

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FRANCISCO DE CARVALHO SANTANA

**O EMPREGO DE INSTRUMENTOS CREDITÍCIOS COMO
FERRAMENTA DE SUSTENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS
EXPORTADORAS: O CASO BNDES EXIM NO PERÍODO 2003 - 2014**

Porto Alegre

2017

FRANCISCO DE CARVALHO SANTANA

**O EMPREGO DE INSTRUMENTOS CREDITÍCIOS COMO
FERRAMENTA DE SUSTENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS
EXPORTADORAS: O CASO BNDES EXIM NO PERÍODO 2003 - 2014**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra
Fonseca

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Santana, Francisco
O emprego de instrumentos creditícios como
ferramenta de sustentação de estratégias
exportadoras: o caso BNDES Exim no período 2003-2014
/ Francisco Santana. -- 2017.
110 f.
Orientador: Pedro Fonseca.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Exportação. 2. BNDES Exim. 3. Estratégia
estatal. 4. Governos Lula. 5. Governo Dilma. I.
Fonseca, Pedro, orient. II. Título.

FRANCISCO DE CARVALHO SANTANA

**O EMPREGO DE INSTRUMENTOS CREDITÍCIOS COMO
FERRAMENTA DE SUSTENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS
EXPORTADORAS: O CASO BNDES EXIM NO PERÍODO 2003 - 2014**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

UFRGS

AGRADECIMENTOS

É comum conferir aos obstáculos vencidos, às etapas concluídas e às vitórias pessoais conquistadas a compreensão de que foram frutos do puro esforço e talento individual. No entanto, o esforço e o talento originam-se, fundamentalmente, das relações que cultivamos com nossos familiares, amigos, colegas, e, no ambiente acadêmico, com nossos professores. Só através do amor, dos conselhos, dos ensinamentos e da atenção que me foram dados por todos aqueles que considero imensamente, foi possível a conclusão do curso de Ciências Econômicas na UFRGS. Cabem aqui, portanto, os agradecimentos àqueles que tornaram possível o trilhar da minha trajetória nesta faculdade.

Em nome dos professores Pedro Cezar Dutra Fonseca e Rosa Ângela Chieza, agradeço a todo corpo discente da FCE. Aos dois presto especial homenagem por terem contribuído, para além da formação acadêmica, à minha formação pessoal. Considero as aulas de Economia Brasileira do professor Pedro como um “divisor de águas” na minha formação como economista, tamanha a excelência com que foi exposta a complexa trajetória da economia brasileira no século XX, se tornando uma área de estudos de grande interesse para mim. Como orientador deste trabalho mostrou-se sempre muito disposto e interessado em me fazer entender os vários questionamentos que fiz, ensinando-me que para além da dimensão intelectual, há de se ter, acima de tudo, uma relação sincera e atenciosa com todos. À professora Rosa, com quem tive o prazer de contribuir na formulação, implementação e posterior coordenação do Curso de Extensão de Educação Fiscal e Cidadania na FCE, presto especial agradecimento. Muito da minha compreensão de que o conhecimento teórico não pode ser desconexo da luta e dos problemas materiais da realidade deve-se a essa experiência proporcionada pela professora Rosa.

Aos funcionários do BRDE, também agradeço. A passagem que tive no Banco como estagiário foi essencial para me mostrar que sempre será possível aliar competência e trabalho duro com leveza e descontração. Sei que não poderia ter tido uma experiência melhor em nenhum outro local de trabalho.

Aos amigos com os quais convivi nestes últimos anos, muito obrigado. Aos companheiros de movimento estudantil, tenho imensa gratidão por terem compartilhado comigo suas paixões e conhecimentos. Aos amigos mais próximos, saibam que aprendi muito com vocês, provavelmente muito mais do que o contrário, a despeito da minha inclinação para palestrar nos corredores da FCE e nas mesas do Xirú. Vocês foram essenciais para me mostrar

que a realidade é muito maior do que aquela dos problemas rotineiros de um universitário. Apesar dos caminhos da vida que cada um trilhará, os quais frequentemente distanciam relações, saibam que sempre serão lembrados por mim com boas recordações.

Por fim, e acima de tudo, agradeço a todos meus familiares, em especial ao meu pai, Victor, e à minha mãe, Ana. Há 22 anos vocês tem sido a razão fundamental que possibilita a trajetória que tive, por todos os aspectos possíveis, mas acima de tudo pelo amor que nutrimos uns pelos outros.

RESUMO

O trabalho tem por objeto a política de concessão de crédito para exportação empreendida pelo BNDES no período 2003 a 2014, identificando os objetivos do Governo Federal ao realizar o apoio financeiro e a estratégia utilizada. Para tanto, apoia-se nas estatísticas operacionais realizadas da linha, material empírico que permite lançar luz na compreensão da política de apoio público creditício às exportações das empresas brasileiras. Procura-se avaliar o desempenho do BNDES-Exim (nome da modalidade do banco que apoia as exportações) através de duas formulações, de distintas naturezas, porém conexas. A primeira relaciona-se com as ideias de diversos analistas das relações internacionais do Brasil que entendem o período posterior à 2003 como uma nova etapa da política externa brasileira, mais dinâmica e autônoma, na qual as relações “Sul-Sul” ganhariam novo *status*. O agente **Estado** seria o grande promotor destas mudanças, na análise dos pesquisadores. A segunda apoia-se na leitura dos três principais planos industriais e de comércio exterior formulados no período estudado, quais sejam, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (**PITCE**), a Política de Desenvolvimento Produtivo (**PDP**) e o Plano Brasil Maior (**PBM**). Na formulação destes documentos, houve especial atenção à dimensão do comércio exterior, entendido pelos governos como importante setor para a efetivação do desenvolvimento nacional. Uma vez que a ferramenta **crédito público** constitui-se em importante meio promotor das exportações privadas dos países (havendo fortes **componentes estratégicos** na operacionalização destes apoios), busca-se avaliar se o desempenho operacional do BNDES-Exim agiu no sentido de proporcionar a realização dos conteúdos presentes nas duas formulações acima descritas.

Palavras-chave: Economia brasileira. Exportação. BNDES-Exim. Estratégia estatal.

ABSTRACT

This paper is aimed at the policy of granting credit for exports undertaken by BNDES from 2003 to 2014, identifying the objectives of the Federal Government in the financial support and the strategy used. To this end, it is based on the operational statistics of the line, empirical material that allows to shed light on the understanding of the policy of public credit support to the exports of Brazilian companies. The performance of the BNDES-Exim (name of the modality of the bank that supports exports) is evaluated through two formulations, of different natures, but related. The first formulation relates to the ideas of several international relations analysts in Brazil who understand the post-2003 period as a new and more dynamic stage of the Brazilian foreign policy, in which "South-South" cooperation would gain a new status. The Brazilian State would be the great promoter of these changes, in the analysis of the researchers. The second is based on the reading of the three main industrial and foreign trade plans formulated during the period studied: the Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), the Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) and the Plano Brasil Maior (PBM). In the formulation of these documents, special attention was given to the dimension of foreign trade, understood by governments as an important sector for the realization of national development. Since the public credit tool constitutes an important mean of promoting private exports (there are strong strategic components in the operationalization of these support), it is sought to assess whether the operational performance of BNDES-Exim has acted to provide the contents present in the two formulations described above.

Keywords: Brazilian economy.Export. BNDES-Exim. State strategy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS: TEORIA E PRÁTICA	14
2.1 COMÉRCIO INTERACIONAL: PRINCIPAIS TEORIAS E MODELOS.....	14
2.1.1 Teorias do comércio internacional	15
2.1.2 Comércio internacional e crescimento econômico: alguns modelos.....	22
2.2 O “MITO” DAS FORÇAS DE MERCADO COMO FORMA ÚNICA DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS COMERCIAIS	28
2.3 ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO APOIO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	33
3 UM ESBOÇO DE POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PROJETO RECENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL.....	45
3.1 O BRASIL E A SUA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL	51
3.2 O A DIMENSÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NAS FORMULAÇÕES DOS PLANOS PITCE, PDP E PBM	57
3.3 O PAPEL DO BNDES EXIM NESTE CONTEXTO.....	64
4 ANÁLISE DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO BNDES EXIM: RESULTADOS E AVALIAÇÕES.....	68
4.1 O BNDES EXIM – BREVE HISTÓRICO	68
4.2. ESTATÍSTICAS OPERACIONAIS (2003 – 2014).....	71
4.3. PANORAMA EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO 2003 - 2014	85
4.4. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO COM BASE NAS ANÁLISES DOS PESQUISADORES E NOS PLANOS INDUSTRIAIS E DE COMÉRCIO EXTERIOR	92
4. CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS.....	109

1 INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição criada pela Lei nº1.628 de 1952 através das formulações de técnicos norte-americanos e brasileiros da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos¹, se constituiu em importante autarquia Federal formuladora e executora de políticas de desenvolvimento econômico, tendo papel fundamental no processo de industrialização do país. A atuação do Banco é tema recorrente nos noticiários brasileiros, a ponto de o assunto ser pauta de amplas discussões nacionais. Grande parte dos debates, no entanto, não apresenta o requerido conhecimento sobre o tema que se propõe a tratar, dificultando a compreensão dos aspectos mais básicos da matéria, como, por exemplo, quais as funções básicas da instituição. Por mais complexo que possa ser equacionar a inteligibilidade do assunto com o nível de profundidade necessário, é central que este esforço seja feito quando se trata do desempenho de uma instituição pública com tamanha importância e que administra grandes fundos com recursos sociais.

O presente trabalho propõe contribuir para a compreensão do desempenho do Banco, especificamente no tocante ao apoio para as exportações das empresas brasileiras no período 2003 – 2014. Para tanto, avalia os desembolsos do BNDES Exim, linha que promove as exportações do BNDES, nas suas principais dimensões: **valores despendidos, setores apoiados, destino das exportações financiadas e porte das empresas beneficiadas**. Com isto, busca-se avaliar se a operacionalização desta importante ferramenta do Governo Federal, principal instrumento público que promove as exportações nacionais, atuou no sentido proporcionar a concretização de **duas formulações**, de distintas naturezas, mas conectadas.

A **primeira formulação** se relaciona às concepções de diversos analistas das relações internacionais do Brasil que entendem que o país, a partir de 2003², através de distintas **ações estratégicas do Estado brasileiro**, teria atuado no sentido de se estabelecer como uma potência global emergente. Os pesquisadores trabalham muito com a ideia de relações “Sul-Sul”, dinâmica que teria recebido nova atenção por parte dos governos da época, constituindo-se em uma estratégia que teria proporcionado ao país alcançar novos patamares de soberania nacional, conquistando, para alguns, o *status* de “potência global emergente”. Para refletir sobre este

¹ Comissão formada no âmbito do Ministério da Fazenda, resultado de negociações entre Brasil e Estados Unidos iniciadas em 1950, durante o governo Dutra. Visava o financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira.

² O presente trabalho engloba os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e o de Dilma Rousseff (2011- 2014).

primeiro aspecto, desenvolvido no capítulo 3, trabalha-se muito com as elaborações de Amado Cervo, historiador brasileiro e reconhecido professor titular do Instituto Rio Branco. O pesquisador, através de uma **análise paradigmática** das relações exteriores do Brasil, argumenta que a partir de 2003 instaurou-se no país o período do paradigma logístico, caracterizado pela ação estratégica do Estado para promover o desenvolvimento e a soberania nacional. Portanto, uma ideia subjacente a esta primeira formulação utilizada para a avaliação do desempenho do BNDES Exim é que, tendo em vista que a ação estratégica do Estado foi o grande promotor das mudanças observadas pelos pesquisadores, o BNDES poderia indicar através do seu financiamento às exportações algum grau de orientação que visasse uma inserção mais sólida nos fluxos de comércio internacional.

A **segunda formulação** aqui utilizada para avaliar o desempenho do Banco se refere às formulações dos três planos industriais e de comércio exterior propostos pelos governos da época: a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, de 2004), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, instituída em 2008) e o Plano Brasil Maior (PBM, de 2011). O conteúdo destes três planos concedeu especial atenção à dimensão do comércio exterior, pela compreensão dos governos de que as relações comerciais do país se constituíam em elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento.

A metodologia para a realização deste estudo, portanto, está assentada na articulação entre a reflexão decorrente das ideias dos analistas das relações internacionais brasileiras e a análise da formulação dos planos industriais e de comércio exterior, para a posterior verificação do desempenho operacional do BNDES Exim no período 2003 – 2014. Os dados do desempenho operacional do Banco foram obtidos, na sua totalidade, no *site* do BNDES e através do uso da Lei de Acesso à Informação.

O pretendido, portanto, é analisar se a utilização do principal mecanismo público promotor das exportações brasileiras, tanto na dimensão dos valores despendidos como no componente estratégico³ inerente à sua atuação, atuou no sentido de proporcionar de forma consistente as ideias levantadas pelos analistas das relações exteriores do país e de realizar o anunciado nos planos econômicos. Retomando as posições defendidas por autores como Amado Cervo e de outros aqui apresentados, entende-se que a dimensão das relações comerciais externas brasileiras é essencial para um país que aspira se tornar um grande *player* mundial. A dimensão comercial do país não é levantada com a mesma frequência (pelos analistas de relações internacionais com os quais aqui trabalharemos) que outros aspectos das relações

³ Ressalta-se aqui que a Diretoria do BNDES esteve presente na formulação dos três planos de governo levantados no presente trabalho (PITCE, PDP e PBM).

externas do país no período pelo fato do acentuado processo de **reprimarização da pauta exportadora** verificada no momento que é objeto do presente estudo, movimento não característico de um grande *player* mundial. Uma vez que os pesquisadores ressaltam a dimensão estratégica do Estado neste processo, pesquisa-se aqui se o mesmo utilizou⁴ tal ferramenta tão importante, o BNDES Exim, para consolidar efetivamente uma possível nova inserção externa do país. Sobre o **segundo mecanismo** de avaliação do desempenho do BNDES Exim, os planos da PITCE, da PDP e do PBM, a relação é mais direta. Será avaliada a operacionalização da linha de acordo com as principais pretensões expostas nos documentos: o aumento do comércio exterior; a diversificação da pauta exportadora; promoção comercial e prospecção de novos mercados; fortalecimento das relações com o Mercosul e África; e o apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Ressalta-se que este trabalho não pretende justificar o processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira (acentuado no período 2003 – 2014) pelo desempenho operacional do Banco, por dois motivos básicos. O primeiro se refere a um fator dimensional: o valor desembolsado pelo BNDES Exim é muitas vezes inferior aos valores exportados anualmente pelo país, não fazendo muito sentido, metodologicamente, explicar este macro processo pelos dispêndios do Banco. O segundo deve-se ao reconhecimento do autor da existência de outros componentes estruturais, provavelmente muito mais impactantes que o desempenho dos desembolsos do BNDES, para explicarem o processo de simplificação da pauta. Taxa de câmbio valorizada no período, preços elevados das principais *commodities* exportadas e efeito da demanda chinesa são fatores geralmente arrolados por economistas para explicar o processo de reprimarização. A natureza do trabalho, portanto, não é de causalidade entre diferentes processos, mas sim da relação entre **pretendido e realizado**.

Analisar tal aspecto é de essencial importância para formulações mais embasadas sobre a atuação de diferentes governos, principalmente quando se analisam políticas de direcionamento de crédito, como as aqui estudadas. A rigor, a despeito da força dos *lobbies* das grandes empresas para terem acesso a créditos públicos, muito mais baratos que os de mercado, entende-se que há relativa margem de autonomia dos profissionais do Banco ao privilegiarem determinadas alternativas. Com isso, analisando o que de fato ocorreu, nas diferentes dimensões

⁴ Segundo o *site* do BNDES, o Governo Federal, através do Ministério da Fazenda e do Planejamento, tem as atribuições de controlar e regular o desempenho do BNDES. O Congresso Nacional, o Banco Central, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União têm o papel de fiscalizar o desempenho do Banco. Adicionando-se a esta estrutura o fato do Governo Federal indicar o presidente do Banco e ter ingerência sobre parcelas importantes das diretorias e gerências da instituição, entende-se que o uso do termo “utilizar”, para indicar a relação entre o Governo e o BNDES, é válida.

da atuação pública, pode-se fundamentar a crítica e demandar mudanças de caráter mais pontuais aos governos, muitas vezes dificultadas por concepções amplas e pouco analíticas a respeito destes, advindas das opiniões ideológicas de quem as explana.

Para o proposto, o trabalho se divide em 3 capítulos, além da introdução. O capítulo 2 apresenta as bases teóricas sobre comércio internacional, bem como um panorama da atuação das ECA's (*Export Credit Agencies*), instituições que provêm crédito para exportação. Busca-se fundamentar os dois grandes componentes conceituais do trabalho, a dinâmica do comércio internacional e a atuação das instituições que promovem as exportações das empresas de seus países. No **capítulo 3** é realizada a análise das elaborações dos internacionalistas sobre a inserção do país a partir de 2003, bem como as formulações dos planos industriais e de comércio exterior. Identifica-se também qual o papel do BNDES neste contexto, atribuindo-lhe o apropriado grau de importância. Neste capítulo, portanto, apresentam-se os tópicos que servirão de base para a avaliação do desempenho operacional do BNDES Exim, que é feita no capítulo seguinte. No **capítulo 4**, após a exposição de um breve histórico da linha, demonstram-se os resultados operacionais da mesma. Posteriormente, realizamos a avaliação final do desempenho da linha, tópico que precede a conclusão do estudo.

2 COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS: TEORIA E PRÁTICA

A teoria da internacionalização econômica se desenvolve de maneira a acompanhar a própria evolução do processo de internacionalização dos mercados e das empresas (GUIMARÃES et al., 2014). Deste modo, as teorias “puras” de comércio internacional (SÖDERSTEN, 1970) de Adam Smith e David Ricardo procuravam identificar os determinantes da atividade, uma vez que esta era um fenômeno (proporcionalmente) novo na época, enquanto as mais modernas teorias incluem em suas análises variáveis dos fluxos financeiros entre os países (GUIMARÃES et al., 2014).

Uma vez que o objeto de estudo do presente trabalho é analisar o desempenho estatal para a internacionalização comercial das empresas brasileiras com ênfase nas ferramentas creditícia do governo Federal, serão apresentadas quatro das principais abordagens teóricas sobre *comércio internacional* desenvolvidas nos séculos XIX e XX, a saber: o modelo básico Heckscher-Ohlin (H-O), que identifica a diferença nas dotações de fatores entre os países como a causa do comércio, a teoria crítica do comércio estratégico de Friedrich List e Raúl Prebisch, os novos modelos teóricos de comércio internacional, de Helpman e Krugman, e a teoria da vantagem competitiva da nação, de Michael Porter. Na subseção seguinte serão vistos três modelos, de diferentes escolas econômicas, que dissertaram sobre a relação comércio externo e crescimento econômico. Nesta subseção procura-se apresentar algumas das teorias que fundamentam a utilização de recursos públicos para o apoio às exportações das empresas nacionais, uma vez que o objetivo primário destas é gerar emprego e renda nos países de origem. Após, serão apresentadas algumas ideias, de caráter histórico, de autores que dissertaram sobre a importância do apoio estatal ao comércio exterior. Suas ideias vão de encontro às que entendem a atuação única das forças de mercado como a melhor forma de promover o desenvolvimento das economias envolvidas. Tal subseção serve como pavimento à seção seguinte, onde, de forma breve, será vista a atuação de bancos de desenvolvimento no cenário internacional no apoio à internacionalização. O presente capítulo, portanto, abordará os temas que servirão como base para a sequência do trabalho.

2.1 COMÉRCIO INTERACIONAL: PRINCIPAIS TEORIAS E MODELOS

As análises sobre comércio internacional se debruçaram sobre diferentes aspectos do objeto de análise. As teorias que deram início a esse campo de estudo procuraram explicar os determinantes das trocas comerciais entre países. Os trabalhos desenvolvidos por Adam Smith e David Ricardo, autores das teorias das vantagens absolutas e comparativas, respectivamente,

entendiam que a *quantidade de trabalho* era o equalizador de trocas entre os países (OLIVEIRA, 2007). Teorias questionadoras do processo de livre comércio internacional como causador de vantagens econômicas inquestionáveis para todos os parceiros comerciais também foram produzidas, tais como as desenvolvidas por Friedrich List na Alemanha no século XIX e Raúl Prebisch na Argentina no século XX, nas quais o conceito de *desenvolvimento nacional* tem importância central.

Teorias mais recentes, que remontam ao final do século passado (principalmente a partir da década de 1970), foram desenvolvidas por pesquisadores como Helpman e Krugman, que entendem que um contexto de mercados de concorrência imperfeita e a existência de economias de escala na produção das firmas têm relevante papel na explicação do comércio internacional, e por Michael Porter, em que as necessidades e estratégias das firmas nas indústrias (caracterizando-se assim por uma abordagem micro fundamentada) são os determinantes dos fluxos de comércio internacional (OLIVEIRA, 2007).

Estas quatro abordagens teóricas (os modelos clássicos de Adam Smith e Ricardo, os modelos de List e Prebisch e de Helpman e Krugman e, por fim, o de Porter) foram as escolhidas para o presente trabalho por se debruçarem especificamente sobre a dimensão de *comércio internacional*, e não em *investimento externo direto* (outro aspecto da internacionalização) das empresas nacionais. Caso o objetivo do trabalho também fosse estudar essa outra dimensão, autores como John Dunning (Teoria do Paradigma Eclético de Dunning), Johanson e Vahlne (Modelo de Uppsala) e Stephen Hymer deveriam ser citados, como o são na maior parte dos trabalhos da área, por terem contribuído para o desenvolvimento teórico dos condicionantes da internacionalização produtiva das firmas. Apresentam-se, na sequência, as quatro teorias destacadas.

2.1.1 Teorias do comércio internacional

Cabe ressaltar, de antemão, que as teorias presentes nesta seção não procuraram responder às mesmas questões, a despeito do fato de todas analisarem o mesmo objeto (o comércio internacional). Por exemplo, as teorias de Prebisch e List, não procuraram responder quais os *determinantes* do comércio, tal como as teorias clássicas e a de Porter, mas questionar pressupostos tido como dados nas recomendações de políticas comerciais (como o do livre comércio ser a melhor política comercial para todas as nações). Estão inseridas na mesma subseção pois, embora não procurem elucidar os mesmos aspectos deste grande tema que é o comércio internacional, diversas abordagens são cabíveis a um fenômeno tão complexo e

multifacetado como o aqui examinado. As seguintes teorias foram as escolhidas sob o entendimento de que as mesmas podem servir como representantes de três dos grandes “tópicos” da teoria de comércio internacional, quais sejam: as teorias “puras” do comércio internacional, a teoria e a prática da proteção e, por fim, as políticas comerciais estratégicas.

São chamadas de teorias *clássicas* do comércio internacional as formuladas por Adam Smith e David Ricardo, apresentadas, respectivamente, em 1776 e 1817, e procuraram identificar quais eram os determinantes do comércio internacional. A teoria das Vantagens Absolutas de Adam Smith valia-se da relação entre dois países, com dois produtos comercializáveis, e um fator de produção (modelo do tipo 2x2x1). Os países comercializariam entre si caso houvesse diferencial entre as produtividades nacionais no processo produtivo dos bens. O país exportará o produto no qual tiver um custo absoluto de produção mais baixo, ou seja, o que possuir uma *vantagem absoluta* na produção relativamente ao outro país, o que decorre do menor número de horas de trabalho necessárias à produção, e importará o que tiver o custo mais alto (o mesmo raciocínio serve para o outro país). Tal comércio implica que ambos os países teriam mais dos dois bens. É uma teoria muito simples que lança as bases teóricas para políticas de não intervenção estatal nos fluxos de comércio – ou seja, o livre comércio seria a melhor política a ser adotada.

Os argumentos de Smith foram aprofundados por David Ricardo poucas décadas mais tarde, através da teoria das Vantagens Comparativas. Ricardo trabalhou também com o modelo de dois países, com dois produtos e com um fator de produção, o trabalho. Sua hipótese é a de que mesmo que um país seja mais produtivo na produção dos dois bens, seria vantajoso realizar o comércio com o país menos produtivo. O que explicaria a existência do comércio em uma situação como essa é a diferença entre as produtividades relativas entre os dois bens. Por exemplo, considere-se, inicialmente, que o país A tenha o seu processo produtivo do bem X como sendo duas vezes mais eficiente que o do mesmo bem no país B. Suponha-se agora que o bem Y, tenha um processo produtivo quatro vezes mais eficiente no país A do que no B. Pela teoria das Vantagens Comparativas, o país A é *comparativamente* mais produtivo na produção do bem Y e, portanto, deve se especializar na produção deste bem, enquanto o país B se especializará na produção do bem X. Um conceito implícito na teoria de Ricardo é o de custo de oportunidade: o país se especializará na produção do bem onde o custo de oportunidade de sua produção for menor (ou seja, quando os ganhos de empregar a mão-de-obra no processo produtivo de outro bem forem menores). Visto as duas teorias clássicas que fundamentaram a especialização produtiva dos países para maximizar os ganhos advindos do comércio

internacional, vamos agora apresentar as ideias de outro economista, que foi um dos idealizadores de outra tradição analítica sobre o comércio internacional e o papel do Estado.

Friedrich List (Reutlingen, atual Alemanha, 1789 – 1846) foi um economista que ganhou notoriedade, principalmente, por suas ideias críticas às teorias “puras” de comércio internacional de Adam Smith e David Ricardo. Ele entendia que o livre comércio irrestrito entre as nações não implicava em ganhos mútuos para os parceiros comerciais, uma vez que os países industrializados, quando comercializassem com os em desenvolvimento, acabariam por dominar o mercado interno dos produtos manufaturados da economia menos desenvolvida. Devido a tais princípios, é comum referir-se a List como idealizador do conceito de “indústria nascente”⁵ nos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007). Uma relação central nas suas ideias e na sua principal obra, intitulada *Sistema Nacional de Economia Política*, é entre protecionismo aduaneiro e desenvolvimento econômico da nação. Como aponta Oliveira (2007):

Georg Friedrich List desenvolve uma abordagem crítica à Escola Clássica, livre cambista, que se sedimenta como uma sistematização acurada acerca do protecionismo e o desenvolvimento econômico da nação. [...] Enxerga o protecionismo como um meio de alcançar o fim específico de construção e desenvolvimento de uma Nação forte que possa vir a comerciar num mundo com livre comércio de forma ativa e favorável. (OLIVEIRA, 2007, p. 7)

A mesma fonte prossegue afirmando que “... para List, o livre comércio tende a ser benéfico quando praticado entre nações com poderio econômico semelhante, daí a defesa do protecionismo ‘educador’ no sentido de fortalecer economicamente” (OLIVEIRA, 2007, p. 8). O protecionismo, para List, é uma espécie de necessidade histórica para que os países possam participar das cadeias de comércio internacional de forma verdadeiramente competitiva. Um fator chave, e de certa forma pioneiro trazido pelo economista no âmbito do comércio internacional, é o conceito de Nação e de interesse nacional. O Estado aplicará as políticas protecionistas com algum interesse, que, para List, é o de desenvolver as forças produtivas nacionais, implicando aumento de bem-estar para toda a população (OLIVEIRA, 2007, p.9). Interessante notar o quão atuais são as suas ideias na prática econômica dos países. Políticas aduaneiras estiveram no rol de instrumentos utilizados pelo governo brasileiro, por exemplo, ao longo do Processo de Substituição de Importações (1930 - 1980), podendo-se fazer um forte

⁵ Krugman e Obstfeld nos dizem que “De acordo com o argumento da indústria nascente, os países em desenvolvimento têm uma vantagem comparativa *potencial* na indústria, mas as novas indústrias manufatureiras nos países em desenvolvimento não podem concorrer inicialmente com as manufaturas já estabelecidas nos países desenvolvidos. Para que as indústrias se tornem significativas, os governos podem apoiar temporariamente as indústrias novas, até que elas estejam consolidadas o suficiente para suportar a concorrência internacional. Faz sentido, de acordo com este argumento, utilizar tarifas ou cotas de importação como medidas temporárias para viabilizar o início da industrialização.”. (KRUGMAN E OBSTFELD, 1997, p. 261)

paralelo com as ideias trazidas por List de “indústria nascente”, expostas, ao menos, um século antes.

Outro economista, inserido em diferente contexto histórico e analisando o caso específico das economias latino-americanas, mas que apresenta ideias com traços comuns às de List, é o argentino Raúl Prebisch (1901 – 1986). Um fator que possibilita criarmos uma relação de proximidade entre as ideias dos dois economistas é o fato de ambos apresentarem estudos que serviram como pilar para a crítica sobre a instável inserção das economias em desenvolvimento no âmbito do comércio mundial.

Prebisch, pertencente à Escola Cepalina, desenvolve suas ideias, de forma similar à List, pautadas no dualismo “economias centrais vs. periféricas”. Segundo Cardoso (1993⁶ apud OLIVEIRA, 2007, p.10):

Opondo-se à ideia prevalecente nos meios liberais-ortodoxos que aceitavam a premissa fundamental da teoria de mercado relativa às vantagens comparativas na divisão internacional do trabalho, Prebisch afirma que as relações econômicas entre o Centro e Periferia tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A mão invisível do mercado aparecia, para Prebisch, como madrasta: em vez de corrigir, acentuava-as.

Prebisch, ao explorar empiricamente os ciclos econômicos dos países que estudou, constatou um forte empecilho para o desenvolvimento dos países periféricos decorrentes de crises de desequilíbrios externos que, por sua vez, eram causados pela tendência de deterioração dos termos de troca. Prebisch constata que tal fato relaciona-se à baixa elasticidade renda dos produtos primários (os que eram exportados pelos países periféricos) e a alta elasticidade renda dos produtos manufaturados, exportados pelos países do centro. Assim, a demanda pelos produtos exportados pelas economias periféricas não aumentaria na mesma proporção que os importados, quando do aumento de renda da população. Constatando essa hipótese, Prebisch defende uma industrialização protecionista, de modo a equilibrar o comércio internacional entre economias em diferentes estágios de desenvolvimento (Oliveira, 2007).

Segundo Bielschowsky (2004, p. 29, grifo nosso),

A teoria de desenvolvimento de Prebisch e da Cepal baseia-se, portanto, numa economia de três setores, sendo que o desenvolvimento econômico tem o sentido de fazer com que setores modernos absorvam a mão-de-obra de atividades de baixa produtividade média. É uma teoria que pretende mostrar a superioridade da absorção dessa mão de obra em atividades de mercado interno moderno, em relação a atividades exportadoras, independentemente do alto custo das primeiras, *já que considera inevitável uma queda nos termos de troca por causa da inelasticidade da demanda internacional por produtos primários*. Como, ainda segundo a teoria, *os sinais de mercado não antecipam o futuro dos preços relativos, o recurso protecionismo é*

⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1993. p.244.

necessário, de modo a dar o sinal antecipatório, evitando equívoco da alocação de recursos em setores de exportação.

Prebisch, portanto, entendia que o papel dos Estados nas economias periféricas era o de induzir o uso da mão-de-obra pelo setor privado para atividades modernas, e não para atividades agroexportadoras. E, para tanto, o protecionismo e o planejamento econômico eram elementos centrais (BIELSCHOWSKY, 2004).

List e Prebisch, como vimos, tinham o comércio internacional como importante dimensão do desenvolvimento nacional. Ao Estado era dado o importante papel de ser o agente propulsor das mudanças necessárias para o desenvolvimento das forças produtivas.

Analisa-se agora os novos modelos teóricos do comércio internacional de Helpman e Krugman e de Michael Porter. Nestes novos modelos, se verá que as análises são pautadas muito mais em uma dimensão da firma exportadora e de seus condicionantes e motivadores do que na ideia de desenvolvimento nacional.

Helpman e Krugman desenvolvem sua teoria de comércio internacional baseando-se nas ideias de economias de escala e de concorrência imperfeita enquanto causas geradoras do comércio internacional (OLIVEIRA, 2007). “Quando existem rendimentos crescentes de escala [...] as grandes formas (*grandes firmas*) têm normalmente vantagem sobre as pequenas, de modo que os mercados tendem a ser dominados por uma firma (monopólio) ou por algumas firmas (oligopólio).” (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p.123, grifo nosso). Para Helpman e Krugman, mais importante do que as dotações de recursos produtivos para explicar os fluxos comerciais entre os países, são as economias de escala das firmas, conforme nos apresenta Gonçalves (2005⁷, p. 105 *apud* OLIVEIRA, 2007, p..12):

[...] em um mundo no qual os retornos crescentes existem, a vantagem comparativa resultante das diferenças entre os países (dotação de fatores) não é a única razão para a existência do comércio. As economias de escala criam um incentivo adicional e geram comércio mesmo se os países forem idênticos em gostos, tecnologias e dotações de fatores. (HELPMAN; KRUGMAN, 1988, p. 261 *apud* Gonçalves, 2005, p.105)

Ou seja, havendo economias de escala na produção das firmas, a dimensão “simplesmente” nacional do mercado seria uma restrição para as empresas produzirem ainda mais e diversificarem seus bens. As empresas exportariam vendendo para mercados cada vez maiores, livrando-se destas restrições impostas pelo (relativo) pequeno tamanho das economias internas. Ao se internacionalizar, “cada país pode especializar-se na produção de uma variedade menor de produtos do que o faria na ausência de comércio” (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p. 135), podendo importar outros produtos, resultando numa maior variedade de bens

⁷ GONÇALVES, Reinaldo. Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.319

disponíveis para todas as economias. O resultado são ganhos mútuos para todos os parceiros comerciais.

