. Consideram que, durante o governo Lula, as empresas de capital nacional consolidaram suas posições no setor de energia e *commodities*, assim como os grandes grupos do setor agroindustrial, reforçando um padrão de acumulação intensivo em recursos humanos e naturais. Dessa forma, o BNDES “tem atuado de modo cada vez mais agressivo na internacionalização de empresas destes setores, particularmente na América do Sul e África, reproduzindo nestas regiões o modelo de especialização produtiva e de expropriação das populações e territórios” (TAUTZ et al., 2010, p. 252).

Ghibaуди e Laltuf (2017) chamam a atenção para os dirigentes e defensores da visão econômica da escola estrutural-desenvolvimentista, que apoiavam um papel mais ativo do Estado no planejamento e no investimento, e que passaram a ocupar postos chave em órgãos encarregados de políticas setoriais, como na Caixa Econômica Federal e no BNDES. Segundo Ghibaуди e Laltuf (2017) cresceu dentro do governo, sobretudo entre estes dirigentes e em suas instituições de origem – como os institutos de economia das universidades Estadual de Campinas (UNICAMP) e Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – uma narrativa sobre a implantação de novas diretrizes para o desenvolvimento, com maior influência estatal na gestão dos grandes grupos econômicos, cuja configuração estava dada pelas recentes privatizações. Concluem que,

Neste sentido, parece inquestionável ter emergido, nesse momento, uma narrativa “social-desenvolvimentista” e um campo de agentes que a anunciou e promoveu. Dentro deste campo, e especificamente entre os dirigentes do BNDES e uma parte dos economistas do governo Lula, afirmava-se o objetivo de fomentar conglomerados industriais-financeiros de origem nacional. GHIBAUDI; LALTUF, 2017. p. 42-43.

Esta ideia é retomada por Ghibaуди e Hirt (2017), no que tange a internacionalização dos conglomerados nacionais, seria um meio para fortalecer a competitividade e inserção mais autônoma do Brasil na economia mundial.

Garzon (2013) identifica a relação e participação do empresariado nas políticas governamentais destinadas à indústria, que contribuíram para o fortalecimento das empresas consideradas “campeãs nacionais”. A “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” – PITCE (2003-2008) foi formulada no primeiro mandato de Lula, surge num contexto em que a política industrial havia sido deixada de lado pelos governos anteriores e as principais instancias de coordenação e planejamento, que desempenharam um papel relevante no processo de industrialização, foram esvaziadas ou extintas. A proposta da PITCE articulava três planos de ação, compostos por 1) linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização e aumento da capacidade produtiva), 2) opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos) e 3) atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis) (CANO; SILVA, 2010). Porém, segundo Cano e Silva (2010), as estratégias eram incompatíveis com a política macroeconômica herdada do governo FHC e mantida durante o período, o que dificultou a implantação e alcance da PITCE. Cabe destacar, no entanto, dois pontos relevantes, que serão retomados por Garzon (2013; 2017), a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), instância

de articulação público-privada, e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) em 2004.

Em maio de 2008 é lançado pelo Governo Federal um novo programa que se propunha mais amplo que o anterior, a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2011). A PDP tinha como objetivo a sustentação de um ciclo de desenvolvimento produtivo apoiado pelo investimento, inovação, competitividade das empresas e na ampliação das exportações, através de medidas tributárias/fiscal com a desoneração de alguns setores, financiamentos, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico. O BNDES foi relevante na PDP, que previu a agilização e desburocratização dos financiamentos do banco e um grande aporte de recursos (CANO; SILVA, 2010).

Garzon (2013) considera que a PITCE, na maior parte de seus objetivos, foi meramente protocolar e discursiva, com exceção para os bens de capital voltados a produtividade do agronegócio e dos setores de mineração e energia. Em sua análise a PDP é mais clara que a PITCE em priorizar as “empresas-líderes”, por meio da afirmação de que visa “priorizar a política de competitividade”, objetivando a aceleração do crescimento das exportações para alcançar um “superávit comercial mínimo” e “contrabalançar déficits estruturais”<sup>17</sup>.

Segundo Garzon (2013) a elaboração do Plano Brasil Maior (PBM) em 2011, não excluiu de modo algum as empresas “campeãs” em relação ao programa anterior, houveram mais inclusões do que exclusões, uma vez que o PBM previa medidas ainda mais detalhadas para o aumento da produtividade das cadeias produtivas competitivas e para o aprofundamento de sua internacionalização.

