

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

Rodrigo Maschion Alves

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

‘San Tiago Dantas’

UNESP-UNICAMP-PUC/SP

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO

2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

Rodrigo Maschion Alves

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

‘San Tiago Dantas’

UNESP-UNICAMP-PUC/SP

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial à obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof.(a) Dra. Flávia de Campos Mello.

SÃO PAULO

2008

**Banca Examinadora:**

Flávia de Campos Mello. PUC-SP.  
Orientadora.

---

Ricardo Ubiraci Sennes. PUC-SP.

---

Sebastião Velasco e Cruz.  
UNICAMP.

---

Data: 24/10/08

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha orientadora, Professora Dra Flávia de Campos Mello, pela profissional e dedicada orientação que resultou nesta tese de mestrado. As suas críticas, contribuições e orientações foram fundamentais para a execução da difícil tarefa em abordar um tema contemporâneo como é o objeto desta pesquisa.

Agradeço aos meus colegas da turma de 2006 pelas longas e agradáveis horas de conversas descontraídas e divertidas. Certamente foram diálogos fundamentais para arejar as idéias em momentos de dúvidas e angústias.

Registro também os meus sinceros agradecimentos ao Prof. Dr. Ricardo Ubiraci Sennes pelos longos diálogos, trabalhos e disciplinas que conduzimos juntos na PUC/SP.

Aos meus irmãos de coração João Marcelo, Alan, Alex e Totti. E aos meus tios Ary e Altair. Sem a ajuda deles esse trabalho também não seria realizado.

Finalmente sou eternamente grato aos meus pais José e Ermelinda pelo amor incondicional que sempre me deram. E a minha irmã e meu sobrinho Julinho, pelo carinho e companheirismo.

## RESUMO

Este trabalho é resultado da integração de duas linhas de estudo: os estudos próprios da Política Externa Brasileira, área inserida no campo das relações internacionais; e os estudos sobre a economia política do financiamento, com especial atenção para a caracterização do sistema público de financiamento brasileiro. Ambas as áreas resguardam uma preocupação central: o desenvolvimento econômico do Brasil. Esta pesquisa procura mapear duas questões centrais: a articulação entre o BNDES e a política externa brasileira na América do Sul dentro da agenda da prioridade conferida para a integração regional pelo governo Lula no período de 2003 a 2007; e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região defendido por este governo. O trabalho procura destacar a evolução da importância da temática financeira na agenda da Política Externa do governo Lula.

Ao mesmo tempo, a pesquisa verifica que o tema financeiro regional proposto pelo governo Lula resguarda uma modelagem própria que está de acordo com as características das condições infra-estruturais da arquitetura financeira nacional. As conclusões direcionam para a orientação de que o Brasil ainda não é um ator que resguarde uma condição de liderança no processo de aprofundamento da integração regional ao introduzir nas discussões das iniciativas os elementos de ordem financeira. A condição própria da arquitetura financeira do Brasil e a estrutura do BNDES não possibilitam ao país exercer qualquer tipo de liderança material e política referentes aos processos de construção dos laços integradores entre os países da América do Sul. Argumenta-se que a prioridade conferida para a integração regional está condizente com as orientações das políticas econômicas e industriais estruturadas no âmbito do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** integração regional; política externa; financiamento; internacionalização, investimentos.

## **ABSTRACT**

This work encompasses two different thematic areas: the Brazilian foreign policy studies, area concentrated on the studies of international relations; and the studies with focus on the financial political economy, with special attention to Brazil's public system characterization. Both areas regard a central concern: Brazil's economic development. This research seeks to map two central questions: the articulation between BNDES and PEB for the period from 2003 to 2007; and the Brazil's financial model of participation and exposure in the South-American region defended by this government. This work manages to highlight the importance of financial theme on Brazil's foreign policy agenda during Lula's administration. At the same time, this work understands that the regional financial theme proposed by Lula's government regards a lineage structured in Brazilian financial condition.