Nesse modelo os mercados são de concorrência monopolística e, como em todos os modelos em que esta característica se faz presente, há duas suposições básicas: cada firma possui um produto diferenciado (o que lhes garante certo grau de poder de mercado, ou seja, as firmas são capazes de cobrar um preço acima do de equilíbrio) e cada uma assume que os preços cobrados por seus concorrentes são dados (suposições necessárias nos modelos de oligopólio e concorrência monopolística quando se objetiva encontrar a quantidade ótima produzida pelas firmas). Assim, o modelo assume que as firmas se comportam como se fossem monopolistas (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p.130). Conforme observam os autores, “O modelo de concorrência monopolística pode ser utilizado para mostrar como o comércio melhora a opção entre escala e variedade que as nações individuais têm.” (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p. 135). No modelo, um mercado maior (com mais firmas) levará a um preço médio menor de produção e à disponibilidade de uma maior variedade de bens. Um mercado mundial certamente é maior do que qualquer mercado nacional, o que implica um maior número de firmas e em mais vendas por cada uma delas. Aos consumidores, preços mais baixos serão cobrados e uma variedade maior de bens será ofertada. Os autores trabalham com diversos exemplos numéricos para mostrar que o comércio internacional causa uma baixa nos preços dos produtos, um aumento nos ganhos de escala e uma maior variedade de bens disponíveis ofertados, afirmando que

Para realizar os ganhos da integração, os países devem engajar-se no comércio internacional. Para obter economias de escala, cada firma deve ter sua produção concentrada em um país – no país local ou estrangeiro. Ela também deve vender sua produção aos consumidores de ambos os mercados. (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p. 139).

O fato de as empresas serem monopolísticas é central, pois, se os produtos não fossem diferenciados, haveria especialização na produção dependendo da abundância dos fatores de produção presentes nos países. Devido às economias de escala, nenhum país consegue produzir só toda a variedade de produtos manufaturados, ou seja, os países produzirão coisas diferentes (KRUGMAN; OBSTFELD, 1997, p. 140). O modelo divide o mercado, entre manufaturas e alimentos, e pode ser decomposto em duas partes: o comércio intra-indústria (comércio nos dois sentidos dentro de um setor) e interindústria (comércio entre manufaturas e alimentos). O resultado prático do modelo é que tanto o país local quanto o estrangeiro exportam e importam nos mercados de manufaturas e de alimentos, não havendo especialização total na produção.

Este modelo, portanto, busca analisar os determinantes do comércio internacional, tais como os modelos “puros” de Adam Smith e Ricardo procuraram estudar. A diferença aqui é a abordagem microeconômica do processo, que inclui variáveis como economias de escala e competição monopolística (empresas exportam pois o mercado mundial é maior do que qualquer mercado nacional, conseguindo assim maiores retornos, o que resulta em uma variedade maior de bens a menores preços para os consumidores dos diferentes países), resultando que todos os países produzem os mais diversos tipos de produtos.

O último modelo a ser analisado é o de Michael Porter (1947), que também desenvolve sua teoria de comércio internacional pautada no ambiente da firma, estudando os componentes que afetam as estratégias empresariais (OLIVEIRA, 2007) sendo, com isso, um economista muito estudado na área de administração de empresas. Porter, portanto, diferentemente de outras teorias aqui citadas e analisadas, não aborda as políticas governamentais de proteção aduaneira como fatores essenciais (ou que deveriam ser) do comércio internacional ou a abundância de determinado fator de produção para determinar qual a inserção de certo país na divisão internacional do trabalho, não obstante a ideia de vantagens competitivas nacionais ser um ponto central da teoria, conforme será visto.

Segundo Oliveira (2007), na análise de Porter há três ambientes competitivos nos quais as firmas estão inseridas: o empresarial, o estrutural e o sistêmico. O ambiente empresarial se refere à administração dos setores internos da firma, como o tecnológico, o financeiro, e os demais. No estrutural, as interações entre as diferentes firmas entram em cena, ou seja, o mercado. São englobadas aqui as empresas concorrentes, os clientes, os fornecedores e os distribuidores. No terceiro ambiente, o sistêmico, as diferentes políticas macroeconômicas do Estado, como as sociais, de infraestrutura, educacionais, e outras, são o importante. Porter desenvolveu a teoria conhecida como “as cinco forças de Porter”, na qual a conduta/estratégia das empresas é pautada por cinco determinantes: 1) ameaça de novas empresas; 2) concorrência efetiva; 3) ameaça de novos produtos ou serviços; 4) poder de barganha dos fornecedores; e 5) poder de barganha dos consumidores (OLIVEIRA, 2007). Estes ambientes competitivos e as “cinco forças de Porter” são os fatores que condicionarão os comportamentos estratégicos de produção das firmas.

Porter assenta as vantagens competitivas das nações sobre a construção teórica denominada de *diamante nacional*, que “seria a construção de vantagens competitivas das nações num ambiente estratégico sistêmico.”, (OLIVEIRA, 2007, p.14) as quais são determinantes para favorecer o surgimento de grandes empresas multinacionais que concorrerem em diversos mercados com seus produtos exportados. Aqui o autor entende que

as nações devem oferecer ambientes competitivos no tocante às condições fatoriais (recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e infraestrutura), às condições de demanda (demanda efetiva, a qual determina o caráter da inovação, que leva a firma a iniciar o processo de melhora competitiva), indústrias correlatas e de apoio (economias de cluster, onde as interligações entre firmas são benéficas para as mesmas) e às estruturas estratégicas e de rivalidade entre empresas (no sentido de quanto maior a competitividade, maior serão as chances de se gerar grandes players internacionais) (OLIVEIRA, 2007, p.14). Para Porter, o Estado não teria um papel ativo no processo no sentido de proteger as firmas nacionais. Seu papel seria de caráter indireto, porém importante: o de fornecer um ambiente (o *diamante nacional*) para as firmas nacionais se desenvolverem e alcançarem novos mercados mundo afora. Considerando sua teoria, é possível identificar no autor ideias de caráter institucionalista nos determinantes da pujança comercial das empresas nacionais, uma vez que há a necessidade de um desempenho eficiente e simultâneo das diferentes dimensões (instituições) da realidade econômica. O autor também discorre sobre o caso dos países em desenvolvimento, apontando cinco deficiências presentes nestas economias que impedem suas empresas de participarem efetivamente do comércio internacional, quais sejam: grande dependência de fatores básicos; desconhecimento da demanda e dos concorrentes; baixa integração vertical; baixa cooperação empresarial; e forte paternalismo estatal (OLIVEIRA, 2007, p. 16).

Visto algumas das principais teorias do comércio internacional, apresentam-se, a seguir, alguns modelos econômicos que relacionaram comércio com crescimento econômico. Inicia-se com o da tradição neoclássica, o qual entende o comércio internacional como importante meio para o aumento do bem-estar das sociedades, uma vez que as economias poderão se especializar nos produtos que possuem vantagens comparativas na produção. Após, serão apresentados o modelo de origem keynesiana, em que o efeito do comércio internacional sobre os investimentos é o elo de ligação com o crescimento, destacando o *export-led growth*, desenvolvido por Kaldor, e um modelo estruturalista, no qual as exportações nacionais são vistas como importante fator de impedimento das restrições de balanço de pagamentos, ideia desenvolvida nos modelos de *hiatos* econômicos.

2.1.2 Comércio internacional e crescimento econômico: alguns modelos

Diversos modelos relacionando *comércio e crescimento econômico* foram propostos por estudiosos da área sem, no entanto, gerar algum tipo de consenso sobre os melhores meios de se aplicar as políticas econômicas, de caráter mais liberal ou mais protecionistas, para se obter

os melhores desempenhos nas economias. Segundo Frankel e Romer (1999⁸, apud JAYME JR., 2003, p.135), “talvez a maior dificuldade para explicar empiricamente a relação entre comércio e crescimento é que a participação do país no comércio internacional é endogenamente determinada.” Não obstante este aparente empecilho metodológico, esta subseção apresenta alguns modelos que procuraram relacionar comércio internacional com crescimento econômico. Tal tópico procura apresentar, portanto, a parte teórica que embasa a atuação dos governos ao apoiarem as exportações das empresas de seus países de origem, uma vez que tais ações são justificadas por fomentarem a geração de emprego e renda nas economias locais. Inicialmente será visto um modelo neoclássico de comércio internacional, o de Heckscher-Ohlin-Samuelson. Após, o modelo novo-keynesiano desenvolvido por Thomas Kaldor, no qual a demanda externa é o principal componente da demanda agregada. Por fim, será visto o modelo estruturalista de Chenery e Bruno, em que as exportações são relacionadas com o hiato externo das economias, que por sua vez determinarão as taxas de crescimento de longo prazo.

O primeiro modelo a ser analisado é o modelo básico de Heckscher-Ohlin generalizado pelo teorema de Stolper-Samuelson, vindo a ser conhecido como modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S). Veremos que este modelo guarda bastante semelhança com as teorias puras de comércio apresentadas anteriormente. O modelo trabalha com a hipótese de 2 países, 2 bens e 2 fatores de produção (modelo do tipo $2 \times 2 \times 2$). Cada um dos países possui uma economia de livre-mercado que consiste em firmas e em consumidores, em que o único ponto de contato entre os países é o comércio de bens (supõe-se que não há mobilidade dos fatores de produção entre os mesmos). As tecnologias são idênticas, mas a produção de cada bem requer o uso de um dos fatores de forma mais intensiva.

Considere-se os países A e B, os bens X e Y, e dois fatores de produção, capital e trabalho. Suponha-se também que a produção do bem X seja capital-intensiva, e a do Y trabalho-intensiva e que o país A possua grande oferta de mão-de-obra e pouco capital, enquanto o país B possui muito capital e pouca mão-de-obra. Se não houvesse comércio entre os países, estes teriam de produzir sozinhos os dois bens de uma maneira não ótima, uma vez que teriam de atender à sua demanda interna independente da relação de abundância entre seus fatores de produção. Com o comércio entre os países, no entanto, estes tenderiam a se especializar nos bens que usam os seus fatores de produção que sejam relativamente mais abundantes, e exportariam esses bens. Considere-se que o país A, antes do comércio, consumisse 4 quantidades do bem Y e 3 de X. Com o comércio, o país A despenderia mais mão-

⁸ FRANKEL, Jeffrey; ROMER, David. Does trade causes growth?, American Economic Review, 1999

de-obra para a produção de Y, passando a produzir 7 quantidades de Y e somente 1,5 de X. Após, o país A comercializa 2 quantidades de Y, e ganha em troca 2 de X (supondo uma os preços relativos de 1:1). O resultado é que agora o país A pode consumir 5 de Y e 3,5 de X, o que é mais de ambos os produtos em relação a situação prévia ao início da comercialização. O mesmo raciocínio serve para país B. Com esta lógica, para os países em desenvolvimento que são intensivos em mão-de-obra e que se abrem para o comércio internacional, a remuneração da mão-de-obra iria aumentar: há uma redistribuição de renda em direção ao uso do fator de produção abundante (no caso, o trabalho), pois

[...] a mudança na composição do produto aumenta a demanda agregada por trabalho e diminui por capital. O resultado será um novo equilíbrio, no qual os salários reais aumentam e a rentabilidade do capital cai, promovendo a redistribuição de renda após a abertura. (JAYME JR., 2004, p. 129).

O mesmo raciocínio serve para o país que exporta o bem capital-intensivo: a remuneração do capital aumentará, enquanto os salários dos trabalhadores cairão. “... os diferenciais intersetoriais de remuneração de fatores estimulam o movimento de fatores de produção até o ponto em que tais diferenciais sejam eliminados.” (JAYME JR., 2004, p.129), ou seja, os preços relativos dos fatores de produção, após a abertura, serão os mesmos nos dois países. Portanto, de acordo com o modelo H-O-S, as políticas de liberalização econômica são importantes principalmente para os países em desenvolvimento, por serem ferramentas de gerar tanto uma melhora dos salários quanto de promover o crescimento econômico (JAYME JR., 2004). Conforme nos diz Jayme Júnior (2004, p. 129),

[...] uma síntese da teoria do comércio internacional tradicional está na tese de que o comércio internacional [...] conduz a uma situação de maior bem-estar, comparativamente a uma situação de autarquia. Por isso, prescrições de política sugerem que a abertura é sempre a melhor alternativa, visto que as políticas de liberalização comercial e de capitais são capazes de aumentar o bem-estar, num modelo estático de eficiência, ou estimular o crescimento econômico, num modelo dinâmico.

Os diversos modelos neoclássicos que relacionam comércio com crescimento “consideram que os recursos são utilizados da forma mais eficiente para criar o maior valor de renda mundial” (HOLLAND; VIEIRA; CANUTO, 2004, p.46), com os países produzindo de acordo com as suas vantagens comparativas. Crises de restrição externa e desequilíbrios não ocorrerão, pois as exportações dos países sempre serão capazes de pagar pelas importações dos mesmos, uma vez que a taxa de câmbio ajustará a oferta e a demanda por exportações (HOLLAND; VIEIRA; CANUTO; 2004).

Visto um exemplo teórico clássico da teoria de comércio internacional, apresenta-se agora alguns modelos da escola keynesiana e estruturalista, o de Kaldor e o de Chenery e Bruno, respectivamente, que relacionaram comércio com crescimento. O comércio internacional nesses novos modelos assume um papel mais ativo na determinação das possibilidades de crescimento das economias (atuando não somente como um *canal* que leva ao uso mais eficiente dos recursos, que, na teoria neoclássica, seria o fator responsável pela maximização *global* do nível de renda), uma vez que é um componente central da demanda agregada. Com isso, se torna o principal determinante da taxa de crescimento de longo prazo das economias. De outro modo, constitui-se, na tradição estruturalista, em importante elemento de impacto nos *hiatos externos* das economias, que são limitadores do crescimento econômico de longo prazo.

Segundo Freitas (2003), o modelo de crescimento liderado pelas exportações (*export-led growth model*), desenvolvido por Nicholas Kaldor, ao longo das décadas de 1970 e 1980, propunha formular uma explicação para as diferenças observadas entre as taxas de crescimentos dos países, tendo as exportações o importante papel de abastecerem a demanda externa e de equilibrarem o balanço de pagamentos. A combinação destes dois fatores (crescimento liderado pelas exportações e equilíbrio do balanço de pagamentos) forma o condicionante para as taxas de crescimento de longo prazo (FREITAS, 2003). A construção teórica desenvolvida por Kaldor é a fundadora dos modelos que vieram a ser conhecidos como *export-led growth*, por considerar as exportações como o principal componente da demanda agregada, destacando o papel da taxa de crescimento da demanda externa no produto doméstico (HOLLAND; VIEIRA,; CANUTO., 2004). A formulação teórica de Kaldor é resultado de uma combinação entre um modelo de crescimento puxado pela demanda e uma condição de equilíbrio no Balanço de Pagamentos (BP). Portanto, para melhor compreensão, é interessante analisar separadamente os seus dois componentes: o crescimento puxado pela demanda e a condição de equilíbrio no BP, o que permitirá o posterior entendimento do modelo de crescimento liderado pelas exportações (FREITAS, 2003). Procura-se apresentar as ideias de Kaldor sem a utilização de fórmulas algébricas por considerarmos que, para os fins deste trabalho, a explanação discursiva de suas ideias já é suficiente.

Inicia-se a explicação do modelo considerando que o crescimento econômico é liderado pela Demanda Agregada (DA). Supõe-se de antemão que, para o crescimento de longo prazo, não há restrição de disponibilidade de capital e que a mão-de-obra é abundante. O crescimento de longo prazo será dependente do *nível de gastos autônomos* (gastos do governo e exportações) e do *supermultiplicador* (formado pela junção do Produto e dos componentes não-autônomos da DA, ou seja, o Consumo, o Investimento e as Importações), este uma espécie de

potencializador dos primeiros (FREITAS, 2003). O importante aqui é entender o porquê de os gastos autônomos serem o componente explicativo da taxa de crescimento de longo prazo. Uma vez que os gastos públicos e as exportações não dependem do nível de renda (ou seja, são definidos exogenamente na expressão da Demanda Agregada), eles são os únicos componentes capazes de alterar a trajetória do nível de renda da economia. Isso explica-se pelo fato dos outros componentes da demanda (Consumo, Investimento e Importações) poderem ser definidos em função do próprio nível de renda e de um coeficiente associado a cada um deles (de antemão, ressaltaremos aqui o coeficiente m , associado à renda e às Importações e que posteriormente será importante para a compreensão da condição de equilíbrio no BP), configurando-se em componentes endógenos à expressão.

Apresenta-se agora o segundo componente do modelo, relacionado à condição de equilíbrio no BP. Iniciemos salientando que, para Kaldor, mesmo não havendo restrições de disponibilidade de capital ou de mão-de-obra para o crescimento de longo prazo, este poderia encontrar uma restrição nos saldos do BP (este trabalhado como sendo resultado das exportações menos as importações) (FREITAS, 2003). Se o nível de produto da economia for maior que o nível de produto de equilíbrio do BP (produto que torna o saldo deste igual a zero, e que equivale à razão entre as exportações e o coeficiente m), haverá déficit externo, e vice-versa. A condição entre oferta e demanda agregada compatível com uma situação de equilíbrio externo é aquela que iguala o crescimento do produto que equilibra o BP. Com este raciocínio, o produto de equilíbrio de longo prazo é determinado pela razão entre as exportações e o coeficiente m (sendo esta razão denominada de *multiplicador do comércio exterior*) (FREITAS, 2003). Admitindo-se que as exportações e este coeficiente se alteram ao longo do tempo, chega-se a uma versão dinâmica do multiplicador do comércio exterior, na qual caso o crescimento de m seja positivo, um crescimento do produto só pode ser obtido com um crescimento das exportações superior àquele do próprio produto, compatibilizando este ao equilíbrio externo. E, caso m decresça, uma taxa de crescimento positiva do produto seria compatível com um taxa de crescimento das exportações menor que a do próprio produto. Este, portanto, é o raciocínio do modelo de Kaldor que vê as exportações como tendo um papel preponderante na determinação das taxas de crescimento de longo prazo estáveis das economias. O economista adicionou ainda a ideia de *dinamismo* das importações e exportações: um maior dinamismo implicaria um maior conteúdo tecnológico nos bens transacionados (FREITAS, 2003). No caso dos países em desenvolvimento haveria para Kaldor o problema estrutural de que as exportações são pouco dinâmicas, enquanto que as importações são bastante dinâmicas,

resultando em problemas para o desempenho externo destas economias, decorrendo num limitador do crescimento de longo prazo.

Por fim, apresenta-se agora o modelo de dois hiatos desenvolvido por Chenery e Bruno em um artigo de 1962 denominado “*Development alternative in an open economy: the case of Israel*”. O modelo trabalha com a ideia de *restrições* ao crescimento econômico de longo prazo, em que o hiato externo (problema de falta de divisas) e o hiato de poupança podem ser limitadores das taxas de investimento na economia, as quais, por sua vez, determinam a taxa de crescimento da mesma. Há, portanto, uma forte relação entre este modelo e o desenvolvido por Kaldor visto anteriormente, uma vez que o modelo kaldoriano também abordou a relação entre crescimento e restrições do balanço de pagamentos.

O modelo trabalha com a suposição de uma economia planejada, na qual o governo pode condicionar o nível de investimento privado na economia (SERRANO; SOUZA; 2000). Tal nível de investimento, que impacta o nível do produto potencial da economia (que por sua vez é determinado pelo estoque de capital disponível e pela relação capital/produto), deve ser escolhido pelo governo de acordo com uma das duas restrições: a de poupança ou a de divisas (o governo escolherá, obviamente, a menor restrição dentre as duas). A restrição de poupança indica que o investimento não pode ser superior à poupança potencial da economia, entendida como sendo equivalente ao produto potencial mais as importações, menos o consumo privado, os gastos do governo e as exportações (SERRANO; SOUZA; 2000). Na expressão da Demanda Agregada (DA), ao se abrir as variáveis das importações e do consumo em funções do nível de renda e de investimento da economia, e aplicar-se algumas operações algébricas, obter-se-á o nível de investimento (I_s) que zera o hiato de poupança na economia (SERRANO; SOUZA; 2000).

O ponto central do modelo é que, mesmo em uma economia planejada, onde o governo poderia influenciar o nível de investimento efetivo, é possível que este fique abaixo de I_s , ou seja, é possível que o investimento realizado na economia fique aquém do “suportado” pela poupança da economia (SERRANO; SOUZA, 2000). Este problema decorreria de uma possível falta de divisas para pagar o montante de importações necessários ao investimento: as importações, no modelo, são abertas em dois componentes, sendo um deles referente a bens de capital para as decisões de investimento dos capitalistas nacionais. É neste contexto que as exportações nacionais ganham relevância, pois são a principal fonte responsável pelas divisas disponíveis no país.

Aplicando-se algumas operações algébricas adicionais, obtém-se o nível de investimento restrito pela disponibilidade de divisas no país (I_x), que deve ser entendido como

o nível máximo de investimento compatível com o equilíbrio no Balanço de Pagamentos. Ou seja, caso o investimento efetivo seja maior que I_x , haverá déficit no BP, caso seja maior, superávit. Os planejadores de política econômica, defrontados com o apresentado até aqui, terão de ajustar o nível de investimento efetivo ao menor entre os níveis de investimento que zerem cada um dos hiatos, ou seja, caso $I_s < I_x$, a restrição de poupança determinará o investimento, por outro lado, caso $I_s > I_x$, a disponibilidade de divisas o determina.

O fato estilizado por Chenery e Bruno, de natureza tipicamente estruturalista, é o de que em países em desenvolvimento o coeficiente de importação de bens de capital é usualmente rígido e elevado, enquanto as exportações são limitadas pela demanda mundial. Para os economistas, o caso relevante nas economias em desenvolvimento era quando $I_x < I_s$, ou seja, a despeito dos esforços de controle de gastos públicos e de desincentivo do consumo para a formação de poupança, o investimento ficaria limitado a uma restrição de divisas (SERRANO; SOUZA; 2000).

Visto algumas das teorias que relacionaram comércio com crescimento econômico, aborda-se agora mais estritamente o tema que é o objeto de estudo do presente trabalho, o de analisar a política de apoio governamental através do BDNES às exportações brasileiras no período 2001-2014. Antes da análise a ser apresentada na seção 2.3 referente a atuação específica dos bancos públicos no processo de apoio ao comércio exterior, apresenta-se algumas pesquisas, de caráter histórico, de economistas que discorreram sobre o papel do Estado nas economias capitalistas que atualmente são desenvolvidas, dando aqui especial enfoque à atuação pública no tocante às relações comerciais com o exterior. Veremos que, a despeito de haver uma forte argumentação difusora da ideia de que as forças de mercado e o liberalismo econômico foram os únicos dois motores do progresso nos países atualmente desenvolvidos, houve forte atuação do poder público para garantir as mudanças estruturais por que passaram estas economias.

2.2 O “MITO” DAS FORÇAS DE MERCADO COMO FORMA ÚNICA DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS COMERCIAIS

Diversos economistas dissertaram sobre a importância dos Estados Nacionais e as formas variadas em que estes intervieram na economia, no processo econômico histórico da formação das sociedades modernas e, ainda mais importante, no de *desenvolvimento* das economias nacionais. Seja através do planejamento econômico, alocando ou induzindo o uso dos recursos produtivos para determinados fins, ou através de políticas econômicas (fiscais,

monetárias, cambiais e outras), o Estado sempre teve um papel importante na trajetória econômica das sociedades. No entanto, na visão do das teorias neoliberais a atuação do estado na economia não é entendida, de maneira geral, como algo benéfico:

Como pode ser visto, por uma lado, diferentes teorias anti-intervencionistas se desenvolveram em diferentes contextos históricos, políticos e institucionais, e, por outro lado, se desenvolveram por diferentes tradições teóricas. Algumas se baseiam fortemente no legado neoclássico, enquanto outras se baseiam em tradições mais heterodoxas como a austríaca ou a economia institucional. No entanto, algo comum à maioria destas teorias é que elas dão mais ênfase aos aspectos ‘políticos’ dos problemas econômicos do que aos ‘tecnocráticos’ e, ao questionarem os mais básicos fundamentos políticos dos modelos de intervenção estatal, as teorias neoliberais trouxeram questões como moralidade, justiça e poder – nos seus peculiares pontos de vista – novamente para a economia. (CHANG, 2004, p.31).

Ha-Joon Chang, no seu livro “Globalização, Desenvolvimento Econômico e o Papel do Estado” (CHANG, 2004), entende que um sério problema da desconfiança das teorias neoliberais em relação ao Estado é entender que este sempre atua em benefício próprio (dos políticos e/ou servidores públicos) ou na defesa de algum grupo social específico. Quando analisamos a dimensão do comércio internacional pela visão convencional, presente, por exemplo, em grande parte dos manuais de macroeconomia, logo identificamos este aspecto levantado por Chang: Krugman e Obstfeld, (1997), ao discorrerem sobre os efeitos de uma política comercial (seja tarifária, de subsídio às exportações, cotas de importação ou restrições voluntárias às exportações), demonstram, através de cálculos numéricos, que os efeitos das políticas comerciais sobre o bem-estar econômico geral são, no máximo, ambíguos (no caso das tarifas e das cotas de importação), sendo negativo no caso dos subsídios às exportações e nas restrições voluntárias às exportações. Outra crítica usual encontrada nos manuais é feita aos controles de importações, sendo assim resumida: o Estado, ao restringir as importações de certos bens ou serviços, estaria favorecendo as empresas nacionais, as quais dominariam o mercado interno e o único resultado seria o aumento de seus lucros. Ou seja, é desconsiderada a hipótese de que o objetivo público pode ser o de incentivar a indústria nacional, nas bases do pensamento listiano da “indústria nascente”, como visto anteriormente.

Tal visão, no entanto, é questionada por economistas que pesquisaram sobre o papel do Estado na história econômica das sociedades, os quais identificaram, no caso particular da dimensão do comércio internacional, que foi importante a atuação estatal para o processo de desenvolvimento dos complexos produtivos nacionais e na decorrente melhora econômica para grande parte da população. A presente seção analisará parte das contribuições do economista Ha-Joon Chang, no que tange à implementação de políticas seletivas de comércio exterior, tanto de importação como de exportação. Optou-se por incluir ambas dimensões do fluxo comercial pelo entendimento de que a ação estatal possui, tanto nas políticas de controles de importações

ou de incentivo às exportações, certo motivador comum, a saber, o de apoiar determinados setores industriais nacionais.

Chang expõe sua compreensão de que a crítica liberal ao uso de políticas comerciais se baseia na ideia de que estas estariam condicionadas ao arcabouço institucional dos países que as implementam, ou seja, uma condição necessária para a efetividade das políticas comerciais é haver instituições burocráticas interligadas por formas específicas de relações ente o público e o privado. Por exemplo, “na fase inicial do debate das políticas industriais na Ásia Oriental, a ausência de uma elite burocrática foi apontada como a razão pela qual o estilo japonês de política industrial não poderia ser implementado nos Estados Unidos” (CHANG, 2004, p.307). Decorre disso a possibilidade de sempre se argumentar que certa política só apresentou bons resultados pois foi implementada em determinado país numa determinada época, ou seja, aos efeitos das políticas comerciais é dado um caráter extremamente *particular*. Chang não vê o arcabouço institucional como sendo um fator de pouca importância para os resultados das políticas comerciais e industriais, pelo contrário: “Políticas econômicas não operam em um vácuo institucional e, portanto, é natural que o sucesso de uma política particular dependa das instituições que a garantam ou restrinjam.” (CHANG, 2004, p.309). O que o autor aponta é que este tipo de argumento, implicitamente, assume que certos tipos de política econômica (as de caráter liberal, políticas de *laissez-faire*) não dependem de arcabouços institucionais. Ou seja, as políticas que se aproximam das de Estado mínimo estão mais propensas a não precisarem de um arcabouço institucional específico. Chang procura mostrar que a efetividade das políticas comerciais apresenta certo terreno comum, independente das circunstâncias específicas nas quais foram implementadas, sem deixar de considerar a importância dos ambientes institucionais. Vamos aqui apresentar alguns casos específicos trazidos pelo autor na obra “Chutando a escada” (2003).

O título do livro advém da ideia de que os países atualmente desenvolvidos, através de organizações multilaterais, economistas acadêmicos, dentre outras, ao recomendarem opções de política econômica para os países em desenvolvimento se tornarem ricos como eles, defendem posições que, em certa medida, são contrárias às percorridas por eles mesmos nas suas trajetórias de “sucesso”: defendem que, resumidamente, políticas econômicas liberais (prescritas no Consenso de Washington) são as *boas* políticas. Políticas de controle de gastos públicos, de liberalização do comércio internacional e dos investimentos, privatização e desregulamentação, seriam as políticas adequadas para os países se desenvolverem (CHANG, 2003). O autor mostra no seu livro, no entanto, que os estados dos países atualmente ricos se utilizaram ativamente de políticas industriais, comerciais e tecnológicas ao longo do processo

de desenvolvimento de suas economias, com raros momentos onde se pudesse caracterizar tais economias como sendo verdadeiramente *liberais*. Neste contexto,

[...] a proteção tarifária foi um instrumento importantíssimo no pacote de políticas industrial, comercial e tecnológica implementadas pelos países atualmente desenvolvidos, mas, como demonstraremos a seguir, não foi o único recurso usado nem necessariamente o mais importante. (CHANG, 2003, p.35)

O autor apresenta diversos casos históricos de países atualmente desenvolvidos no tocante às políticas econômicas adotadas pelos seus estados que buscaram promover o desenvolvimento econômico, e dentre elas, a política comercial se destaca, sendo que nela “os subsídios e os reembolsos aduaneiros aos insumos eram usados com frequência para estimular a exportação” (CHANG, 2003, p. 35). Tendo esses aspectos em vista, vamos apresentar agora parte do trabalho desenvolvido pelo autor.

Chang inicia seu trabalho com o caso da Grã-Bretanha, nação considerada por muitos como exemplo de local onde a interferência estatal no processo de desenvolvimento econômico teria sido mínima (CHANG, 2003, p.38). O autor, ao discorrer sobre o processo econômico britânico do período pós-feudal (séculos XIII e XIV) até o pós-crise de 1929, expõe a intensa presença do Estado na economia (acentuada nos períodos de guerra), atuando de modo a desenvolver nichos específicos considerados importantes para o desenvolvimento nacional. Ao tratar sobre o início do desenvolvimento da indústria da lã na Grã-Bretanha (que remonta ao final do século XV), que possibilitou a ocorrência da revolução industrial na região, Chang expõe algumas medidas adotadas pelo rei Henrique VII para fomentar o desenvolvimento da manufatura da lã no seu reinado, uma vez que, numa expedição aos Países Baixos, teria se surpreendido com o avançado estágio desta indústria neste país: “As medidas adotadas incluíram o envio de missões reais para identificar os lugares adequados para as manufaturas, a contratação de mão-de-obra especializada dos Países baixos, o aumento das tarifas e até mesmo a proibição temporária da exportação de lã bruta” (CHANG, 2003, p. 40). O autor, apresentando as ideias de Ramsey (1982), afirma que tais movimentos do rei Henrique VII expõe a visão contemporânea de que é preferível exportar um produto com mais conteúdo tecnológico do que um com menos. Tais medidas de apoio à indústria da lã, intensificadas no reinado de Elizabete I (iniciado em 1587), levaram a indústria britânica a ser a mais competitiva do mundo (CHANG, p. 41).

Outro exemplo trazido pelo autor é o da reforma da legislação mercantil de 1721, promovida pelo Primeiro Ministro britânico Robert Walpole, que visava, fundamentalmente, desenvolver a indústria manufatureira. Chang, citando fala de Walpole no parlamento britânico, apresenta a sua visão sobre a importância do comércio exterior para o desenvolvimento da

nação: “é evidente que nada contribui mais para promover o bem-estar público do que a exportação de bens manufaturados e a importação de matéria-prima estrangeira.” (CHANG, 2003, p.42). Prossegue Chang,

Esta legislação mercantil aboliu as tarifas alfandegarias sobre os insumos importados que abasteciam a indústria manufatureira britânica, retirou-se o imposto de exportação da maior parte dos manufaturados, elevou-se significativamente o imposto de importação dos manufaturados, estenderam-se os subsídios às exportações de produtos manufaturados, e, por fim, introduziram-se regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, principalmente dos têxteis, a fim de evitar que os produtores inescrupulosos prejudicassem a imagem dos produtos britânicos no mercados externo. (CHANG, 2003, p. 43).

Os exemplos trazidos pelo autor de proteção tarifária e de incentivos às exportações no caso britânico seguem ao longo do livro, sendo “importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre comércio [iniciado na década de 1860], foi conquistada sob a égide de elevadas e duradouras barreiras tarifárias” (CHANG, 2003, p.47). Tal período “liberal” (caracterizado por pouca proteção à indústria nacional) durou da década de 1860 até o 1880, uma vez que a partir de então os industriais britânicos passaram a reivindicar novas proteções.

O próximo país trazido por Chang foi os Estados Unidos, sendo este historicamente, segundo assinalado por List, “o mais ardente usuário” de uma estratégia de fomento à indústria nascente (CHANG, p. 48). Os Estados Unidos, por serem colônia britânica quando do início de seu processo de industrialização, via-se em diferentes condições de implementar políticas de proteção a sua indústria interna, como fez a Grã-Bretanha. Em 1832, portanto quarenta e nove anos após a proclamação da independência, aprovou-se uma lei tarifaria que fixava uma tarifa de 40% sobre os bens manufaturados importados, sendo reconhecida como a principal medida de proteção tarifaria à indústria nascente no país (CHANG, 2003). Após idas e vindas nas alíquotas das tarifas, resultado de tensões internas entre os estados do Sul agrário (favoráveis a menores tarifas) e do Norte industrial (favoráveis a mais proteção à indústria), a vitória do Norte na Guerra de Secessão (1861 – 1865) “permitiu aos Estados Unidos continuarem sendo os mais obstinados adeptos da proteção à indústria nascente até a Primeira Guerra Mundial – e mesmo até a Segunda – com a notável exceção da Rússia no início do século XX” (CHANG, 2003, p. 56). Em 1930, instituiu-se a tarifa Smooth-Hawley, vista pelos economistas liberais como “a lei mais notória e expressiva da estupidez anticomércio” (CHANG, 2003, p. 57). Tal tarifa aumentou a alíquota sobre os manufaturados para 48%. Portanto, conforme visto, os Estados Unidos se utilizaram fortemente de tarifas comerciais para a defesa da indústria interna, parecendo “haver consenso quanto a que a proteção tarifaria é crucial para o desenvolvimento

de certas indústrias-chave [norte-americanas], tal como a têxtil no início do século XIX e a do ferro e aço na segunda metade do mesmo século” (CHANG, 2003, p.58).