Ao focar no processo decisório do BNDES, Garzon (2017) identificou espaços de poder e decisão sobrepostos no Banco. Neste ponto pode-se compreender melhor a influência das instâncias de articulação público-privadas e como a formulação da política industrial irá incidir sobre as decisões do Banco. Uma das conclusões do autor é de que,

Na passagem da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2011) para o Plano Brasil Maior (2011-2014), o BNDES demonstrou como sua autonomia se relativiza no direcionamento da sua capacidade institucional e financeira para a consolidação dos principais grupos de insumos básicos e de serviços de infraestrutura, em geral entrelaçados. O reenquadramento, em ajuste fino, de um aparelho público como o BNDES, com tal poder de instrumentalização, não poderia se dar de forma instantânea e linear. O PBM expressou um novo arranjo de poder que deslocava o BNDES para uma posição mais detidamente executora, a partir de acordos empresariais politicamente referendados. GARZON, 2017, p.141.

---

<sup>17</sup> Expressões destacadas por Garzon (2013).

Em seguida, o autor caracteriza três círculos decisórios emaranhados: do Banco, no Banco e para o Banco. “O primeiro trata do processo interno e formal propriamente dito, o segundo trata de espaços semiformais forjados no BNDES por capitais e blocos de capital, e o terceiro refere-se a agendas construídas fora do Banco e para ele” (GARZON, 2017, p.133).

Para a compreensão do processo decisório do Banco, Garzon (2017) afirma que é necessário incorporar à análise os três círculos em articulação simultânea, pois se condicionam mutuamente, com disposições assimétricas variáveis conforme o período estudado. Acredita que os estudos sobre o processo decisório sob a ótica funcionalista e institucionalista, naturalizam as dinâmicas de poder como parte do processo de racionalização, reduzindo os embates de forças sociais.

O primeiro círculo (da decisão formal) caracterizado por Garzon (2017), é a instância no Banco que formalmente toma a decisão, que se encontra muito distante dos que primeiro delimitam o horizonte em que suas decisões são tomadas. O segundo círculo, é onde o processo decisório do BNDES atravessa e é atravessado pelo processo decisório da política econômica e setorial do Estado, que não deixam de sofrer influência de pautas dos grandes grupos econômicos. O terceiro círculo é situado no âmbito empresarial estatizado. Explica Garzon (2017) que há um governo do capital com pretensões autolegitimadoras, mas que negocia transferências e parcerias com a esfera estatal.

A busca do lugar formal do centro de decisão do Banco, conduziu a um centro subtraído, posto à deriva, o que conduziu a uma outra busca fora do Banco, em um círculo, em que transcorria um processo decisório subjacente ao Banco. Nessa linha de pesquisa, procedeu-se a uma avaliação da implementação do Plano Brasil Maior (PBM), origem de uma interface oficial entre a grande burguesia (associações e empresas privadas individualmente) e agências do Estado. GARZON, 2017. p.134.

Garzon (2017) se refere aos representantes do grande empresariado. Segundo ele, por meio de suas associações o empresariado pode “pensar antes”, “falar junto” e depois incorporar de forma conjunta com as agências do Estado. Em sua pesquisa, o autor se debruçou sobre o Grupo de Coordenação Privada do Plano Brasil Maior, que se tornou o principal centro de formulação e condução do próprio Plano. Essa esfera decisória, “não exatamente informal”, alcançava formalidade quando suas definições e recomendações se tornam decisões políticas do MDIC e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). “O Sistema MDIC, para além de seu desenho institucional, tornou-se um espaço nodal da interação público-privada

e também de agendas e decisões formuladas conjuntamente por conselhos e comissões empresariais informais” (GARZON, 2017, p.142).

Dessa forma, o processo decisório do BNDES é delimitado pelo circuito das decisões de política setorial e de arranjos privado-públicos promovidos no âmbito do MDIC. E acrescentamos aqui a influência do MRE, uma vez que o BNDES também atuou como “agente da política externa”, conforme afirmação de Mantega.

Em seu trabalho Garzon (2017) apresenta entrevistas que realizou com técnicos funcionários do BNDES. Ao questionar os entrevistados sobre as campeãs nacionais, o autor destaca um dos interlocutores do Banco, a quem teve acesso, este considera que “o posicionamento nas “cadeias globais de valor” não precisaria se ater a setores processadores de recursos naturais. Mas, na sua avaliação, se é essa a porta de entrada, não deveríamos abrir mão dela” (GARZON, 2017, p.144). Esta perspectiva irá aparecer também em outras declarações de diferentes interlocutores entrevistados, inclusive de dirigentes do BNDES. O mesmo interlocutor também relativizou o eventual poder de escolha que o Banco e o governo teriam nesse processo, a sua percepção é de que se trata de uma demanda do mercado. Outro entrevistado explicitou que é natural que as empresas que são mais competitivas e de setores mais competitivos tenham maior capacidade para a expansão de suas atividades, estes elementos são avaliados ao considerar o plano de negócios apresentado pelas empresas.