**Key-words:** regional integration; foreign policy; finance; internationalization; investments.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO UM: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL .....</b>	<b>22</b>
Item 1. Variáveis históricas da política externa brasileira.....	23
• Item 1.2. A autonomia:.....	23
• Item 1.3. A diversificação e o universalismo: .....	25
• Item 1.4. A Independência: .....	25
• Item 1.5. O pragmatismo:.....	26
Item 2. O estudo acadêmico do regionalismo da PEB nos anos noventa.....	30
• Item 2.1. A problemática da ausência de supranacionalidade institucional na iniciativa do Mercosul .....	32
• Item 2.2. Assimetria e ausência de uma liderança regional: .....	35
• Item 2.3. O viés comercial imposto ao Mercosul e a não articulação macroeconômica entre os membros do bloco .....	36
• Item 2.4. O sentido soberano como componente redutor da vulnerabilidade, o paradigma do desenvolvimento e a ausência de supranacionalidade: costurando o diagnóstico.....	38
• Item 2.5. Autonomia pela integração, sentido soberano e a caracterização do Brasil enquanto ator hegemônico do sistema sul-americano .....	39
• Item 2.6. Universalismo: Mercosul e América do Sul .....	40
• Item 2.7. Pragmatismo no regionalismo.....	42
• Item 2.8. O legado concreto e o momento de redefinição da importância da América do Sul para a PEB .....	43
Item 3. O atual regionalismo da política externa brasileira: a América do Sul como espaço geográfico e físico revitalizado nos anseios do governo Lula.....	46
• Item 3.1. O novo e o velho regionalismo .....	47
• Item 3.2. Retomando o diagnóstico sobre o atual regionalismo .....	48
• Item 3.3. Síntese do diagnóstico. Revendo a política regional do Brasil .....	50

**CAPÍTULO DOIS:  
NOVAS ESTRATÉGIAS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS  
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL .....56**

Item 1. Apresentação dos argumentos .....57

- Item 1.1. O BNDES e a Política Externa Brasileira: considerações iniciais ..... 58

Item 2. O financiamento do desenvolvimento: as condições inerentes da realidade financeira brasileira e o papel do BNDES.....63

- Item 2.1. O sistema público de financiamento das exportações de longo prazo. O papel do BNDES..... 64

Item 3. O BNDES no apoio ao financiamento das exportações: antecedentes; inovações; e flexibilizações ..... 69

- Item 3.1. O ano de 1997: a passagem da FINAMEX para BNDES-Exim e a intensificação das atividades financiadoras do banco ..... 71
- Item 3.2. Anos 2000: medidas restritivas tomadas no âmbito do Banco central do Brasil quando ao uso do sistema CCR-Aladi..... 77
- Item 3.3. O aprofundamento das inovações no sistema público de financiamento das exportações: inovações e flexibilizações quanto ao uso do CCR ..... 80
- Item 3.4. O CCR renovado e o modelo Knaepen Package..... 86

Item 4. O sistema público de financiamento das exportações de Longo Prazo: características inerentes .....93

Item 5. A importância do setor exportador de serviços de engenharia e construção civil para países em desenvolvimento .....96

Item 6. Quadro conclusivo do capítulo.....98

**CAPÍTULO TRÊS:  
A EVOLUÇÃO DA ARTICULAÇÃO ENTRE A PEB E O BNDES NA  
AMÉRICA DO SUL .....101**

Item 1. Apresentação dos argumentos centrais ..... 102

- Item 1. 1 O MERCOSUL e o Bloco Andino na agenda financeira do Brasil ..... 106

Item 2. A Argentina. O prelúdio e a sugestão política dada para os recursos do BNDES: o não entendimento dos aspectos técnico-financeiros ..... 109

- Item 2.1. A reorientação da relação Brasil e Argentina na temática financeira: a demora na liberação dos recursos do BNDES ..... 111
- Item 2.2. A intensificação das reclamações argentinas e o adensamento da relação bilateral..... 113