O próximo e último país que aqui será apresentado, entre os diversos retratados por Chang em seu livro, é a Alemanha. Por mais que o papel da proteção tarifária neste país tenha sido bem menos importante do que na Grã-Bretanha ou nos Estados Unidos (CHANG, 2003), o autor expõe alguns exemplos importantes de medidas comerciais adotadas para desenvolver a economia alemã. No período do reinado de Frederico, o Grande (1740-1786), a Prússia (região que engloba a atual Alemanha) era uma exportadora de produtos primários, basicamente. O rei procurou desenvolver diversas indústrias – especialmente a têxtil. Para tanto, concedeu direito de monopólio às indústrias, proteção ao comércio, subsídios de exportação, investimento em capital e recrutamento de mão-de-obra do exterior (CHANG, 2003). No entanto, a proteção tarifária foi moderada até 1834, quando da criação de uma união aduaneira na região, em que diversas tarifas foram impostas aos industriais da região, havendo um novo aumento com o chanceler Otto von Bismarck em 1879, atendendo principalmente a indústria do ferro e do aço (CHANG, 2003).

O comércio internacional há muito tempo vem sendo um processo muito estudado e fortemente debatido na literatura econômica, sendo este fato um reflexo da importância dos fluxos internacionais de bens e serviços entre as economias nacionais. Enquanto a ortodoxia econômica entende que o desenvolvimento não virá através da atuação estatal, e sim pelo empreendedorismo privado, a heterodoxia, em suas diversas vertentes (keynesiana, desenvolvimentista, marxista, entre outras), vê no Estado, em maior ou menor grau, um importante ator na promoção do desenvolvimento.

A próxima seção analisará a estrutura do apoio financeiro público à inserção comercial externa das empresas de seus países, o qual se dá através de bancos de desenvolvimento (BD's) ou de Agências de Crédito à Exportação (ECA's, na sigla em inglês), partindo-se já de uma abordagem heterodoxa que entende como importantes estas ações. Objetiva-se uma introdução à temática da atuação do apoio público às exportações, tema central dos próximos capítulos do presente trabalho.

2.3 ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO APOIO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O capitalismo sob um determinado prisma destacado é uma economia assente na produção direcionada ao mercado, portanto a moeda, a incerteza e o crédito, são componentes inerentes e relacionados nessa forma de produção social. O mecanismo do crédito como

processo geral, pelo lado da oferta, antecipa recebimentos do produtor ou vendedor viabilizando essas etapas prévias à efetiva realização do que foi produzido.

A atividade de exportação tem muitos riscos e incertezas envolvidos. Prospectar mercados, em contextos de concorrências externas acirradas, com rivais poderosos perseguindo estratégias vinculadas a projetos nacionais de desenvolvimento, os aprimoramentos técnicos na produção e os ganhos conseguidos pelo lado dos custos, as barreiras dos idiomas, entre outros, são fatores que adicionam componentes de dificuldades à atividade exportadora. Há todo um grande trabalho prévio que precede ao efetivo fechamento do ato da exportação.

No entanto, um país tem de exportar, imperativo que advém da necessidade de financiar suas importações, de se valer das vantagens como as elencadas nas teorias de comércio internacional, de adquirir destaque no concerto mundial das nações nos planos políticos, sociais, culturais, dentre outros, que se traduzem em incrementos de fluxos de bens e serviços, pelas complementariedades e funcionalidades que surgem dos hoje ampliados fluxos globais financeiros e de capitais, pela forma em que vai se inserir nas denominadas cadeias globais de valores, e por muitos vários outros motivos.

Portanto se percebe conjuntamente a existência da necessidade e da dificuldade, o que requer o estabelecimento de arranjos capazes de satisfatoriamente dar conta destes impasses. São várias as formas que estados nacionais, através de seus governos e a iniciativa privada em combinação enfrentam esses desafios, arranjos esses que refletem as capacidades institucionais desse conjunto de alcançar metas de antemão estabelecidas. Especificamente para a atividade exportadora, há todo um aparato institucional que pode ser acionado para incrementar os resultados. Este abrange, por exemplo, as legislações internacionais e os acordos dentro delas estabelecidos entre os países, a mobilização das estruturas diplomáticas, o uso das mais variadas formas soft power que os países lançam mão, como fazem por exemplo os Estados Unidos com sua abrangente e onipresente indústria cultural, e toda uma gama ampla de ações genericamente denominadas de promoção comercial. E o crédito é uma dimensão destacada deste processo todo.

O crédito neste contexto desempenha um papel crucial, por estar plenamente entranhado em todas as etapas prévias à efetiva realização do valor expresso no bem transacionado. E aqui se introduz o papel do governo, e no caso do presente trabalho, o desempenhado pelo BNDES, um banco público, e sua função como braço operacional das macro orientações das políticas públicas de exportação e de desenvolvimento do país.

Mariana Mazzucato, em seu livro “O Estado empreendedor” (2014), procura desmistificar a ideia de que a dimensão pública do jogo econômico é ineficiente, trazendo à tona diversos casos nos quais o Estado foi determinante para o sucesso tecnológico de diversas empresas, enfraquecendo a ideia de que o empreendedorismo privado é a forma única de se gerar desenvolvimento. Mazzucato explica que o motivo de chamar o Estado de “empreendedor” vem do fato de que diversas inovações (muitas das quais transformadoras dos próprios sistemas produtivos dos países), foram desenvolvidas pelo Estado, e não pelo setor privado, uma vez que tais inovações envolvem riscos, diversas incertezas, retorno demorado e indefinido, entre outros motivos não atraentes ao empreendedor privado. O Estado, portanto, por possuir capacidade fiscal e por ser motivado por fatores que não o lucro imediato, tem sido ator destacado em muitas inovações (dentre elas, a autora cita um grande número de casos na indústria farmacêutica, aeroespacial, de tecnologia, entre outros.) (MAZZUCATO, 2014). Não raro quando algumas pessoas pensam no ato de exportar, subavaliam a dimensão dos riscos e incertezas envolvidos na atividade, e consideram que se constitui somente em uma alternativa certa de se conseguir alcançar novos mercados, ávidos pelos produtos a serem exportados. A partir deste pensamento (ingênuo), caberia questionar se o apoio público ao setor de exportação é necessário. Porém, a realidade é muito diferente, uma vez que a competição internacional é acirrada, sempre há grande incerteza sobre a possibilidade de concretização das vendas no exterior, há riscos políticos e legais no país exportador, entre diversos outros fatores que explicam o tamanho dos dilemas com os quais se deparam as firmas que pretendem exportar. Tendo isso em vista, e que as agências e bancos público podem oferecer um financiamento “paciente” de longo prazo (VALDEZ, 2016), a atuação estatal neste meio se justifica.

Conforme afirma Catermol e Cruz (2017, p.1), “O crédito à exportação é uma atividade de Estado inerente a todas as economias industrializadas do mundo. A premissa para a atuação é que exportações são um elemento fundamental para o desenvolvimento do país.”. É com esse pressuposto que o Estado, seja através da atuação dos Bancos Públicos ou das Agências de Crédito à Exportação (ECA)⁹, provê o suporte financeiro para as empresas nacionais exportarem, no intuito de gerar emprego e renda nos seus países de atuação. Identifica-se que há, também, através da análise de relatórios e documentos oficiais dos bancos e agências de

⁹ “As ECA’s realizam financiamentos e garantias aos exportadores com o objetivo de vender os bens e serviços nacionais e de, portanto, gerar emprego e renda nos seus países de origem. (...) As ECA’s têm mandatos de governo para concessão de apoio oficial por meio de financiamento, seguros e garantias, valendo-se, sobretudo, de recursos públicos. (...) As condições de crédito à exportação no mercado internacional são balizadas pelo denominado *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*, da OCDE ” (BNDES, 2016, p.140).

apoio, outros objetivos, quais sejam: o de geração de divisas para o país de origem, para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos; a melhora dos indicadores microeconômicos das firmas exportadoras, uma vez que estarão inseridas em um mercado mais competitivo (o mercado internacional); e, por fim, uma pauta exportadora mais diversificada, com aumento gradativo das exportações de maior conteúdo tecnológico, sendo este um ponto recorrentemente levantado por pesquisadores da área: “Para países em desenvolvimento, é ainda mais importante a existência de um setor exportador forte e associado a bens e serviços de maior conteúdo tecnológico e de conhecimento.” (CATERMOL; CRUZ, 2017, p. 8).

A presente seção analisará, de maneira breve, como se dá a atuação dos bancos públicos de desenvolvimento e das ECA's no cenário internacional para o apoio às exportações, identificando seus macros objetivos e as ferramentas utilizadas.

As ECA's possuem, de modo geral, quatro formas de atuação:

- a) *tied aid* (apoio condicional): apoio vinculado à aquisição de bens ou serviços do país doador e/ou de um número restrito de países, e inclui empréstimos, subsídios ou pacotes de financiamento. Em outras palavras, é a modalidade em que o tomador do empréstimo é induzido pela instituição financiadora a comprar os bens ou serviços originários do país desta última. É o caso do financiamento realizado pelo BNDES Exim na modalidade pós-embarque, onde os tomadores do empréstimo compram os serviços de engenharia prestados por empresas brasileiras na África e na América Latina, por exemplo (VALDEZ, 2016);
- b) *untied aid* (apoio incondicional): tipo de auxílio cujo apoio é livre para financiar as compras de qualquer país. Segundo Valdez (2016), esta modalidade compreende uma estratégia dos interesses comerciais do país que concede o empréstimo. O autor apresenta como exemplo a concessão do empréstimo Chinês para o Brasil construir o “Trecho 4 da Ferrovia Transcontinental, (...), que beneficiaria o escoamento da produção brasileira para o mercado asiático, sobretudo para a China.” (VALDEZ, 2016, p.98). Neste exemplo, o Brasil não precisaria contratar uma empresa chinesa para a construção da ferrovia;
- c) *investment Support* (apoio ao investimento): se constitui na forma de apoio em que a ACE concede às empresas nacionais empréstimos, garantias, seguros ou outras finanças para processos de fusão ou aquisição realizados no exterior (VALDEZ, 2016). Esta forma de atuação assemelha-se à desempenhada pelo BNDESPar em operações no exterior.

d) *market Window and Market Oriented Activity* (janela de mercado e atividades orientadas pelo mercado): *market oriented activity* diz respeito à situação onde a ACE tem suas atividades orientadas pelo mercado e a OCDE busca garantir que a sua atuação se enquadre nos termos do arranjo proposto pela OCDE¹⁰. *Market window* “dizem respeito às entidades estatais ou programas governamentais de financiamento que atuam dentro das leis de mercado.” (VALDEZ, 2016, p.97).

As ECA's atuam em diferentes ambientes institucionais, políticos e econômicos, a depender do país que operam, o que implica diferentes formas de atuação. Analisando as tabelas 1 e 2, observar-se um componente importante que indica a relevância da atuação das ECA's nos diferentes países, qual seja, o quão significativo são as exportações para a determinação da renda nacional.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto (PIB), exportações e relação exportações sobre o PIB dos sete países mais industrializados e desenvolvidos do Mundo (G7) - 2016

Países do G7	PIB (US\$ milhões)	Exportações (US\$ milhões)	Exportações/PIB (%)
Estados Unidos	18.569.100,00	2.212.076,00	11,91%
Japão	4.939.383,91	808.608,22	16,37%
Alemanha	3.466.756,88	1.603.562,73	46,26%
Reino Unido	2.618.885,69	739.793,18	28,25%
França	2.456.453,98	743.776,12	30,28%
Italia	1.849.970,46	555.493,21	30,03%
Canadá	1.529.760,49	474.469,98	31,02%
Total	35.430.311	7.137.779	20,15%

Fonte: World Bank (2017).

¹⁰ ¹⁰ As ECA's dos países da OCDE devem seguir um arranjo comum, o “OECD arrangement on officialy supported export credits”, que provê o arcabouço para o uso mais adequado do crédito público ao apoio às exportações. O arranjo procura “encorajar a competição entre os exportadores baseada na qualidade e nos preços dos bens e serviços exportados, mais do que na facilidade de preços e condições do financiamento público às exportações”. É uma espécie de “acordo de cavalheiros”, visando impedir uma corrida desleal e sem fim para se conseguir as condições mais vantajosas para as empresas competidoras de seus países. (OECD, p.5)

Tabela 2 – Produto Interno Bruto (PIB), exportações e relação exportações sobre o PIB dos BRICS - 2016

Países (BRICS)	PIB (US\$ milhões)	Exportações (US\$ milhões)	Exportações/PIB (%)
Brasil	1.796.186,59	217.753,20	12,12%
Rússia	1.283.162,35	332.185,53	25,89%
India	2.263.522,52	264.020,00	11,66%
China	11.199.145,16	2.197.922,47	19,63%
Africa do Sul	295.456,00	89.771,56	30,38%
Total	16.837.472,62	3.101.652,76	18,42%

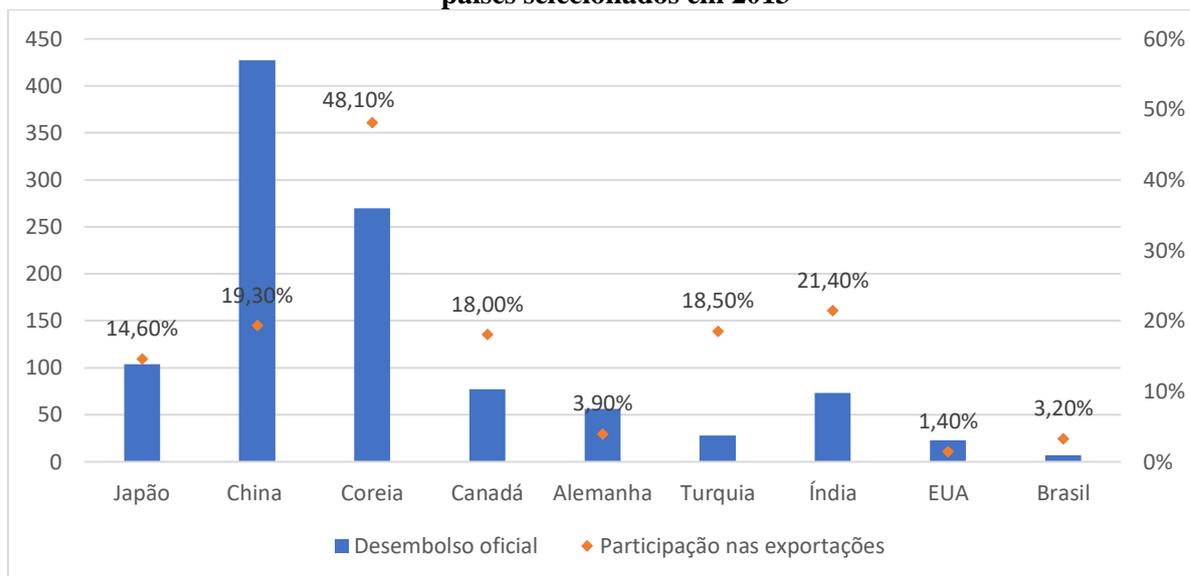
Fonte: World Bank (2017)

Nota-se que as exportações representam uma parcela muito maior do PIB dos países ricos do que em comparação aos países em desenvolvimento. Tal discrepância seria ainda maior caso a relação exportação/PIB dos Estados Unidos e do Japão fossem mais elevadas (são baixas, quando comparadas às dos outros países ricos, pela grande participação que seus mercados internos têm na composição de seus produtos). Se compararmos por blocos econômicos e regionais, vemos que há uma manutenção da correlação entre países de renda mais elevada e o quanto as exportações representam no PIB: em 2016, a relação para os países da União Europeia é de 44%, enquanto que para a América Latina e o Caribe (excluindo os países de renda alta desta região), a relação é de 20,7% (WORLD BANK, 2017). É de amplo conhecimento, também, que a pauta exportadora é muito diferente quando comparamos, por exemplo, os países do G7 com a dos BRICS. Enquanto as pautas daqueles países se constituem, majoritariamente, de produtos manufaturados, a pauta exportadora dos BRICS apresenta uma parcela significativa de produtos básicos. Tais fatos evidenciam que as macro estruturas onde as ECA's atuam são muito diversas, implicando em diferentes estratégias de atuação. Valdez (2016), ao discorrer sobre as ECA's dos países desenvolvidos, afirma que:

A busca por mercados externos acaba por se configurar em estratégia para o setor de bens e serviços dos países desenvolvidos que já contam com capacidade instalada competitiva para atender às demandas do mercado doméstico. Dessa forma, além de fomentar as exportações no âmbito da OCDE, as ECA's apoiam também a inserção comercial de seus respectivos países nos mercados emergentes da Ásia, da África e da América Latina. (VALDEZ, 2016, p. 101)

Em um país como o Brasil, em que os produtos básicos são importantes representantes na composição da pauta exportadora, a importância relativa dos desembolsos do BNDES Exim sobre o total exportado é relativamente pequena, uma vez que bens básicos não são, como se verá adiante, passíveis de apoio pela linha de crédito.

Gráfico 1 - Crédito oficial total (US\$ bilhões) das ECA's e participação (%) nas exportações em países selecionados em 2013



Fonte: CATERMOL (2017, p.19)

Conforme visto no gráfico acima, a grande discrepância entre a participação dos créditos brasileiros e de outros países sobre o total exportado se explica, basicamente, pela estrutura da pauta exportadora do país, que é composta em grande parte por produtos que não recebem o apoio público (CATERMOL, 2017). Várias observações emergem do gráfico acima, algumas a seguir apresentadas. No caso chinês observa-se o grande montante desembolsado no apoio às suas exportações, e o relativa não tão elevada participação do crédito sob o total exportado, o que é explicado pelo país ser o maior exportador mundial. A Coreia do Sul, como vemos, é o país que apresenta a maior proporção crédito/exportação, sendo os créditos para o setor naval um dos destaques do apoio oficial (CATERMOL; CRUZ, 2017). O Exim dos Estados Unidos desembolsa relativamente um valor pequeno, quando comparado aos outros países selecionados. Tal fato se explica pelo desenvolvimento do mercado privado de crédito e por haver outros mecanismos públicos de apoio às exportações que não a concessão de crédito.

Um dos documentos mais completos que analisa a atuação das diversas ECA's mundiais é o *Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition* (Relatório ao Congresso dos Estados Unidos sobre a Competição Global de Crédito à Exportação), realizado anualmente pelo EXIM dos Estados Unidos (ECA norte-americana). Muitas das informações contidas nesta subseção advêm deste documento. O relatório de 2016 apresenta a relação das diversas ECA's mundiais em funcionamento, algumas das quais listadas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Agências Oficiais de Crédito de diversos países

Países	Instituições	Descrição
Alemanha	Export Credit Guarantee Scheme of the Federal Republic of Germany (Hermes Cover)	Consórcio composto por um setor privado de seguro de crédito à exportação e uma "quase-empresa" pública que oferece seguro de crédito à exportação em nome do Governo Alemão
	KfW IPEX-Bank	Instituição financeira pertencente ao Governo alemão e aos estados federais. Oferece apoio financeiro com o objetivo de promover o crescimento da economia alemã e europeia, preservando e melhorando a competitividade e a internacionalização das empresas exportadoras alemãs e europeias.
Brasil	BNDES	Financia a exportação de bens e serviços por meio das modalidades pré-embarque e pós-embarque. Possui uma linha de apoio à <u>internacionalização de empresas nacionais</u> .
Canadá	Export Development Canada	Empresa do Governo canadense que busca promover, direta e indiretamente, o setor expotador do país.
China	China Export and Credit Insurance Corporation	É uma companhia estatal de seguro de crédito à exportação, ao investimento, ao comércio doméstico, etc.
	The Export-Import Bank of China	Propriedade integral do Governo chinês, oferece apoio à importação e à exportação de bens de capital e serviços e dá suporte aos projetos de investimento e construção das empresas chinesas no exterior. É a instituição oficial de crédito chinês aos países em desenvolvimento
Estados Unidos	Export-Import Bank of the U.S.	Agência do Governo Federal estabelecida pelo Congresso norte-americano. É a agência oficial de crédito às exportações de bens e serviços do país.
India	Export Credit Guarantee Corporation of India	É uma companhia autônoma de seguro de crédito à exportação, fundada em 1957, cuja totalidade de suas ações pertence ao Governo indiano.
	Export-Import Bank of India	Instituição 100% estatal, cuja principal função é apoiar os objetivos do Governo pertinentes às exportações do país. Oferece financiamento à importação e à exportação, assim como pesquisa de mercado e <u>financiamento aos investimentos externos de participação de capital</u> .
Japão	Japan Bank for International Cooperation	Banco governamental que atua como agência de crédito à exportação por meio de empréstimos diretos. Responde pelo desenvolvimento de recursos naturais estratégicos no exterior e pelo apoio aos negócios internacionais das indústrias japonesas.
Russia	Export Insurance Agency of Russia	Seguradora de crédito à exportação da Rússia, é uma subsidiária 100% estatal do Vnesheconombank.
	Vnesheconombank	Garantidor oficial do Governo Russo. Oferece garantias aos empréstimos russos.

Fonte: Dados brutos do Export-Import Bank of the United States (2016) e Valdez (2016, p.105)

As ECA's podem ser enquadradas em três diferentes categorias, baseando-se na participação dos países na OCDE e se as ECA's operam seus programas dentro ou fora das regras do arranjo da instituição (o OECD arrangement, explicado anteriormente) (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016). A primeira categoria de ECA's diz respeito às pertencentes aos membros da OCDE, e operam de acordo com o arranjo desta instituição. Este grupo provê seguros, garantias e empréstimos diretos. Para todas as transações de médio e longo prazo, estas agências seguem as normas de transparência e flexibilidade acordadas no arranjo da OCDE (nele se encontram as ECA's de todos os membros da OCDE, com exceção de Israel, México e Turquia). O segundo grupo de ECA's são aquelas regidas pelo acordo da OCDE mas que operam também fora do mesmo, em uma espécie de operacionalização mista (diversos membros da OCDE atuam nesta modalidade, como as ECA's do Canadá, da Alemanha e do

Japão). Por último, o terceiro grupo existente das ECA's são aquelas que não seguem o acordo da OCDE, possuindo, por consequência, um maior grau de flexibilidade nas suas atuações (o Brasil¹¹, através do BNDES, bem como as agências chinesas, indiana, russa e sul-africana, operam nesta modalidade). Desde 2000, a atividade mundial de crédito à exportação tem sido cada vez mais realizada fora do acordo da OCDE (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016).

Várias agências estabelecem planos estratégicos de atuação, nos quais constam os macro objetivos do apoio da instituição. É uma espécie de guia para a atuação das ECA's, e serve também como forma de exposição ao público dos valores e das estratégias operacionais das mesmas. No quadro a seguir, constam alguns exemplos de ECA's e seus respectivos planos estratégicos.

¹¹ O Brasil é um membro do acordo da OCDE somente para a concessão de crédito ao setor aeroespacial (Export-Import bank of the U.S., p. 10)

Quadro 2 – Agências Oficiais de Crédito de vários países e seus respectivos planos estratégicos

País	Instituição	Estratégia/Objetivos
Canadá	Export Development Canada	Para o período 2016 - 2020, as linhas gerais de atuação compreendem três grandes objetivos: 1º) transmitir consciência dos benefícios da exportação; 2º) oferecer produtos diversificados para atender o grande espectro de exportadores; e 3º) Criar novas oportunidades de comércio, apoiando exportações diversificadas.
Estados Unidos	Exim Bank	Para o período 2013 - 2017, o Plano Estratégico é composto por 4 objetivos: 1º) expansão da consciência dos serviços do Exim; 2º) Facilitar a operacionalização dos negócios para os clientes do Banco; 3º) Criar um ambiente que promova alto desempenho e inovação; e 4º) Assegurar uma gestão eficaz do risco da empresa de arcado com os requisitos da Carta do Banco.
França	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface)	Para o período 2016 - 2019, o plano estratégico denominado "Fit to Win" engloba as seguintes diretrizes: 1º) fortalecimento da gestão de risco & informação dos clientes do banco; 2º) aprimorar a eficiência operacional e o serviço ao cliente; 3º) implementar estratégias de crescimento diferenciadas.
Itália	Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE)	Para o período 2016 - 2020, o Plano de Negócios consiste em: 1º) garantir mais recursos para as empresas italianas mundo afora; 2º) tornar mais eficiente e integrado o modelo de concessão de crédito, se tornando um modelo inovador na Europa.
Japão	The Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	Para o período 2015 - 2017, a instituição possui os seguintes planos chave de ação: 1º) Apoiar as empresas japonesas de energia e de recursos naturais; 2º) Promover a diversificação das exportações; 3º) Apoiar as exportações das empresas de pequeno e médio porte; 4º) Contribuir positivamente para a preservação do ecossistema internacional; 5º) Fortalecer o apoio a projetos de infraestrutura.

Fonte dos dados brutos: *sites* das instituições

As ECA's atuam principalmente no financiamento de médio e longo prazo¹², tendo como parceiros de provisão de crédito bancos comerciais e seguradoras privadas de crédito à exportação. Seus maiores demandantes de crédito incluem projetos de investimento, grandes setores como o aeroespacial e construção de navios, e o investimento em infraestrutura demandada por governos estrangeiros (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016). Segundo o relatório do EXIM há seis fatores explicativos de uma atuação “eficiente” de uma

¹² Conforme o relatório, o EXIM norte americano considera que “médio prazo se refere aos seguros e garantias para transações até US\$ 10 milhões ou com prazo de maturação de 2 a 7 anos. Longo prazo com prazo acima de 7 anos ou operações de valores acima dos US\$ 10 milhões”. Outras ECA's não seguem, necessariamente, esta distinção.

ECA: 1) programas de apoio para pequenas e médias empresas; 2) um apetite de risco agressivo e disciplinado; 3) Programa de garantias ao mercado de capitais; 4) *untied support ou market-window financing*; 5) Empréstimos diretos em regime de taxa fixa e variável; 6) ferramentas de refinanciamento (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016).

Em 2016, os créditos de médio e longo prazos desembolsados pelas ECA's signatárias do acordo da OCDE chegaram ao montante de US\$ 66 bilhões, 15% a menos do que em 2015. Tal queda se deve ao fato de que cada vez mais desembolsos estão sendo feitos por fora do acordo da OCDE (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016). Por outro lado, as agências de crédito dos BRICS proveram mais de US\$ 51 bilhões em 2016, o que as torna cada vez mais robustas, tendo os desembolsos chineses alcançado o valor de US\$ 34 bilhões (maior apoio ao crédito de exportação mundial), enquanto que o Brasil alcançou a marca de US\$ 3 bilhões. Índia e África do Sul apresentaram forte crescimento, com desembolsos de médio e longo prazo aumentando 41% e 555% respectivamente, no ano de 2016 em relação à 2015. A Rússia apresentou o maior aumento, saindo de US\$ 0.6 bilhão em 2015 para US\$ 4.6 bilhões em 2016 (659%). O relatório dos EXIM norte-americano demonstra forte preocupação com o fato de a China estar representando uma parcela cada vez maior do mercado de crédito para exportação, alegando que o país adota “um modelo agressivo de promoção às exportações (e não um corretor de imperfeições de mercado)” (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016, p.2). Conforme Valdez (2016, p.107), “a atuação das ACE's dos principais países emergentes, como Brasil, Rússia, China e Índia, tem-se consolidado como uma ameaça aos interesses nacionais de potências industriais como os Estados Unidos”. Tal preocupação norte-americana é justificada pelo fato de que a China, Índia e Brasil estarem apresentando forte concorrência para as empresas norte-americanas nos setores de bens de capital e de prestação de serviços, principalmente em regiões como a África e América do Sul, preocupação acentuada pelo fato destas ECA's não participarem do acordo da OCDE, o que configura uma ameaça adicional aos países membros do acordo (VALDEZ, p. 106). Um panorama destes desembolsos é apresentado no quadro a seguir.

Tabela 3 – Principais Agências de Crédito à Exportação: valor de apoio em US\$ bilhões para os anos selecionados

País	Média 2010 - 14	2014	Agência
China	38,7	58	China Exim + Sinosure
EUA	18,5	12,1	US Exim
Alemanha	19,5	14,2	KfW Ipex + Euler Hermes
França	12,8	8,3	Coface
Índia	5,3	4,5	India Exim + ECGC
Japão	4,5	5,6	JBIC + NEXI
Reino Unido	3,6	3	UK Export Finance
Brasil	2,4	2	BNDES + FGE

Fonte dos dados brutos: BNDES Financiamento à exportação: 2003 - 2015 (2015)

Outro ponto importante a ser mencionado é o de que fatores macroeconômicos afetam fortemente o cenário global do financiamento às exportações. “De acordo com o FMI, de 1985 a 2007, o crescimento real do comércio mundial cresceu duas vezes mais rápido do que o PIB, em média. Esta tendência diminuiu durante a crise financeira global e, desde 2012, o crescimento do comércio mal acompanha o crescimento do PIB” (EXPORT-IMPORT BANK OF THE U.S., 2016, p.14).

Vista, de maneira breve, a operacionalização do apoio das ECA’s ao comércio exterior e a sua macroestrutura vigente atualmente, vamos analisar, no próximo capítulo, o papel desempenhado pelo BNDES no projeto de desenvolvimento nacional no período 2003- 2014, no tocante às relações de comércio exterior do Brasil. Para tanto, serão abordados dois aspectos do momento analisado: a mudança ocorrida no tocante à inserção internacional do país, ressaltando-se as relações “sul-sul”, especialmente com a América do Sul e África e, posteriormente, as *formulações* de comércio exterior para o período, presentes nas diversas tentativas elaboradas pelo Governo de política industrial e de comércio exterior, quais sejam, a PITCE (2004-2008), o PDP (2008-2010) e o PBM (2011-2014). Por mais que estas políticas não tenham, de modo geral, alcançado seus objetivos, muito se enunciou sobre os caminhos desejados para o Brasil, nos servindo (assim como o primeiro aspecto anteriormente citado) como plataforma para a posterior discussão sobre o desempenho do BNDES Exim (principal ferramenta pública de apoio às exportações brasileiras) no período analisado.

3 UM ESBOÇO DE POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PROJETO RECENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

O desenvolvimento econômico e particularmente o desenvolvimento industrial no Brasil, sempre esteve muito condicionado à interferência ativa do Estado brasileiro na economia. Há relativo consenso entre os pesquisadores econômicos de que, a partir do final da década de 1950 até meados dos anos 80, a capacidade fiscal e de planejamento do Estado, expressas através da formulação e implementação de políticas industriais e comerciais (tanto as de caráter vertical quanto horizontal), se constituíram em importantes componentes da promoção do desenvolvimento. Lessa e Tavares (1982¹³; 1973¹⁴ *apud* FERRAZ, J.; MARQUES, F.; ALVES JÚNIOR, A.; 2015, p.61), ao ressaltarem a incapacidade do sistema privado de financiar a crescente demanda por investimentos no país no decorrer da segunda metade do século passado, argumentam que

Na medida em que a indústria local evoluía em direção à produção de bens de consumo duráveis, bens de capitais e infraestrutura, as necessidades de financiamentos de crescente volume, prazo e sofisticação aumentavam. Contudo, o sistema financeiro privado brasileiro não conseguiu acompanhar a demanda de financiamento aos investimentos sem deixá-los vulneráveis.

Mecanismos como a criação do BNDES (essencial para possibilitar o financiamento com prazos mais longos) com seus diversos programas de apoio setoriais, e a reforma do sistema financeiro de 1964-1966, que atribuiu funções específicas às diversas instituições financeiras, possibilitaram, através do uso de incentivos fiscais e creditícios, estimular o desenvolvimento da indústria nacional (FERRAZ; MARQUES; ALVES JÚNIOR; 2015). Havia, por detrás da formulação destas iniciativas, uma orientação que visava “a consolidação de um parque industrial diversificado e integrado verticalmente” (VEIGA; RIOS; 2015, p.8), realidade atingida na década de 1980. Constituíram-se em importantes elementos para tal realização as políticas econômicas do governo militar, tendo relevância o II PND do governo Geisel.

A despeito desses fatores, outro componente central da ação governamental que proporcionou o desenvolvimento neste período foi a intensa utilização da política comercial, sendo dois os mecanismos ressaltados pelos pesquisadores neste âmbito: uma forte política de proteção à indústria interna e uma ativa política de promoção às exportações¹⁵. Por mais que

¹³ LESSA, C. Quinze anos de política econômica. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

¹⁴ TAVARES, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1973.

¹⁵ Segundo Cardoso (Incentivos às Exportações de manufaturas), “A política de incentivos às exportações compreende todas as medidas que incluam qualquer diferença de tratamento por parte do Governo entre exportações e vendas internas, que favoreça às primeiras.” (p.244)

não haja consenso a respeito de uma suposta intencionalidade industrializante (ou que envolvesse determinada estratégia de longo prazo) quando da utilização destas políticas de comércio (VEIGA; 2002), é indiscutível que a dimensão das relações *comerciais* brasileiras com o estrangeiro se constituiu em importante componente explicativo da trajetória econômica do país ao longo de todo o século passado. Vamos, a seguir, apresentar como se comportaram estes dois componentes da política comercial no processo de industrialização recente da economia brasileira. Após, observaremos como a crise da dívida externa dos anos 80 e as reformas de abertura comercial na década seguinte se relacionaram com as alterações observadas nestas políticas comerciais, para, então, adentrar na análise do período que é o foco deste trabalho. Não será feita uma abordagem minuciosa de como foi procedido o uso destas ferramentas, uma vez não ser este o objetivo do trabalho. O que procuramos identificar, com esta extensa abordagem temporal, é a relação existente entre o uso das políticas públicas comerciais e os macro objetivos (e, associados a estes, a *conjuntura* econômica internacional) dos governos das diferentes épocas analisadas. Dito isto, vamos às análises dos mecanismos de política comercial.

Para muitos pesquisadores, as barreiras de importação se colocaram como pré-requisito para a formação das indústrias pesadas nos países de industrialização tardia (como o Brasil). Tal relação decorreria das assimetrias tecnológicas e de eficiência entre os países ricos e os subdesenvolvidos dificultariam o surgimento de novas indústrias neste último grupo, caso só atuassem as forças de mercado (CANUTO; RABELO; SILVEIRA; 1997). Ressalte-se como tal visão vai ao encontro das ideias de List, apresentadas no capítulo anterior.