Garzon (2017) acredita que, embora não admitida, a política de campeãs nacionais, parece ter sido implementada até 2013. Em sua visão, não é simples concluir se as empresas são preferenciais porque são mais competitivas, ou se são mais competitivas porque são preferenciais.

Dieguez (2014) destaca trechos de entrevistas que realizou em 2010 com Carlos Lessa, ex-presidente do BNDES, e Luciano Coutinho, presidente do BNDES na época. Acerca das campeãs nacionais, Lessa teria afirmado que “estamos voltando a ser exportadores de *commodities*. É uma volta à Velha República. Eu acho que a culpa não é do Luciano. Isso acontece porque não existe um projeto de desenvolvimento para o Brasil. O negócio do BNDES hoje é emprestar a quem pede.”

Sobre o posicionamento de Luciano Coutinho, Dieguez (2014) aponta que durante a entrevista a ela concedida, Coutinho procurou demonstrar a lógica de suas escolhas. Conforme trecho da entrevista reproduzido abaixo:

Optamos pelos setores onde o Brasil tinha maior competitividade, a agroindústria e as *commodities*. O Brasil era um grande exportador, mas não havia possibilidade de

projetar empresas internacionais nesses setores. Por isso, definimos que, onde havia capacidade competitiva, essa internacionalização seria implementada. [...] Todas as economias emergentes e mais importantes internacionalizaram suas empresas. [...] O Brasil é o último da fila a fazê-lo. Até a Índia começou a internacionalizar mais cedo suas empresas. COUTINHO, 2010. Entrevista concedida a DIEGUEZ, 2014, p.120.

Segundo Dieguez (2014) Coutinho afirmou que o fato de a Índia estar internacionalizando software e fármacos, e a Coreia do Sul, assim como a China, automóveis e produtos de tecnologia de ponta, não diminui a importância da internacionalização das empresas brasileiras em setores menos intensivos em tecnologia.

Nas palavras de Coutinho à entrevistadora:

A nossa indústria de tecnologia de ponta foi destruída nos últimos anos. Não houve nenhuma política que incentivasse o seu desenvolvimento. Não se desenvolve, no curto prazo, um setor que foi destruído. A China levou vinte anos para ter a sua indústria tecnológica. A Índia, quinze anos. Essa é uma prioridade, mas é preciso formar engenheiros, cientistas. [...] Isso não significa que tenhamos que abandonar as empresas tradicionais que já tenham grande competitividade. Essas empresas não foram destruídas e continuarão sendo apoiadas.” COUTINHO, 2010. Entrevista concedida a DIEGUEZ, 2014, p. 121.

Outra entrevista de Luciano Coutinho, em que é questionado sobre a internacionalização e a política de campeãs nacionais, é citada por Garzon (2017). Publicada originalmente em 2013 pelo Estadão<sup>18</sup>, Garzon (2017) apresenta o seguinte trecho da fala de Coutinho:

É uma política que tinha méritos e chegou até onde poderia ir. Até porque o número de setores em que o Brasil tem competitividade para projetar empresas eficientes no cenário internacional é relativamente limitado a *commodities* e algumas *pseudo-commodities*. E já fizemos isso nesses setores: petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja, cimento. Não enxergo outros setores com o mesmo potencial. COUTINHO, 2013. Apud, GARZON, 2017, p.146.

Com base na pesquisa desenvolvida neste trabalho e exposta ao longo dos capítulos, retomamos agora, para a reflexão presente, os trabalhos de Luciano Coutinho e colegas que foram citados no segundo capítulo. Em ambos os textos, de 2003 e 2008, os autores Coutinho, Hiratuka e Sabbattini, apontam a necessidade de apoio estatal para fortalecimento das empresas para uma inserção internacional competitiva. Indicam que o Brasil possui vantagens no setor de produção de *commodities* e o fortalecimento dessas empresas para o aumento de exportações e sua internacionalização poderia ser a forma de alavancar o aumento das exportações nacionais. Afirmam que embora a taxa de comércio desses produtos no mercado mundial seja

---

<sup>18</sup>Estado de S. Paulo, “BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais’”. 22 de abril de 2013.

menor em relação aos produtos tecnológicos, as empresas brasileiras poderiam se expandir mais facilmente nesses segmentos.

