

BNDES: TRAJETÓRIA INTERNACIONAL E PODER ESTATAL

Armando Dalla Costa*
Elson Rodrigo de Souza-Santos **

RESUMO – no período pós-1945 os países assistiram o crescimento da intervenção estatal, no mercado financeiro as instituições públicas emergiram fornecendo crédito direcionado visando o crescimento de áreas estratégicas. Entre as instituições se destacam os Bancos de Desenvolvimento (BD) funcionando como um braço financeiro dos Estados nacionais e, mais tarde, fundamentais para impulsionar a internacionalização econômica e de empresas tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. No caso do Brasil, o BNDES assume esse papel e na medida em que o grau de internacionalização da economia e das empresas nacionais cresce junto com a visão de que são benéficas e precisam ser adicionadas as políticas de Estado.

Palavras-chave: banco de desenvolvimento, internacionalização, Estado

JEL: L16; G32; H54

BNDES: INTERNATIONAL TRAJECTORY AND POWER STATE

ABSTRACT – post-1945 countries watched the growth of state intervention and financial public institutions has emerged for providing directed credit in strategic areas. Between highlights state-owned development bank acting as a financial arm of the national States and central to boosting economic and internationalization of companies. In the case of Brazil, BNDES assumed this role and to the extent that the degree of internationalization of the economy and national companies grows along with the view that they are beneficial and need to be added to the state's policies.

Key-works: development bank, internationalization, State

* Pós Doutor pela Université de Picardie Jules Verne, Amiens, França e Doutor pela Université de Paris III (Sorbonne Nouvelle). Professor no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Economia Empresarial (www.empresas.ufpr.br). E-mail: ajdcosta@ufpr.br

* Mestre pelo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, membro do Núcleo de Pesquisa em Economia Empresarial – NUPEM. E-mail: elson129@gmail.com

Introdução

Segundo Cintra (2009, p. 60 – 61), o Estado possui um papel fundamental no fornecimento de fundos para setores ou atividades consideradas prioritárias superando a incerteza e preferências das instituições financeiras privadas, especialmente nas operações de longo prazo, alto risco e elevado retorno social (ganho social do investimento não necessariamente expresso no retorno financeiro). Por isso que os bancos estatais (incluindo os BD) detinham em 2002 mais de 60% dos ativos bancários em países como China, Egito, Índia, Indonésia e Irã estavam sob propriedade de bancos estatais (Hanson, 2004, p. 13).

Entre as instituições estatais podemos destacar os bancos de desenvolvimentos (BD) que cumprem o papel de impulsionar projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico e fortalecimento da economia nacional, normalmente controlados por um ou mais Estados nacionais, viabilizando projetos que não despertam o interesse do sistema financeiro privado. Entre as funções apresentadas pelo Banco Mundial (2010) se destacam o empréstimo de longo prazo a taxas de juros menores que os praticados pelo mercado, assistência técnica e outros serviços necessários para preparação de projetos a serem submetidos para avaliação.

No âmbito da cooperação multilateral o mais importante BD é o Banco Mundial, seguido de instituições regionais como Africa Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, Inter-American Development Bank entre outros como Islamic Development Bank. Na esfera nacional os BD não se restringem a países em desenvolvimento como Brasil (Banco nacional de Desenvolvimento Econômica e Social – BNDES), China (China Development Bank – CDB) e Coreia (Korea Development Bank - KDB), mas encontrados em países desenvolvidos como Alemanha (Germany's Kreditaltaltantlt fur Weidarufban - KfW), Japão (Japan Development Bank – DBJ) e Canada (Bank Development of Canada – BDC).

Cada BD possui uma forma e estratégia de intervenção influenciada pelas características do modelo de desenvolvido, do país e estratégia de inserção produtiva e internacional. No caso do Brasil, no aspecto econômico observado por Hermann (2010) e de relações internacionais por Sousa (2007), constata-se o crescimento das operações internacionais do BNDES como forma de impulsionar a internacionalização e elevar a competitividade da economia e, simultaneamente, atuar como instrumento complementar a política externa visando maior voz no cenário internacional. Explicitamente defendidas pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e em consonância com outros países em desenvolvimento como China e Coreia do Sul.

Para analisar o papel do BNDES como braço do Estado em relação a política de internacionalização o trabalho está articulado em quatro partes. A primeira apresenta noções gerais sobre os bancos públicos e desenvolvimento. A segunda aborda o papel do BNDES dentro da construção do modelo de desenvolvimento brasileiro. O terceiro analisa e apresenta a estrutura atual e estratégia de ação com uma breve comparação com outros países que detenham instituições semelhantes.

1 Noções Sobre Bancos de Desenvolvimento e Internacionalização

A história dos BD remonta ao início do século XIX quando as grandes instituições bancária emergiam em conjunto com a industrialização. O caso pioneiro foi da *Societe General pour Favoriser l'Industrie National* criado na Holanda em 1822, mas para Aghion (1999) a contribuição mais significativa para o BD foi dada pelos franceses através da criação em 1848-1852 do *Credit Foncier, the Comptoir d'Escompte, and the Credit Mobilier*. No século XX, especialmente pós-1945, a maior intervenção estatal trouxe relevância para os bancos públicos ao direcionarem crédito para setores essenciais. Além do mais as Guerras Mundiais e Grande Depressão da década de 1930 criaram um ambiente propício para a emergência de BD em países desenvolvidos como na Alemanha (KfW) e Japão (DBJ) destruídos pela Guerra. Nos países em desenvolvimento, a busca pela industrialização e falta de estrutura financeira privada, levaram a emergência de BD como Brasil (BNDES) e Coreia (KDB) nascidos na década de 1950 e até hoje desempenham um papel relevante.