Os mecanismos de proteção à indústria nacional incluem, do ponto de vista comercial, quatro componentes, que foram largamente utilizados pelos formuladores de política econômica no Brasil: desvalorização cambial, controle cambial, taxas múltiplas de câmbio e tarifas aduaneiras (GREMAUD; DE SAES; TONETO JÚNIOR; 1997). O primeiro mecanismo encarece os importados frente aos produtos nacionais, constituindo assim uma proteção aos industriais brasileiros. Tal mecanismo foi amplamente utilizado no Brasil, desde o governo Vargas como resposta à crise cambial de 1930 até a máxidesvalorização de 1983. O controle de câmbio implanta um sistema de licenças para os importadores conseguirem as divisas para comprar os bens estrangeiros, usando, por exemplo, o critério do quão *essencial* é o produto para a economia nacional. Este sistema foi utilizado, por exemplo, durante o governo Dutra (1946 – 1951) (GREMAUD; DE SAES; TONETO JÚNIOR; 1997). O terceiro mecanismo citado pelos autores é o da implantação de taxas múltiplas de câmbio, também utilizado durante longo período na economia brasileira. Há a existência aqui de diferentes mercados de câmbio

(câmbio livre, câmbio comercial, dentre outros), os quais apresentam diferentes taxas de câmbio. Por fim, o último mecanismo de proteção comercial seria o que envolve alterações das tarifas aduaneiras. Elevar as tarifas sobre os importados se constitui em um evidente mecanismo de proteção à indústria nacional, pois conduz a uma preferência pelos produtos locais. Este mecanismo foi utilizado, por exemplo, durante o governo de Juscelino Kubitschek (GREMAUD; DE SAES; TONETO JÚNIOR; 1997).

No tocante ao segundo grande instrumento aqui enunciado de política comercial adotado no Brasil ao longo da segunda metade do século XX (a política de promoção das exportações), parece haver, entre os pesquisadores da área, certa conformidade no entendimento de que a sua utilização foi responsável por mudanças significativas na estrutura da pauta exportadora do país. Segundo Baumann (2002, p. 105), “a economia brasileira foi por muitos anos uma referência de sucesso em termos de crescimento das exportações e diversificação da pauta de comércio. As décadas de 70 e 80 do século passado foram exemplares nesse sentido.”. Tal ideia é complementada por Veiga e Rios (2015, p.9), ao afirmarem que

o objetivo manifesto da política comercial montada a partir de meados dos anos 1960 foi aumentar e diversificar as exportações, sem alterar a estrutura de barreiras às importações, que constituíam elemento central da estratégia de desenvolvimento industrial.

Até os anos 1960¹⁶, o foco da política comercial no Brasil se voltava, quase que exclusivamente, para o processo de substituição de importações (ou seja, a preocupação central era a de proteger a indústria nacional da concorrência externa). Com isso, os instrumentos majoritariamente utilizados consistiam na “adoção de taxas múltiplas de câmbio, da imposição de tarifas e da lei de similares” (CARDOSO; 1980, p.241). Como decorrência, o setor exportador era duplamente “penalizado”, pois não recebia incentivos fiscais (como isenção dos pagamentos de impostos indiretos para os exportados) e os insumos importados, muitas vezes necessários para a produção destinada à exportação, eram encarecidos, devido à política de proteção (CARDOSO; 1980).

Porém, a partir da tomada do poder pelos militares em 1964, a relação entre Governo Federal e setor exportador muda, para melhor. A política comercial brasileira ao longo das décadas de 1970 e 1980 se caracterizou pela preocupação explícita com a diversificação da pauta exportadora e dos mercados externos, pela provisão de elevados incentivos fiscais ao setor exportador (isenção de impostos indiretos e criação de diferentes subsídios fiscais e

¹⁶ Até a década de 1960 a pauta exportadora brasileira apresentava enorme dependência de apenas dois produtos. O primeiro era o café e o segundo variando entre borracha, cacau e algodão. Os dois primeiros produtos representavam mais de 55% das exportações brasileiras durante as seis primeiras décadas do século passado. (GREMAUD; DE SAES; TONETO JÚNIOR; 1996).

creditícios) e por uma política de câmbio real administrado em função da balança comercial (BAUMANN; 2002). Segundo Baumann (2002), os incentivos às exportações de manufaturados no início da década de 1980 chegou a representar 2/3 do valor exportado pela economia brasileira, fato representativo de uma característica do apoio ao setor exportador da época, qual seja, o de concentrar os financiamentos em determinados setores e em poucas (e grandes) empresas. Tais iniciativas proporcionaram um duplo movimento nas exportações brasileiras: um crescimento do valor anual exportado e uma maior diversificação da pauta exportadora. Segundo Cardoso (1980, p.242), “Não só as exportações reais de manufaturados cresceram em média 16,85% ao ano entre 1964 e 1977, como a participação das exportações de manufaturas no total da receita das exportações aumentou de 6% em 1964 para 30% em 1977.”. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (1997) sintetizam os resultados desta mudança apresentando um índice de concentração de produtos primários na pauta exportadora brasileira: Na década de 1930, os produtos primários correspondiam a 68,1% da pauta, na de 1940 por 38,5%, na de 1950 por 62,4%, na de 1960 por 55,3%, na de 1970 por 32,8%, em 1980 por 15,6% e em 1990 por 12% (p. 324).

Este panorama de política comercial apresentado até aqui, qual seja, de uma forte proteção à concorrência de produtos externos (observada fortemente desde a década de 1930) e de promover as exportações brasileiras (ocorrida durante as décadas de 1960 e 1980), passou por alterações, de maior ou menor grau, ao longo dos anos de 1990. A década anterior foi caracterizada no plano econômico pelo fracasso dos diversos planos de combate à inflação, que crescia cada vez mais, por uma dívida externa crescente e por uma grave crise fiscal do governo. Um panorama da trágica trajetória perpassada pela economia brasileira nos anos 80 nos é a que segue:

Ao longo dessa década, os investimentos públicos e privados foram restritos à baixos patamares. A transição rumo a saídas em massa na conta de capital do balanço de pagamentos exigiu a geração de grandes excedentes comerciais. [...]. A estagnação de mercados internos, salários reais em encolhimento e taxas de inflação com tendência ascendente se tornaram regra (CANUTO; RABELO; SILVEIRA; 1997, p.40)

A economia na década de 1990 se inicia com um quadro similar ao observado na anterior. Concomitantemente a essa conjuntura, o país passou por importantes reformas institucionais e econômicas, de caráter liberalizante, que alteraram a configuração da ação do Estado na economia (gerando um “neo-ativismo” estatal¹⁷) e a própria estrutura industrial do

¹⁷ Para Motta Veiga (2002, p. 84), a partir de 1995 há uma crescente preocupação do Estado com a vulnerabilidade externa da economia, o que faz com que haja uma interrupção do acentuado processo de liberalização econômica presente desde o final da década de 1980. O Governo passa então a apoiar o aumento das exportações, utilizando-se de mecanismos de política industrial, atuação denominada pelo autor de “neo-ativismo” do Estado.

país. A notoriedade deste período (que vai do final dos anos 1980 e atravessa a década de 1990) na história econômica do país advém do fato de que as antigas práticas econômicas protecionistas e a outrora intensa política industrial foram parcialmente impactadas pela liberalização comercial e pelos programas de privatização levados a cabo pelos governos da época (VEIGA; RIOS; 2015) (CANUTO; RABELO; SILVEIRA; 1997). Tais alterações são entendidas, em parte, como consequências das dificuldades financeiras dos Governos da época, e devem ser inseridas em um movimento mundial de caráter liberalizante, que ocorreu em diversas economias latino americanas, por exemplo. À conjugação das medidas liberais recomendadas pelas instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial, dentre outras), e que foram praticadas, em maior ou menor grau, pelos diversos países latino americanos nesta época, dá-se o nome de Consenso de Washington.

São de duas naturezas as grandes alterações ocorridas na economia brasileira no período em questão: uma primeira, que envolveu as mudanças institucionais observadas na economia e uma segunda, de política econômica. Dentre as mudanças institucionais observadas, destacam-se a liberalização comercial e financeira nas relações com o exterior, e o programa de integração econômica com os países do Mercosul. Entre as mudanças de política econômica destacam-se a implementação do Plano Real e os programas de privatizações (CANUTO; RABELO; SILVEIRA; 1997).

No tocante às mudanças institucionais observadas, que aqui nos interessam mais, autores como Bauman (2002) entendem que elas foram resultado tanto de pressões por parte das agências multilaterais, que visavam reduzir o viés anti-comércio da economia brasileira como da própria lógica da necessidade da estabilização dos preços internos, a qual requeria maior presença da concorrência externa. O fato é que no início da década de 1990, foram abolidos diversos mecanismos de incentivos fiscais e financeiros às exportações (cuja maior expressão é a extinção da Cacex, em 1990, que era a agência executora da política de promoção às exportações) e extintos uma ampla gama de barreiras tarifárias e não-tarifárias para importação (CANUTO; RABELO; SILVEIRA; 1997) (BAUMANN; 2002).

É entendido que o impacto mais relevante decorrente do movimento de abertura comercial se relacionou à maior concorrência, imposta pelas empresas estrangeiras, enfrentada pelos produtores nacionais no mercado brasileiro, o que resultou em um necessário aumento da eficiência por parte dos produtores nacionais, ocasionando aumentos de produtividade expressivos ao longo da década (VEIGA; 2002). De fato, conforme relata Veiga,

É indiscutível o papel central da liberalização comercial como fator condicionante da evolução por que passou a indústria brasileira nos anos 90. Ela contribuiu, de forma direta, para moldar um ambiente de negócios caracterizado por um grau de

contestabilidade dos mercados muito superior àquele vigente nas décadas anteriores, tornando a busca de aumentos de produtividade e competitividade um objetivo central das estratégias empresariais.

Tal panorama, no entanto, não implicou em uma ausência da atuação estatal, uma vez que em 1990 foram criados o Proex e o Finamex e, a partir 1995, quando há uma retomada do desejo governamental de incentivar as exportações (VEIGA; 2002), aumenta-se o crédito para o setor exportador e reduz-se a incidência tributária e a carga burocrática sobre as vendas externas (VEIGA; 2002). Autores, como Veiga, entendem que o que se verificou foi uma nova relação entre Estado e política de comércio exterior e industrial, denominada por ele de “neo-ativismo” estatal.

Outro importante acontecimento por qual passou o Brasil nesta época foi a sua inserção no Mercosul, aprofundando as relações comerciais com os países do bloco econômico, principalmente com a Argentina. Este processo está intimamente relacionado às extinções das barreiras comerciais citadas anteriormente, uma vez que a trajetória de maior liberalização comercial é um pressuposto para o bom funcionamento de um bloco econômico, tal como o Mercosul.

Tendo em vista todos estes acontecimentos, um panorama das mudanças ocorridas na trajetória da política comercial e industrial no período nos é apresentado por Veiga (2002, p.85), que diz que

[...] o que podemos afirmar é que o movimento da PICE (política industrial e de comércio exterior) a partir de 1985 é contraditório, que resistem a análises e leituras simplificadoras. É possível afirmar que o Brasil nunca abandonou sua forte tradição de política industrial, apenas passando a incluir, em doses cautelosas, a competição externa via importações. Além disso, políticas horizontais – apoio à exportação e a pequenas empresas e financiamento ao investimento produtivo – ganharam peso relativamente às políticas de corte marcadamente setorial, as quais, todavia, continuaram existindo.

Através desta retrospectiva da utilização da política de comércio exterior em diferentes períodos econômicos no Brasil, é possível fazermos algumas ponderações finais.

Durante os governos militares, havia clara orientação em se diversificar a estrutura da pauta exportadora. Tal resultado foi atingido através de grandes transferências reais de recursos a um pequeno grupo de grandes empresas brasileiras exportadoras, produtoras de bens com elevada relação capital/trabalho.

Durante a década de 1990, por outro lado, o próprio processo de liberalização comercial passou a ser utilizado como instrumento de política comercial, uma vez que a maior competição imposta aos produtores nacionais importava a estes melhores técnicas produtivas (VEIGA; 2002). Conforme afirma Baumann (2002), havia uma percepção (ou *discurso*) durante boa parte dos

anos 90 de que mais eficientes do que uma intervenção ativa do Estado no setor exportador, como em épocas anteriores, seriam os ganhos de produtividade advindos da abertura comercial. Porém, a este movimento de abertura comercial, somaram-se outros componentes, tais como uma política de juros elevados e câmbio valorizado. Todos estes fatores contribuíram para uma perda de competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo (BAUMANN; 2002). O reflexo dessa perda de competitividade é apresentado por Veiga (2002, p.90), que diz:

No plano setorial, o desempenho da década de 90 trouxe, até quase o seu final, escassas novidades: de fato, a característica mais notável do período envolveu o esgotamento do processo de transformação estrutural da pauta exportadora, iniciado no final da década de 60, e explicitado pela crescente participação dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras. Durante a década de 90, pareceu esgotar-se o dinamismo dos setores emergentes da década de 80, sem que outros setores apresentassem desempenho que permita identificar novos “polos de dinamismo”.

Este panorama de alterações de política comercial da década de 1990 e da quebra de uma trajetória de diversificação da pauta exportadora é o que precede o período que é o foco do estudo no presente trabalho. Nas próximas subseções, procuramos criar subsídios para avaliar o desempenho (observado, puramente, através dos desembolsos da linha de crédito) da linha do BNDES destinada a apoiar as exportações de empresas brasileiras. O primeiro subsídio se constitui na apresentação de interpretações de estudiosos (estes principalmente da área de relações internacionais) sobre os movimentos recentes observados nas relações externas do Brasil. Uma vez que a dimensão do *comércio* é de grande relevância na ampla dimensão que envolve as relações exteriores de um país, a ligação pretendida através deste primeiro subsídio é válida. O segundo, se constitui na análise dos documentos públicos (PITCE, PDP e PBM) que englobavam a intenção do governo para a sua inserção nos fluxos internacionais de comércio. A isso tudo adiciona-se o fato de a linha do BNDES se constituir um dos principais instrumentos financiadores das exportações das empresas brasileiras, e que certamente envolve em sua operacionalização um componente de *estratégia* importante. Os objetivos são simples: avaliar se o governo agiu no sentido de concretizar sua retórica de mudança nos fluxos internacionais de comércio e verificar se as leituras feitas por pesquisadores da área de relações internacionais sobre o Brasil recente encontra correspondência na ação pública que financia um componente tão importante na dimensão das relações exteriores de um país, a saber, seus bens e serviços exportados.

3.1 O BRASIL E A SUA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL

O termo “cooperação sul-sul” se refere às relações (diplomáticas, comerciais, culturais, dentre outras) entre dois ou mais países não *plenamente* desenvolvidos, ou seja, são os

intercâmbios que envolvem, basicamente, os países latino-americanos, africanos e asiáticos. Certos pesquisadores da área identificam neste fenômeno características desejáveis na relação entre países, uma vez que há maior grau de autonomia para os países participantes destas relações, pois não há (ao menos na mesma medida frequência observada nas relações Norte-Sul), um acentuado poder de *coerção* do país relativamente mais poderoso no que será acordado. Segundo Ramanzini Jr., Mariano e Almeida (2015, p. 16),

O significado da cooperação Sul-Sul é controverso, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista acadêmico. O seu objetivo, a periodização histórica do seu surgimento, a sua funcionalidade e os atores constitutivos são questões que se apresentam no debate. [...]. O termo envolve a caracterização, a cooperação ou a relação entre países que têm desafios sociais, políticos e econômicos mais ou menos similares, além de trajetórias históricas de passados coloniais e de exploração. A noção é utilizada de modo relacional, a fim de diferenciar os países em desenvolvimento, do Sul, dos países desenvolvidos do Norte.

Este não é um fenômeno recente, não sendo próprio do atual processo de acelerada globalização comercial e financeira, observado a partir da década de 1990, uma vez que já tinha se manifestado, de forma expressiva, ao menos desde a década de 1950, “sendo a Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955 um marco relevante, a cooperação Sul-Sul tinha uma dimensão de resistência à forma como o mundo estava organizado” (RAMANZINI JR.; AYERBE; 2015, p.7). Da mesma forma, a ocorrência de relações que podem ser caracterizadas como “Sul-Sul” no âmbito externo brasileiro não é algo novo. No entanto, este movimento na política externa do país assumiu outra dimensão, principalmente a partir dos anos 2000, em decorrência “das novas condições do sistema internacional e das modificações políticas internas [brasileiras]”. (RAMANZINI JR.; MARIANO; DE ALMEIDA; 2015, p. 13).

Cervo (2008), utiliza uma análise *paradigmática* para apresentar as alterações nas relações internacionais do Brasil ao longo da história. Segundo o autor, é um método que procura “desempenhar a superior função de organizar a matéria que é objeto de observação” e que “restringe-se à função de dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio do conceito, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana” (CERVO; 2008, p. 65). A análise paradigmática sobre as relações exteriores do Brasil engloba três pressupostos, essenciais para a aplicabilidade do conceito no âmbito das relações exteriores do país: um primeiro, que se relaciona à “ideia de nação que o povo – ou seus dirigentes – faz de si mesmo e a visão que projeta do mundo, bem como o modo como percebe a relação entre esses dois elementos”; um segundo, que envolve a “leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais”; e um terceiro pressuposto, que abrange a elaboração política, envolvendo o modo de “relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão”

(CERVO; 2008, p.65-66). Com estes pressupostos, o autor dividiu, temporalmente, a análise das relações exteriores do Brasil em 4 paradigmas, sendo três os aqui apresentados: de 1930 – 1989 predominou o paradigma *desenvolvimentista*, de 1990 – 2002 o paradigma *normal* (ou neoliberal) e de 2003 em diante o paradigma *logístico*.

O período 1930-1989 foi assim inserido na metodologia paradigmática de Cervo pela compreensão do autor de que neste período regeu uma lógica que mesclou um componente ideológico e outro político, tendo as seguintes características: presença de uma ideologia desenvolvimentista e de uma variável política que “volta-se para a superação da assimetria capitalista pela promoção do desenvolvimento” (CERVO; 2008, p. 73). A mudança paradigmática em 1930 teria sido um movimento latino-americano, que buscou através de nova diplomacia “transitar da subserviência à autonomia decisória” e de “promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade”. A inserção internacional a partir de 1930 passa a englobar três novas noções, quais sejam: “realizar interesses de uma sociedade complexa; conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; e prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa e política de comércio exterior flexível” (CERVO; 2008, p.72). Neste período, diferentemente do observado no anterior, há um maior nível de complexidade dos interesses nacionais (autoridade políticas e econômicas, profissionais liberais, intelectuais, dentre outros), o que “deixa para trás o conceito de sociedade simples, composta de apenas dois estratos, que comandavam as decisões de liberais-conservadores no passado” (CERVO; 2008, p.74). Com isso “implementa-se, portanto, o conceito de interesse nacional múltiplo, cabendo à diplomacia nas relações exteriores, e tendo em mente o superior destino da nação, equacionar a soma de interesses segmentados, cujas exigências, por vezes, colidem.” (CERVO; 2008, p. 74). Paralelamente a esta nova realidade, a mudança central observada pelo autor neste período, em relação ao anterior, é uma mudança no vetor da política exterior: enquanto no período anterior à 1930 regia o vetor da abertura do mercado, de 1930 até 1989 estabeleceu-se um vetor “solicitado externamente pelo conservadorismo liberal e internamente pela ruptura a produzir sobre o atraso histórico”, tendo por objetivo a busca do desenvolvimento (CERVO; 2008, p. 74). O autor utiliza a sua análise paradigmática com um forte viés diplomático (ou seja, confere bastante importância nas suas observações às atividades específicas dos ministros de relações exteriores, explanando seus princípios, ideias e movimentos), ao mesmo tempo que ressalta a relevância que a dimensão comercial de longo prazo recebeu no período pelos dirigentes nacionais e diplomatas brasileiros. Além de a política externa ter-se destinado a trazer os insumos necessários para o processo de substituição de importações, a política de comércio exterior

inovou conceitualmente [...]e transitou, já na década de 1960, da substituição de importações à substituição de exportações. Essa mudança era parte do desenvolvimento, pensava a diplomacia, porquanto um país atrasado não acede à condição de país avançado sem superar a fase de exportações primárias e importações industriais e poder competir nos mercados globais de produtos manufaturados. (CERVO; 2008, p.75)

Vê-se no trecho acima, que se passou a englobar na *estratégia* desenvolvimentista, a partir da década de 1960, um processo de substituições de exportações, pois entendeu-se, como já exposto na passagem do texto acima, a ideia de que a pauta exportadora se constitui em importante elemento do processo de desenvolvimento nacional. Cervo ressalta o aspecto da diplomacia comercial neste processo, embora, como já visto, tenha havido concomitantemente uma forte política de incentivos creditícios para o setor exportador, principalmente para o de manufaturados. Se observa aqui, portanto, a importância da complementariedade de políticas (diplomática, creditícia, dentre outras) para a significativa alteração da estrutura dos exportados brasileiros nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

Segundo o autor, os anos de 1930 e 1990 constituem-se em “símbolos de ruptura paradigmática das relações internacionais do Brasil, em movimento contrário” (CERVO; 2008, p.76). O panorama descrito anteriormente, portanto, muda a partir de 1990, dando início a um novo paradigma, denominado por Cervo de paradigma Normal. Nesta década, segundo o autor, uma grande leva de presidentes neoliberais se elegeram na América Latina, e uma série de economistas monetaristas assumiram posições de destaque nos governos. Inicia-se, então, um período onde o monetarismo triunfa sobre o estruturalismo, no campo das ideias e na prática (CERVO; 2008; 2008). A estratégia pública não mais se volta ao desenvolvimento com expansão industrial, através de iniciativas do Estado, mas passa a ser a de “prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado a função de prover tudo o mais, sobretudo o próprio desenvolvimento” (CERVO; 2008, p.77). No plano das relações exteriores dos países latino-americanos, passou a imperar uma lógica de que estes deveriam “seguir as instruções do centro capitalista”, o que, na prática, deve ser entendido como abertura comercial, privatizações de empresas estatais e mudanças institucionais de caráter liberal (CERVO; 2008, p.78). É justamente neste contexto que é desmantelado o outrora ativo sistema público de apoio às exportações brasileiras: tal iniciativa vai ao encontro do interesse das economias centrais, uma vez que suas empresas poderão usufruir de um ambiente mais “tranquilo” no acirrado mercado internacional de bens e serviços. Por mais que tenham sido criados outros mecanismos (como o Finamex no BNDES e o Proex), estes não seguiram o modelo de atuação do antigo sistema, se caracterizando, possivelmente, como um complexo de sustentação da atividade exportadora (esta que, sem ele, ficaria seriamente comprometida). De

forma simultânea a estes grandes movimentos, há neste período uma intensificação da “atividade discursiva em torno das relações Sul-Sul, diante de um sistema internacional que não dava indícios de fornecer condições apropriadas para o desenvolvimento nacional” (RAMANZINI JR.; MARIANO; DE ALMEIDA; 2015, p. 30-31).

A integração regional, particularmente com a Argentina, ganha força a partir da década de 1990. Tal fato pode ser entendido como contraditório, pois “a cooperação Sul-Sul assumia papel importante no estabelecimento de uma estratégia de resistência às dificuldades da época, apesar da crescente deterioração das condições para sua operacionalização” (RAMANZINI JR.; MARIANO; DE ALMEIDA; 2015, p. 31), pois estes empecilhos decorriam sobretudo do receituário liberal do Consenso de Washington. Em suma, ocorreu nos países do Sul um processo de despolitização de suas agendas internacionais, sofrendo “graves pressões das estratégias de condicionalidade política colocadas em prática pelas instituições financeiras internacionais” (MILANI; DUARTE; 2015, p.52).

Para o presente trabalho, uma ideia que merece ser destacada no momento histórico aludido, e que será melhor desenvolvida posteriormente, é que este movimento em direção às aplicações do novo paradigma elaborado por Cervo (o Normal, da década de 1990) resultaria, em consonância ao ideário dos governos brasileiros da época, em uma série de ocorrências no âmbito externo que foram, de certo modo, *aceitas*. Tais ocorrências são, dentre outras, maiores dependências financeiras, empresarial e tecnológica em relação ao exterior, uma vez que diversos centros de pesquisa e inovação foram fechados (CERVO; 2008, p. 82) e o fim da diversificação da pauta exportadora. Mesmo que aqui não se apresentem dados estatísticos que comprovem a relação entre o fim do antigo modelo de promoção às exportações no final da década de 1980 e o processo de reprimarização da pauta, assume-se neste trabalho a existência da mesma. Este mesmo raciocínio serve para o período anterior (o do paradigma desenvolvimentista), no qualbo processo de substituição das exportações foi resultado de uma complexa estrutura pública (diplomática, de incentivos creditícios, dentre outros componentes) moldada para tal.

A partir de 2003, para uma ampla gama de autores (CERVO; 2008) (MILANI; DUARTE, R.; 2015), há uma nova inflexão no tocante aos objetivos e desempenho da política externa brasileira, que “tem sido caracterizada pelo adensamento quantitativo e qualitativo das relações exteriores e das estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento” (MILANI; DUARTE; 2015, p. 54). Este período é denominado por Cervo (2008) de Paradigma Logístico, e é entendido pelo pesquisador como uma “mescla” dos paradigmas Desenvolvimentista e Normal (pois aceitam operar dentro do sistema liberal ocidental e, ao

mesmo tempo, ideias de caráter desenvolvimentista voltam à cena no plano interno da economia) (CERVO; 2008, p.83). A base do seu surgimento se divide em três fatores: os maus resultados das experiências neoliberais da década anterior (evidenciado, segundo o autor, pelo gigantesco número de pobres na América Latina no início do novo milênio); a percepção por parte dos dirigentes brasileiros de que o receituário liberal defendido pelas economias centrais não era posto em prática nem mesmo por estas; e, por fim, a continuação do pensamento crítico no Brasil e em toda América Latina. (CERVO; 2008).

Neste novo contexto a dimensão externa da economia ganha força, recuperando autonomia decisória e passa a possuir, como sentido final, “a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas” (CERVO; 2008, p. 86), uma vez que havia a percepção de que os interesses dos países do Sul vinham sendo dificultados sob o cenário observado na década de 1990 (RAMANZINI JR.; MARIANO; DE ALMEIDA; 2015, p.35). Houve, a partir de 2003, inflexões de maior ou menor grau no tocante à política externa brasileira, mas, fundamentalmente, o que ocorreu foi que a cooperação Sul-Sul ganhou novo patamar (DESIDERÁ NETO; 2015), tendo relevância a formações de coalizões internacionais para “coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global” (DESIDERÁ NETO; 2015, p.111). Para os autores aqui citados (cujas visões são partilhadas por grande parte dos analistas da inserção internacional brasileira), portanto, a grande alteração observada a partir de 2003 no tocante à dimensão externa do Brasil, foi que o Estado brasileiro, a partir de uma certa lógica de atuação (usando como *meio* a cooperação Sul-Sul) (DESIDERÁ NETO; 2015, p.112), procurou alçar o país a uma mais elevada posição externa, deixando de ser um “esmoleiro internacional” (DESIDERÁ NETO; 2015, p.86) e reduzindo a sua vulnerabilidade externa, proporcionando as bases para o processo de desenvolvimento anunciado. Para estes pesquisadores, os dois grandes movimentos observados no âmbito externo no período que se inicia em 2003 foram a internacionalização econômica das empresas nacionais e a opção por privilegiar relações com os países emergentes (juntamente com resultados internos da economia), movimento que contribuiu para “alterar o perfil do país e projetá-lo no sistema internacional como potência emergente e ator global” (DESIDERÁ NETO; 2015, p.112).

O que se depreende destas análises, portanto, é que tem início em 2003 um período diferente no âmbito da política econômica internacional brasileira, em que os governantes de então através de algumas iniciativas tomadas visaram transformar a inserção externa brasileira, passando a um “status” mais elevado. Veremos, na próxima subseção, como a dimensão do comércio internacional esteve inserida nos planos industriais e de comércio exterior formulados

na época. Com isso, busca-se compreender melhor a importância conferida pelos Governos à dimensão externa da economia.

3.2 O A DIMENSÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NAS FORMULAÇÕES DOS PLANOS PITCE, PDP E PBM

Diversas economias, tais como as do leste-asiático, apostaram no comércio externo como principal motor do crescimento (estratégia denominada, na linguagem econômica, de *export-led growth strategy*). Por outro lado, há relativo consenso entre os economistas de que os governos brasileiros empossados no período histórico estudado no presente trabalho (2003 – 2014) não viam as exportações como o *principal* motor do crescimento da economia brasileira. Estes governos apostaram, principalmente, na grande dimensão potencial do mercado doméstico como principal fomentador do crescimento econômico, lançando mão de políticas de transferência de rendas para a população mais pobre, expansão dos instrumentos de crédito popular e uma ativa política de valorização do salário mínimo enquanto ocuparam o poder (SINGER, 2012 ¹⁸apud VALDEZ; 2016).

No entanto, nas principais formulações sobre política industrial e comercial realizadas pelo Governo Federal no período, quais sejam, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com vigência entre 2004 e 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) 2008 a 2010 e o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 a 2014 continham passagens que demonstravam que o comércio exterior tinha relevância nos planos dos governos. Por mais amplos e deveras abstratos que estes planos de governo possam vir a ser, servem como indicativos para as amplas orientações dos governos nas diferentes áreas, indicando se o mesmo terá uma postura mais ativa ou ausente na economia. A seguir, apresentaremos, dentre outros aspectos, a importância destinada às exportações em cada um destes planos, para, após, fazermos um balanço dos principais elementos contidos nos mesmos. As referências utilizadas aqui são os documentos oficiais de cada uma das políticas.

As diretrizes da PITCE foram lançadas em 26 de novembro de 2003, no início de mandato do presidente Lula. No documento, a despeito da apresentação de que o governo recém empossado manteria a política macroeconômica do governo anterior, a qual foi “fundamental para a recuperação dos créditos internacionais para o setor público e privado” (ABDI, 2003, p.1), e ter permitido “a superação da grave crise do ano passado [2002], sem que a atividade

¹⁸ SINGER, A. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.280.

econômica tivesse caído como em outros países” (ABDI, 2003, p.1), há explícita preocupação com a retomada das taxas de investimento privado na economia. Para a concretização desse propósito o governo anunciou que se empenharia em fornecer três condições importantes, sem as quais a realização dos investimentos privados seria dificultada:

- a) Aprimoramento dos marcos regulatórios dos setores de infraestrutura, visando garantir instituições e políticas estáveis, estimulando o investimento privado (ABDI, 2003);
- b) Implementação de medidas voltadas a atingir a isonomia competitiva, sendo os exemplos dados no documento: desoneração das exportações, redução do custo do crédito, ações para redução do custo do investimento e desoneração gradual dos bens de capital (ABDI, 2003); e
- c) Implementação de políticas e instrumentos voltados ao aumento do volume de comércio exterior e à redução da razão entre a dívida externa e as exportações. Tal iniciativa impactaria positivamente a vulnerabilidade externa, vista como potencial restrição ao crescimento econômico do país (ABDI, 2003).

O foco da PITCE se direciona ao “aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações” (ABDI, 2003, p.2), sendo esta “a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.” Ao longo de todo o documento fica clara a ideia exposta de que, para haver a retomada das taxas de investimento na economia é necessário que o governo estimule o aumento da eficiência produtiva e ao comércio internacional, dois dos principais “vetores dinâmicos da atividade industrial” (ABDI, 2003, p.5).

A percepção de que a atividade exportadora do país deve contemplar, substancialmente, a comercialização de uma determinada natureza de produtos, fica explícita na seguinte passagem do documento:

Nos anos 90, apesar da modernização e do aumento da produtividade em vários setores industriais, o país não conseguiu ampliar sua base exportadora nem reverter a tendência de queda de participação no comércio internacional. Assim, o Brasil tem apresentado um desempenho externo aquém de suas potencialidades. Apresentamos taxa de crescimento de exportações menor do que a de vários países em desenvolvimento. [...]. Em razão disso, a participação do país no comércio internacional caiu, no período, de 1,39% para 0,79% do total. [...]. O Brasil comercia com uma importante diversidade de países, mas apenas 1.000 empresas respondem por 88% das exportações, num universo de mais de 4 milhões. Além disso, produtos de demanda externa de baixa dinâmica, baixo conteúdo tecnológico e com preços externos instáveis ainda têm peso significativo na pauta de exportações do país. (ABDI; 2003, p. 4-5)

Nota-se, portanto, preocupação com dois grandes pontos relativos ao setor exportador do país: baixo conteúdo tecnológico das exportações e uma elevada concentração do valor exportado em um pequeno número de empresas. A preocupação com o primeiro ponto justifica-se pela falta de dinamicidade da demanda externa por produtos de baixo valor agregado, preços externos instáveis e cadeia produtiva pouco desenvolvida. É ressaltado no documento que os produtos com maior conteúdo tecnológico (como os da química fina, exemplo exposto no texto) pertencem aos setores “que mais contribuem para a elevada concentração de déficits localizados na balança comercial” (ABDI; 2003, p.5), sendo este um fator com potencial restritivo ao crescimento elevado, uma vez que a ocorrência deste requer a mudança da estrutura produtiva de um país, a importação de produtos de maior valor agregado é um fenômeno imprescindível.

Adicionalmente há no documento a relação entre comércio exterior e as taxas de investimento externo direto (IED) na economia. Conforme consta no texto, uma vez que o comércio internacional vinha apresentando em sua composição crescentes trocas intrafirma, tendência mantida nos períodos posteriores, promover as suas exportações seria um importante meio para estas firmas investirem produtivamente nos países onde as trocas ocorrem.

Sobre a implementação das medidas para promover o desejado no tocante ao comércio exterior, há o entendimento de que é necessário conceber e executar políticas específicas para cada setor. Tal ação era vista como necessária para a efetividade da política, uma vez que os setores eram muito distintos entre si (com, por exemplo, intensidades de capital nos seus processos produtivos diferentes) e enfrentavam dificuldades específicas. O documento também ressaltava que “as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse.” (ABDI; 2003, p.10). As linhas de atuação da PITCE foram divididas em cinco frentes: 1º) Inovação e desenvolvimento tecnológico; 2º) Inserção externa; 3º) Modernização industrial; 4º) Capacidade e escala produtiva; e 5º) Opções estratégicas.