• Item 2.3. A possibilidade da melhoria na relação Brasil e Argentina; o retrocesso; e a Comunidade sul-americana de nações (CASA) .....	116
• Item 2.4. Novos embates e a maior redefinição do discurso da diplomacia brasileira.....	118
• Item 2.5. Uma possível interpretação da estratégia diplomática argentina .....	122
Item 3. Brasil-Uruguai. Da marginalização para a redefinição de postura.....	123
Item 4. Brasil-Paraguai. Um tratamento marginal para o Paraguai.....	128
Item 5. A Venezuela: um tratamento diferenciado e a intensificação das relações bilaterais Brasil-Venezuela.....	131
• Item 5.1. A presença econômica crescente na Venezuela e o início de algumas tensões diplomáticas .....	133
• Item 5.2. A aliança pragmática.....	135
• Item 5.3. O gasoduto e a revisão do discurso da diplomacia brasileira.....	138
• Item 5.4. O Banco do Sul: tensões e contrapropostas .....	140
Item 6. Brasil-Peru. Relações amistosas; o acordo Mercosul-Peru como prelúdio do acordo Mercosul-CAN .....	144
Item 7. Brasil-Ecuador. Relações amistosas; pragmatismo; e horizontes de longo prazo .	148
Item 8. Brasil-Bolívia: do perdão da dívida ao conflito do gás.....	154
Item 9. Brasil-Colômbia: a introdução da Colômbia no palco da articulação.....	158
Item 10. O Brasil na arena multilateral: As regras do FMI e da OCDE quanto aos financiamentos públicos para investimentos de longo prazo; e o BID e o BNDES.....	159
<b>CAPÍTULO QUATRO:</b>	
<b>A CAF E O CCR-ALADI: OS NÚMEROS .....</b>	<b>164</b>
Item 1. A condição estrutural da economia latino-americana: o contexto econômico financeiro .....	165
• Item 1.1. A problemática da poupança interna e dos instrumentos de financiamento: a importância da CAF para a redução da vulnerabilidade das economias regionais .....	167

• Item 1.2. O fenômeno da transmissão: a retomada do argumento do CCR-Aladi .....	170
• Item 1.3. Contornando a problemática da poupança interna: a visão conjunta CAF-BNDES.....	172
• Item 1.4. A poupança interna e os mercados de capitais: o argumento das reformas estruturais de segunda geração.....	173
• Item 1.5. O diagnóstico da CAF.....	175
 Item. 2. O papel, a visão e a condição da CAF: outro argumento da importância da CAF para as preferências da PEB e do BNDES na região.....	 178
• Item 2.1. A CAF e sua respeitabilidade internacional: qualificando empiricamente as orientações da diplomacia brasileira .....	180
• Item 2.2. Os números do Brasil junto à CAF: a crescente participação do país na instituição .....	182
• Item 2.3. Detalhando os números, aprofundando os argumentos .....	186
 Item 3. Os números do comércio exterior brasileiro no sistema CCR-Aladi .....	 191
• Item 3.1. As contas de débito, crédito e os saldos totais: a compensação multilateral de créditos .....	194
• Item 3.2. Comparativo MERCOSUL e Pacto Andino .....	197
• Item 3.3. Quadro conclusivo .....	199
 <b>CONCLUSÃO.....</b>	 <b>201</b>
 ANEXOS DO CAPÍTULO DOIS .....	 208
 ANEXOS DO CAPÍTULO QUATRO.....	 220
 BIBLIOGRAFIA .....	 236

## LISTA DE GRÁFICOS.

<b>GRÁFICO 1:</b> desembolso anual para a exportação de serviços em relação ao desembolso total do BNDES .....	74
<b>GRÁFICO 2:</b> desembolso anual do BNDES; apoio por setor .....	74
<b>GRÁFICO 3:</b> a utilização do CCR.....	78
<b>GRÁFICO 4:</b> diferença entre o custo CCR e a taxa de remuneração das reservas.....	79
<b>GRÁFICO 5:</b> comparativo entre os instrumentos públicos de financiamento de médio e longo prazo .....	82
<b>GRAFICO 6:</b> distribuição geográfica da exposição do FGE.....	88
<b>GRAFICO 7:</b> exposição de risco do FGE de acordo com a classificação da OCDE .....	89
<b>GRAFICO 8:</b> distribuição da carteira FGE ajustada pelo uso do CCR .....	90
<b>GRÁFICO 9:</b> a qualificação do risco de investimento da CAF.....	181
<b>GRÁFICO 10:</b> qualificações latino-americanas de dívidas de longo prazo .....	181
<b>GRÁFICO 11:</b> gráfico A.....	194
<b>GRÁFICO 12:</b> gráfico B .....	195
<b>GRÁFICO 13:</b> gráfico C .....	195
<b>GRÁFICO 14:</b> gráfico A1 .....	197
<b>GRÁFICO 15:</b> gráfico B1 .....	197
<b>GRÁFICO 16:</b> gráfico C1 .....	198