Cintra (2009, p. 60 – 61) justifica a ação do Estado por meio dos bancos públicos como forma de direcionar crédito para áreas consideradas prioritárias, superando a incerteza e desinteresse das instituições financeiras privadas, proporcionando operações de longo prazo e alto risco, mas que proporcionam e elevado retorno social não necessariamente expresso em termos financeiros. Para Novaes (2006) as visões sobre a justificativa para intervenção estatal no mercado de crédito através dos bancos públicos paira sobre: i) a social ao preencher falhas de mercado em relação a oferta de crédito; ii) a política de promoção de empregos, subsídios e benefícios na promoção do desenvolvimento; e iii) a intermediária que se situa entre as duas visões acima de que o banco público é necessário pelo benefício social, mas os custos e lentidão da burocracia podem anular os efeitos benéficos.

Nos países em desenvolvimento, Hermann (2010) justifica a existência de bancos públicos e programas de direcionamento de crédito como uma necessidade derivada de dois aspectos. Um devido ao processo de desenvolvimento ser caracterizado por incertezas relacionado as mudanças estruturais na sociedade e economia, trazendo consigo a necessidade de investimentos em infraestrutura, emergência de novos setores, produtos e processos produtivos. O outro fornecer linhas de crédito de longo prazo e contrabalançar a tendência dos agentes privados em focar as aplicações para o curto prazo e especulação como forma de fugir das instabilidades da economia. O ambiente propício a intervenção estatal é refletida no fato que em 2002 mais de 60% dos ativos bancários em países como China, Egito, Índia, Indonésia e Irã estavam sob propriedade de bancos estatais (Hanson, 2004, p. 13).

Sobre os BD, Bruck (2002, p. 62) ressalta a função de relacionar atores, instituições e setores industriais, agricultura, infraestrutura, estrutura social, governamental e institucional envolvidas no processo de desenvolvimento. Simultaneamente são organizadores, preparadores, financiadores e implementadores de projetos de investimento e programas. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento requerem conhecimentos sobre o mercado financeiro, de capitais, intermediação financeira, bancário, mobilização de recursos, desenvolvimento tecnológico, marketing, assistência técnica, desenvolvimento econômico, economia internacional e transações financeiras. Em suma, como observa Diamond (1957), os BD's constituem instituições especializadas em empréstimos de longo prazo, capazes de capacitar clientes em potencial e estimular investimento em setores estratégicos.

Na década de 1990, a disseminação da liberalização financeira e redução da intervenção estatal na economia são acompanhadas pelo discurso de que os bancos estatais deveriam reduzir sua participação em nome da eficiência. Entretanto, Yeyati *et al.* (2005) observa que após a onda de privatização, a presença do estado no setor bancário mundial permanecia alta. Nos países industrializados cerca de um quarto dos empréstimos eram concedidos por instituições com alguma participação estatal e, em desenvolvimento, a participação chegava a metade. Porém a participação grande do Estado não significa ineficiência, má administração ou prejuízo, mas sim que possuem um papel fundamental para liderar o crescimento, desenvolvimento econômico e serem sólidas e lucrativas.

Nos anos recentes os grandes bancos de desenvolvimento nacionais de países emergentes como CDB (China), BNDES (Brasil) e KDB (Coreia) passaram a adotar a estratégia agressiva de inserção internacional. De um lado, motivado pela necessidade de dar suporte a internacionalização das empresas nacionais que buscam entrar no mercado externo seja por exportações, aquisição de concorrentes ou construção de bases produtivas. De outro, o exercício do poder financeiro no âmbito internacional como extensão da política externa e criação de área de influência. Em ambos os casos os BD's utilizam seu expertise em empréstimos de longo prazo, adotando uma estratégia muito semelhante ao um banco de investimentos. Inclusive bancos como o KDB passaram a pensar como um banco de investimento, focando em resultados e crescimento.

2 Origem, Funções e Estrutura

O BNDES foi criado em 20 de junho de 1952 pela Lei nº 1.628, originalmente denominado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, inicialmente uma autarquia federal cujo papel era formular e executar políticas de desenvolvimento econômico (BNDES, 2010). O surgimento do Banco tinha como objetivo fornecer linhas de crédito de longo prazo para viabilizar o processo de industrialização entre os projetos de infraestrutura e suporte a empresas estatais, em seguida ampliando o escopo de atuação para indústria, setor agropecuário, pequenas, médias e grandes empresas.

A criação do BD especializado em dar suporte ao processo de industrialização fazia parte da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações (ISI) comum nos países da América Latina. Katz (2005) observa três elementos desse modelo: i) apoio as pequenas e médias empresas familiares para criar um empresariado nacional forte; ii) a intervenção estatal como um “motor” do crescimento, provedor de serviços público e estrutura; e iii) atração de multinacionais para setores em que a iniciativa privadas e a estatal não tinham condições financeiras/tecnológicas de atuar. Nesse contexto, Studart (1995) observa um sistema financeiro privado fraco que busca se proteger das instabilidades da economia nas operações no curto prazo e especulação, levando a necessidade da intervenção estatal para fornecer linhas de crédito de longo prazo voltadas para o setor produtivo.

Quando os militares chegaram ao poder em 1964 implantaram reformas para livrar os entraves ao aprofundamento do processo de industrialização em que um dos pontos-chaves era trazer a iniciativa privada para apoio ao setor produtivo complementando a ação estatal. Segundo Almeida (1984), materializada na Reforma Campos-Bulhões inspirada no modelo norte-americano ao dividir o sistema financeiro em segmentos e instituições especializadas. Entretanto, ainda no fim da década de 1960, Macarini (2007) observa que a dinâmica da indústria bancária, banqueiros e grupos de interesse dentro e fora do governo levaram a prevalência do modelo europeu de banco múltiplo (ou universal). Em paralelo, a instabilidade e especulação criada pela inflação crescente, convivência entre títulos indexados e não-indexados contribuíram para inviabilizar o negócio dos bancos de investimento que deveriam ser os principais agentes fornecedores de crédito para o setor produtivo. Levando ao fracasso do ponto central da reforma e trazendo a necessidade de elevar a intervenção de instituições estatais tais como bancos públicos federais, estaduais e BNDES.