A frente de atuação que abarca a inserção externa será a única aqui apresentada, por se constituir em elemento importante para o presente trabalho. A frente pretendia as seguintes ações:

- a) Apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária;
- b) Promoção comercial e prospecção de mercados;
- c) Estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização;
- d) Apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e

- e) Apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.

Não há o detalhamento de como se dará a operacionalização de cada uma dessas ações, o que dá a estas um caráter relativamente genérico. Há somente menção à importância de se promover a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias no caso da exportação dos produtos do agronegócio.

Apresentados os pontos relativos ao comércio exterior contidos no primeiro plano industrial e de comércio exterior, vamos nos voltar agora para a análise do segundo plano, a PDP. De forma similar ao plano anteriormente apresentado, a PDP também tem como principal temática o crescimento econômico do país (agora, no entanto, na *manutenção* do crescimento) (ABDI; 2008). A orientação fundamental da PDP é fornecer as condições para a sustentação das então elevadas taxas de crescimento da economia, sendo necessário para tal um “apoio amplo e firme à formação de capital e à inovação” (BRASIL; 2008, p.10). Para tanto, quatro “desafios” deveriam ser enfrentados:

- a) Ampliar a capacidade de oferta industrial, para conseguir suprir a demanda em expansão, evitando, assim, pressões inflacionárias (ABDI; 2008);
- b) Preservar a “robustez” do balanço de pagamentos, para que este não se constituísse em uma restrição ao crescimento. Para isso, seria necessário “sustentar uma taxa elevada de expansão das exportações, estimulando os setores que já apresentam bom desempenho e buscando uma maior diversificação da pauta exportadora [...]” (ABDI; 2008, p.9);
- c) Elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, “condição indispensável para agregar valor aos produtos nacionais, ampliar a competitividade das empresas no mercado doméstico e fortalecer a inserção externa do País.” (ABDI; 2008, p.9);
- d) Realizar “iniciativas voltadas ao desenvolvimento de sistemas empresariais de maior porte, que tenham escala e governança compatíveis das grandes corporações internacionais para investimento em capacidade produtiva e inovação.” (ABDI; 2008, p.9).

Observa-se aqui, novamente, a preocupação com o setor externo, tendo relevância a diversificação da pauta exportadora e o volume exportado. Nota-se também a ideia de criação de grandes empresas nacionais, explicitada na quarta diretriz.

A PDP, diferentemente da PITCE, estabeleceu macro metas quantitativas para determinadas áreas, que foram: aumento da formação bruta de capital fixo; aumento do dispêndio privado com P&D; ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio internacional; e a ampliação da atividade exportadora das Micro e Pequenas Empresas

(ABDI; 2008). A integração produtiva com a América Latina e Caribe, com foco principal no Mercosul, é um “destaque estratégico” da política, “por sua importância para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo” (ABDI; 2008, p.14).

Para a realização dos objetivos da PDP, o documento estabelece cinco estratégias distintas: uma primeira, relacionada à liderança mundial das empresas brasileiras, que procura tornar ou manter empresas nacionais como principais *players* mundiais em suas áreas de atuação; uma segunda, que procura proporcionar ganhos de novos mercados mundiais para as empresas brasileiras, as mantendo ou inserindo em um sistema produtivo entre os principais exportadores mundiais; uma terceira, que focaliza a atenção em setores de alta densidade tecnológica, “combinando-se uma participação significativa nos fluxos de comércio internacional com a preservação de posição relevante no mercado doméstico” (ABDI; 2008, p.17); a quarta estratégia relaciona-se à diferenciação da produção das empresas brasileiras, visando estabelecer-las como possuidoras de uma “imagem única e exclusiva” (ABDI; 2008, p.17) no mercado mundial; e, por fim, a quinta procura proporcionar um maior acesso da população brasileira a bens e serviços básicos.

Os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para a realização das macro metas da PDP envolvem quatro categorias: instrumentos de incentivo de crédito e financiamento, citando como exemplo o BNDES; poder de compra governamental (exemplo: compras da Petrobrás); instrumentos de regulação (regulação de preços); e apoio técnico (Inmetro: programas de certificação). Ressalta-se aqui a relevância destinada aos instrumentos creditícios (principalmente via utilização dos programas do BNDES) para atender às distintas áreas que se pretendia desenvolver.

Vemos, portanto, que em linhas gerais a PDP bastante se assemelha à PITCE. Não foram aqui apresentados os detalhes das duas políticas, pois não ficam claras na leitura as distinções específicas entre um plano e outro, por mais que existam. O que procurou-se apresentar foi que o sentido geral dos dois planos se direcionou a um mesmo caminho, o de promover as condições para um desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Apresenta-se agora o terceiro plano, intitulado de Plano Brasil Maior, para posteriormente interpretarmos as linhas gerais dos três planos elaborados no período.

O PBM apresenta uma série de medidas que visam estimular o investimento e a competitividade da indústria nacional, expondo ações orientadas a desonerar os investimentos e as exportações, promover o crescimento das micro e pequenas empresas, fortalecer a defesa comercial, aperfeiçoar os mecanismos de financiamento e garantias às exportações, dentre outros (ABDI; 2011). Há a percepção no documento de que “os fundamentos e o desempenho

da economia brasileira evidenciam que o desafio de conduzir o país a um novo patamar de crescimento sustentável foi bem-sucedido” (ABDI; 2011, p.9), sendo importante fortalecer as bases para manter o crescimento no longo prazo.

As orientações estratégicas que norteiam as ações do PBM são: promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico; criação e fortalecimento de competências críticas da economia nacional; ampliação dos mercados interno e externo das empresas brasileiras; e garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (ABDI; 2011). O plano via o contexto bastante promissor para lançar as bases de um desenvolvimento sustentável, uma vez que diversos indicadores econômicos (mercado consumidor dinâmico, mercado das commodities mundial favorável, dentre outros) tinham bom desempenho. Entendia-se, porém, que alguns desafios deveriam ser superados, quais sejam: intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; combater as incertezas do cenário internacional; enfrentar o acirramento da concorrência internacional, nos mercados externo e doméstico; acelerar o investimento em infraestrutura física; e impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior.

O PBM, tal como os outros dois planos apresentados anteriormente, estabelece algumas diretrizes de atuação, dividindo-as em dois grandes grupos, as estruturantes e as sistêmicas. As diretrizes estruturantes visam basicamente à melhoria da eficiência produtiva, procurando: fortalecer as cadeias produtivas; prover novas competências tecnológicas e de negócios; prover cadeias de suprimento em energias; diversificar as exportações e a internacionalização das empresas; e, por fim, providenciar maiores competências na economia do conhecimento natural. A quarta diretriz, da diversificação das exportações e da promoção da internacionalização das empresas nacionais, tinha foco nos seguintes objetivos: promover a exportação de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira, intensivos em tecnologia; aprofundar a internacionalização de empresas líderes com capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias; e ajudar a estabelecer no Brasil empresas estrangeiras com pesquisa avançada em P&D, promovendo a adoção de melhores práticas produtivas no país (ABDI; 2011).

O plano, bem como o anterior, também trabalha com a perspectiva de metas para determinadas áreas. Estabelece metas para a proporção do investimento em relação ao PIB, fortalecimento das MPME, dentre várias outras. No tocante ao comércio exterior, a seguinte meta é estabelecida: “diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional para 1,6% em 2014 (em 2010, segundo o documento, era de 1,36%)” (ABDI; 2011, p.22).

Em suma, analisando os aspectos gerais dos três planos aqui apresentados, nota-se que diversas preocupações são uma constante ao longo do período em que os documentos foram formulados. A ideia básica dos planos é alterar o nível de produtividade da economia, ou seja, propõem iniciativas que procuram elevar o nível de produção, de qualidade, dentre outros aspectos da oferta brasileira. Investimentos em P&D, facilitações burocráticas, apoios técnicos e creditícios para áreas específicas, estão entre as iniciativas observadas nos três planos anunciados pelo Governo.

Outro aspecto bastante enfatizado na PITCE, na PDP e no PBM, foi a dimensão externa da economia como meio propulsor do desenvolvimento nacional. Nos três planos há forte ênfase em três aspectos neste âmbito: aumentar a participação do Brasil no total do comércio internacional, promover a internacionalização das empresas nacionais e diversificar a pauta exportadora nacional. Estes três fatores eram entendidos como essenciais tanto para diminuir a vulnerabilidade externa da economia como para prover ganhos de escala e de produtividade na nossa estrutura produtiva, através do aprendizado de novas técnicas de produção, por exemplo. Adiciona-se aqui que na formulação da PDP há especial direcionamento às relações com o Mercosul, e com a integração produtiva com a América Latina e Caribe. A integração com a África também é destacada. Aspectos sobre o fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas no cenário internacional também foram levantados na PDP e no PBM.

É conveniente, neste momento, tecer algumas relações entre a subseção anterior, que tratou da análise de pesquisadores sobre as mudanças *observadas* na economia externa brasileira no período pós 2003, e a presente seção, que abordou o *pretendido* e o *planejado* pelos governos da época. As análises expostas na subseção anterior demonstraram que a internacionalização produtiva das empresas nacionais e uma mais consistente relação com os países do Sul foram os dois principais marcos observados na relação econômica externa do país no período. Estes dois processos estão claramente expostos nos documentos de política industrial e de comércio exterior apresentados anteriormente, o que leva a deduzir que estes objetivos econômicos da área internacional foram alcançados pelo Governo (ou, ao menos, *reconhecidos* como tal por muitos analistas). No entanto, na análise dos pesquisadores, a dimensão do comércio exterior com, por exemplo, uma pauta exportadora mais diversificada, não foi citada por eles como “conquistada” pelos governos da época, embora tenham exposto que houve interesse público neste sentido, por ser um aspecto que se encaixa na estratégia de alteração da inserção internacional do país (de se tornar um *player* mundial importante). Este ponto também é visto nos planos anteriormente apresentados com bastante relevância. Tanto o aspecto de simplesmente promover as exportações, via instrumentos de crédito, mas também o

de proporcionar uma alteração na estrutura dos exportados brasileiros, em direção a uma pauta composta por produtos de maior valor agregado, foram dois fatores observados. O que ocorreu, no entanto, foi um processo de reprimarização da pauta exportadora no período, como adiante será apresentado.

Na próxima subseção se verá qual foi o papel atribuído ao BNDES neste grande contexto de grandes planejamentos e transformações na política econômica externa brasileira. Se verá que, de certo modo, a política de apoio à internacionalização produtiva das empresas, possibilitada pelos créditos do BNDES, resultou, conforme constatado nas análises dos pesquisadores na seção anterior, na concretização dos objetivos do Governo, ao passo que a desejada alteração estrutural na pauta exportadora (exportações que, em parte, também são possibilitadas pelo BNDES, que faz o papel de uma ECA, como visto anteriormente), não ocorreu. No próximo capítulo, se analisará o desempenho operacional da política do BNDES Exim que apoia as exportações brasileiras, procurando identificar suas principais características. Procura-se apresentar dados estatísticos para contribuir para a compreensão da não concretização da alteração pretendida da pauta exportadora brasileira.

3.3 O PAPEL DO BNDES EXIM NESTE CONTEXTO

Além da atuação do BNDES, o sistema público de apoio às exportações¹⁹ conta com o Proex Financiamento (criado em 1991) e o Proex Equalização²⁰ (existente desde 1979), operacionalizados pelo Banco do Brasil com recursos do Tesouro Nacional, e o Seguro de Crédito à Exportação²¹ (criado em 1979, com recursos do Fundo de Garantia à Exportação), para a cobertura de garantias prestadas pela União para riscos comerciais, políticos e extraordinários, operacionalizado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores (empresa contratada pela União para gerir o fundo). Observa-se, portanto, que há diferentes formas, além da concessão de crédito, para o apoio às exportações. A CAMEX (Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior), órgão vinculado à Presidência da República, é a

¹⁹ O apoio público para as exportações, além da concessão de crédito, conta com a provisão de garantias para os exportadores e com a equalização de juros, por exemplo.

²⁰ Neste instrumento a União assume parte dos encargos financeiros da empresa exportadora junto à instituição financeira prestadora do crédito, visando tornar seus encargos financeiros compatíveis com os de seus competidores internacionais.

²¹ Instrumento que serve para indenizar os exportadores brasileiros que não receberem os créditos concedidos ao cliente no exterior, seja por motivo comercial (não pagamento por falência ou mora) ou político (moratórias, guerras, entre outros).

esfera responsável por implementar e coordenar as grandes diretrizes de políticas de comércio exterior de bens e serviços do país.

A promoção das exportações e dos investimentos produtivos no exterior pelas empresas brasileiras envolve, portanto, uma série de instituições, públicas e privadas, que juntas formam um grande aparato institucional, de extrema importância para o processo de internacionalização econômica brasileira. Instituições públicas como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil) e as diversas associações de classe, como as Confederações e Federações da Indústria dos diversos estados brasileiros (PIMENTA JR.; 2015), são essenciais para a dinâmica exportadora e a internacionalização produtiva. A Apex Brasil, por exemplo, é uma entidade governamental que atua diretamente na promoção de produtos e serviços brasileiros no exterior, bem como meio de atração de investimentos estrangeiros para o Brasil (PIMENTA JR.; 2015). Auxilia o setor privado na forma de qualificação empresarial, apresentando estratégias para internacionalização e promovendo os negócios e as imagens das empresas. As Confederações e Federações da Indústria também ajudam a promover comercialmente as empresas brasileiras no exterior. A Confederação Nacional da Indústria, por exemplo, coordena a Rede Brasileira dos Centros Internacionais de Negócios, a qual integra as 27 Federações de Indústrias dos estados brasileiros, buscando, através de assessorias, capacitações, missões no exterior, encontros e ações de inteligência comercial, promover a internacionalização das empresas brasileiras (PIMENTA JR.; 2015). Há também instituições privadas neste grande complexo, como a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), que representa os interesses de seus associados nos processos de exportação e importação de mercadorias e serviços (AEB, 2017). À estas instituições, no entanto, não cabe o papel de formular as macro estratégias de formulação das exportações nacionais. O seu papel é realizar um trabalho de caráter mais micro operacional, proporcionando as condições para as empresas atendidas realizarem suas exportações. Portanto, não se assemelham à atribuição de uma ECA, em que o componente estratégico é fundamental.

O desempenho quantitativo das exportações brasileiras no período 2003 – 2014 apresentou bons resultados. As exportações cresceram em média 12,21% a.a. no período (sendo que de 2003 – 2008 a média de crescimento foi 22,14% a.a.). Muito deste resultado se explica pela favorável relação entre preços elevados e demanda aquecida pelas commodities exportadas pelo país. No entanto, em termos qualitativos, não se pode dizer que o resultado apresentou bom desempenho. Um critério classificatório das exportações e importações brasileiras é o que

divide os produtos segundo seu grau de elaboração em produtos básicos e industrializados, sendo este último grupo dividido em semimanufaturados e manufaturados²².

Tabela 4: Exportações totais e por fator agregado, 2003 – 2014, Brasil, em US\$ milhões.

Ano	Exportações totais FOB em milhões de US\$	Básicos	Industrializados				
			Manufaturados		Semimanufaturados		
2003	73.203	21.186	28,94%	39.764	54,32%	10.945	14,95%
2004	96.677	28.529	29,51%	53.137	54,96%	13.433	13,89%
2005	118.529	34.724	29,30%	65.361	55,14%	15.963	13,47%
2006	137.807	40.281	29,23%	75.023	54,44%	19.523	14,17%
2007	160.649	51.596	32,12%	83.943	52,25%	21.800	13,57%
2008	197.942	73.028	36,89%	92.683	46,82%	27.073	13,68%
2009	152.995	61.957	40,50%	67.349	44,02%	20.499	13,40%
2010	201.915	90.005	44,58%	79.563	39,40%	28.207	13,97%
2011	256.040	122.457	47,83%	92.291	36,05%	36.026	14,07%
2012	242.578	113.454	46,77%	90.707	37,39%	33.042	13,62%
2013	242.034	113.023	46,70%	92.945	38,40%	30.526	12,61%
2014	225.101	109.556	48,67%	80.211	35,63%	29.065	12,91%

Fonte dos dados brutos: MDIC (2017)

Observa-se que a participação média dos manufaturados diminuiu fortemente ao longo do período, ao passo que a participação dos produtos básicos aumentou. Diante desse panorama,

[...] as políticas comerciais de maneira geral, e em particular as políticas de financiamento à exportação adquirem um papel estratégico, principalmente para os produtos mais prejudicados com a taxa de câmbio desfavorável e com o reduzido dinamismo da demanda global, em especial dos países desenvolvidos. (GALETTI; HIRAKUTA; 2013, p. 496)

Dado este quadro geral, duas instituições têm destaque como promotoras do financiamento necessário para as empresas brasileiras exportarem e se internacionalizarem: o Banco do Brasil e o BNDES. O Banco do Brasil conta com as linhas Proex Financiamento e Proex Equalização (CATERMOL; CRUZ; 2017). A primeira modalidade opera com fundos do Tesouro Nacional, e se volta fundamentalmente ao apoio creditício para as micro, pequenas e médias empresas. O Proex Equalização, como o próprio nome indica, procura arcar com os custos dos empréstimos tomados pelas empresas exportadoras com suas respectivas instituições financeiras. O objetivo é tornar o financiamento obtido compatível com os juros internacionais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é a outra grande ferramenta pública de promoção às exportações e à internacionalização, constituindo um pilar central dentro do conjunto de mecanismos públicos. A instituição esteve presente na Coordenação

²² Esta metodologia foi elaborada pela antiga Carteira de Comércio Exterior (CACEX), e os critérios de separação dos produtos são: os produtos básicos são aqueles que guardam características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com baixo grau de elaboração. Exemplos comuns são os minérios e os produtos agrícolas. Os produtos industrializados são aqueles que sofreram transformações substantivas. Dentro destes, os semimanufaturados são aqueles que ainda não estão em sua forma definitiva de uso, quer final ou intermediário, pois deverão passar por outro processo produtivo para se transformarem em produto manufaturado. Exemplos de semimanufaturados são: açúcar refinado, óleo de soja refinado, produtos semimanufaturados de ferro/aço, dentre outros. (BRASIL)

Geral dos planos de indústria e de comércio exterior apresentados anteriormente, o que lhe confere importante papel de instituição planejadora, não sendo puramente uma financiadora de projetos. O BNDES Exim e o BNDESPAR são os dois mecanismos do banco que apoiam, respectivamente, as exportações e a participação acionária de empresas brasileiras no exterior. O BNDESPAR, investe em empresas através das seguintes modalidades: Investimento direto, em que o objetivo é destinar recursos a planos de negócios que envolvam processos inovadores; Fundos de investimento, voltados ao apoio de empresas nascentes, iniciantes ou em estágio de crescimento através de recursos do BNDESPAR; e, por fim, a modalidade Títulos de dívida corporativa, em que o BNDES apoia a emissão de títulos de dívida corporativa por meio da subscrição de debêntures simples e da aquisição de títulos emitidos por empresas de capital brasileiro (BRASIL, 2017). O BNDESPAR é o principal meio pelo qual as empresas brasileiras podem receber apoio para se internacionalizarem produtivamente. A linha apoiou a internacionalização de diversas empresas, tais como a Ambev, a Embraer, a Gerdau e a Vale (BNDES; 2017, p.136), estando por trás do financiamento de todo o recente processo de internacionalização econômica apresentado na subseção anterior, que fortaleceu as relações brasileiras com os países da América Latina e África, principalmente. Por este não ser o foco do presente trabalho, o tema não será aprofundado.

O BNDES Exim, financiador das exportações brasileiras, apoiou a atividade em mais de US\$ 96 bilhões desde sua criação em 1991 (BNDES; 2017, p.139), e procura “viabilizar condições de financiamento compatíveis com o mercado internacional para que as empresas brasileiras consigam exportar sem desvantagem em relação a seus competidores internacionais” (BNDES; 2017, p.139). Na formulação dos planos industriais e comerciais dos governos, a linha sempre se constituiu como principal meio financiador dos incentivos de crédito para a realização das exportações. Por possuir divisões dentro da linha com programas específicos de financiamentos (para determinados tipos de empresas, a depender do grau de inovação dos produtos e serviços com que trabalha, do porte, dentre outros critérios), sempre esteve presente nas formulações públicas que visassem atender a setores específicos. Desde a sua criação, em 1991, a linha apoiou mais de 1500 exportadores (dos quais 60% foram MPME), principalmente do setor de bens de capital (70% do valor desembolsado) (BNDES; 2017, p. 139). O detalhamento da linha, bem como seu histórico, são assuntos apresentados no próximo capítulo. Coube aqui apenas ressaltar a importância relativa do BNDES, tanto em valores desembolsados quanto na dimensão estratégica do governo no que tange às exportações e à internacionalização produtiva das empresas brasileiras.

4 ANÁLISE DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO BNDES EXIM: RESULTADOS E AVALIAÇÕES

No presente capítulo será apresentada a parte central do trabalho, qual seja, dos resultados e características dos desembolsos do BNDES Exim no período. Para tanto, está dividido em 4 seções. Uma primeira, que abordará um breve histórico da linha; uma segunda, que apresenta os resultados operacionais do BNDES Exim; a terceira procura mostrar o contexto geral da economia externa no qual atuou o BNDES; e por fim, a avaliação do desempenho da linha, na quarta seção.

4.1 O BNDES EXIM – BREVE HISTÓRICO

A atuação pública que busca promover as exportações nacionais conta com uma série de instrumentos, sendo o BNDES apenas um de seus componentes, como já comentado. A Câmara de Comércio Exterior (Camex) (composta pelos ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Casa Civil, Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura, Planejamento e Desenvolvimento Agrário) é o órgão responsável pela formulação das diretrizes do suporte público à promoção das exportações, balizando a atuação do BNDES e dos outros instrumentos públicos que apoiam as mesmas, como o Banco do Brasil. O BNDES-Exim se constitui na principal ferramenta pública concessora de crédito para a realização das exportações brasileiras.

O BNDES utiliza, conjuntamente com as fontes de recursos usuais do banco, o Proex Equalização e o Seguro de Crédito à Exportação em suas operações, sendo este último responsável por grande parte dos recursos destinados ao financiamento para serviços de engenharia na América Latina e na África, por exemplo. A fonte dos recursos utilizados pelo BNDES Exim Pós-embarque advém do FAT Cambial¹, criado em 1990. Já a modalidade Pré-embarque utiliza recursos em reais, das fontes de financiamento usuais do banco (como o FAT). Apresentado a estrutura geral do apoio público às exportações, vamos nos deter especificamente à atuação do BNDES e do seu desempenho no período 2003 – 2014, apresentando, primeiramente, um breve histórico da linha.

A reforma advinda da constituição Federal de 1988 pôs fim à uma série de instrumentos públicos de apoio ao setor exportador, dentre os quais o Finex, extinto em 1990. O início da

¹ “Pelo artigo 239 da Constituição Federal, os recursos do FAT são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES.”

década de 1990 também foi uma conjuntura marcada pela rápida abertura comercial, que extinguiu diversas barreiras tarifárias e não-tarifárias, acentuando a competição comercial de máquinas e equipamentos produzidos no exterior (TORRES; DE CARVALHO; TORRES FILHO; 1994). Diversos pesquisadores e estudiosos que estudaram o tema de apoio às exportações no Brasil (BAUMANN; 2002) (VEIGA; 2002) entendem que a década de 1990 foi um “divisor de águas” na trajetória de apoio público às exportações, pondo fim à política iniciada nos anos de 1960, que perdurou até o final da década de 1980, de promoção às exportações. O tema “promoção das exportações”, segundo estes pesquisadores, sairia de pauta, dando lugar ao discurso da estabilização econômica, a qual seria condição suficiente para promover taxas de crescimento elevadas para a economia. É neste contexto, de grandes mudanças institucionais no setor e de alterações na política macroeconômica, que surgem novas iniciativas de apoio às exportações brasileiras, a exemplo do Proex Financiamento, do Finamex e do Seguro de Crédito à Exportação. A linha de apoio às exportações de empresas nacionais do BNDES, portanto, teve início em 1990, através da FINAMEX (inserida na subsidiária FINAME do BNDES, responsável pelo financiamento de bens de capital), e procurou preencher parte da lacuna deixada pela extinção do Finex. O Proex Financiamento, gerido pelo Banco do Brasil, como já comentado, também foi regulamentado neste período, e juntamente com a atuação do BNDES, acabam por constituir, até os dias atuais, os dois principais mecanismos públicos de apoio às exportações brasileiras (CATERMOL; 2005).

A criação do Finamex ocorreu em três etapas (TORRES; DE CARVALHO; TORRES FILHO; 1994):

- 1ª) Implementação de linha de capital de giro (pré-embarque) para fabricação de bens de capital para exportação de empresas industriais de controle nacional (1990/91);
- 2ª) Lançamento da linha de financiamento à comercialização (pós-embarque) e extensão do pré-embarque a todos os fabricantes de máquinas e equipamentos (1992/93); e
- 3ª) Início do processo de reformulação dos produtos do Finamex, através do lançamento de uma linha de pós-embarque específica para países da América Latina como taxas de juros competitivas internacionalmente e maior flexibilização na exigência de garantias (1993/94).

No primeiro ano de operação, existia apenas a linha pré-embarque, a pós-embarque foi criada no ano seguinte. O foco dos desembolsos nos primeiros dois anos do pós-embarque eram operações de bens de capital para importadores na América Latina, que representaram 100% dos destinos em 1992 e 1993. Apenas no terceiro ano do pós-embarque ocorreram operações para um país de outro bloco (para os Estados Unidos). A linha FINAMEX se destinava somente

ao financiamento de bens de capital, definidos de acordo com as normas do FINAME, que só considera máquinas e equipamentos os bens diretamente envolvidos com o processo produtivo, estando excluídos, entre outros, os bens de consumo duráveis, como por exemplo os utilizados como matéria-prima para construção civil (FIANI; 1996).

O Finamex possuía as já comentadas duas linhas de desembolso, que permanecem no período analisado do BNDES Exim neste trabalho (2003 – 2014): pré-embarque, que se constitui no financiamento a capital de giro destinado à produção a ser exportada; e pós-embarque, linha de financiamento à compra de produtos brasileiros para exportação, na qual o banco adianta o pagamento ao exportador brasileiro, possibilitando a produção do bem a ser exportado, cabendo ao importador estrangeiro o futuro reembolso ao BNDES (FIANI; 1996).

O programa de apoio às exportações do BNDES passou por diversas transformações ao longo de seu período de atuação, que alteraram em diferentes graus de magnitude a operacionalização da linha. Não serão aqui apresentadas aqui todas as mudanças da linha, mas uma cabe ser destacada. Em 1997, ampliou-se o escopo dos bens passíveis de apoio para além dos bens de capital, passando-se a apoiar também serviços de engenharia e uma maior diversidade de produtos, tais como químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos. A isso veio acompanhada uma mudança de nome na linha, passando-se para o atual BNDES Exim. Com isso acabou o compromisso com o financiamento exclusivo aos bens de capital, passando-se a apoiar uma gama de bens mais extensa, característica que se manteve durante o período 2003 – 2014. No entanto manteve-se a estratégia de atuar em nichos onde a necessidade de financiamento de médio e longo prazo são mais relevantes. Atualmente os produtos passíveis de apoio no BNDES Exim dividem-se em quatro grupos², de acordo com a Circular nº 09/2017 do BNDES:

- Grupo 1: Bens de capital diversos, como máquinas domésticas e para a indústria, aparelhos mecânicos, conversores, tratores, veículos automóveis para fábricas, navios-pesca, dentro outros. Estão incluídos bens como câmeras fotográficas, fibras ópticas, instrumentos de medicina, dentre outros.
- Grupo 2: Produtos de menor valor agregado, como produtos de origem animal, plantas e floricultura, frutas e derivados, café, óleos diversos, açúcares, bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres, pedras (mármore, granito, quartzo, dentre outros), couros e peles, borrachas, tecidos e vestuário, entre outros. Neste grupo estão incluídos também

² Esta divisão objetiva, antes de tudo, sistematizar o sistema de provisão de crédito do Banco. Não divide os produtos de acordo com o seu grau de conteúdo tecnológico ou utilidade.

produtos mais elaborados, como os farmacêuticos e produtos diversos das indústrias químicas.

- Grupo 3: Carnes e miudezas, comestíveis, pólvoras e explosivos, artigos de pirotecnia, materiais inflamáveis, automóveis de passageiros, veículos de combate à incêndios, carros blindados para combate, motocicletas, navios de guerra, miras telescópicas para armas.
- Grupo 4: Serviços (de construção, arquitetura, engenharia, mineração, dentre outros).

Como comentado anteriormente, diversas modificações foram observadas no apoio do Banco para o apoio às exportações, como a criação de diferentes produtos dentro das modalidades pré-embarque e pós-embarque, que destinam-se a atender nichos específicos. Na modalidade pré-embarque cita-se as modalidades Empresa Âncora e Empresa Inovadora, enquanto na pós-embarque cita-se as modalidades pós-embarque bens, pós-embarque serviços, pós-embarque aeronaves e BNDES Exim Automático. Não se adentrará especificamente nas características de cada um, uma vez não ser necessário para a profundidade e objetivo da presente pesquisa.

Conforme visto anteriormente, o emprego de instrumentos públicos de promoção às exportações das empresas de seus países é uma prática amplamente utilizada mundialmente, uma vez que o ambiente externo apresenta particularidades que justificam tal ação. Na próxima subseção serão apresentadas as estatísticas operacionais da linha de apoio às exportações do BNDES no período 2003 - 2014 para, na seção subsequente, a partir da análise das estatísticas observadas, procurar identificar se houve ou não uma estratégia adotada. Caso se conclua por sua existência, esta será analisada à luz dos objetivos da inserção internacional do governo no período analisado. Na constatação de sua ausência, o papel do BNDES se restringiria ao de sustentador do sistema exportador das empresas brasileiras, ficando em segundo plano o de banco estratégico de desenvolvimento no tocante à inserção comercial internacional do país.

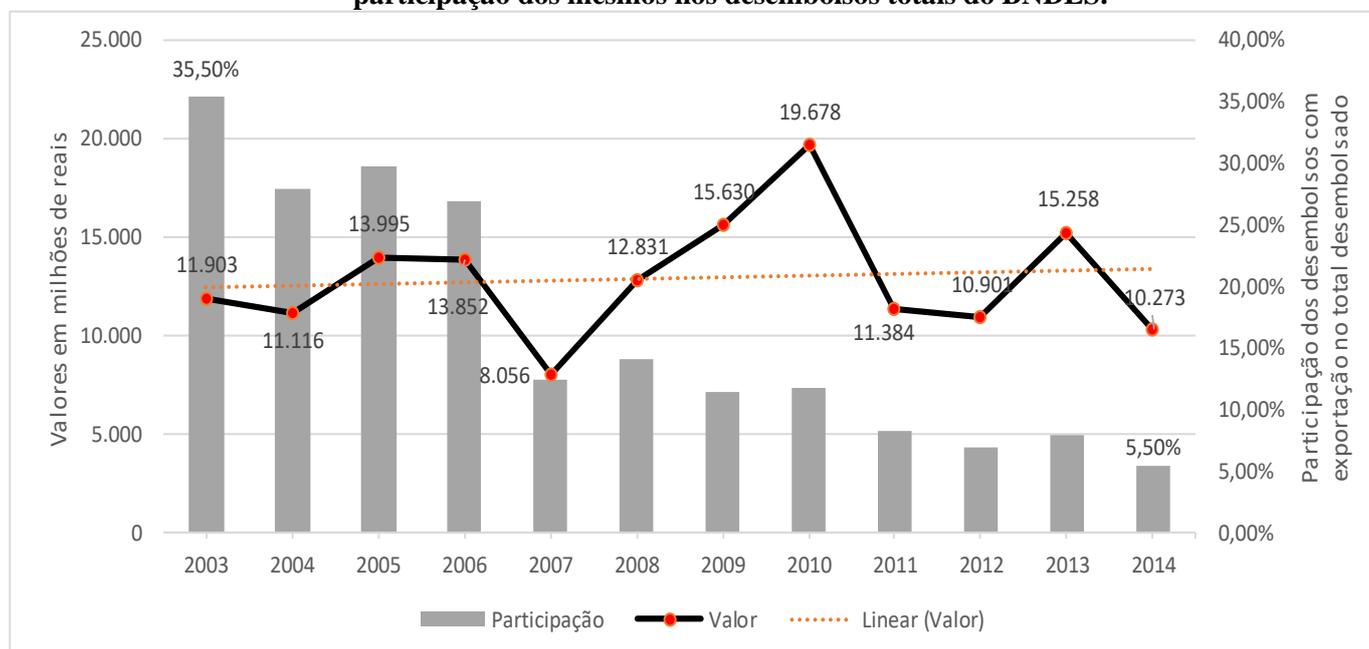
4.2. ESTATÍSTICAS OPERACIONAIS (2003 – 2014)

Nesta seção serão demonstrados os resultados operacionais da linha de apoio à exportação de empresas brasileiras empreendidas no âmbito do BNDES Exim, no período 2003 – 2014, dando especial atenção para os seguintes aspectos: valor desembolsado, setores

apoiados, local de destino das exportações e porte das empresas atendidas³. Através da análise dos dados pretende-se apontar as principais características da linha no período analisado, buscando-se caracterizá-la, principalmente, de acordo com o perfil dos produtos e serviços exportados através do apoio do Banco e os destinos dos parceiros comerciais do país, procurando identificar se houve inclinação nas relações com determinados grupos de países.

No início dos anos 2000, o BNDES Exim era uma das modalidades com maior participação no total desembolsado pelo Banco (em 2003, foi a linha com maior participação relativa, recebendo 35,50% do total desembolsado pelo banco, logo acima do Finem, que representou 27,5%). Com o decorrer dos anos, tal participação foi diminuindo, a despeito da tendência de constância dos gastos destinados ao apoio às exportações. Isso explica-se pelo fato dos desembolsos totais do BNDES terem crescido a taxas bastante elevadas, sendo que em 2003 estes foram da ordem de R\$ 33.534 milhões e em 2014 R\$ 187.837 milhões.

Gráfico 2 – Desembolsos do BNDES Exim, em milhões de Reais, no período 2003 – 2014 e a participação dos mesmos nos desembolsos totais do BNDES.