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1:</b> exportações brasileiras em 2005: categorias econômicas e blocos destinados em US\$ milhões.....	75
<b>TABELA 2:</b> comparativo BNDES e PROEX em US\$ milhões.....	82
<b>TABELA 3:</b> exposição geográfica do FGE.....	88
<b>TABELA 4:</b> distribuição da carteira do FGE por nível de risco país, de acordo com a classificação da OCDE .....	89
<b>TABELA 5:</b> formação bruta de capital.....	167
<b>TABELA 6:</b> formação bruta de capital em % do PIB .....	168
<b>TABELA 7:</b> registros públicos de crédito .....	177
<b>TABELA 8:</b> ações de capital ordinária.....	183
<b>TABELA 9:</b> ações de capital de garantia .....	184
<b>TABELA 10:</b> aprovações de operações por modalidade operativa.....	186
<b>TABELA 11:</b> aprovações de operações por modalidade de risco .....	187
<b>TABELA 12:</b> desembolsos por país em US\$ milhões .....	187
<b>TABELA 13:</b> aprovações de operações por país.....	188
<b>TABELA 14:</b> projetos IIRSA e Brasil.....	189
<b>TABELA 15:</b> exportações brasileiras em US\$ milhões .....	192
<b>TABELA 16:</b> importações brasileiras em US\$ milhões.....	193
<b>TABELA 17:</b> a importância do PIB por classe econômica, a preços correntes de mercado em milhões de dólares .....	220
<b>TABELA 18:</b> os números do comércio exterior por setor econômico em milhões de dólares das diversas iniciativas integradoras da região .....	220
<b>TABELA 19:</b> o grau de investimento da CAF .....	221
<b>TABELA 20:</b> detalhes dos recursos da CAF aprovados para o Brasil.....	223

**TABELA 21:** participação de empresas brasileiras em projetos financiados pela CAF ... 225

**TABELA 22:** conjunto de tabelas sobre os Débitos, créditos e saldos: ajustados e não ajustados ..... 228

**TABELA 23:** comparativo de Débitos, Créditos e Saldos: MERCOSUL e Pacto Andino 234

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**ACC** \_ Adiantamento sobre contrato de câmbio.

**ACE** \_ Adiantamento sobre câmbios entregues.

**ALADI** \_ Associação Latino-Americana de Integração.

**BC** \_ Banco Central.

**BCB ou BACEN** \_ Banco Central do Brasil.

**BID** \_ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

**BNDES** \_ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**BNDESp** \_ BNDES participações.

**BNDES-Exim** \_ linha do BNDES responsável pelo financiamento do comércio exterior.

**BICE** \_ Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina.

**BROU** \_ Banco da República Oriental do Uruguai.

**CAF** \_ Corporação Andina de Fomento.

**CAFTA-RD** \_ Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.

**CAN** \_ Comunidade Andina de Nações.

**CAMEX** \_ Câmara de Comércio Exterior.

**COBAN** \_ Comissão de Alto Nível Brasil-Venezuela.

**COFIG** \_ Comitê de financiamento e Garantia das Exportações.

**CCR** \_ Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos.

**CCR-ALADI** \_ Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI.

**FAT** \_ Fundo de Amparo ao Trabalhador.

**FGE** \_ Fundo de Garantia das Exportações.

**FGPC** \_ Fundo de Garantia Pró-competitividade.

**FOCEM** \_ Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.

**FONPLATA** \_ Fondo Financiero para El Desarrollo de La Cuenca Del Plata.

**FMI** \_ Fundo Monetário Internacional.

**FINAME** \_ Linha de Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Agência Especial de Financiamento Industrial).