Para o BNDES (2010) significou a oportunidade e necessidade de aumentar a sua participação como instrumento financeiro do Estado, evidenciado pela transformação em empresa pública no ano de 1971 justificado pela busca da maior flexibilidade e menor interferência política. O próprio Banco se orgulha de ter assumido a posição de “*peça fundamental na política de substituição de importações*”. Dentro da política de ampliação, em 1974 o BNDES estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais e auxiliar na capitalização das empresas brasileiras em 1982 fundidas para formar o BNDESPAR.

Na década de 1980, quando o Brasil sente os efeitos a crise internacional derivada pelos “choques do petróleo” da década anterior materializada na crise do endividamento externo, público e inflação crescente e baixo crescimento. Nesse cenário, o BNDES como instituição financeira pública atua para contrabalançar os efeitos da crise e atenuar o estrangulamento externo. Na estratégia de atuação do BNDES (2010) é integrado o conceito de integração competitiva ao expandir o mercado interno e habilitar a economia brasileira a concorrer no mercado externo, principalmente estimulando as exportações. Na mesma época, as grandes empresas brasileiras consolidadas no mercado interno passaram a conquista do mercado externo como parte da sua estratégia de negócios.

Na década seguinte o modelo de baseado na elevada intervenção estatal é substituído pelo que Perry Anderson (1995) chama de onda de neoliberalismo oriunda dos países centrais. Abraçada pelo governo Collor (1990 – 1992) que passou liberalização e desregulamentação da economia, aprofundado na gestão Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 – 2002). Dessa forma, como observam autores como Katz (2005) e Cimoli *et al* (2003) o modelo prevalente desde a década de 1930 era desconstruído através da redução da intervenção estatal e abertura do mercado nacional a concorrência internacional, incluindo as privatizações e liberalização dos setores considerados estratégicos como sistema financeiro, mineração e infraestrutura.

Frente ao novo cenário o BNDES (2010b) fortalece o papel de instrumento de ação estatal ao estruturar e executar projetos de privatização através do suporte administrativo, financeiro e técnico. Evidenciado no Programa Nacional de Desestatização da Gestão Collor iniciado em 1991. Nos anos seguintes, principalmente durante o primeiro governo de FHC (1995 – 1998), o Banco acentuou seu papel na viabilização das privatizações e o suporte a participação de grupos nacionais e estrangeiro. Por exemplo, a participação na privatização do Sistema Telebrás ocorrido em 1998, selando a mudança estrutural do setor ao passar do monopólio público para mãos de empresas privadas.

Para o sistema financeiro a visão liberalizando da gestão FHC unida a necessidade de fortalecer e dar competitividade ao mercado bancário levou a abertura a concorrência de instituições estrangeiras e abertura ao movimento de capitais. O objetivo observado por Carvalho *et al* (2002) era fortalecer o sistema bancário nacional e prover de estabilidade a economia brasileira. Em paralelo, forçar que a iniciativa privada passasse a participar do financiamento de longo prazo complementando a função do BNDES. Entretanto, os bancos estrangeiros se adaptaram ao mercado brasileiro e preferiram seguir os passos das instituições nacionais baseando o grosso de suas operações para operações de curto prazo e especulativas.

Desse cenário o BNDES (2010) emerge como instrumento fundamental para a ação do Estado e viabilização de projetos que contribuíssem para a descentralização regional, de incentivo a exportação passou a integrar micro, pequenas e médias empresas, avançando ao considerar o risco ambiental e incluir na gama de produtos oferecido o microcrédito. Para Hermann (2010) o papel do Banco na economia brasileira cresceu entre 1990-2006 em desacordo com um discurso geral pró-liberalização, mas motivado por necessidades práticas: i) financiamento de projetos que elevem a competitividade frente a concorrentes externos; e ii) preencher o vácuo deixado pelas instituições privadas. Em ambos os casos atuando como um banco de desenvolvimento e direcionando crédito para setores considerados estratégicos para país.

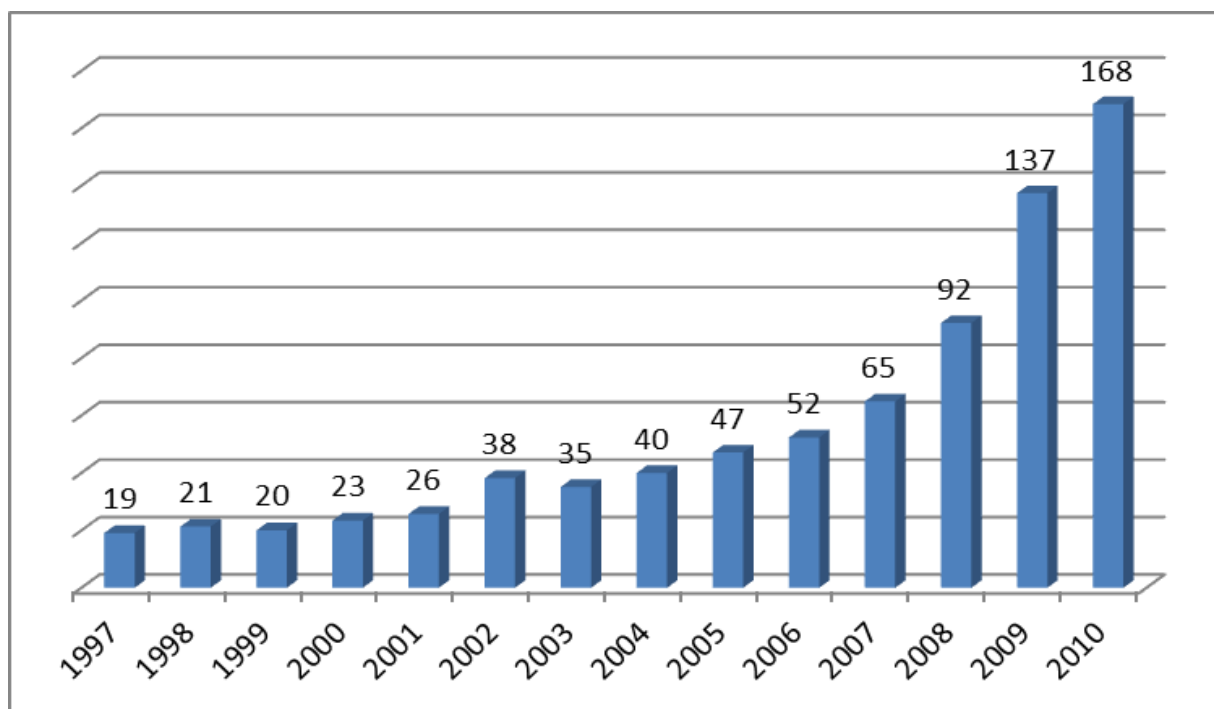
Ao olhar a trajetória do BNDES no período entre 1990-2006 é possível verificar um pragmatismo na medida em que a necessidade de aumento da competitividade e reestruturação produtiva se sobrepõem as diretrizes de liberalização e redução da intervenção estatal. O resultado é uma elevação da participação do Banco na economia, inclusive como forma de preparar empresas públicas para a privatização e oferta de linhas de financiamento para a iniciativa privada elevar a competitividade. Em parte, a trajetória do BNDES guarda semelhança com o pragmatismo prevalente em outras áreas como petrolífero visto por Souza-Santos (2010) como o movimento para eficiência do setor, mas colocando a Petrobras como uma empresa estatal chave para a obtenção da autossuficiência em petróleo e gás.