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

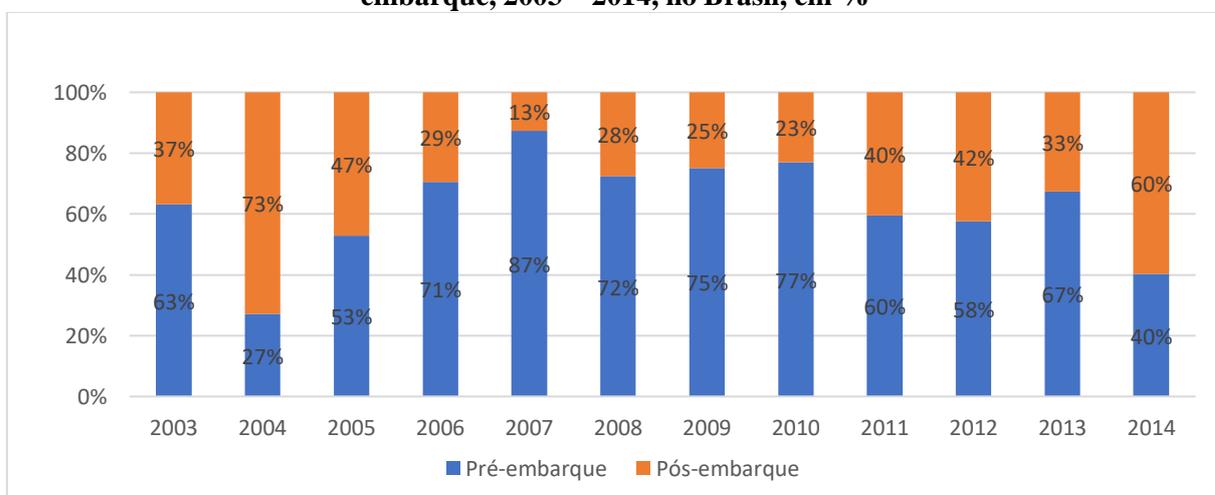
No gráfico acima observa-se que há um forte crescimento do valor desembolsado entre 2007 e 2010 (crescimento de aproximadamente 144%), não obstante, nos outros períodos, há uma tendência de manutenção dos valores, apresentando uma média de R\$ 11.860 milhões por

³ Os valores aqui apresentados foram obtidos, na sua totalidade, através do site do BNDES e do requerimento de informações através da Lei de Acesso à Informação. Pequenas divergências de valores são encontradas entre algumas tabelas apresentadas na sequência, fato que possivelmente decorre de arredondamentos feitos pela própria equipe do Banco.

ano. Ao compararmos estes resultados com os da década anterior, vê-se que até 1996 os desembolsos do BNDES Exim apresentaram um crescimento médio anual de 109%, sendo este o período de taxas de crescimento mais expressivas. A partir de 1997, com as alterações realizadas na linha (que aumentaram o rol de produtos e serviços passíveis de apoio), há uma mudança no patamar dos montantes desembolsados pelo BNDES Exim: em 1996 apoia-se R\$ 392 milhões, valor que chega a R\$ 11.903 milhões em 2003, para, a partir de então, apresentar os resultados observados no gráfico 2. Percebe-se, portanto, um incremento significativo no apoio financeiro do País ao setor exportador brasileiro através do Banco ao se comparar os montantes desembolsados pelo BNDES em 1990 e em 2014, a despeito de uma tendência de manutenção constante do valor desembolsado a partir de 2003, resultando em uma participação de 5,50% sobre o total apoiado pelo BNDES no ano de 2014.

Ao se observar os valores destinados às duas modalidades do apoio à exportação, pré-embarque e pós-embarque⁴, nota-se que a modalidade pré-embarque, destinada ao financiamento da produção dos bens e serviços que serão exportados, representou 62% do total do Exim entre 2003 e 2014. O período de 2006 a 2010 apresentou as maiores participações relativas do desembolsado com esta modalidade, conforme mostra o gráfico 2. Tal constatação ganha mais relevância quando analisada conjuntamente com as informações apresentadas posteriormente, quando são mostrados os setores apoiados por cada uma das modalidades.

Gráfico 3 – Participação no total dos desembolsos com exportação das modalidades Pré e Pós-embarque, 2003 – 2014, no Brasil, em %

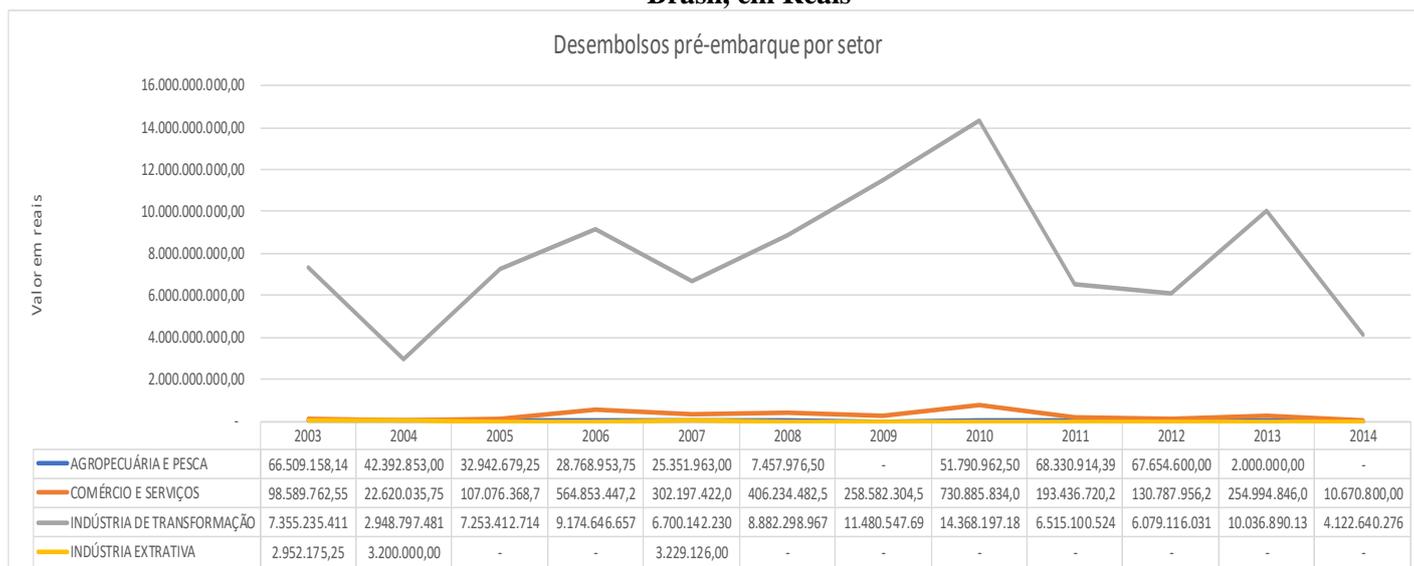


FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

⁴ O Banco disponibiliza a maior parte das informações referentes ao BNDES Exim discriminadas de acordo com cada uma das modalidades.

Conforme se observa no gráfico 4, os desembolsos do pré-embarque destinaram-se, quase exclusivamente, ao setor da Indústria de Transformação, apresentando uma média de R\$ 7,91 bilhões ao ano, e representa 96,46% do total desembolsado nesta modalidade (Comércio e Serviços 3,13%, Agropecuária e Pesca 0,40% e Indústria Extrativa 0,01%). O setor de Indústria de Transformação engloba uma série de produtos, com graus de valor agregado embutido muito diversos. Por exemplo, está incluso neste setor a exportação de “chapas de madeira”, fabricação de leite e fabricação de açúcar em estado bruto (exemplos de exportados com baixo valor agregado) até o apoio para a fabricação de aeronaves, equipamentos hidráulicos pneumáticos, automóveis e utilitários diversos e instrumentos de uso odontológico (exportados de alto valor agregado). A análise pouco aprofundada destes setores, caso não considere as atividades incluídas em cada um deles, pode levar o observador a falsas conclusões, como, por exemplo, de que o BNDES apoia majoritariamente através da modalidade pré-embarque a produção de exportados de maior valor agregado. Consta no anexo do presente trabalho a relação dos produtos e serviços passíveis de apoio nesta modalidade e na de pós-embarque.

Gráfico 4 – Desembolsos do pré-embarque por setor pelo BNDES, no período 2003 – 2014, no Brasil, em Reais



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A Indústria Extrativa, no período analisado, inclui somente o subsetor “Extração de Pedra, Areia e Argila” (somente em 2002 há a presença de outro componente, a de “Minerais Metálicos”), e apenas duas empresas, em três operações distintas, foram apoiadas no período. O setor de “Comércio e Serviços” atende, na sua maior parte, grandes empresas varejistas e

atacadistas, dos mais diversos setores (a lógica de funcionamento do apoio neste subsetor ocorre através do financiamento do BNDES à compra dos produtos que serão exportados por estas empresas). Por exemplo, exportadoras de leite e laticínios, comerciantes atacadistas de animais vivos e de carnes, até comercializações de produtos mais elaborados, tais como peças e acessórios para veículos automotores, estão inclusos na lista dos apoiados. Por fim, o setor de “Agropecuária e Pesca” engloba, dentre outros, os subsetores de Criação de Aves, Cultivo de Frutas diversas, Cultivo de Cana-de-Açúcar, Cultivo de Café e Aquicultura.

Voltando-se para a categoria pós-embarque, quando se observa os desembolsos anuais por categoria de uso percebe-se que houve uma mudança na estrutura do apoio ao longo do período, conforme exibido na tabela 5. Até 2006 o financiamento para exportações de bens de capital correspondia por praticamente a totalidade dos desembolsos da modalidade (segundo o Banco, ao longo da história do suporte à modalidade, mais de 350 empresas do setor de bens de capital tiveram seus produtos apoiados). A partir de então os serviços de engenharia adquirem perceptível relevância. Observa-se que até 2006 não havia sido concedido financiamento à obras de infraestrutura para a África, somente para a América Latina. A partir de então o continente africano passa a importar serviços de empreiteiras brasileiras. De qualquer modo, é de grande relevância o apoio às obras de infraestrutura tanto no continente africano como americano.

Tabela 5 – Desembolsos do pós-embarque por categoria de uso pelo BNDES e suas participações relativas no total do pós-embarque, 2003 – 2014, no Brasil, US\$ mil

Categoria/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras de infraestrutura - América do Sul	50.262	173.556	281.303	68.850	368.891	267.803	381.299	617.600	850.754	373.145	674.029	306.538
Obras de infraestrutura - Demais países da América Latina	70.553	54.497	72.679	99.581	55.228	160.586	182.054	68.957	168.362	419.301	354.180	200.048
Obras de infraestrutura - África	-	-	-	-	145.173	522.125	757.791	148.113	458.504	648.734	265.974	445.165
Bens de capital - Todas as regiões	1.878.751	1.699.698	2.318.768	1.693.480	128.258	743.823	829.058	1.554.133	1.218.752	732.811	1.127.259	1.054.888
Outros setores - Todas as regiões	25.774	12.677	23.956	596	-	-	-	4.498	4.000	4.591	56.936	33.536
Total	2.025.340	1.940.428	2.696.706	1.862.507	697.550	1.694.337	2.150.202	2.393.301	2.700.372	2.178.582	2.478.378	2.040.175
Participação Obras de infra. - América do Sul	2,48%	8,94%	10,43%	3,70%	52,88%	15,81%	17,73%	25,81%	31,51%	17,13%	27,20%	15,03%
Participação Obras de infra. - Demais A.L.	3,48%	2,81%	2,70%	5,35%	7,92%	9,48%	8,47%	2,88%	6,23%	19,25%	14,29%	9,81%
Participação Obras de infra. - África	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20,81%	30,82%	35,24%	6,19%	16,98%	29,78%	10,73%	21,82%
Participação Bens de capital	92,76%	87,59%	85,99%	90,92%	18,39%	43,90%	38,56%	64,94%	45,13%	33,64%	45,48%	51,71%
Participação Outros setores	1,27%	0,65%	0,89%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,19%	0,15%	0,21%	2,30%	1,64%

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A tabela 6 mostra os desembolsos do BNDES Exim por CNAE apoiado, proporcionando uma análise mais detalhada do apoio concedido. Diversas observações são pertinentes, algumas das quais expostas a seguir.

Tem destaque, como já observado anteriormente, a maior participação dos serviços a partir de 2007 sendo a construção o principal responsável por esse aumento. Dentro do setor da Indústria de Transformação, cinco atividades merecem destaque: Máquinas e Equipamentos; Veículos, Reboque e Carroceria; e Outros Equipamentos de Transporte são as três atividades que mais recebem apoio. Borracha e Plástico, setor relativamente pouco apoiado até 2006, passa a partir de então a receber expressivos desembolsos. E, por fim, o setor de Produtos Alimentícios, bastante apoiado até 2011 (terceiro mais beneficiado em 2010), passou a ser menos contemplado a partir de então, nada recebendo em 2014. O setor de máquinas e equipamentos envolve bens de diversas naturezas, como máquinas e equipamentos agrícolas, equipamentos para escritório, equipamentos para criação de animais, e para as mais variadas indústrias. A despeito do nível de profundidade aqui apresentado sobre este aspecto dos desembolsos da linha, observa-se que as três atividades mais apoiadas no setor da Indústria de Transformação compreendem bens com graus de elaboração relativamente elevados. O *site* do Banco disponibiliza todas as operações contratadas pelas empresas apoiadas pelo BNDES Exim, tanto na modalidade pré-embarque quanto na pós-embarque, de 2002 a 2017. É possível, portanto, realizar uma análise mais detalhada dos desembolsos do Banco, mas, para fins deste trabalho, julga-se tal tarefa desnecessária. O setor de Couro, artefato e calçados recebeu apoios pouco significativos em 2013 e 2014 quando comparado aos valores recebidos pelo setor em anos anteriores.

Um aspecto destacado nos dados dispostos na tabela 6 é a existência de um grande número de setores apoiados. Apesar de haver certa concentração em determinadas áreas nota-se, mais uma vez, que praticamente todos os setores da Indústria de Transformação receberam apoio, assim como a Agropecuária foi apoiada em praticamente todo o período, e, no setor de Comércio e Serviços, diversas subáreas têm relevância. Não parece ser plausível, portanto, ressaltar alguma característica devesas marcante do apoio fornecido pelo BNDES Exim no referido aos produtos exportados que foram financiados pela instituição. Desta forma a atuação do banco mais se aproxima a de uma instituição *sustentadora* da atividade exportadora, ou seja, a atuação do Banco, antes de objetivar promover exportações de maior valor agregado, destina-se a assegurar a manutenção da dinâmica exportadora.

Tabela 6 - Desembolso anual do Sistema BNDES para Exportação por Setor CNAE - US\$ mil

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AGROPECUÁRIA	28.914	22.218	11.930	12.988	16.831	3.457	400	29.981	1.786	68.105	2.590	-
INDÚSTRIA EXTRATIVA	5.582	2.144	-	166.512	1.547	-	-	-	-	-	-	-
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	3.780.787	3.568.258	5.491.796	5.754.004	3.424.497	5.340.949	6.838.046	9.893.441	7.982.452	3.907.643	5.690.209	3.362.721
Produtos Alimentícios	324.383	237.538	176.520	391.336	165.332	376.272	350.757	1.332.867	292.802	69.771	23.355	-
Bebidas	1.442	1.479	-	-	-	-	-	8.953	9.412	-	-	-
Têxtil	95.101	10.857	29.478	24.346	21.576	74.968	8.620	267.410	60.186	72.546	37.722	1.000
Confecções, vestuário e acessórios	11.888	7.923	1.701	13.764	-	4.246	3.206	30.024	21.673	15.022	10.847	843
Couro, artefato e calçado	117.928	24.502	34.708	121.250	55.051	88.159	14.751	247.854	110.407	123.054	78.223	700
Madeira	32.951	7.644	32.921	26.873	8.961	518	529	87.225	3.839	74.686	38.065	-
Celulose e Papel	26.178	5.009	27.580	644	1.613	3.156	44.577	316.572	733	-	-	2.035
Gráfica	1.000	1.193	-	-	-	-	-	6.202	-	-	-	-
Química	140.645	31.957	60.551	38.294	41.358	88.125	35.261	540.560	46.798	6.400	4.500	-
Farmaquímico, farmacêutico	18.382	9.425	-	-	-	8.309	9.320	52.233	-	-	-	-
Borracha e plástico	4.157	9.335	16.178	7.039	180.001	205.607	238.378	388.784	211.588	142.988	401.907	128.661
mineral não metálico	47.371	13.329	21.328	52.869	26.765	15.468	422	103.753	54.935	48.090	105.710	11.892
metalurgia	27.945	36.812	82.445	16.449	781	195.094	674.235	854.779	162.313	386.670	198.139	124.466
produto de metal	35.086	14.945	24.556	10.436	25.264	30.058	138.852	144.104	28.776	47.979	49.852	16.011
equip. info, eletrônico, ótico	17.985	46.041	143.664	348.898	297.179	366.290	131.242	376.508	1.290	185.036	33.922	1.262
máq, aparelho elétrico	31.461	45.811	148.126	236.236	215.474	232.396	411.054	350.504	487.103	264.026	452.155	200.408
máquinas e equipamentos	101.426	203.468	649.681	654.299	588.747	572.576	1.016.314	1.096.698	723.779	652.011	1.054.687	523.052
veículo, reboque e carroceria	777.491	790.888	1.618.990	1.980.576	1.107.275	1.924.758	2.725.671	2.035.804	1.425.409	1.137.883	2.012.373	845.631
outros equip transporte	1.942.179	2.055.085	2.397.175	1.779.988	687.312	1.138.199	1.007.814	1.705.416	1.204.937	643.780	1.167.175	1.493.894
móveis	14.529	12.208	9.577	5.717	1.810	4.335	6.708	44.783	26.737	37.209	16.909	769
produtos diversos	7.839	2.808	16.618	44.989	-	12.684	19.183	101.408	9.734	493	4.669	12.094
manutenção, reparação, instal	-	-	-	-	-	-	1.150	-	-	-	-	-
COMÉRCIO E SERVIÇOS	190.609	268.397	358.163	442.898	747.573	1.250.730	1.470.248	1.331.758	1.730.393	1.491.182	1.443.715	1.014.198
eletricidade e gás	6.248	542	1.427	334	14.754	41	2.883	-	-	-	-	-
água, esgoto e lixo	-	-	-	-	-	1.095	-	-	-	-	2.982	-
construção	120.782	227.990	292.152	180.322	599.766	917.846	1.359.908	759.526	390.365	1.410.066	1.339.461	982.530
comércio	60.178	34.310	57.127	256.489	37.483	127.968	7.462	191.951	227.702	78.434	13.747	15.620
transporte terrestre	-	-	-	-	-	-	-	586	718	-	-	-
ativ aux transporte e entrega	-	-	-	-	-	-	-	-	1.213	-	-	-
informação e comunicação	449	-	-	-	95.210	-	-	-	-	511	728	-
ativ financeira e seguro	2.952	4.022	3.180	3.288	-	-	43.745	9.058	7.913	-	-	11.652
ativ imobil, profissional e adm	-	1.533	3.782	2.465	-	204.050	56.250	370.636	102.482	2.172	86.796	4.396
TOTAL	4.005.892	3.861.017	5.861.889	6.376.402	4.190.448	6.595.136	8.308.694	11.255.180	9.714.631	5.466.930	7.136.514	4.376.919
Participação Agropecuária	0,72%	0,58%	0,20%	0,20%	0,40%	0,05%	0,00%	0,27%	0,02%	1,25%	0,04%	0,00%
Participação Indústria Extrativa	0,14%	0,06%	0,00%	2,61%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Participação Indústria de Transformação	94,38%	92,42%	93,69%	90,24%	81,72%	80,98%	82,30%	87,90%	82,17%	71,48%	79,73%	76,83%
Participação Comércio e Serviços	4,76%	6,95%	6,11%	6,95%	17,84%	18,96%	17,70%	11,83%	17,81%	27,28%	20,23%	23,17%

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

Seguindo a análise do apoio por setor beneficiado, na tabela 7 podemos observar as empresas que receberam os maiores desembolsos na modalidade pós-embarque no período 2003 – 2014. Nota-se a grande concentração em um pequeno número de empresas (as 10 maiores beneficiadas pelos financiamentos do pós-embarque recebem 88,52% do total desembolsado pela modalidade), sendo que somente duas empresas recebem 78,05% deste total. Como será visto, a elevada participação dos Estados Unidos como destino das exportações apoiadas pelo BNDES Exim é explicada pelo fato da Embraer S/A exportar grandes quantidades de aviões para o país, além de prestar outros serviços relacionados. Segundo o BNDES, a predominância do setor aeronáutico no total dos desembolsos do pré-embarque é uma característica observada mundialmente, uma vez que “A indústria aeronáutica em todo o mundo demanda grandes volumes e longos prazos de amortização do financiamento às suas vendas, típicos da linha pós-embarque” (BNDES; 2017, p.145).

As quatro maiores empreiteiras do país ocupam as posições seguintes (com destaque para a Construtora Odebrecht), e tem seus serviços demandados mais fortemente pelo continente latino-americano e africano, tendência iniciada no Governo Lula e mantida no Governo Dilma. Das 10 maiores empresas apoiadas na modalidade pós-embarque, cinco (Embraer, Confab Industrial, Iveco, Scania e Mercedes-Benz) são produtoras de bens de capital.

Tabela 7 – Desembolsos Pós-embarque por empresa exportadora pelo BNDES Exim, 2003 – 2014, no Brasil, US\$ mil

Posição	Empresa	Valor	Participação do total
1º	EMBRAER S/A	12.892.121	51,86%
2º	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A	6.510.938	26,19%
3º	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	1.148.076	4,62%
4º	CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	314.274	1,26%
6º	MERCEDES-BENZ DO BRASIL LTDA.	274.014	1,10%
5º	CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	249.365	1,00%
7º	CONFAB INDUSTRIAL S/A	243.461	0,98%
9º	IVECO LATIN AMERICA LTDA	178.747	0,72%
8º	OAS	122.204	0,49%
10º	SCANIA LATIN AMERICA LTDA	69.715	0,28%
	Total desembolsado para estas 10 empresas	22.002.915	88,52%
	Valor total desembolsado	24.857.796	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

Segundo o BNDES, o setor de engenharia e construção “é de importância estratégica, por movimentar uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços, ser empregador de mão de obra de alta especialização e importante gerador de renda” (livro VERDE, 2016), além de

ser um dos poucos setores superavitários na conta de serviços do Balanço de Pagamentos (BNDES, 2016). A concentração em um pequeno número de grandes empresas, no entanto, não é algo incomum no mercado mundial de apoio às exportações de serviços de engenharia, uma vez que o oligopólio concentrado é da natureza deste setor, uma vez que grandes projetos de engenharia demandam uma série de fatores que atuam como barreiras à entrada de empresas de menor porte.

Muito se debate sobre a atuação do BNDES nos governos Lula e Dilma no sentido de se constituir em importante ferramenta estratégica no tocante à inserção externa brasileira. Para tanto, analisar o destino das exportações brasileiras financiadas pelo Banco é central. Segundo Valdez (2016, p.110),

A atuação do BNDES como principal instituição de apoio do comércio exterior brasileiro e de internacionalização de empresas nacionais consolidou-se como estratégia de governo e de Estado. No âmbito do Estado, a solidificação da América do Sul como área de influência da Política Externa Brasileira (PEB) para a projeção do País passou a contar com a engenharia financeira do Estado brasileiro na execução de projetos do interesse do Brasil na região.

Ao se levar em consideração o apoio financeiro da modalidade pós-embarque por destino das exportações financiadas, as três tabelas a seguir apresentam como se comportou a dinâmica das exportações financiadas pelo banco no tocante ao país de destino das mesmas. Se analisará os destinos por diferentes blocos de países, para melhor identificação da trajetória observada nos desembolsos da linha.

Tabela 8 – Desembolsos do BNDES para as exportações, por local de destino, na modalidade Pós-embarque, no período 2003 – 2014, US\$ mil

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Participação no total dos países selecionados
Argentina	392	1.164	216.235	5.435	310.115	276.006	385.621	541.468	802.895	245.137	152.749	39.727	2.976.944	32,28%
Bolívia	1.635	131	-	882	-	-	-	-	-	-	-	-	2.648	0,03%
Chile	26.113	23.271	30.367	66.757	31.732	120.270	11.990	103.249	35.780	2.127	1.324	1.004	453.984	4,92%
Colômbia	560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	560	0,01%
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	74	-	-	-	22.933	10.472	33.479	0,36%
Cuba	3.249	10.779	30.312	15.220	-	-	68.515	29.822	133.808	220.580	252.544	60.503	825.332	8,95%
El Salvador	-	-	-	-	-	-	59.276	91.094	-	-	-	665	151.035	1,64%
Equador	404	112.331	57.031	117.577	17.734	644	122	-	-	27.142	71.443	92.699	497.127	5,39%
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35.469	111.210	146.679	1,59%
Honduras	-	-	-	-	-	62	-	-	-	-	-	3.351	3.413	0,04%
México	1.781	36.926	18.872	-	478	295	42	-	116.781	178.571	33.811	23.813	411.370	4,46%
Paraguai	26.145	17.223	8.009	-	-	-	1.271	-	2.413	12.093	8.791	18.466	94.411	1,02%
Peru	5.020	9.000	5.653	845	383	381	224	135.143	97.218	-	193.260	97.634	544.761	5,91%
República Dominicana	96.540	75.255	72.679	99.581	55.641	207.435	148.707	76.983	58.864	237.390	65.500	32.735	1.227.310	13,31%
Uruguai	-	307	-	2.633	3.203	2.352	2.055	-	1.154	-	9.774	8.418	29.896	0,32%
Venezuela	55.621	44.083	26.127	25.328	70.315	43.209	48.066	315.201	392.929	147.522	576.571	78.314	1.823.286	19,77%
Total para os países selecionados	217.460	330.470	465.285	334.258	489.601	650.654	725.963	1.292.960	1.641.842	1.070.562	1.424.169	579.011	9.222.235	100%
Total para todos os países	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.393.301	2.700.373	2.178.582	2.478.378	2.040.175	24.857.877	
Participação sobre o total	10,74%	17,03%	17,25%	17,95%	70,19%	38,40%	33,76%	54,02%	60,80%	49,14%	57,46%	28,38%	37,10%	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A tabela acima mostra que os desembolsos para a América Latina apresentaram aumentos significativos ao longo do período analisado, apresentando uma média de crescimento de 18,14% a.a., se consolidando como importante região de atuação das exportações financiadas pelo Banco (os países latino-americanos foram destino de 37,10% do total apoiado pelo Banco no período analisado). Observa-se que os desembolsos cujos destinos foram Argentina, Venezuela, Cuba e República Dominicana são os mais expressivos, representando 74,31% do total apoiado da região. A região até 2006 era destino de uma média de 15,74% dos desembolsos do Banco na modalidade pós-embarque, para, a partir de então, receber apoios cada vez mais expressivos e significativos no total apoiado. A alta participação da Argentina, da Venezuela, da República Dominicana, do Equador e de Cuba (e, de modo geral, de todos os demais países da relação acima) é explicada, em grande parte, pela contratação de operações de serviços de engenharia e construção realizados pelas grandes empreiteiras brasileiras, que visavam principalmente projetos de infraestrutura nestes países (VALDEZ, 2016).

Tabela 9 – Desembolsos do BNDES para as exportações por local de destino, na modalidade Pós-embarque, no período 2003 – 2014, US\$ mil

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Participação no total dos países selecionados
Alemanha	62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62	0,00%
Canadá	-	-	189.369	53.435	-	-	-	-	-	-	-	-	242.804	2,04%
China	14.427	9.792	1.204	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.423	0,21%
Espanha	-	-	-	-	-	-	-	299.295	88.701	-	-	-	387.996	3,26%
Estados Unidos	1.609.981	1.425.934	1.599.651	1.023.041	659	495.429	250.826	157.671	222.401	249.917	653.838	976.412	8.665.760	72,82%
França	-	-	19.318	-	-	-	177.297	55.703	-	-	-	-	252.318	2,12%
Irlanda	-	13.762	-	-	-	-	-	-	93.737	46.395	51.539	-	205.433	1,73%
Itália	105.443	66.546	66.978	-	-	-	-	-	-	-	-	-	238.967	2,01%
Montenegro	-	-	-	-	-	-	-	32.443	-	-	-	-	32.443	0,27%
Países Baixos	63.394	-	210.543	314.135	57.917	-	41.900	83.907	-	-	-	-	771.796	6,49%
Polônia	-	92.923	143.583	83.384	-	-	-	105.658	92.850	30.443	-	-	548.841	4,61%
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	107.899	144.331	94.828	75.265	-	26.419	448.742	3,77%
Japão	-	-	-	-	-	-	80.080	-	-	-	-	-	80.080	0,67%
Total para os países selecionados	1.793.307	1.608.957	2.230.646	1.473.995	58.576	495.429	577.922	879.008	592.517	402.020	705.377	1.002.831	11.900.665	100%
Total para todos os países	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.393.301	2.700.373	2.178.582	2.478.378	2.040.175	24.857.877	
Participação sobre o total	88,54%	82,92%	82,72%	79,14%	8,40%	29,24%	26,88%	36,73%	21,94%	18,45%	28,46%	49,15%	47,87%	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A tabela acima apresenta os desembolsos do BNDES para exportação com destino a alguns países selecionados de alta renda (juntamente com a China). O Estados Unidos se destaca entre os países deste grupo, recebendo 72,82% do total apoiado. No entanto, a partir de 2007 observa-se que há uma queda nos desembolsos para este país, o que é explicado, em parte, pelos efeitos da crise financeira de 2008 (VALDEZ, 2016). A predominância do Estados Unidos como principal destino das exportações apoiadas pelo BNDES se explica pela demanda

do país norte-americano pelas aeronaves da Embraer (livro Verde BNDES, 2017). Conforme texto do Banco, “A indústria aeronáutica em todo o mundo demanda volumes e longos prazos de amortização do financiamento às suas vendas, típicos da linha pós-embarque” (BNDES, 2017, p. 145), ou seja, o alto valor desembolsado no apoio à Embraer não é algo atípico no sistema de apoio creditício internacional.

Observa-se que a partir de 2007 há uma mudança no patamar do apoio para estas regiões. Até então, estes países receberam em média 83,33% do total desembolsado por ano, e, a partir daí, passaram a receber em média 27,87% a.a. (justamente a partir deste período que a América Latina se consolida como importante destino das exportações). Interessante notar que a China, principal parceiro comercial brasileiro, não foi destino das exportações financiadas pelo Banco a partir de 2006, o que é explicado pela natureza dos produtos exportados aquele país, que não são passíveis de apoio pelas normas da instituição.

Tabela 10 – Desembolsos do BNDES para as exportações por local de destino, na modalidade Pós-embarque, no período 2003 – 2014, US\$ mil

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Participação sobre o total da região
África do Sul	-	-	-	-	-	-	-	34.843	7.509	-	-	-	42.352	1,18%
Angola	-	-	105	-	148.952	539.490	766.238	148.113	438.706	654.400	301.722	348.838	3.346.564	93,54%
Gana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.640	62.114	66.754	1,87%
Guiné Equatorial	-	-	-	-	-	8.763	-	2.377	-	-	-	-	11.140	0,31%
Moçambique	-	-	-	-	-	-	-	-	19.799	27.539	15.991	46.375	109.704	3,07%
Zimbábue	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.003	1.003	0,03%
Total para os países selecionados	-	-	105	-	148.952	548.253	766.238	185.333	466.014	681.939	322.353	458.330	3.577.517	100%
Total para todos os países	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.393.301	2.700.373	2.178.582	2.478.378	2.040.175	24.857.877	
Participação sobre o total	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21,35%	32,36%	35,64%	7,74%	17,26%	31,30%	13,01%	22,47%	14,39%	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

Por fim, a análise do continente africano na tabela 10 mostra um aumento expressivo do valor desembolsado para a região, sendo Angola o principal destino. Até 2006, o continente não era local usual das exportações apoiadas pelo programa, tendo recebido somente US\$ 105.000,00 em exportação financiadas, no ano de 2005. A partir de 2007, no entanto, observa-se que a Angola passa a ser um dos principais destinos das exportações apoiadas pelo pós-embarque, sendo os serviços de engenharia e construção os principais responsáveis pelo aumento. Moçambique, a partir de 2011, passa a receber crescentes valores de exportações apoiadas pelo BNDES, o que também se explica pelo aumento da participação de serviços de engenharia e construção. Os outros países do continente não apresentaram valores significativos no total apoiado pelo Banco.