Relembrar o ponto de vista defendido pelos autores à época é relevante tendo em vista a atuação de Luciano Coutinho a frente do BNDES. Os financiamentos para internacionalização de empresas realizados pelo Banco estão em sintonia com esta visão.

E por sua vez, como também apontado nos trabalhos citados de 2003 e 2008, a visão de alavancar as exportações e a internacionalização das empresas, mesmo que inicialmente através do setor de *commodities*, tem a finalidade última de transformar a inserção internacional do Brasil no mercado mundial. Existia a crença no fenômeno de “transbordamento”, uma vez que as empresas desse setor fossem mais internacionalizadas e competitivas, afetariam empresas de outros segmentos, ao longo de toda uma cadeia produtiva, contribuindo para o fortalecimento destas e sua eventual internacionalização também.

No entanto, como já fora observado, acabou-se por reafirmar o mesmo padrão de inserção internacional do Brasil durante a maior parte de sua história, exportador de matérias primas e mercadorias com pouco conteúdo tecnológico.

Ghibaudi e Hirt (2017) veem os financiamentos em seu conjunto como uma continuidade de uma inserção periférica da economia brasileira no mercado mundial, apesar das ações que pretendiam introduzir alterações nesse padrão e se demonstraram limitadas. Enquanto Garzon acredita que “a política das “empresas campeãs” serviu como efeito-demonstração dos limites “criacionistas” do Banco ou de qualquer política industrial que queira ser mais que um empenho governamental frente a metas acordadas entre as grandes empresas” (GARZON, 2017, p.145).

## 5.6 O BNDES DE 2015 A 2017

As metamorfoses no papel do BNDES não ficaram no passado, após 12 anos de governos do Partido dos Trabalhadores, o debate acerca de qual deve ser o papel do banco, seu tamanho, alcance, custo de operações e perspectivas sobre desenvolvimento econômico e social, assim como a disputa política entre os diferentes grupos de interesse pela condução do banco, ocupa novamente o cenário nacional.

Uma nova metamorfose para o BNDES se inicia após Temer assumir a presidência da república com o afastamento e o dúbio processo de *impeachment*, que levou ao golpe de estado sofrido por Dilma Rousseff em 2016.

Temer coloca em pauta uma agenda de inúmeras reformas e medidas liberalizantes, caminho oposto do que havia sido seguido até então. Como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de gastos, aprovada em dezembro de 2016 pelo congresso, que limita os gastos públicos à inflação do ano anterior por 20 anos e a reforma trabalhista que flexibilizou a legislação.

Para a presidência do BNDES Temer escolhe Maria Silvia Bastos Marques que promoveu mudanças na estrutura interna e na diretoria do banco. Em dezembro de 2016 o BNDES realizou a devolução antecipada ao Tesouro Nacional de R\$ 100 bilhões, parcela dos empréstimos recebidos. No entanto, Maria Silvia deixou a função, e o economista Paulo Rabello de Castro, que desde 2016 ocupava a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é quem assume a presidência do Banco a partir de 1º de junho de 2017, também a convite de Temer. Já em seu discurso de posse da presidência do BNDES Rabello afirma a pretensão de seguir com as mudanças e diretrizes iniciadas por sua antecessora.

Em julho de 2017 o BNDES lança o *“Livro Verde: nossa história tal como ela é”*, relatório sobre as atividades do banco entre 2001-2016, realizado a pedido de Rabello com o propósito de apresentar a sociedade de forma abrangente dados sobre a atuação da instituição nos últimos 16 anos. Rabello comenta sobre a publicação ao defender financiamentos realizados pelo BNDES nos anos anteriores, em especial na gestão durante os governos do PT, em entrevista na rádio Jovem Pan. Tal acontecimento gerou polêmica e estranhamento, especialmente pela trajetória e identificação de Rabello com ideias políticas e econômicas opostas as das gestões anteriores no BNDES.

Conforme Relatório Anual do BNDES de 2016, as políticas operacionais que orientam os financiamentos foram revistas. Também foi implementada a Lei 13.303 de junho de 2016, conhecida como Lei das Estatais, impactando no Sistema BNDES com novas regras para a nomeação de dirigentes e membros do Conselho de Administração e definição de que órgãos de controle devem ter acesso irrestrito às informações, inclusive as sigilosas. Esta Lei também fixou um regime próprio de licitações e contratos para empresas estatais com normas mais flexíveis. A Lei também tornou necessário a revisão e readaptação dos estatutos sociais do BNDES, BNDESPAR e FINAME, além dos regimentos internos do conselho Administrativo e fiscal (BNDES, 2016).