3 Estrutura Atual e Estratégia de Ação

O foco do BNDES (2010) é direcionado a projetos de fomento do desenvolvimento econômico através de programas voltados ao aumento da competitividade, promover a sustentabilidade, inovação, geração de empregos e renda associado a redução das desigualdades sociais e regionais. Os segmentos contemplados se situam nos ramos de agropecuária, indústria, comércio e serviços, infraestrutura, oferecendo condições vantajosas para micro, pequenas, médias e grandes empresas, além de incentivar as exportações e o fortalecimento ao mercado de capitais. Assim, o Banco constitui um dos principais agentes de intervenção estatal em prol do fortalecimento da economia e aumento da competitividade por meio de programas de direcionamento de crédito.

Nos últimos anos as linhas de crédito e o volume de recursos disponibilizados para os investimentos de empresas nacionais, estrangeiras, governos e outras entidades foram ampliados. Por exemplo, o volume de empréstimos anuais foi multiplicado em pouco mais de uma década por quase 10 vezes, passando de R\$ 19,1 bilhões em 1997 para R\$ 168,4 até outubro de 2010 (ver Gráfico 1). O crescimento dos desembolsos se deu principalmente no segundo mandato do governo Lula (2007 – 2010), onde recebeu aporte de recursos do tesouro visando alavancar e sustentar o nível de investimento necessário para dar suporte ao crescimento econômico, recebendo em 2009/2010 aportes de capital de R\$ 180 bilhões.

Gráfico 1 - Crescimento dos desembolsos do BNDES (em bi de R\$)



Fonte: BNDES (2010c)

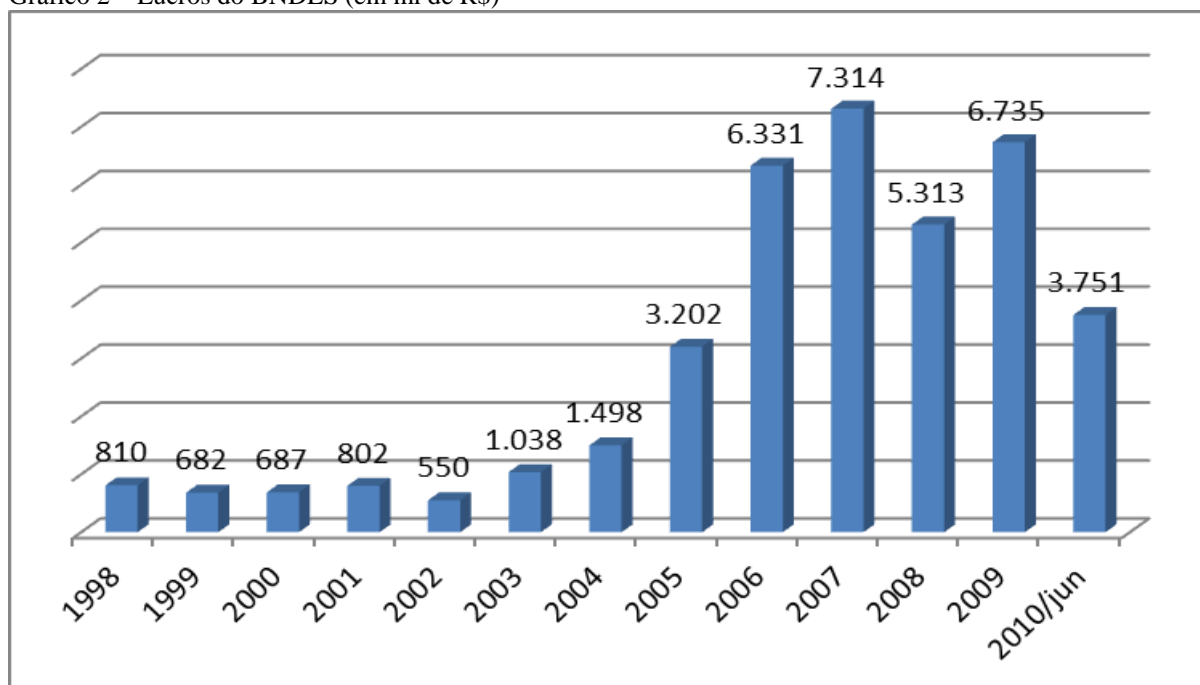
Segundo Luciano Coutinho, Presidente do BNDES, o crescimento do Banco é uma forma de exercer as suas missões fundamentais e impulsionar a economia brasileira, especialmente em relação a necessidade de investimento de longo prazo que a iniciativa privada não tem como preencher isso no curto prazo (Asociacion Latinoamericana de Instituciones Financieras Para el Desarrollo - Alide¹, 2011). Entretanto, Coutinho ressalta que é necessário e benéfico a atração da iniciativa privada para complementar e ação pública por meio de programas de direcionamento de crédito direto (direcionar crédito para os projetos considerados estratégicos, por exemplo, exportação e ampliação da capacidade produtiva) e indireto (oferecer incentivos a que determinados projetos sejam efetivados em relação a outros, por exemplo, infraestrutura).