Tabela 11 – Valor e participação no total dos desembolsos, por destino, do BNDES no apoio à exportação, na modalidade BNDES-Exim pós-embarque – 2003 – 2014

Posição	País de Destino	Valor	Participação	Posição	País de Destino	Valor	Participação
1º	ESTADOS UNIDOS	8.665.758	34,86%	21º	MOÇAMBIQUE	109.704	0,44%
2º	ANGOLA	3.346.563	13,46%	22º	PARAGUAI	94.411	0,38%
3º	ARGENTINA	2.977.035	11,98%	23º	JAPÃO	80.080	0,32%
4º	VENEZUELA	1.823.287	7,33%	24º	GANÁ	66.754	0,27%
5º	REPÚBLICA DOMINICANA	1.227.221	4,94%	25º	PANAMÁ	54.231	0,22%
6º	CUBA	825.332	3,32%	26º	CAZAQUISTÃO	50.552	0,20%
7º	PAÍSES BAIXOS	771.796	3,10%	27º	ÁFRICA DO SUL	42.352	0,17%
8º	POLÔNIA	548.830	2,21%	28º	EMIRADOS ÁRABES UNIDOS	36.000	0,14%
9º	PERU	544.762	2,19%	29º	COSTA RICA	33.479	0,13%
10º	EQUADOR	496.768	2,00%	30º	MONTENEGRO	32.443	0,13%
11º	CHILE	453.984	1,83%	31º	URUGUAI	29.895	0,12%
12º	REINO UNIDO	448.742	1,81%	32º	CHINA	25.423	0,10%
13º	MÉXICO	411.370	1,65%	33º	GUINÉ EQUATORIAL	11.140	0,04%
14º	ESPANHA	387.996	1,56%	34º	ILHAS CAYMAN	9.665	0,04%
15º	FRANÇA	252.318	1,02%	35º	JAMAICA	7.163	0,03%
16º	CANADÁ	242.804	0,98%	36º	HONDURAS	3.413	0,01%
17º	ITÁLIA	238.967	0,96%	37º	BOLÍVIA	2.648	0,01%
18º	IRLANDA	205.432	0,83%	38º	ZIMBABUE	1.003	0,00%
19º	EL SALVADOR	151.034	0,61%	39º	COLÔMBIA	560	0,00%
20º	GUATEMALA	146.679	0,59%	40º	BAHAMAS	217	0,00%
				41º	ALEMANHA	62	0,00%
				Total		24.857.877	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A tabela acima mostra o total desembolsado para todos os países que receberam apoio durante o período 2003 – 2014. Os Estados Unidos concentram 34,86% das exportações financiadas pelo banco estatal brasileiro, sendo as exportações de aviões da Embraer o fator preponderante nesta representação. Os países da América Latina foram destino de aproximadamente 25% das exportações financiadas, enquanto o continente africano foi de aproximadamente 15%, sendo Angola o destino praticamente único na região (observa-se que o continente africano tem apenas Angola como representante do continente entre os 20 países que mais receberam exportações financiadas pelo Banco). O partir de 2007, a América Latina ultrapassa os Estados Unidos como região mais apoiada pelo BNDES Exim, se consolidando como principal região de destino das exportações apoiadas: dentre os dez principais destinos, seis são países latino-americanos. Observa-se também, a despeito da grande variedade dos destinos, que há uma grande concentração nos três principais países, Estados Unidos, Argentina e Angola: juntos representam 60,3% do valor financiado. Quanto aos demais desembolsos, a Europa foi destino de 11,61% do total e os países asiáticos (Cazaquistão, China, Emirados Árabes Unidos e Japão) receberam 0,77% do total.

Outro aspecto bastante relevante quando se analisa o setor exportador de um país é porte das empresas do setor. O desempenho da linha de apoio às exportações do BNDES quando avaliado sob o ponto de vista do porte das empresas apoiadas, apresenta características bem evidentes, uma vez que a quase totalidade do desembolsado pela linha no período (98,59% do total) foi para Grandes Empresas.

Tabela 12 – Valor desembolsado do BNDES para o apoio à exportação, por porte das empresas beneficiadas, 2003 – 2014, em milhões de Reais

ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Participação
GRANDE	11.535	867	13.921	13.811	8.015	12.779	15.563	19.202	11.147	10.729	15.100	10.165	142.834	98,59%
MÉDIA	340	232	70	39	32	18	47	462	220	152	134	92	1.838	1,27%
PEQUENA	22	16	3	2	5	34	20	12	17	19	24	6	180	0,12%
MICRO	6	1	1	-	4	-	-	2	-	1	-	10	25	0,02%
Soma:													144.877	

FONTES DOS DADOS BRUTOS: BNDES (2017)

A pauta exportadora brasileira é fortemente concentrada, quando se observa o valor exportado por porte das empresas (VALDEZ, 2016). Entre 2003 e 2014, a participação percentual do número de empresas exportadoras foi 47,7% de Micro e Pequenas Empresas, 25,7% de Médias Empresas e 24,1% de Grandes Empresas. No entanto, no tocante ao valor total exportado no período, a participação média anual das Micro e Pequenas Empresas foi de 1,4% (totalizando 25.026 US\$ milhões), das Médias Empresas 5,3% (99.272 US\$ milhões) e das Grandes Empresas 93,2% (2.105.471 US\$ milhões). Quando se observa o número de operações desembolsadas pelo porte das empresas apoiadas, nota-se pela tabela 13, observamos que a característica concentradora se mantém, indicando que a atuação do Banco não contribuiu para a alteração desta realidade da pauta, mas a acentuando.

Tabela 13 – Número de operações desembolsadas no Produto BNDES Exim no período 2003 – 2014 por porte das empresas apoiadas

	MICRO	PEQUENA	MÉDIA	GRANDE
2003	6	25	229	636
2004	1	17	148	416
2005	2	6	58	615
2006	1	8	32	626
2007	1	5	19	383
2008		12	21	615
2009		7	37	858
2010	1	13	175	1080
2011	4	52	121	694
2012	4	49	97	886
2013		35	54	778
2014	3	7	44	650

Fonte: BNDES

Apresentado os principais aspectos operacionais do BNDES Exim no período 2003 – 2014, é possível fazer algumas ponderações sobre o seu desempenho, à luz do apresentado no capítulo 3. Este é o objetivo da seção 4.4, que compreende a relação central do presente trabalho. Antes, contudo, será apresentado um panorama das relações comerciais brasileiras no período estudado.

4.3. PANORAMA EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO 2003 - 2014

Inicia-se a seção com a apresentação de alguns indicadores relacionados à pauta exportadora no período analisado. Não se espera, com isso, atribuir algum grau causalidade entre o observado no âmbito externo da economia e o desempenho operacional do Banco: a dimensão do total desembolsado pelo BNDES através da linha de apoio às exportações é muitas vezes menor do que o volume exportado pela economia brasileira. O que se pretende aqui é apresentar a conjuntura geral na qual o Banco atuou, inserindo sua lógica de funcionamento em determinado contexto macroeconômico. Uma vez que a dimensão do planejamento da atuação do Banco tem relevância neste trabalho, entende-se que apresentar o contexto em que se deu sua atuação tem relevância. Após a apresentação da conjuntura de atuação, se discutirá os resultados operacionais, apresentados na seção anterior, à luz das teorias e ideias apresentadas no capítulo precedente sobre a inserção internacional do país a partir de 2003, juntamente com os três planos industriais e de comércio exterior formulados pelos governos do período. Uma vez que o BNDES constitui-se na principal ferramenta pública de financiamento ao comércio exterior, e que a dimensão comercial externa brasileira é de fundamental importância, pode-se

dizer que as formulações contidas na presente seção constituem-se na parte central deste trabalho.

A presente seção apresentará de forma esquemática, portanto, o desempenho dos principais elementos constituintes do comércio exterior brasileiro, propiciando ao leitor o conhecimento do contexto de atuação do BNDES. Os elementos aqui apresentados (que, por sua vez, possuem forte interligação entre si, como se verá) são: valor exportado e desempenho do saldo comercial; composição da pauta exportadora brasileira; parceiros comerciais do país; e, por fim, porte das empresas exportadoras brasileiras.

O desempenho quantitativo das exportações brasileiras no período foi bastante satisfatório, com crescimento médio de 12,21% a.a. ao longo do período. Comparando o valor das exportações neste período com os observados na década anterior (a qual, por sua vez, apresentou os maiores valores desde o ano de 1950), se consegue ter a dimensão do forte desempenho do valor exportado no país no período 2003 - 2014: no ano de 1990 as exportações atingiram o montante de US\$ 31,4 bilhões e em 2000 US\$ 55,1 bilhões, com um crescimento médio anual de 6,02% a.a..

Tabela 14 – Exportações (FOB) em bilhões de US\$, participação sobre o PIB nacional e participação sobre as exportações mundiais, 2003 – 2014, no Brasil

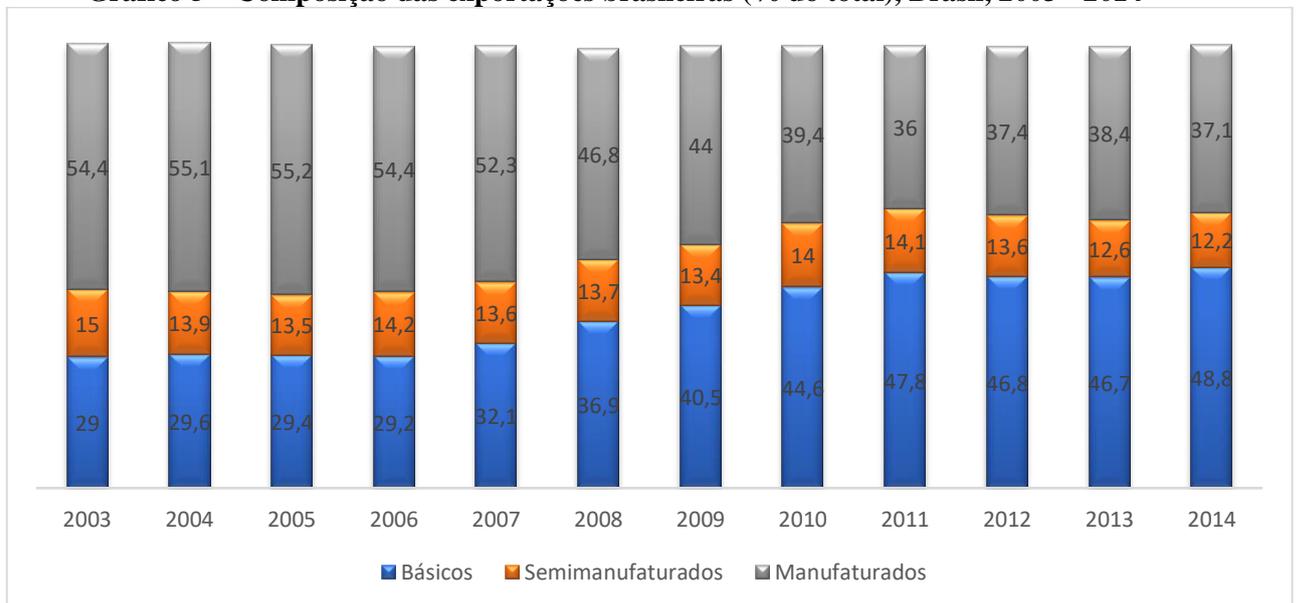
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valor Exportado	73,2	96,68	118,53	137,81	160,65	197,94	152,99	201,92	256,04	242,58	242,03	225,1
Saldo da Balança Comercial	24,9	33,8	44,9	46,5	40	25	25,3	20,1	29,8	19,4	2,3	-4
Participação das X sobre o PIB (%)	13,1	14,4	13,3	12,4	11,5	11,7	9,2	9,1	9,8	10,1	10,1	9,6
Participação sobre as exportações mundiais	0,99	1,08	1,16	1,16	1,17	1,25	1,25	1,35	1,43	1,35	1,32	1,22

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC

Este desempenho se traduziu em volumosos saldos comerciais para o país, em dimensões inéditas para a economia brasileira (desde o ano de 1950, o único período no qual se consolidou uma trajetória de bons resultados no saldo comercial do país foi entre 1984 e 1994, quando se observou um saldo médio de US\$ 12,8 bilhões a.a.). Devido às boas taxas de crescimento do PIB, a participação das exportações sobre a produção da economia brasileira apresentou uma trajetória de queda ao longo do período. Por outro lado, observando-se o desempenho brasileiro em comparação com as exportações dos outros países, nota-se que a performance brasileira foi bastante significativa.

Portanto, quando analisado quantitativamente, não parece haver dúvidas de que o desempenho do setor comercial brasileiro foi extremamente satisfatório. No entanto, no exame da evolução da composição da pauta exportadora no período, a avaliação recebe diferente apreciação.

Gráfico 5 – Composição das exportações brasileiras (% do total), Brasil, 2003 - 2014

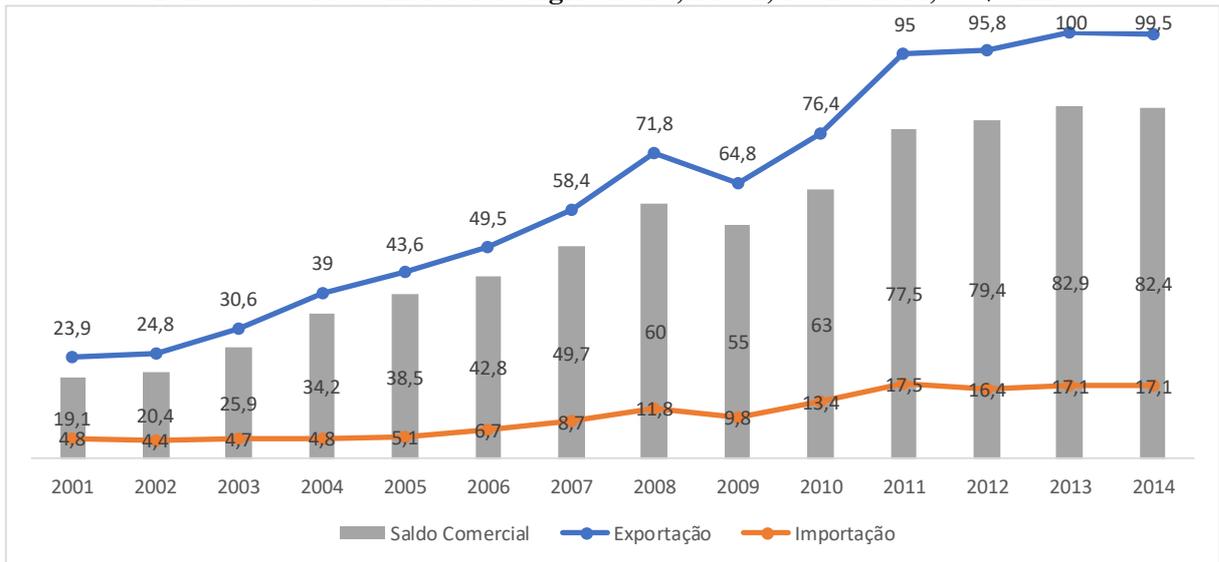


FONTE DOS DADOS BRUTOS: CGEE

O gráfico 5 apresenta a composição da pauta exportadora no período, classificando os produtos exportados em básicos, semimanufaturados e manufaturados, metodologia usual conforme já comentado anteriormente neste trabalho. Importante ressaltar que todas as três categorias de produtos apresentaram aumentos consolidados nos seus valores exportados. O que ocasionou a mudança na composição da pauta exportadora, observada no gráfico acima, foi o fato de que as vendas externas de produtos básicos tiveram um avanço muito mais rápido e expressivo do que a de semimanufaturados e manufaturados.

A reprimarização da pauta exportadora brasileira, fenômeno amplamente conhecido e debatido pelos pesquisadores da área, “deriva da expressiva elevação das vendas de soja em grão para a China” (GONÇALVES; 2011), concomitantemente à elevação dos níveis de preços das *commodities* exportadas pela economia brasileira. Este processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira está fortemente associado ao desempenho observado no valor das exportações nacionais e do saldo comercial da economia, conforme se observa nos gráficos abaixo.

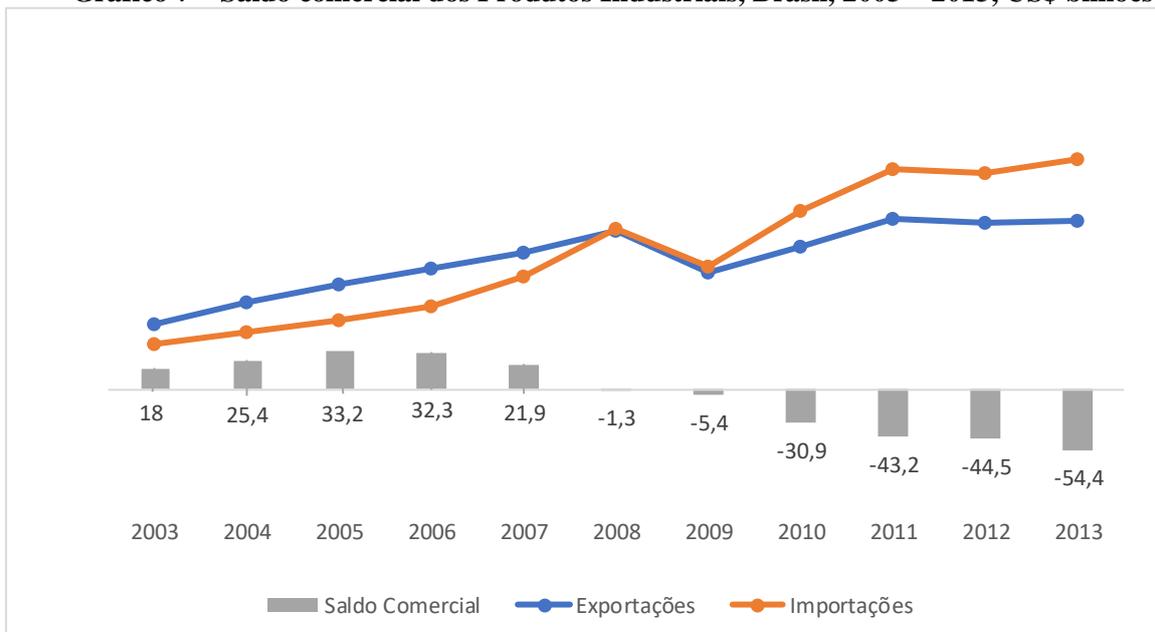
Gráfico 6 – Saldo comercial da Agricultura, Brasil, 2001 – 2014, US\$ bilhões



FONTE DOS DADOS BRUTOS: CGEE

Conforme podemos observar no gráfico acima, o desempenho do setor agrícola para a geração de superávits comerciais foi extremamente positivo, o que é explicado, conforme já comentando anteriormente, pela grande demanda chinesa pelos produtos básicos brasileiros e pela elevação dos preços internacionais das nossas *commodities*.

Gráfico 7 – Saldo comercial dos Produtos Industriais, Brasil, 2003 – 2013, US\$ bilhões



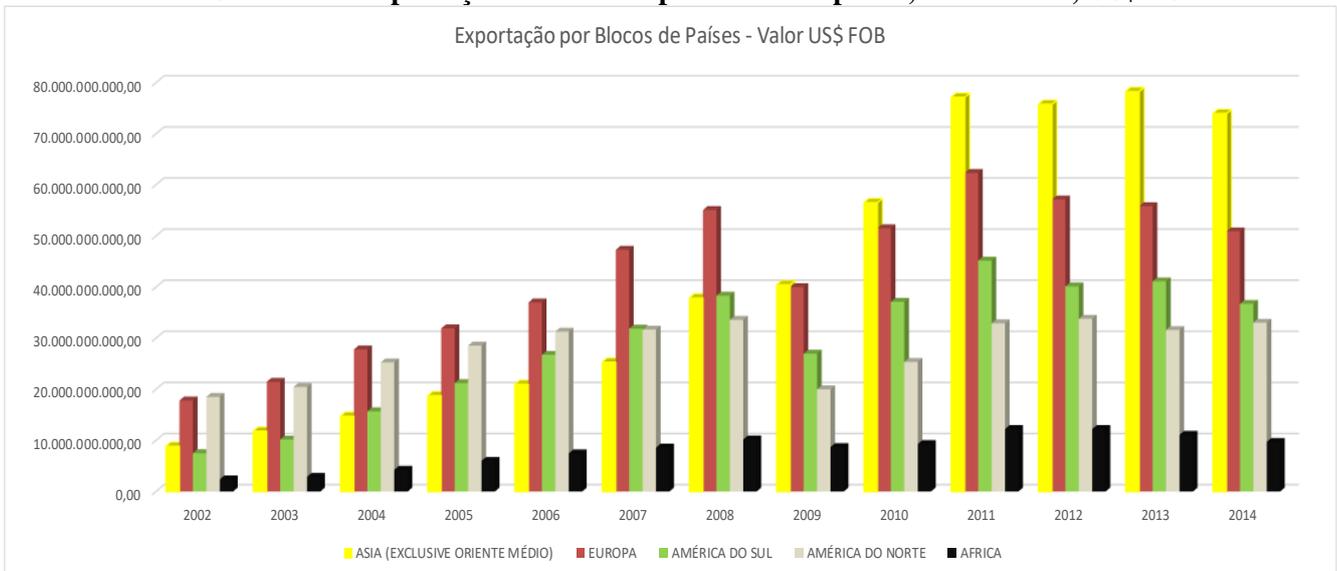
FONTE DOS DADOS BRUTOS: CGEE

O gráfico acima mostra o saldo comercial dos produtos industrializados na economia brasileira. Nota-se que a partir de 2008 houve crescentes e volumosos déficits comerciais nas transações brasileiras destes produtos, realidade contrabalaneada pelo desempenho comercial

dos produtos básicos. Este panorama configura uma crescente dependência estrutural pela exportação dos produtos agrícolas para a geração de saldos comerciais, o que pode implicar na manutenção do caráter primário exportador da economia brasileira. Diversos pesquisadores entendem que uma economia cujas exportações são pautadas em produtos primários está sujeita a uma série de implicações econômicas negativas no longo prazo, como, por exemplo, o aumento da vulnerabilidade externa e o subdesenvolvimento.

Outro aspecto importante do desempenho comercial externo da economia no período diz respeito aos países com os quais o Brasil comercializou, uma vez que este componente apresentou significativas alterações. Analisar os parceiros comerciais do país ganha relevância quando averiguado conjuntamente a composição dos exportados por blocos de países.

Gráfico 8 – Exportações brasileiras por blocos de países, 2002 – 2014, US\$ FOB



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Mdic

Como movimento geral, nota-se que até 2008 todas as regiões importaram valores cada vez mais expressivos de produtos brasileiros. A partir de então, observa-se que o continente sul-americano, o norte-americano e o europeu apresentam uma trajetória de declínio, seguida de estabilização. O continente asiático, representado predominantemente pela China, segue tendência de alta, se consolidando como principal destino das nossas exportações a partir de 2009, quando ultrapassa a Europa. A África se mantém muito atrás em comparação aos demais blocos. Em 2007, a América do Sul ultrapassa a América do Norte como destino das exportações brasileiras, se consolidando como terceira principal região. Estas informações, conjuntamente com a análise da composição dos exportados para cada região, provê importante subsídio para compreender a performance exportadora brasileira.

Tabela 15 – Composição das exportações brasileiras (%) por blocos de países, 2009 – 2014

	2009			2010			2011			2012			2013			2014		
	BÁSICOS	SEMIMANUFAT	MANUFAT															
ÁSIA (EXCLUSIVE ORIENTE MÉDIO)	64,83%	21,72%	13,45%	72,01%	17,70%	10,29%	75,40%	14,35%	10,25%	74,27%	14,83%	10,90%	77,21%	14,44%	8,35%	75,32%	14,50%	10,18%
EUROPA	48,13%	13,95%	37,92%	48,97%	17,28%	33,76%	50,68%	18,46%	30,87%	49,57%	15,93%	34,50%	48,96%	14,30%	36,74%	51,82%	14,70%	33,48%
AMÉRICA DO SUL	10,14%	2,82%	87,04%	12,42%	3,54%	84,05%	14,87%	3,50%	81,63%	13,11%	3,20%	83,70%	14,42%	2,83%	82,75%	21,14%	2,76%	76,10%
AMÉRICA DO NORTE	22,00%	13,49%	64,50%	26,77%	15,89%	57,35%	30,12%	19,70%	50,18%	27,25%	19,16%	53,59%	23,09%	18,69%	58,22%	22,54%	19,99%	57,48%
ÁFRICA	25,35%	16,94%	57,72%	31,57%	21,19%	47,24%	30,71%	27,44%	41,85%	35,66%	25,74%	38,61%	33,94%	24,73%	41,34%	35,23%	22,73%	42,05%

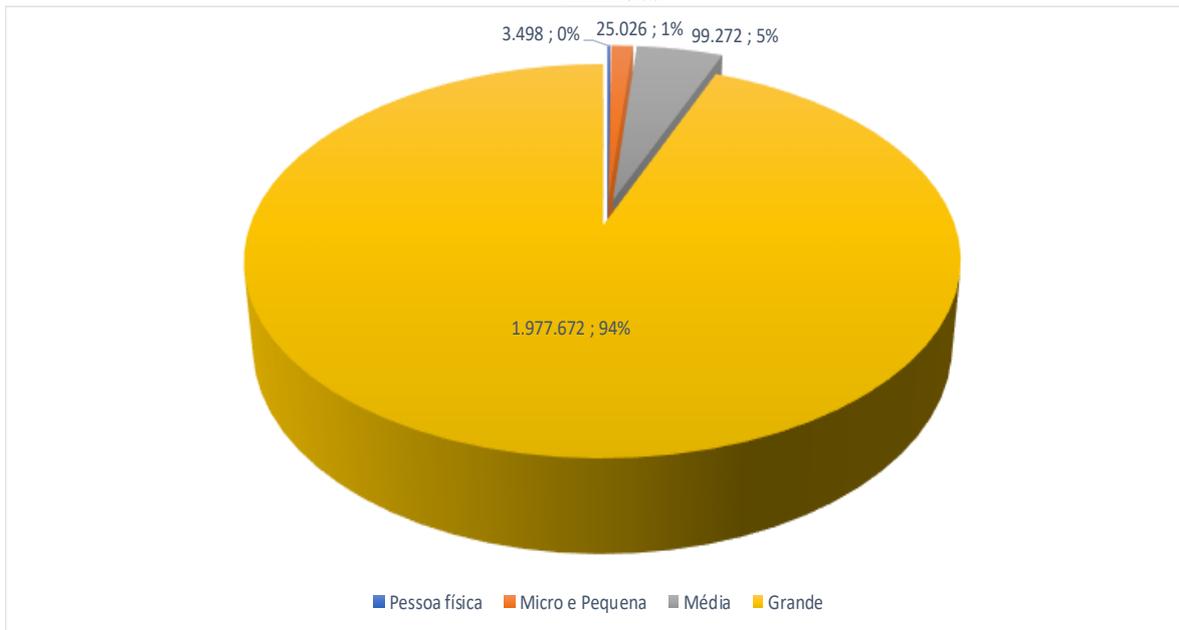
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Mdic

A tabela acima mostra as exportações, por fator agregado, com destino aos diferentes continentes. Observa-se que a composição dos exportados se mantém semelhante dentro de um mesmo bloco de país ao longo do período. Porém, entre os diferentes continentes, a composição dos mesmos difere bastante. Enquanto que para a Europa e para a Ásia a participação dos básicos é extremamente significativa, para os outros continentes não o é. O destino onde a participação dos manufaturados é mais relevante é a América do Sul, seguido da América do Norte e da África. Os Estados Unidos compram muitas aeronaves da Embraer, o que explica em grande parte a composição acima exposta dos exportados brasileiros para a região. A África é grande importadora de serviços de engenharia e construção de empresas brasileiras, porém “ainda depende muito de decisões governamentais [para realização das trocas comerciais], não existindo uma dinâmica de mercado” (“Comércio entre Brasil e África cresce 416% em 10 anos”, PORTAL TERRA, 2013). A Nigéria é o principal parceiro comercial do Brasil no continente.

Por fim, o último tópico aqui abordado sobre o setor comercial externo da economia brasileira se refere às características das empresas exportadoras nacionais, dando especial enfoque aos portes das mesmas. Entre 2003 e 2014, o número médio anual de empresas exportadoras, por porte é bastante equilibrado: 571 foram Pessoas Físicas que exportaram por ano; 10.821 foram Micro e Pequenas empresas; 5.817 foram Médias; e 5.423 foram Grandes empresas (MDIC).

No entanto, ao observar o valor exportado pelo porte das empresas, identifica-se a acentuada concentração nas grandes empresas, conforme observa-se no gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Valor total exportado por porte das empresas exportadoras, Brasil, 2003 – 2014, US\$ milhões



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Mdic

Com as informações apresentadas nesta seção, pode-se tecer algumas considerações gerais sobre o panorama no qual ocorreu a atuação do BNDES Exim. Grandes gerações de saldos comerciais, inéditos na história recente do país, proporcionados principalmente pelo desempenho dos produtos primários exportados pela economia brasileira. O elevado preço internacional das commodities foi outro fator que propiciou este desempenho. À isto, adiciona-se um acentuado processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira, ou seja, os produtos com menor grau de transformação industrial correspondem a parcelas cada vez mais significativas da mesma. Em 2003, os produtos Básicos correspondiam por 29% do valor exportado, enquanto que os Manufaturados equivaliam a 54,4% do valor. Em contraposição, no ano de 2014, os primeiros corresponderam a 48,8%, enquanto os segundos a 37,1%. As explicações para o fato abarcam elementos como a demanda chinesa pelas *commodities* nacionais e o elevado preço das mesmas, o câmbio valorizado e uma ausência de política industrial e comercial consistente. Estes pontos não serão aqui discutidos por não compreenderem o objetivo do trabalho. O período foi marcado também por mudanças na ordem de relevância dos nossos principais parceiros comerciais. A Ásia (representada em grande parte pela China), ultrapassou em 2009 a Europa, se consolidando como principal região de destino das exportações brasileiras. Em 2007, a América do Sul ultrapassa a América do Norte, e se consolida na terceira região de destino das exportações. A África, a despeito de ter importado valores cada vez maiores de produtos brasileiros, se mantém muito atrás de todos os demais

continentes. Os dois principais continentes parceiros do Brasil, Ásia e Europa, são os que mais contém nas suas pautas de importação dos produtos brasileiros, proporcionalmente, bens de menor valor agregado. Os países da América do Sul são os que proporcionalmente mais importam produtos manufaturados. América do Norte e África também importam mais manufaturados do que produtos básicos, mas em menor proporção quando comparado ao continente sul-americano. A isso tudo adiciona-se o componente do porte das empresas exportadoras no período, aspecto bastante ressaltado em documentos que abordam a dimensão comercial externa dos países (este tema, como vimos, está presente inclusive nas três formulações da política industrial e de comércio exterior do país). Sobre este tópico ressalta-se que, a despeito do número de operadores ser relativamente equilibrado no tocante aos seus portes, o valor exportado é extremamente concentrado em prol das Grandes empresas exportadoras.

4.4. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO COM BASE NAS ANÁLISES DOS PESQUISADORES E NOS PLANOS INDUSTRIAIS E DE COMÉRCIO EXTERIOR

O panorama anteriormente apresentado esteve por trás de ambos os tópicos com os quais aqui se pretende avaliar o desempenho operacional do BNDES Exim: a análise de pesquisadores das relações exteriores do Brasil e as formulações de política industrial e de comércio exterior (PITCE, PDP e PBM). A esta altura do trabalho, após a apresentação da performance externa da economia brasileira no período 2003-2014, dois aspectos estão mais nítidos. O primeiro é a razão pela qual a dimensão comercial dos bens brasileiros exportados não se constitui em um aspecto tão ressaltado pelos internacionalistas que entendem que houve grandes mudanças no tocante à Política Externa Brasileira no período 2003 – 2014. Estes estudiosos destacam a formação de coalizões internacionais com os países do Sul, visando maiores condições de governança global, e uma maior internacionalização econômica das empresas nacionais, privilegiando as relações com os países emergentes. Estes seriam, basicamente, os aspectos que levariam o Brasil a superar as assimetrias com os países desenvolvidos, alterando o perfil do país e projetando-o como potência global. O desempenho qualitativo das exportações brasileiras no período, conforme visto, não é característico de um país que se pretenda alçar como “potência emergente e ator global”, e aqui se discutirá se a operacionalização do principal instrumento público e de desenvolvimento do país, o BNDES, atuou ou não no sentido de sustentar a visão dos pesquisadores internacionalistas.

O segundo aspecto que está mais evidente é a razão pela qual há tamanha atenção destinada ao comércio exterior brasileiro nas formulações dos planos industriais apresentados anteriormente: havia a compreensão por parte da equipe formuladora e coordenadora dos planos (a qual incluía a diretoria do BNDES) de que a trajetória em curso das exportações brasileiras deveria passar por algumas alterações. Conforme exposto anteriormente, as mudanças seriam de quatro naturezas, basicamente: aumento quantitativo das exportações nacionais; diversificação da pauta exportadora brasileira, visando maior participação de produtos de alta tecnologia; prospecção de novos mercados e fortalecimento das relações com o Mercosul e África; e aumento da participação das exportações das Micro e Pequenas empresas. Analisa-se, a partir deste ponto, o desempenho do Banco de acordo com cada um dos dois tópicos citados.

No tocante à visão defendida por muitos estudiosos de que a inserção externa do país alcançou patamares mais elevados e desenvolvidos (sendo o Estado brasileiro o ator fundamental destas mudanças, conforme os pesquisadores), pode-se avaliar a atuação do Banco privilegiando dois principais aspectos do apoio: a natureza dos produtos beneficiados e os destinos das exportações financiadas. Ressalta-se aqui, novamente, o sentido de utilizar a visão dos internacionalistas como forma de avaliação dos desembolsos da instituição. Os pesquisadores entendem que o país atingiu um novo patamar internacional, e que a ação estratégica do Estado brasileiro foi o principal mecanismo promotor desta mudança. Já que a operacionalização do Banco é o principal ferramental público de apoio à dimensão comercial externa do país, busca-se avaliar se a mesma se processou na direção das teses dos defendidas pelos analistas.

Observa-se que o BNDES Exim, a despeito de ter apoiado a exportação de uma ampla gama de bens e serviços, priorizou seu apoio à Indústria de Transformação e ao setor de Comércio e Serviços. Os setores de Agropecuária e Pesca e da Indústria Extrativa têm uma participação ínfima no apoio do banco. No setor de Indústria de Transformação, há especial atenção para os subsetores que envolvem a exportação de Veículos, Reboque e Carroceria; de Outros Equipamentos de Transporte; de Maquinas e Equipamentos; de Produtos Alimentícios; de Metalurgia; e de Maquinário e Aparelhos Elétricos. Embora a trajetória do volume desembolsado com estes seis setores tenha apresentado trajetórias distintas ao longo do período, todos estes setores receberam proporcionalmente recursos bem mais volumosos do os demais da Indústria de Transformação, representando 81,52% do total desembolsado no setor (que contém 22 subsetores no total).