Outras mudanças que indicam um novo papel para o BNDES a partir de 2016 é a incumbência de conduzir as concessões e outras formas de desestatização de ativos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo Temer (BNDES, 2016). E a alteração

da taxa de juros praticada pelo banco, substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para uma nova taxa com valores de mercado a Taxa de Longo Prazo (TLP). O cálculo da TJLP é feito com base nas metas de inflação mais um prêmio de risco basicamente arbitrado pelo Banco Central (BC). O cálculo da nova Taxa (TLP) será calculado mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação oficial do país, mais a taxa da Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B) (SANTOS, 2017). A TLP teve início no dia 1º de janeiro de 2018 partindo do mesmo valor da TJLP, porém devido a diferença na metodologia de cálculo a expectativa é de que as duas taxas tomem rumos diferentes.

As medidas citadas resultam em um BNDES menor e mais “enxuto”, este redimensionamento da atuação do banco também é evidente no que tange ao apoio à internacionalização de empresas e a internacionalização do próprio banco. Ainda em 2016, durante a gestão de Maria Silvia Bastos Marques, foram fechados os escritórios em Johannesburgo na África do Sul e em Montevideo, no Uruguai, assim como a subsidiária em Londres. Os funcionários e as atividades realizadas nestas instâncias foram realocados para outras áreas do banco, como a Área Financeira e a Área de Comércio Exterior. A Área Internacional deixou de existir como tal e teve suas funções realocadas como parte da reforma na estrutura organizacional interna do BNDES.

## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se ocupou em explorar e analisar a atuação do BNDES no apoio à internacionalização de empresas brasileiras. Processo que levou à internacionalização do próprio Banco com a abertura de subsidiárias no exterior. O período de estudo se estendeu de 2002 a 2017, da alteração no estatuto do Banco que possibilitou o financiamento de projetos de internacionalização até o governo Temer. Quando houve o rebaixamento da área internacional na estrutura interna da instituição e o fechamento da subsidiária e escritórios do BNDES no exterior, o que indica um claro redirecionamento da ação do banco e do lugar que o apoio à internacionalização passa a ocupar.

Um dos primeiros aspectos que procuramos compreender durante o estudo foi como se delineou o apoio do Estado à internacionalização de empresas, quais as ideias que motivaram o desenvolvimento de políticas públicas de incentivo a inserção internacional, e como esse processo dialogou com o BNDES, levando a alteração de seu estatuto em 2002. Se fez necessária a revisão bibliográfica e o estudo acerca da inserção internacional brasileira, em especial durante a abertura comercial e desregulamentação econômica promovida pelos governos de inspiração neoliberal de Collor e FHC. A forma como se deu a abertura teve impacto negativo na balança comercial brasileira, o subsídio para a exportação, assim como para a internacionalização produtiva, se tornou uma necessidade prática para estimular a competitividade e a “sobrevivência” de alguns setores empresariais. Motivo pelo qual esse incentivo também estava presente nas pautas das entidades representativas empresariais, como a Fiesp, CEB e CNI.

O apoio à internacionalização de empresas passa a ser percebido como uma política de desenvolvimento, uma forma com que o Estado pode impulsionar a inserção no mercado internacional de empresas de capital nacional que apesar de competitivas no mercado doméstico, não possuíam as mesmas “vantagens comparativas”, como tecnologia e fácil acesso ao crédito, que empresas multinacionais estrangeiras.

A alteração no estatuto, ampliando o escopo de ação do BNDES, possibilitou que o banco também desempenhasse a função de um *Eximbank*. Sua trajetória e capacidade técnica e operacional o tornavam o mais apto para essa função. Contudo, a pesquisa identificou que a alteração em 2002 foi apenas um primeiro passo, após sua efetivação foram desenvolvidos estudos sobre o tema pela equipe do banco, inclusive com a criação de um Grupo de Trabalho, no intuito de avaliar o cenário empresarial e a forma de incentivo que melhor correspondia à

realidade nacional. Tendo sido então criada a linha de crédito específica à internacionalização apenas em 2005.

Portanto, acreditamos que o apoio à internacionalização, assim como a ampliação do incentivo às exportações, está circunscrito ao movimento da abertura econômica brasileira e a consolidação de uma nova mentalidade, baseada numa perspectiva global.