1 Informações originais do O Estado de São Paulo.

Torres Filho (2009) argumenta que o crescimento e importância do BNDES estão diretamente relacionados a três fatores. O primeiro reside na importância do setor produtivo formado por indústria relevante e moderna. O segundo relacionado a dimensão continental do país e elevada produção agrícola brasileira. Por fim, as elevadas taxas de juros e curto prazo dos empréstimos oferecidos pelas instituições privadas que atuam no Brasil. Dessa forma, o BNDES se coloca como um dos grandes BD do mundo ao lado do coreano KDB, alemão KfW, chinês CDB, canadense BDC e japonês DBJ.

A lucratividade do BNDES (2010c) cresceu nos últimos anos em conjunto com o crescimento dos desembolsos (ver Gráfico 2). Na comparação entre o primeiro semestre de 2009 e 2010 o lucro registrou um crescimento de 408,6%, respectivamente, saltando de R\$ 702 milhões em 2009 para R\$ 3,6 bilhões em 2010. Ao mesmo tempo, a inadimplência se manteve baixa e estável ao redor de 0,20% da carteira total e 97,9% do total de créditos concedidos foi classificado com níveis de risco AA e C, abaixo da média do Sistema Financeiro Nacional.

Gráfico 2 – Lucros do BNDES (em mi de R\$)



Fonte: BNDES (2010c)

A carteira de empréstimos do BNDES tem como principal foco a construção da infraestrutura, seguido da indústria e exportação, mas de forma secundária a agropecuária e comércio e serviços. Possuindo um portfólio típico de uma instituição de desenvolvimento (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Destino dos Desembolsos do BNDES: 2010

Ramo	em bi de R\$	Em %
Agropecuária	10,126	6
Indústria	78,769	47
Infraestrutura	52,424	31
Comércio e serviços	27,104	16
Total	168,423	100

Fonte: BNDES (2011)

Assim, o BNDES constitui um instrumento fundamental para a construção dos mecanismos de financiamento de longo prazo da economia brasileira (Hermann, 2010). Capaz de políticas de direcionamento de crédito para as áreas consideradas estratégicas promovendo a competitividade, inserção internacional e pavimentando o caminho para crescimento econômico de longo prazo.

4 Inserção Internacional

Uma das tarefas do BNDES é apoiar a inserção internacional da economia brasileira ao proporcionar competitividade ao setor produtivo, suporte as exportações e investimentos no exterior. Não que o Banco seja um carro chefe no movimento de internacionalização das empresas brasileiras, mas acompanha o movimento que ganhou corpo desde a década de 1970 e considerada uma nova fronteira para as empresas nacionais conquistarem novos mercados.

4.1 Panorama de Internacionalização Produtiva

O movimento de internacionalização das empresas brasileiras estava presente desde os anos da década de 1970 como forma de conquistar novos mercados a ampliar as oportunidades de negócio. Na última década, os estoques de ativos brasileiros investidos no exterior passaram de US\$ 68 bi em 2001 para 170 em 2008, no mesmo período os investimentos diretos saltaram de US\$ 49 bi para 122 (ver Tabela 2). Tendo como pano de fundo a expansão internacional das empresas brasileiras que intensificaram o investimento na criação de bases produtivas em outros países seja pela aquisição de concorrentes e/ou construção de operações das companhias em mercados externos. Ao mesmo tempo, encontrando um cenário externo favorável de elevada liquidez internacional, liberdade na movimentação de capitais, crescimento econômico mundial e valorização do real tornaram atrativas a aquisição de ativos no exterior.

Tabela 2 – Capitais Brasileiros no Exterior: 2001 – 2007 (em US\$ milhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	68.598	72.325	82.692	93.243	111.741	152.214	155.176	170.397
Investimento Direto Brasileiro no Exterior	49.689	54.423	54.892	69.196	79.259	114.175	103.923	122.140
investimento direto (a partir de 10%)	42.584	43.397	44.769	54.027	65.418	97.715	75.376	80.226
empréstimos intercompanhia ^{2/}	7.104	11.026	10.123	15.169	13.842	16.460	28.547	41.914
Investimento em Carteira	5.163	4.449	5.946	8.224	9.586	14.429	22.124	16.283
portfólio - participação societária	2.517	2.317	2.502	2.258	2.725	2.811	3.364	4.025
BDR	483	71	94	94	84	943	3.280	803
portfólio - título da dívida - Longo Prazo (<i>bônus/notas</i>) ^{3/}	577	941	1.491	2.899	3.602	6.185	6.792	6.496
portfólio - título da dívida - Curto Prazo (<i>market instruments</i>) ^{4/}	1.585	1.120	1.859	2.973	3.176	4.490	8.688	4.959
Derivativos	42	105	81	109	119	113	142	609
Financiamento	155	313	186	68	98	70	99	123
Empréstimo	696	537	687	631	726	562	-	-
Leasing /Arrend. Financeiro Longo Prazo	1	3	0	-	1	1	785	658
Depósitos	9.441	7.890	16.412	10.418	17.077	17.200	22.487	24.051
Outros Investimentos	3.411	4.605	4.488	4.597	4.875	5.664	5.616	6.533
Número de Declarantes	11.659	10.164	10.622	11.245	12.366	13.404	15.289	16.105

Fonte: Declarações do CBE (Capitais Brasileiros no Exterior)