Comparando estes seis setores, claramente priorizados pelo BNDES Exim ao longo do período, com os que compõem majoritariamente a pauta exportadora brasileira (cada vez mais reprimarizada ao longo do período estudado), nota-se que aqueles se caracterizam por conter um alto valor agregado embutido (todos são pertencentes ao grupo dos produtos Industrializados). Pode-se afirmar que a atuação do BNDES neste sentido foi na “contramão” do movimento observado na estrutura dos exportados no período na economia brasileira. No tocante ao setor de Comércio e Serviços, o apoio do BNDES Exim foi fundamental para um aspecto muito citado pelos internacionalistas, que diz respeito ao fortalecimento das relações do Brasil com a América do Sul e África. Até 2006, a atuação do Banco não apoiou solidamente o subsetor de Construção e Engenharia. A partir de então, os desembolsos destinados a estes serviços ganham extrema relevância, se consolidando como uma das principais áreas apoiadas pelo Banco. O apoio aos mesmos, que contemplaram poucas e grandes empreiteiras nacionais (todas presentes na relação das dez empresas mais apoiadas na modalidade pós-embarque, conforme consta na tabela 6), impactou fortemente na dimensão das relações comerciais brasileiras com os países latino americanos e a Angola, principais destinos das obras de engenharia em questão. Portanto, pode-se afirmar que a atuação do banco foi ao encontro das alterações observadas pelos pesquisadores nas relações “Sul-Sul”. É a partir de 2006, portanto, que a atuação do Banco se conforma mais à tese defendida pelos internacionalistas, uma vez que até o ano em questão o apoio às exportações direcionadas à países da América do Sul tinha sido pouco significativa, girando em torno de 15% do total do valor desembolsado. De 2007 a 2011, os países da América do Sul receberam aumentos consistentes e bastantes significativos, muito devido aos serviços de engenharia financiados pelo Banco. A partir de então, os desembolsos para os países sul-americanos apresentaram tendência de queda geral, o que fez com que a participação sobre o total apoiado diminuísse. Este movimento é observado em direção em relação à Angola e, em menor escala e a partir de 2011, a Moçambique, também puxados pelo setor de Construção e Engenharia. Segundo o *site* da empresa Odebrecht, a presença da construtora em Angola, por exemplo, é marcada pela construção de obras de infraestrutura diversas e de construções de hidrelétricas, e, na Venezuela, por projetos em campos de petróleo e por construções habitacionais, de metrô e de aeroportos.

Observa-se, portanto, que a atuação do BNDES Exim, quando relacionada com a visão dos internacionalistas, apresenta um caráter dúbio e dois momentos bastantes distintos. Considera-se aqui que, por mais que tenha se verificado um apoio predominante à Indústria de Transformação determinados setores de maior valor agregado, não houve uma ênfase destacada

no apoio do Banco para a exportação de produtos característicos de uma pauta exportadora típica de potências globais, emergentes ou consolidadas. Por outro lado, observou-se que o Banco apoiou um grande número de produtos e serviços, desde os mais básicos até os mais elaborados. Ressalta-se também que a atuação do Banco no apoio ao setor de Comércio e Serviços favoreceu fortemente o setor de Construção e de Obras de Engenharia, essenciais para o fortalecimento das relações “Sul-Sul”. Tal apoio, no entanto, não ocorreu de forma equânime ao longo do período. Até 2006, pode-se afirmar que, por não ter havido apoio consolidado às relações com os países latino americanos e africanos, a atuação do banco não corroborou a tese dos internacionalistas, pois foi somente a partir de 2007 que as grandes empreiteiras brasileiras passaram a ser apoiadas de forma consistente. Portanto, há dois períodos bastante distintos, 2003-2006 e 2007-2014. Porém, mesmo este aumento das relações “Sul-Sul” favorecidas pelo BNDES Exim é complexa: dentre os 20 principais destinos das exportações financiadas pelo Banco, somente Angola figura como representante dos países Africanos. Moçambique, o segundo país com maior valor destinado, vem na 21ª posição. Por outro lado, entre os 20 países mais apoiados, 9 são da América Latina, tendo Argentina, Venezuela, República Dominicana e Cuba, marcada relevância.

À vista dessas considerações, este movimento de apoio aos países do “Sul” realizado pelo Banco é bastante complexo e se orientou a um pequeno número de grandes empreiteiras nacionais, sendo possível problematizar a existência de uma relação comercial realmente consistente e consolidada na direção pretendida, tendo-se em conta que interferências de caráter político (esquemas de corrupção, por exemplo), podem vir a desestabilizar as relações comerciais com os países em questão. Conclui-se, portanto, que o desempenho estratégico do Estado brasileiro, através da provisão creditícia do Banco, possuiu importante papel, mas de caráter dúbio. Não foi possível caracterizar a atuação geral do Banco em prol do apoio a produtos e serviços de maior valor agregado, bem como, ao longo do período analisado, houve diferentes fases na sua atuação.

Em relação à avaliação do BNDES tendo em vista as formulações da PITCE, PDP e PBM, observa-se novamente uma definição ambígua. Aqui, a avaliação possui um caráter mais nítido, haja visto a clara exposição de determinados aspectos do comércio exterior nas formulações dos planos. Portanto, o desempenho será avaliado de acordo com o volume desembolsado pela linha, os produtos apoiados, o local de destino das exportações, e o porte das empresas beneficiadas. A análise aqui feita bastante se assemelha à anterior, possibilitando-nos discorrer mais superficialmente sobre alguns tópicos.

O desembolso total do BNDES Exim no período 2003-2014 apresentou uma tendência de manutenção dos valores desembolsados. Apesar do forte aumento observado entre 2007 e 2010, nos outros períodos os desembolsos se mantiveram praticamente no mesmo patamar (R\$ 11.85 bilhões ao ano em média). Uma vez que um dos objetivos dos planos era aumentar o quantum exportado das exportações, e, para isto, o volume do apoio creditício é central, pode-se dizer que a atuação no banco neste sentido apresentou um caráter indefinido. Os desembolsos desta linha não apresentaram uma tendência de aumento consolidada ao longo do período, como seria de se supor caso o desejo governamental fosse propiciar uma trajetória crescente nas exportações, haja visto a importância do componente creditício para a ocorrência da atividade, conforme discutimos no tópico 2.3.

A atuação para diversificar a pauta exportadora, ponto já mencionado na abordagem do tópico anterior, foi um fator que consideramos aqui como parcialmente contemplado pelo Banco. Neste aspecto, ressalta-se a grande variedade de setores atendidos bem como a atenção aos seis setores anteriormente citados. No setor de “Outros Equipamentos de Transporte”, que concentra a maior parte do financiamento da Indústria de Transformação, a Embraer recebe grande parte do apoio, o que igualmente não se configura como uma característica própria de um Banco que pretenda criar e consolidar uma diversificação da pauta exportadora. Há sobretudo, conforme já dito, apoio mais expressivo à produtos de maior valor agregado, indicando a preocupação do Banco neste sentido.

A respeito da prospecção de novos mercados (objetivo anunciado nos planos econômicos dos governos), a atuação do Banco apresenta um caráter conservador, por concentrar uma grande parte dos recursos em um relativo pequeno grupo de países. Apenas 41 países foram destino de operações do banco no período 2003 – 2014, sendo que os 15 principais receptores corresponderam a 93,26% e os 10 primeiros a 85,39% do total dos desembolsos. Este fato indica que o banco não atuou de forma consistente para sustentar a prospecção e consolidação de mercados muito diversos. No tocante às relações comerciais com o Mercosul e África, conforme já discutido anteriormente, a maior parte do financiamento do Banco para estes dois continentes se deu a partir de 2007, principalmente através do financiamento de serviços de engenharia e construção.

Por fim, no tocante à diversificação do porte das empresas exportadoras (aspecto bastante citado nos planos), observou-se que a atuação do banco não foi suficiente para alterar o caráter de extrema concentração do valor exportado por parte das grandes empresas. Tanto em número de operações como em valor apoiado, vemos que praticamente só as grandes

empresas foram beneficiadas, o que não indica a preocupação do Banco, na prática, em apoiar o surgimento e o consolidação de Pequenas e Médias empresas exportadoras. Mesmo entre as grandes empresas, notamos que há uma tremenda concentração no valor desembolsado, com as 10 empresas mais apoiadas recebendo o equivalente a 97% do desembolsado no BNDES Exim pós-embarque no período 2009 – 2014.

Portanto, o desempenho do BNDES Exim no que concerne aos pontos acima elencados presentes na PITCE, na PDP e no PBM, não é muito característico. Nota-se que, de modo geral, o Banco priorizou um apoio maciço a Grandes empresas exportadoras, tais como a Embraer, e algumas empreiteiras, as quais tiveram suas relações desenvolvidas fortemente com o continente africano e sul-americano. O Banco atuou certamente, no sentido de promover e consolidar as exportações de um pequeno número de grandes empresas. Estas se consolidaram comercialmente e ganharam notoriedade, a ponto de serem casos de destaque associados ao fenômeno das relações “Sul-Sul”. No entanto, para os outros diversos setores e empresas apoiadas, a atuação do banco pareceu mais se assemelhar a um mecanismo de sustentação da atividade exportadora, do que como um meio de promoção consolidada de certos gêneros de exportados. Não se pretende neste trabalho advogar a ideia de que um Banco público promotor das exportações do país não deva ter o papel de sustentar a atividade exportadora: buscou-se somente analisar o seu desempenho à luz do proposto anteriormente, possibilitando-nos a fazer uma crítica desta natureza.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou avaliar o desempenho operacional da principal ferramenta do Governo Federal de promoção às exportações brasileiras, o BNDES Exim, à luz de duas matérias: a **tese de internacionalistas sobre a nova inserção externa do Brasil a partir de 2003**, e os **planos industriais e de comércio exterior formulados pelos governos da época** (PITCE, PDP e PBM). Em ambos os tópicos, a dimensão do **comércio exterior** é de extrema importância, bem como a dimensão do planejamento e da atuação Estatal.

Visando fundamentar teoricamente o complexo objeto de estudo do presente trabalho, qual seja, o apoio público às exportações brasileiras no período 2003 - 2014, buscou-se no capítulo 2 apresentar as principais teorias sobre comércio internacional, alguns modelos que relacionam comércio externo e crescimento econômico, e, por fim, e o panorama mundial da atuação das ECA's, agências públicas que promovem as exportações dos países, cujas formas de atuação são muito semelhantes às do BNDES Exim.

Ao se examinar as principais formulações teóricas sobre comércio internacional, observa-se como este objeto de estudo possibilita diferentes abordagens e recomendações distintas para políticas econômicas, ora se assemelhando ao observado na realidade, complexa e palco de atuação das forças do mercado e do Estado, ora se distanciando. Deste modo, observa-se que as “teorias puras” de comércio internacional, de Adam Smith e David Ricardo, desenvolvidas no final do século XVIII e no início do século XIX (portanto, em contexto econômico e social totalmente distinto do observado no período que é palco de atuação das ECA's atuais), lançaram as bases teóricas para as políticas de não intervenção estatal e especialização produtiva dos países. A grandiosidade de suas ideias, no entanto, não recebe respaldo na prática de uma agência promotora das exportações, uma vez que, além de se constituir em instrumento público de intervenção, objetiva muitas vezes diversificar e promover certos grupos de exportados. Posteriormente, apresentam-se as contribuições de dois outros pesquisadores, Frederich List e Raúl Prebisch, cujas concepções sobre a relação entre Estado e comércio exterior divergiram significativamente das posições defendidas por Smith e Ricardo. List e Prebisch, por mais que pertençam a contextos históricos e geográficos distintos, compreendiam que a atuação estatal nos fluxos de comércio tinha importante papel para promover o desenvolvimento nacional e diminuir as assimetrias entre as nações. Desta forma, apresentam preocupações e questionamentos práticos que em parte fundamentam a própria atuação de uma ECA, quais sejam, a de promover o desenvolvimento nacional via geração de

emprego e renda, advindos das exportações. Por fim, na mesma seção, apresentou-se teorias mais modernas de comércio internacional, pertencentes a Elhanan Helpman, Paul Krugman e Michael Porter. Essas teorias entendiam-se debruçaram sobre os motivadores do comércio internacional, e entendiam que estes se deviam a aspectos microeconômicos das firmas. As ideias dos dois primeiros economistas estabeleciam que o livre comércio irrestrito promovia uma maior diversificação dos bens e serviços ofertados para todas as economias, uma vez que as firmas exportariam visando conquistar novos mercados. Para Porter, por outro lado, o Estado tinha um importante papel, de caráter indireto, na promoção das exportações dos seus países. A promoção de um ambiente institucional adequado por parte do Estado, que propiciasse às empresas melhores condições para competir internacionalmente, era visto pelo pesquisador como importante ferramenta para a explicação dos fluxos comerciais.

Mais adiante, no tópico 2.1.2, entendeu-se como necessário apresentar algumas teorias que relacionassem diretamente comércio exterior com crescimento econômico, fornecendo as bases teóricas e argumentativas que fundamentam a atuação de uma ECA. Para tanto, foram apresentados três modelos, um de tradição neoclássica, um keynesiano, e outro de tradição estruturalista. O modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, de tradição neoclássica, entendia que a remuneração do fator de produção utilizado intensivamente no processo produtivo do bem que determinada economia produzirá (o modelo também trabalha com a hipótese de especialização produtiva) aumentará, resultado da oferta e da demanda pelo fator de produção. O modelo advogava, portanto, que políticas de liberalização econômica eram essenciais para promover o crescimento econômico e o aumento salarial, principalmente para países em desenvolvimento, onde os bens produzidos seriam de natureza trabalho intensivo. A prática da exportação, conforme se apresentou na seção 2.3, envolve uma série de riscos e incertezas, fazendo com que as formulações teóricas que advoguem a não promoção comercial das exportações ou a não proteção aduaneira, permaneçam somente no plano teórico, cabendo as ECA's e às outras instituições públicas o papel de moldar as atividades do comércio exterior.

O modelo de Thomas Kaldor, de tradição keynesiana, deu início aos denominados *export-led-growth models*, e entendia que as exportações tinham importante papel tanto na composição da Demanda Agregada da economia quanto no equilíbrio do balanço de pagamento, servindo como importante meio para impedir restrições externas ao crescimento. O modelo de Chenery e Bruno, de tradição estruturalista, de forma semelhante, trabalhou com a ideia de que as exportações seriam importante componente para as contas externas da economia, através do modelo de hiatos econômicos. Estas duas formulações teóricas recebem respaldo

tanto nas justificativas da atuação das ECAs, que buscavam promover o crescimento via exportações, como nas formulações dos planos industriais e de comércio exterior propostos pelos governos do período analisado, uma vez que a diminuição da razão dívida externa sobre o PIB era visto como um imperativo para se promover um crescimento sustentável de longo prazo.

Observou-se, através da apresentação das ideias de Chang no seu *best-seller* “Chutando a Escada”, que a instituição Estado, nas atuais economias desenvolvidas, sempre atuou ativamente para promover o desenvolvimento econômico. A dimensão do comércio internacional, seja através de políticas de proteção como de promoção das exportações, sempre recebeu bastante atenção estatal nestas economias. Com a apresentação de alguns extratos importantes do livro, procurou-se fazer a passagem entre a parte teórica do trabalho, onde teorias distintas e que justificam políticas opostas compartilham o mesmo “espaço” no campo das ideias, e a parte “prática”, onde se estudou o panorama mundial da atuação das ECA’s.

Instituições públicas promotoras das exportações das empresas de seus países têm suas atuações muito consolidadas nos países desenvolvidos há bastante tempo, e vem ganhando forte relevância nos países em desenvolvimento a partir da década de 1990 e, mais fortemente, a partir dos anos 2000. A China, como vimos, vem utilizando esta ferramenta de forma bastante intensiva para promover as exportações de seus produtos, o que vem causando preocupação nas economias desenvolvidas, uma vez que tais movimentos alteram o panorama da correlação de forças internacionais. Por mais que haja diferenças, algumas significativas, entre os montantes desembolsados pelas diversas ECA’s, seus objetivos e formas de apoio, suas atuações fundamentam-se basicamente na ideia de promover a geração de emprego e renda nos seus países de atuação. Exposto este panorama, buscou-se apresentar os dois componentes que vieram a servir de base para a avaliação do desempenho operacional do BNDES Exim no período, quais sejam, as formulações de internacionalistas sobre a nova inserção externa brasileira a partir de 2003 e os planos industriais e de comércio exterior formulados pelos governos da época.

A teste dos analistas das relações internacionais do Brasil aqui apresentada se pauta na ideia de que o Estado brasileiro, a partir de 2003, passou a atuar estrategicamente no sentido de promover a inserção externa do país, lançando-o a um novo patamar. As relações “Sul-Sul” são muito destacadas pelos pesquisadores. Posteriormente apresentaram-se as formulações da PITCE, da PDP e do PBM, dando especial enfoque para a dimensão do comércio internacional.

Observou-se que a performance do BNDES Exim no período 2003 – 2014 não apresentou um caráter marcante no sentido de ter atuado para o favorecimento da tese dos internacionalistas que entendem que o governo brasileiro teria operado para tornar o país uma “potência global emergente” a partir de 2003. Análise semelhante foi feita em relação à atuação do Banco para promover as mudanças desejadas presentes nos planos industriais e de comércio exterior. Em diversas elaborações de pesquisadores sobre a inserção externa brasileira a partir de 2003, há a ideia de que o Estado brasileiro atuou no sentido de elevar a posição externa do país, privilegiando as relações “Sul-Sul”, nas quais a formação de coalizões internacionais e a internacionalização econômica das empresas nacionais tinha especial importância. Como representante desta concepção, utilizou-se, principalmente, a célebre análise paradigmática de Amado Cervo, a qual argumenta que a partir de 2003 teve início no Brasil o paradigma Logístico. Constatou-se que, acima de tudo, a atuação do Banco no período se caracterizou pelo apoio expressivo a um pequeno número de grandes empresas brasileiras multinacionais, sendo estas pertencentes principalmente ao setor da construção civil. Este apoio, se por um lado proporcionou o aprofundamento das relações com os países latino americanos e africanos (solidificando as relações com os países emergentes, ideia presente na análise dos pesquisadores), por outro não atuou no sentido de indicar a pretensão de promover, de forma consistente, a diversificação da pauta exportadora brasileira, aspecto essencial para uma sólida inserção nos fluxos de comércio global (elemento subjacente à ideia de “potência global”).

Nas formulações da PITCE, da PDP e do PBM, a dimensão do comércio exterior brasileiro recebeu explícita atenção, sendo os seguintes aspectos privilegiados: aumento do volume exportado; diversificação das exportações; prospecção de novos mercados consumidores; intensificação das relações com o Mercosul e com a África; e promoção das Micro e Pequenas empresas exportadoras. Assim como na concepção que utilizou como referência as ideias dos pesquisadores internacionalistas, observou-se que o desempenho operacional do Banco neste segundo tópico apresentou um caráter dúbio. Se, por um lado, seus desembolsos apoiaram uma ampla gama de setores e possibilitaram um aprofundamento das relações com o Mercosul e África (indo ao encontro do desejo de diversificar a pauta e de intensificar as relações com o Mercosul e com o continente africano), por outro lado o montante desembolsado pela linha ao longo do período (devido a tendência de manutenção do valor apoiado), bem como a extrema concentração do apoio destinado a um pequeno número de grandes empresas, não permite caracterizar a atuação do Banco como promotora do enunciado nos planos.

Concluiu-se que, embora a atuação do BNDES tenha se constituído em peça central para promoção de certos movimentos observados na pauta exportadora brasileira no período, sua performance mais se caracterizou como atributo sustentador da atividade exportadora (aspecto evidenciado pelo caráter difuso do apoio aos mais diversos setores) do que propriamente como um meio de promover as diferentes dimensões que compõem o setor comercial externo da economia nacional.

As circunstâncias presentes na realização de um trabalho de conclusão de curso (e, por vezes, a própria proposta do mesmo) não possibilitam, muitas vezes, realizar uma pesquisa muito aprofundada ou reveladora sobre determinado assunto. No que se refere ao tema do presente trabalho, diversos assuntos que foram levantados são merecedores de mais aprofundamento. As diferentes políticas de apoio às exportações com suas particularidades e resultados, por exemplo, são tema bastante relevante e que merece atenção. O próprio objeto de estudo, o desempenho do BNDES Exim, pode receber críticas diferentes das apresentadas aqui no trabalho. Há a pretensão pelo aprofundamento de conteúdos presentes neste trabalho em estágios posteriores de estudos.

O presente trabalho apresentou como principal atributo o propósito de fornecer subsídios para a discussão sobre a atuação do Estado brasileiro no período 2003 – 2014, possibilitando uma melhor compreensão a respeito da existência ou não de um viés estratégico de longo prazo nas **ações** econômicas estatais. Estudos sérios e comprometidos com a provisão de informações relevantes sobre o desempenho operacional do BNDES Exim (CATERMOL; CRUZ, 2017; GALETTI; HIRAKUTA, 2013) estão sendo lançados regularmente, ação de extrema importância para se embasar um debate tão ideologizado e não transparente que muitas vezes ocorre.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**. Brasília, 2003. Disponível em: < http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP): Inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Livreto%20lançamento%20PDP.pdf>>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Plano Brasil Maior (PBM): Inovar para competir. Competir para crescer**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Plano%20Brasil%20Maior%20-%20FINAL.pdf>>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Financiamentos à exportação: 2003 – 2015 (Apresentação)**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes/documentos/audiencias-publicas/ApresentaoLuciene_010915_FINALLuciene.pdf>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Livro verde: nossa história tal como ela é (Versão preliminar)**. Rio de Janeiro, jul. 2017. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/12697/1/Livro%20Verde.pdf>>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Consulta a financiamentos de exportação: pós e pré-embarque. **BNDES**. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Disponível em: < [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-exportacao!/ut/p/z0/jY27DoIwFlafxYGRtF6jI_EagZg4GOxCDligCqdAD4pvLzgZB-P4f_-NCRYwgXBXKZDSCHmnz2IWegt3vZscuLc98iF3pu7GOa3c8Zxztmfid6BbUNeqEg4TsUaSLbEgws0oUJDipr4_WTxTBfS4lQDmhJqibECi3cV0-QEdqIQelRIJG0-jG_Llm2pa4IYdP89qv2lnzJRAmW2wqSDf1XLM4ieD2fwAhePJ6U!/>](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-exportacao!/ut/p/z0/jY27DoIwFlafxYGRtF6jI_EagZg4GOxCDligCqdAD4pvLzgZB-P4f_-NCRYwgXBXKZDSCHmnz2IWegt3vZscuLc98iF3pu7GOa3c8Zxztmfid6BbUNeqEg4TsUaSLbEgws0oUJDipr4_WTxTBfS4lQDmhJqibECi3cV0-QEdqIQelRIJG0-jG_Llm2pa4IYdP89qv2lnzJRAmW2wqSDf1XLM4ieD2fwAhePJ6U!/)

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **BNDES Transparente: detalhes sobre financiamento à exportação e obras no exterior/Consulta a financiamentos de exportação/Exportação pós-embarque financiadas por categoria de uso**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads!/ut/p/z0/fY3LDoIwEEV_hU3XMwmoYYnRqEjiwg3Mhoxtg1WcAq2Pz5f4AS7vycm5QFADCB9cx9F54X7eDS3bKj9u99kJKzyvUyw2q8Oi2uWYISmUQP-FueBu40gFkPYS7SdCfRFjQ-skRBefvek8OofVmGcWMLAkxXtWKG2MpM-MTYx_i29ZxNguFPzBV4DBO0!/>](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads!/ut/p/z0/fY3LDoIwEEV_hU3XMwmoYYnRqEjiwg3Mhoxtg1WcAq2Pz5f4AS7vycm5QFADCB9cx9F54X7eDS3bKj9u99kJKzyvUyw2q8Oi2uWYISmUQP-FueBu40gFkPYS7SdCfRFjQ-skRBefvek8OofVmGcWMLAkxXtWKG2MpM-MTYx_i29ZxNguFPzBV4DBO0!/)

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Lei de acesso à informação**. Quantidade de operações desembolsadas no Produto BNDES-Exim. Pedido de informação nº 99903000584201763. Brasília, DF, 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Lei de acesso à informação**. Desembolso anual na modalidade pós-embarque por empresa exportadora no período 2003-2008. Pedido de informação nº 99903000585201716. Brasília, DF, 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Normas operacionais da linha BNDES-Exim no período de 2002 - 2014**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/bndes-exim/formularios-normas-operacionais-pos-embarque/>>

BAUMANN, R. Os desafios da exportação. In: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: BNDES, v. II, 2002. p. 105-132.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CANUTO, O.; RABELO, F. M.; SILVEIRA, J. M. Abertura e grupos econômicos na indústria brasileira. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, v. 92, p. 33-52, set./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/294/244>>

CARDOSO, E. Incentivos às exportações de manufaturas: série histórica. **Revista brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, p. 241-250, abr./jun. 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/246/6775>>

CATERMOL, F. BNDES-Exim: 15 anos de Apoio à Exportações Brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 3-30, Dez. 2005. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2401.pdf>

CATERMOL, F.; CRUZ, L.E.M. Lógica de atuação e efetividade das agências de crédito à exportação. **Textos para discussão**, Rio de Janeiro, 115, p.7-37, Abr. 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11494/1/TD_115__Completo_P.pdf>

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Vinte anos de economia brasileira 1994/2014**. Brasília, DF. Jul. 2014. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/04/VINTE-ANOS-DA-ECONOMIA-BRASILEIRA-1995-2014.pdf>>

"COMÉRCIO ENTRE BRASIL E ÁFRICA CRESCE 416% EM 10 ANOS". In: Terra. **Operações empresariais**. Jun. 2013. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/operacoes-cambiais/operacoes-empresariais/comercio->

entre-brasil-e-africa-cresce-416-em-10-anos,40d58a549341f310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. 1ª. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

CHANG, H.-J. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2004.

DESIDERÁ NETO, W. A. O Brasil a América do Sul e a cooperação Sul-Sul. In: JÚNIOR, H. R.; AYERBE, L. F. **Política externa, brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1ª. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 213-252.

Disponível em: < http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf>

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Annual Report 2016**. Washington, 2016. Disponível em: < <https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/EXIM-2016-Annual-Report.pdf>>

EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition**: for the period January 1, 2016 through December 31, 2016. Washington, june 2017. Disponível em: < https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/508%20compliant%20version_EXIM%20Bank%20Competitiveness%20Report_June%202017.pdf>

FERRAZ, J.C.; MARQUES, F.S.; ALVES JR., A.J. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira / 2003-2014. In: DE TONI, J. **Dez anos de política industrial**: balanços e perspectivas. 1ªed. Brasília: ABDI, 2015, p.61-92.

Disponível em: < <http://www.abdi.com.br/Estudo/Artigos%20ABDI%20-%20Externo%2024042015.pdf>>

FIANI, R. Perfil das Exportações de Bens de Capital Admitidos pelo Programa Finamex: 1990/95. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, p. 1-25, Dezembro 1996.

Disponível em:< https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/perfil.pdf>

FREITAS, F. **Uma análise Crítica do Modelo Kaldoriano de Crescimento Liderado pelas Exportações**. 2003.

Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/4730568_O_Modelo_Kaldoriano_de_Crescimento_Liderado_Pelas_Exportacoes>

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX. **Base de dados**. Disponível em: <<http://www.funcexdata.com.br/>>

GALETTI, J.; HIRAKUTA, C. Financiamento às exportações: uma avaliação dos impactos dos programas públicos brasileiros. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 494-516, set./dez. 2013.

Disponível em: < <https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-1fa5315e246f6f2533dfc558faa240f6.pdf>>

GONÇALVES, J.S. Reprimarização ou Desindustrialização da Economia Brasileira: uma leitura a partir das exportações para o período 1997 - 2010. **Análise e Indicadores do Agronegócio**. v.6, n.12, p. 1-7 dez. 2011. Disponível em: < <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-40-2011.pdf>>

GRAMAUD, A. P.; DE SAES, F. A. M.; TONETO JR., R. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUIMARÃES, S. F. et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, v. 42, p. 47 – 92, Dez. 2014. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES_P.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

HOLLAND, M.; VIEIRA, F. V.; CANUTO, O. Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraints in Latin America. **Investigación Económica**, v. 63, p. 44-74, enero-marzo 2004. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/42779050>>

JAYME JR., F. G. Comércio internacional e crescimento econômico: teoria e política. In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. **Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições**. 1. ed. São Paulo: Futura, 2004. p. 124 a 155.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional Teoria e Política**. 4ª. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmacarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MILANI, C. R. S.; DUARTE, R. D. S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1ª. ed. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015. p. 53-82.

Disponível em: < http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf> ,

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS - MDIC. **Séries históricas**: exportações por fator agregado e produtos/ grupos de produtos: exportação/intensidade tecnológica/ blocos e países/ totais mensais e acumulados/ totais de operadores por faixas de valor. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>

OLIVEIRA, I.T.M. Livre Comércio versus Protecionismo: uma análise das principais teorias do comércio internacional. **Revista Urutágua**, Maringá, PR, nº11, p. 1-18, Dez./Jan..Fev./Mar. 2007. Disponível em:
<<http://www.urutagua.uem.br/011/11oliveira.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **The Export Credits Arrangement text**. Paris, 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>>

PIMENTA JÚNIOR, J. L. Comércio, investimentos e negociações internacionais: uma breve análise das relações econômicas entre o Brasil e os países em desenvolvimento nas últimas décadas. In: JÚNIOR, H. R.; AYERBE, L. F. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1ª. ed. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015. p. 287-316. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf>

RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. Apresentação. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1ª. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 7-14. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf>

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P.; ALMEIDA, R. A. R. D. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1ª. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 15-52. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf>

SERRANO, F.; SOUZA, L. D. W. D. O modelo de dois hiatos e o supermultiplicador. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, p. 37-64, jul./dez. 2000. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%204/REC_4.2_02_O_modelo_d_e_dois_hiatos_e_o_supermultiplicador.pdf>

SÖDERSTEN, B. **Economia internacional**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 1979

TORRES, S. D. A.; DE CARVALHO, M. E.; TORRES FILHO, E. T. Exportações Brasileiras de Bens de Capital: Desempenho nos Anos Recentes. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, V.1, N.1, p. 37-50, jun.1994. Disponível em:

<

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/199406_2.html>

VALDEZ, R. C. C. **A consolidação do aparato de apoio estatal à internacionalização de empresas nacionais no governo Lula (2003-2010)**. 2016. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2016.

Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/158164>>

VEIGA, P. D. M. Política comercial, indústria e exportações: vamos voltar a falar de produtividade e competitividade. In: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: BNDES, v. II, 2002. p. 81-104.

VEIGA, P. D. M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. **Texto para discussão**, IPEA, Brasília, mar. 2015. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2069.pdf >

WORLD BANK. **Trade: exports of goods and services (% of GDP)**. Washington, 2017. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/topic/trade>>

ANEXOS

LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOLICITADAS

Pedido de Informação 99903000584201763

Entrada x



sic@bndes.gov.br

para mim

27 de nov (Há 13 dias)



Prezado Francisco,

Em atenção ao seu pedido de informação nº 99903000584201763, enviamos, em anexo, planilha com as informações solicitadas.

Ressaltamos que a contagem é realizada com base nas operações que tiveram desembolso no ano – desta forma, uma mesma operação que tenha apresentado desembolso em anos diferentes será contada em cada ano.

Em caso de dúvida ou esclarecimentos adicionais, solicitamos contatar o SIC/BNDES pelo e-mail sic@bndes.gov.br.

Esta demanda será encerrada no e-SIC e, no caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa de acesso, poderá ser apresentado recurso ao Comitê da Lei de Acesso à Informação do BNDES, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão



"O remetente desta mensagem é responsável por seu endereçamento, seu conteúdo e seus anexos. Cabe a seus destinatários, inclusive aqueles copiados na mensagem, tratá-la adequadamente, com observância da legislação em vigor e dos normativos internos do BNDES, quando cabível. São proibidas, sem a devida autorização, a sua divulgação, reprodução e distribuição. A inobservância das proibições será passível de aplicação de sanções cíveis, criminais e disciplinares, quando cabíveis. Se você recebeu esta mensagem indevidamente, antes de removê-la de sua caixa postal, solicita-se o reenvio ao remetente, informando o ocorrido."

"The sender of this message is responsible for its addressing, contents and attachments. The receiver, including those copied in the message, is obliged to use it properly, in compliance with the law in effect and the BNDES' internal rules, if applicable. It is prohibited to disclose, reproduce and distribute e-mail messages without due consent. Failure to obey these instructions may give rise to civil, criminal or disciplinary measures, if applicable. If you have improperly received this e-mail, we kindly request you to forward the message to the sender stating the error prior to deleting it from your inbox."

Pedido de Informação 99903000585201716

Entrada x

sic@bndes.gov.br
para mim

27 de nov (Há 13 dias)



Prezado Francisco,

Em atenção ao seu Pedido de Informação nº 99903000585201716, primeiramente, cumpre-nos informar que, por intermédio de suas linhas de apoio à comercialização no exterior de bens e serviços, o BNDES não financia projetos em outros países, mas a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil, tendo por objetivo o aumento da competitividade das empresas brasileiras, a geração de emprego e renda no País, e a entrada de divisas (contribuindo para a melhoria, dentre outros indicadores, da balança comercial).

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

Em relação ao produto Pós-embarque, o objeto do financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros, tendo por objetivo o aumento da competitividade das empresas brasileiras, a geração de emprego e renda no País, e a entrada de divisas (contribuindo para a melhoria, dentre outros indicadores, da balança comercial).

As informações solicitadas a respeito das Operações de Pós-embarque - serviços de engenharia junto a entes públicos no período 2003- 2014 podem ser obtidas no seguinte endereço

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/>, que apresenta, dentre outras informações, arquivo em formato excel pesquisável contendo informações sobre as operações de pós-embarque contratadas desde 2002 nas categorias "Bens de capital e demais operações" e "Bens e Serviços para obras no exterior".

Adicionalmente, a planilha em anexo apresenta o desembolso anual na modalidade pós-embarque por empresa exportadora no período 2003-2008.

Por fim, é possível também consultar um mapa interativo demonstrando as operações de financiamento a exportações brasileiras de serviços de engenharia contratadas junto a entes públicos no exterior, desde 1998, tendo como critérios de busca o exportador, o país de destino das exportações e/ou a data da contratação:

<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque/>

Neste mapa, é possível consultar dados de cada um dos projetos, dentre os quais, o exportador, o país de destino das exportações, a descrição do projeto, o valor do financiamento, o prazo e as condições financeiras.

Em caso de dúvida ou esclarecimentos adicionais, solicitamos contatar o SIC/BNDES pelo e-mail sic@bndes.gov.br.

Esta demanda será encerrada no e-SIC e, no caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa de acesso, poderá ser apresentado recurso ao Comitê da Lei de Acesso à Informação do BNDES, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