No entanto, outros fatores foram determinantes para a consolidação do apoio do BNDES e concretização dos financiamentos. Entre esses listamos a Política Externa adotada nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, de maior proximidade com os demais países da América Latina e eixo Sul-Sul, diversificação dos parceiros comerciais do país e com a atuação do BNDES como uma das entidades financeiras para as obras de infraestrutura ligadas ao projeto de integração física dos países da América do Sul. A política de fortalecimento do BNDES, com a ampliação de seus recursos e desembolsos, a retomada do papel do banco no financiamento de grandes projetos e no planejamento da política industrial do governo federal. E por fim, também foi determinante a política econômica anticíclica, implementada durante a crise financeira de 2008 para conter a queda de investimentos na economia por meio do aumento da oferta de crédito e maior nível de subsídios. O que possibilitou o aumento no volume de desembolsos do banco.

Da mesma maneira, houve coesão no que tange ao apoio à internacionalização entre os dirigentes e ex-dirigentes do BNDES, ao longo do período estudado, em especial durante os governos Lula e primeiro governo de Dilma Rousseff, visto que o banco esteve alinhado com as diretrizes do governo federal e seus dirigentes compartilhavam da perspectiva de estimular a inserção internacional e a competitividade de grandes empresas brasileiras.

Quanto a análise dos desembolsos a partir da linha de crédito para internacionalização, foi possível identificar o total de 35 operações de financiamento que beneficiaram 26 empresas entre 2005 e 2014. Apesar do período estudado se estender até 2017, os dados obtidos constataram que não houve financiamentos enquadrados como internacionalização após 2014.

Entre os projetos financiados 20 operações tiveram como objetivo a aquisição de empresas no exterior, com destaque para a estratégia de expansão empresarial via fusões e aquisições (F&A). Os projetos de F&A também foram favorecidos no plano doméstico, fortalecendo a formação de conglomerados econômicos. Os anos que apresentam o maior valor desembolsado, 2008, 2009 e 2010, correspondem ao período de auge da crise econômica internacional e implementação da política econômica anticíclica.

Considerando todas as operações, notou-se a preponderância do setor Agroindustrial, com 11 projetos financiados. Este setor abarca as empresas JBS Friboi, Marfrig, Cooperativa Lar, Bertin e BRF. Em segundo lugar se destacou o setor de Tecnologia da informação, com 6 projetos financiados de empresas como a Itaotec, BRQ, CI&T e Cipher. Os demais projetos financiados identificados são de empresas que compõe os setores Farmacêutico, Mecânica, Equipamentos eletrônicos e Indústria têxtil. As empresas que obtiveram os maiores valores desembolsados foram JBS Friboi, Marfrig, Bertin, Vale e Eneva (MPX).

Constatou-se que grande parte dos financiamentos para internacionalização estão voltados às empresas grandes e consolidadas, em especial ao setor agroindustrial e mineração, ambos ligados à exportação de *commodities*. Esse resultado é similar a outros desembolsos do banco para exportação e obras de infraestrutura.

A análise dos dados associados à revisão bibliográfica nos permitiu reconhecer que os desembolsos estão em sintonia com a perspectiva de transformar a inserção internacional do país a partir de grandes empresas multinacionais de origem nacional, por meio do apoio à internacionalização dessas empresas e também estimulando seu fortalecimento, como no caso das fusões e aquisições. Acreditava-se no efeito de transbordamento, isto é, de que a maior internacionalização na área de *commodities*, setor em que o país é mais competitivo, proporcionaria a maior internacionalização da economia e de empresas de setores mais tecnológicos e maior valor agregado. Porém, o resultado foi reafirmar o mesmo padrão de inserção internacional do Brasil durante a maior parte de sua história, exportador de matérias primas e mercadorias com pouco conteúdo tecnológico.

Enquanto autores como Ghibaudi e Hirt (2017) veem os financiamentos em seu conjunto como uma continuidade de uma inserção periférica da economia brasileira, ou como Garzon (2017) que acredita que os efeitos observados são uma demonstração dos limites “criacionistas” do Banco, acreditamos que se trata de um problema estrutural que perpassa toda a estrutura produtiva nacional, favorece o latifúndio, a superexploração do trabalho e o uso intensivo de recursos naturais.

Por fim, a pesquisa aqui apresentada não encerra o debate acerca da atuação do BNDES, mas abre caminhos para novas investigações e análises no âmbito das Ciências Sociais.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana. Mudanças institucionais e a lógica de expansão da grande empresa, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, **Texto para Discussão**, n. 1419, p. 6-39, 2009.