Para Alem e Cavalcanti (2005) o movimento de expansão internacional das empresas brasileiras é considerado estratégico na medida em que assegura a conquista de novos para bens e serviços, fortalecendo a competitividade ao fornecer economia de escala, especialização, fortalecimento da base financeira e investimento em pesquisa e desenvolvimento. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2011) vê o apoio a internacionalização como uma estratégia explícita de fortalecer a economia brasileira (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Objetivos Estratégicos Para Empresas e Sistemas Produtivos

Liderança Mundial: Manter ou posicionar sistema produtivo ou empresa brasileira entre 5 maiores players mundiais	Conquista de Mercados: Manter ou posicionar sistema produtivo local entre 5 maiores exportadores mundiais	Focalização: Contruir e consolidar competitividade em áreas estratégicas, de alta densidade tecnológica	Diferenciação: Posicionar empresas e marcas brasileiras entre as 5 principais em seu mercado de atuação	Ampliação do acesso: Ampliar acesso da população a bens e serviços básicos para a qualidade de vida
---	---	---	--	--

Fonte: MDIC (2011)

O resultado da estratégia de desenvolvimento para o setor produtivo enunciado pelo MDIC é vincular o sucesso das empresas brasileiras ao desempenho obtido no exterior relacionado a inserção do Brasil na economia internacional. Assim, levar o Brasil a acompanhar o movimento internacional de formação de multinacionais em países em desenvolvimento fora do eixo Japão-EUA-Europa. Na América Latina, Santiso (2008) ressalta a emergência das “*multilatinas*” de origem principalmente no Brasil e México que são derivadas do modelo de desenvolvimento praticado durante a segunda metade do século XX.

4.2 Estratégia de Atuação

O BNDES como um BD incorpora na estratégia de apoio ao setor produtivo às diretrizes de ação oriundas do Estado representadas pela visão do MDIC (ver Quadro 1). Assim, Alem e Cavalcanti (2005) observa que o Banco incorpora ao seu portfólio de programas que visem o fortalecimento de empresas nacionais e dê suporte a internacionalização. Mesmo contando com críticas como de que ao financiar o investimento em outros países estaria desviando recursos que poderiam impulsionar a economia interna ou que ao focar no financiamento da internacionalização de grandes empresas desvirtua o papel de um BD. Além dos componentes econômicos existem traços da política externa no direcionamento e favorecimento de projetos de investimento e planos de expansão. Por exemplo, Sousa (2010) enfatiza o papel do BNDES na política do Presidente Lula de integração da América Latina, estreitamento dos laços com países africanos e de língua portuguesa, mas visando o benefício direto ou indireto de empresas brasileiras. Servindo segundo Vigevani e Cepaluni (2007), como parte da estratégia de ampliação da autonomia política externa através da diversificação colocando a aquisição de ativos no exterior como fator relevante.

De acordo como Demian Fiocca (2006), presidente do BNDES no Biênio 2006/2007, a promoção da internacionalização encampada pelo Banco e Estado relacionada a forte ligação entre comércio exterior e investimento direto (IDE), aumento da competitividade externa e interna. A argumentação tem como base a importância das multinacionais no comércio internacional, capacidade de produção, investimento em pesquisa e desenvolvimento. Levando a presença de programas de incentivo ao crescimento do IDE abrangendo aspectos como fornecimento de informações e assistência, incentivos fiscais e financiamento. Contemplando diferentes tipos de IDE: comercialização e distribuição baseada na exportação; conquista de mercados externos através da construção de unidades produtivas; ganhos de eficiência ao gerar economia de escopo e especialização; e acesso a recursos ao aproveitar a infraestrutura e mão de obra do país receptor. Entretanto, Fiocca lembra que o IDE brasileiro possui má reputação devido as crises externas das décadas recentes e ser vista como forma de perder divisas, exportar poupança e gerar empregos no exterior.

Contrabalançado pela globalização que impõe a necessidade de apoio a internacionalização e fortalecimentos de companhias nacionais.

Historicamente, o BNDES possuía linhas de crédito pró-exportação verificada ao longo da sua história que cresceram na década de 1980 como forma de enfrentamento da crise externa. Na época passando a financiar disfarçadamente os investimentos de empresas brasileiras no exterior que buscavam explorar novos mercados na medida em que o interno estava estagnado. Entretanto, a política do Banco no apoio a internacionalização de empresas brasileiras aparece explicitamente em 2002 quando o estatuto Social do BNDES é modificado para autorizar os projetos de IDE. No mesmo ano nasceu o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior visando as áreas de comercialização, logística, infraestrutura de serviços de apoio a exportações, instalação de unidades produtivas no exterior e até formação de *joint ventures* (Veiga e Iglesias, 2003).

A Resolução n. 1189 de 19 de julho de 2005 coloca o incentivo e as regras ao investimento externo como fundamental para a inserção internacional abrangendo a construção e modernização de unidades produtivas ou aquisição de empresas ou participação acionária em companhias estrangeiras. Em setembro foi aprovada a primeira operação. Segundo Fiocca (2006), os beneficiários do IDE são empresas de capital nacional que desenvolvam atividades industriais e serviços de engenharia que possuam estratégias de longo prazo de internacionalização, como também, investimentos e projetos a serem realizados no exterior que apresentem efeito positivo nas exportações brasileiras. As condições de financiamento consistem em duas modalidades: capitalização da empresa através de valores mobiliários ou financiamento com clausuras que prevejam compartilhamento de ganhos com o BNDES. Os custos para a empresa contratante são baseados na variação da cesta de moedas ou custo do capital do mercado doméstico, em ambos acrescidos do spread básico e de risco com o prazo negociado caso a caso.

Em dezembro de 2008, como forma de aprofundar os programas de apoio do BNDES (2010d) a internacionalização, foi criada Área Internacional (AINT), estabelecendo como áreas prioritárias: ampliação das operações de captação externa; desenvolvimento do relacionamento institucional em nível internacional; apoio à internacionalização; e elaboração de propostas para atuação internacional estratégica. A qual acumula atribuições como inteligência para atuação externa e coordena o relacionamento com instituições privadas e governamentais, em especial organismos e agências financeiras. Além disso, ela orienta a assinatura de convênios, contratos e acordos entre o Banco e outras instituições. Não apenas responsável pela aplicação de recursos, mas também contraindo financiamentos no exterior através de organismos multilaterais e governamentais. Por exemplo, em 2009 as captações totalizaram US\$ 1,136 bi tendo como origem US\$ 1 bi do BID e US\$ 136 milhões do alemão KfW.

Em agosto de 2009, o BNDES (2010d) lança escritórios de representação em Montevideu, Uruguai. Justificado pelo fato de ser a mesma cidade das sedes da Secretaria e do Parlamento do Mercosul, da Secretaria Geral da Aladi e de várias outras instituições participantes de comitês, conselhos e grupos técnicos voltados à integração regional. Condizentes com a política externa brasileira e do BNDES de promoção da integração regional. Em seguida, a AINT liderou o processo de constituição da subsidiária no Reino Unido com o foco no apoio à internacionalização de empresas brasileiras. Também operando o BNDES Limited baseado na aquisição de participações acionárias em outras companhias produtivas, captando e emprestando recursos através de operações realizadas no exterior. Recentemente, o governo Lula se propôs a criar o Eximbank brasileiro, uma estrutura administrativa dedicada exclusivamente a financiar as exportações e a produção destinada ao mercado exterior constituindo o braço forte do BNDES (Estadão, 2009).

4.3 Comparação Internacional

Quando se compara a ação de outros bancos de desenvolvimento com a estratégia do BNDES é perceptível que é uma estratégia comum utilizar os BD para incentivar dar suporte a internacionalização de empresas nacionais. Como exemplos podem ser citados três casos de países muito diferentes, mas que utilizam seus BDs para impulsionar a internacionalização: alemão KfW; coreano KDB; e chinês CDB.

O alemão KfW (2010) fundado em 1948 como instrumento para apoio a reconstrução pós-guerra. Atualmente, uma forte área de financiamento da internacionalização de empresas alemãs e europeias justificado como forma de aumentar a competitividade no mercado global. A introdução de empresas europeias é diretamente relacionado a formação da União Europeia e objetivos políticos de integração regional. Além de financiar programas de progresso econômico e social tendo como mercado alvo países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Em 2008, do total de desembolsos de EUR 68,7 bi, cerca de 20 foram destinados aos negócios internacionais.

O coreano KDB (2010) foi fundado em 1954 tendo como objetivo impulsionar a industrialização sul-coreana desempenhando um papel fundamental na formação das empresas industriais coreanas absolver empresas insolventes. Durante a crise asiática dos anos 1990 o fardo de ter carregado empresas em dificuldades apareceu forçando a reestruturação e a sua transformação em praticamente banco de investimento, focando nos resultados objetivando estarem entre as 20 maiores instituições financeiras do mundo até 2020. Possui um papel fundamental para a promoção das exportações e internacionalização de empresas sul-coreanas. O Banco apresenta uma estrutura a rede de quatro instituições internas, sete além-mar, cinco subsidiárias e dois escritórios de representação. Tem como foco de atuação as regiões da Ásia, América do Norte e Europa.

O chinês CDB (2010) fundado em 1994 originado da reforma do sistema financeiro objetivando criar instituições para dar suporte ao aprofundamento da industrialização, inserção internacional e competitividade. No cenário internacional fornece recursos para governos, empresas e instituições financeiras com linhas de crédito para diversos investimentos. Ao mesmo tempo, acelerou a expansão global ao inaugurar escritórios em Hong Kong e Cairo, atuando em mais de 78 países e totalizando US\$ 97,4 bilhões em investimentos em 2009 constituindo um dos maiores financiadores de IDE do mundo. A motivação está em colocar as empresas chinesas como grandes *players* do cenário internacional nas próximas décadas e elevar a influencia sobre demais países, especialmente em desenvolvimento.

Considerações Finais

O BNDES como uma instituição de fomento e intrinsecamente relacionada com o fortalecimento do setor produtivo e visão do estado sobre os setores prioritário na economia dentro do planejamento de longo prazo. No Brasil, o Banco assume cada vez mais o papel de articulador financeiro para a expansão internacional das empresas brasileiras seguindo a diretriz enunciada pelo governo central através do MDIC que coloca a internacionalização como fundamental para a competitividade e inserção na economia mundial. Além do que trás consigo o componente da política externa ao aumentar a autonomia e influência sobre maior outros países. Tanto que o papel do BNDES na internacionalização foi aprofundado no governo Lula e trás consigo principalmente o projeto de integração latino-americana.

A posição adotada pelo BNDES e Estado brasileiro não é diferente de outros BD e Estados, especialmente de países em desenvolvimento que ganham projeção em termos econômicos e políticos no cenário internacional. Por exemplo, o chinês CDB possui uma estratégia explícita de apoiar a internacionalização das empresas chinesas e a transformação em *players* nas suas áreas de atividade. Constituindo uma rede global de representantes e subsidiárias que também financiam projetos que sejam potencialmente benéficos para a economia chinesa no longo prazo como na exploração de matérias-primas. Ao mesmo tempo, considerando o componente político de elevar a influência sobre possíveis parceiros e aliados.

Referências

AGHION, B.A. (1999). Development Banking. **Journal of Development Economics**. vol. 58, No. 1, Amsterdam, Elsevier.

ALEM, C.; CAVALCANTI, C. E. (2005). O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Vol. 12, n. 24, p. 43 – 76, dezembro.

ALIDE. (2011). **País precisa del crédito privado de longo prazo**. Publicado em: 11 abr. 2010. Disponível em: < http://www.alide.org.pe/an_entrev_46Luciano.asp > Acesso em 12 dez. 2010.

ALMEIDA, J. S. G. **As reformas financeiras de 1964-65: objetivos, rumos e desvios**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1984. (Texto para discussão, n. 59).

ANDERSON, P. (1995). Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E e GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23.