ACIOLY, Luciana. CINTRA, Marcos Antônio M. (org.). **Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. 2 v. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro). **Inserção Internacional Brasileira Soberana; Livro 3**.

AGUIAR, Joaquim. Movimentos internacionais de capitais: os investimentos diretos dos estados unidos no mundo. **Análise Social**: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. 8, n. 29, p. 141-157, mar. 1970.

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: Algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.43-76, dez. 2005.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 39-56 p.

ALVES, Giovanni. Capitalismo e trabalho no Brasil do século XXI: metamorfoses da autocracia burguesa (1964-2004). **Projeto História**: Programa de Pós-Graduação de História da PUC, São Paulo, v. 2, n. 29, p. 477-497, dez. 2004. Quadrimestral.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BNDES. **Relatórios anuais**. Rio de Janeiro – RJ, 2002 – 2017.

BNDES. **Relatório de Efetividade 2007-2014**: a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional. 2. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. 134 p.

BNDES. **Livro Verde**: nossa história tal como ela é. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. 340 p.

BUENO, Fabio. O movimento recente de internacionalização da burguesia brasileira. In: Anais do III Simpósio do Grupo de Estudo de Política da América Latina. Setembro, 2008.

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p.43-69, dez. 2017.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial do Governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. (Org.). **Os anos Lula**: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. Cap. 7. p. 181-208.

CERVO, Amado. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jul. 2002.

CERVO, Amado. **A internacionalização da economia brasileira**. Brasília: Editora Thesaurus, 2009. 20 p. (Diplomacia ao alcance de todos).

CHESNAIS, François. Internacionalização sob a égide do capital financeiro e transformação em curso do sistema técnico: qual a origem da desarticulação dos tecidos produtivos nacionais?. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 94-120, out. 1988.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo, Xamã, 1996

COSTA, Gloria Maria M. da; MELO, Hildete Pereira de; ARAUJO, Victor L. de. BNDES: entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004). **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 5. out. 2016. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016.

COSTA, Karen Fernandez. BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30º, 2006, Caxambu.

COSTA, Karen Fernandez. **Metamorfoses**: O papel do BNDES na reordenação da economia brasileira. 2011. 313 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

COSTA PINTO, Eduardo; et al. **A econômica política dos governos Dilma**: acumulação, bloco no poder e crise. Rio de Janeiro: Discussion Paper. Instituto de Economia/ UFRJ, fev. 2016.

COUTINHO, L. G. HIRATUKA, C. SABBATINI, R. O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora. In: Ciclo de seminários Brasil em Desenvolvimento, setembro, 2003. Rio de Janeiro: Instituto de Economia-UFRJ, 2003.

COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio; SABATINI, Rodrigo (org.). O investimento direto no exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira. In: BARROS, Octavio de; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Brasil globalizado**: o brasil em um mundo surpreendente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Cap. 2. p. 62-85.

COUTINHO, Luciano; Desenvolvimento, instituições e atores sociais. [Entrevista concedida a] ISMAEL, Ricardo; et al. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. v. 06, n. 09, p. 406-419, jul.-dez. 2011.

DAL-SOTO, Fabio; ALVES, Juliano Nunes; BULÉ, Anieli. Análise do processo de internacionalização do modelo de Uppsala: Caminhos para as empresas brasileiras. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 21, n. 1, p.179-199, 2014.

DIEGUEZ, Consuelo. **Bilhões e lágrimas: a economia brasileira e seus atores**. São Paulo: Portfolio-Penguin, Editora Schwarcz S.A., 2014. 218 p.

DINIZ, Adriana Nascimento. **BNDES Agente Desenvolvimentista a gestor da privatização: 1952-2002**. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Econômica, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

DOCKÉS, Pierre. **A internacional do Capital**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

FIORI, José Luis. O Brasil na mudança mundial: espaços em disputa. In: Ciclo de seminários Brasil em Desenvolvimento, setembro, 2003. Rio de Janeiro: Instituto de Economia-UFRJ, 2003.

FRANKLIN, Rodrigo Straessli Pinto. O mercado mundial no pensamento de Karl Marx. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 32, n. 1, p. 131-158, dez. 2017. Semestral.

GARCIA, Ana Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. 2012. 411 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GARZON, Luís Fernando Novoa. A esfinge, o BNDES e as “campeãs” que nos devoram. **Correio da Cidadania**. São Paulo, maio 2013. Disponível em: <https://www.correiodacidade.com.br/economia/8329-03-05-2013-a-esfinge-o-bndes-e-as-campeas-que-nos-devoram>. Acesso em: 10 maio 2020.