BANCO MUNDIAL. (2010). **Multilateral Development Banks**. Disponível em: < <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040614~menuPK:41699~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> > Acesso em: 29 dez. 2010.

BNDES. (2010). **Onde Estou? Página Inicial > O BNDES > A Empresa**. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html > Acesso em: 24 dez. 2010.

BNDES. (2010b). **Onde Estou? Página Inicial > BNDES transparente > Privatização**. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/index.html > Acesso em: 24 dez. 2010.

BNDES. (2010c). **Onde Estou? Página Inicial > Relação com os Investidores > Desempenho**. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/ > Acesso em: 24 dez. 2010.

BNDES. (2010d). **Relatório Anual 2009**. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empres a/RelAnual/ra2009/relatorio_anual2009.pdf > Acesso: 20 fev. 2011.

BNDES. (2011). **Boletim de Desempenho**. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empres a/download/bol.pdf > Acesso em: 20 fev. 2011.

BRUCK, N. (2002). The role of development banks in the twenty-first century. **Principles and Practices of Development Banking**, vol. 3, Manila, Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific/Institute of Development Finance (ADFIAP/IDF).

CARVALHO, C. E.; STUART, R.; ALVES Jr.; A. J. (2002). **Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas**: a experiência brasileira recente. IPEA, Textos Para Discussão nº 882.

CDB (2010). **Annual Report 2009**. Disponível em: < www.cdb.lk/files/downloads/CDBAnnualReport2009 > Acesso em: 20 fev. 2011.

CIMOLI, M. et. al (2003). **Institutional requirements for market-led development in Latin America**. Munich Personal RePEc Archive – MPRA, Paper n. 2756, novembro.

CINTRA, M. A. M. (2009). As instituições Financeiras de Fomento e o Desenvolvimento Econômico: as experiências dos Estados Unidos e da China. In: FERREIRA, F. M.; MEIRELLES, B. B. (Orgs.). **Ensaio sobre a Economia Financeira**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 109 - 149.

DIAMOND, W. (1957). **Development Banks**. Baltimore: Johns Hopkins Press.

ESTADÃO. (2009). **Governo vai lançar o Eximbank para financiar as exportações brasileiras**. Disponível em: < http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090527/not_imp377471.0.php > Acesso em: 09 jan. 2011.

FIOCCA, D. (2006). O BNDES e a Internacionalização de Empresas Brasileiras. Apresentação no Seminário “**As Novas Multinacionais Brasileiras**”. FIRJAN, Rio de Janeiro, 29 mai.

HANSON, J. A. (2004). The Transformation of State-Owned Banks. In: CAPRIO, G. et al. (Orgs.). **The Future of State-Owned Financial Institutions**. Washington: The Brookings Institutions

HERMANN, J. (2010). Development Banks in the Financial-liberalization era: the case of BNDES in Brazil. **Cepal Review**, n. 100, abril.

KATZ, J. (2005). A Dinâmica do Aprendizado Tecnológico no Período de Substituição das Importações e as Recentes Mudanças Estruturais no Setor Industrial da Argentina, do Brasil e do México. In: KIM, L.; NELSON, R. R. (Orgs.). **Tecnologia, Aprendizado e Inovação**: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: Editora Unicamp, p. 267 – 296.

KDB (2010). **2009 Annual Report**. Disponível em: < <http://www.kdb.co.kr/screen/jsp/IHEng/IHEngUIrs03010011E.jsp> > Acesso em: 20 fev. 2011.

KfW. (2010). **Annual Report 2009**. Disponível em: < http://www.kfw.de/kfw/en/III/Download_Center/Financial_Publications/Financial_publications/2_Jahresberichte_E/KfW_Jahresbericht_2009_EN_barrierefrei.pdf > Acesso em: 20 fev. 2011.

MACARINI, J. P. (2007). **A Política Bancária do Regime Militar: o projeto do conglomerado (1967 – 1973)**. Textos para Discussão IE/UNICAMP, nº 124, janeiro.

MDIC. (2011). **Início > Objetivos > Estratégias**. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165> > Acesso em: 09 jan. 2011.

NOVAES, A.. (2006). Intermediação Financeira, bancos Estatais e o Mercado de Capitais – A Experiência Internacional. In: **3º Seminário ANBID de Mercado de Capitais**, 30 out. 2006. Disponível em: < http://www.anbid.com.br/institucional/documentos_download/Bcos_Estatais_Intern_071106.pdf > Acesso em 01 jan. 2011.

SANTISO, J. (2008). La Emergencia de las Multilaterales. **Revista de La Cepal**, n. 95, p. 7 – 30.

SOUSA, A. T. L. M. (2010). A Presença de Empresas Multinacionais Brasileiras na América do Sul: uma visão particular das políticas brasileiras para a integração regional. In: **II Seminário Nacional Sociologia & Política UFPR: tendências e desafios contemporâneo**, Curitiba.

SOUZA-SANTOS, E. R. (2010). Setor Petrolífero Brasileiro: racionalidade versus ideologia. 2010. In: **Seminário Desenvolvimento Econômico e Democracia no Brasil**, Porto Alegre.

STUDART, R. (1995). **Investment Finance in Economic Development**. Londres e Nova York: Routledge.

TORRES FILHO, E. T. (2009). Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES. In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Orgs.). **Ensaio sobre a Economia Financeira**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, p. 10 – 56.

VEIGA, P.; IGLESIAS, R. M.. (2003). **Políticas de Incentivo às Exportações no Brasil entre 1964 e 2002: Resenha de Estudos Seleccionados**. Ministério da Fazenda – Secretaria de Assuntos Internacionais. Série Temas de Economia Internacional no. 2. Brasília, dezembro.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Vol. 29, nº 2, julho/dezembro, p. 273 – 335.

YEYATI, E.; MICCO, A.; PANIZZA, U. (2005). **State-Owned Banks: they promote or depress financial development and economic growth?** Disponível em: < www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-491.pdf > Acesso em 29 dez. 2009.