GARZON, Luís Fernando Novoa. BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014). In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (org.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Cap. 4. p. 129-158.

GHIBAUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (org.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Cap. 1. p. 37-59.

GHIBAUDI, Javier; HIRT, Carla. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira (2003-2014). In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (org.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Cap. 2. p. 59-81.

GUEDES, Ana Lucia. Negócios internacionais e gestão internacional: evolução do campo teórico. In: OLIVEIRA JUNIOR, Moacir Miranda et al. (Org.). **Multinacionais Brasileiras: Internacionalização, inovação e estratégia global**. Porto Alegre: Bookman, 2010. Cap. 1. p. 21-38.

GUERRA, Thiago Thadeu Araujo. **Internacionalização de empresas brasileiras: Uma análise macro-setorial da década de ouro (1999 - 2009)**. 2014. 143 f. TCC (Graduação) - Curso

de Relações Internacionais, Relações Internacionais, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2014.

GUIMARÃES, Sergio Földes et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p.47-92, dez. 2014. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Revista\\_do\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. Tradução de Carlos Szlak.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

HIRATUKA, Célio. SARTI, Fernando. Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, **Texto para Discussão**, n. 1610, p. 7-50, 2011.

HIRT, Carla. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (org.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Cap. 3. p. 85-124.

HYMER, Stephen. **Empresas Multinacionais: A internacionalização do Capital**. Rio de Janeiro: Graal, 1978. Tradução de Aloísio Teixeira.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo: Estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MAGALHÃES, Davidson. **Globalização do capital e os estados nacionais**. São Paulo, SP. Ed Anita Garibaldi, 2006.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36º., 2008, Salvador. **Anais**.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1 ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010. 254 p. (Marx & Engels). Organização e introdução: Osvaldo Coggiola. Tradução: Álvaro Pina e Ivana Jinkings.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. 140 p.

MELLO, Alex Fiuza de. Gramsci, o capital supranacional e o novo teorema da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 105-165, out. 2006.

MURGI, Rafael. A teoria de Karl Marx e o processo de internacionalização de empresas. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 59-75, jul. 2015. Semestral.

MURITIBA, Sergio Nunes; VASCONCELLOS, Eduardo; MURITIBA, Patricia Morilla. Conselhos de administração e estratégia de internacionalização. In: FLEURY, Afonso (Org.). **Gestão empresarial para internacionalização das empresas brasileiras**. São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 2. p. 31-59.

GHIBAUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (org.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Cap. 1. p. 37-56.

GONÇALVES, Reinaldo. A internacionalização da produção: uma teoria geral. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 101-122, mar. 1984.

GUEDES, Ana Lucia. Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-356, jun. 2006. Bimestral. Revista da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE).

GUERRA, Thiago Thadeu Araujo. **Internacionalização de empresas brasileiras: Uma análise macro-setorial da década de ouro (1999 - 2009)**. 2014. 143 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Relações Internacionais, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2014.

KLUGER, Elisa. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 75-96, set. 2015.

KLUGER, Elisa. **Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil**. 2017. 851 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. In: BOSCHI, Renato Raul; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. Cap. 11. p. 387-423.

LIMA, Alexandre de Santana. **A atuação do BNDES no Desenvolvimento Econômico Brasileiro: 1952-2002**. 2007. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MANTEGA, Guido. O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 3-16, jun. 2005.

MENEZES, Nadia. **Inserção Internacional do Brasil**: uma análise da política governamental de incentivo à internacionalização de empresas (1997-2005). 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA**: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), Brasília, v. 1, n. 10, p. 89-102, jun. 2012. Trimestral.

ROCHA, Danilo. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 51, p.77-96, set. 2014.

SANTOS, Chico. Um geminiano em busca da própria identidade. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 71, p.44-54, maio 2017. Mensal. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=4028818B37A00A200137A4099DA13ADA&contentId=8A7C82C5593FD36B015BEDD6695F29FF>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**: Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 20-34, jun. 2012. Quadrimestral.

SOUZA, José Paulo Lino da Câmara e. O BNDES e o Investimento de Empresas Brasileiras no Exterior. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 213-218, jun. 1994.

TAUTZ, Carlos et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. (Org.). **Os anos Lula**: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. Cap. 10. p. 249-286.

TAVARES, Marcia. **Investimento brasileiro no exterior**: panorama e considerações sobre políticas públicas. Serie Desarrollo Productivo. Santiago, Chile p. 1-58. CEPAL. nov.2006.