**FINAMEX** \_ Linha de Financiamento de Máquinas e Equipamentos com pós e pré-embarque.

**JBIC** \_ Japan Bank of International Cooperation.

**LIBOR** \_ London Interbank Offered Rate.

**MERCOSUL** \_ Mercado Comum do Sul.

**MDIC** \_ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

**MRE** \_ Ministério das Relações Exteriores.

**OCDE** \_ Organization for Economic Co-operation and development.

**PEB** \_ Política Externa Brasileira.

**PROEX** \_ Programa de Financiamento às Exportações.

**PSCI** \_ Programa de Substituição Competitiva das Exportações.

**SBCE** \_ Seguradora Brasileira de Créditos para Exportações

**SCE** \_ Seguro de Créditos para Exportações.

**SGAS** \_ Subsecretaria Geral para assuntos da América do Sul.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da conjugação de duas linhas de estudo: os estudos próprios da Política Externa Brasileira, área inserida no campo das relações internacionais; e os estudos sobre a economia política do financiamento, com especial atenção para a caracterização do sistema público de financiamento do Brasil. Ambas as áreas resguardam uma preocupação central: o desenvolvimento econômico do Brasil.

Desta integração entre temas surgiu uma pesquisa que se centrou na análise da trajetória e evolução das ações diplomáticas do governo Lula para o tema financeiro regional. Inicialmente, a pesquisa procurou extrair quadros analíticos específicos a partir das formulações e propostas da PEB para o tema financeiro inserido nas iniciativas de integração regional. Com o decorrer do trabalho, verificamos a imperativa necessidade de considerarmos os aspectos que chamamos de “infra-estruturais” do Estado brasileiro que determinam as ações, formulações, implementações, limites e possibilidades das propostas financeiras do Brasil para a América do Sul. Centramos o BNDES com um dos componentes fundamentais desta pesquisa de forma a caracterizarmos parte do quadro que é composto pelas condições “infra-estruturais”; condições estas que determinam as ações e projeções internacionais do Brasil a partir da plataforma sul-americana.

Ao examinarmos os estudos sobre a historiografia da PEB e a vertente regional da mesma, entendemos que a ação internacional do Brasil responde, antes de tudo, aos determinantes internos do aparelho estatal. Ou seja, os seus objetivos políticos, econômicos e sociais. Dessa forma, embora não sejam negadas as importâncias dos exercícios das vontades dos atores políticos do Brasil, tampouco as determinações do sistema regional e internacional, a pesquisa procura nas raízes dos aspectos “infra-estruturais” do Brasil o caminho para as respostas levantadas por esta tese.

O capítulo um intitulado “A Política Externa Brasil e a Integração regional” procura, por meio de uma revisão bibliográfica, compreender e sistematizar as variáveis históricas da PEB. Essa revisão foi feita recorrendo-se aos artigos de importantes revistas da área das relações internacionais, assim como a partir da revisão de livros de autores consagrados no meio acadêmico brasileiro. Por meio de fichamentos, organizamos um quadro analítico que nos subsidiasse com os elementos centrais para correlacionar os limites e alcances da PEB nas iniciativas de integração regional; ademais de extrair os elementos que nos direcionam para o debate entre as variáveis



históricas da PEB correlacionadas com o tema do desenvolvimento econômico. O outro objetivo é aplicar essas variáveis na determinação dos alcances das próprias iniciativas integradoras das quais o Brasil formou e forma parte. Objetivamos, com essa estratégia inicial, considerarmos os elementos mais subjacentes da organização econômica, institucional, política e social do Estado brasileiro que se traduzem no comportamento da ação internacional do país; e, por adição, nos resultados práticos das iniciativas empreendidas pela diplomacia brasileira referentes à temática financeira regional.

O capítulo dois “Novas estratégias do financiamento público das exportações brasileiras” especifica, a partir da área da economia política do financiamento, um dos aspectos subjacentes da organização econômica do Brasil: no caso, o financeiro. Isso integra os dois temas da pesquisa e, dessa forma, elabora as primeiras hipóteses relacionadas ao tema financeiro na política externa brasileira na região. Para expressar a natureza e os elementos que constituem o universo dos limites e das possibilidades dessa articulação temática, lançamos mão do conceito “infra-estrutural” que constitui os enquadramentos que definem parte dos resultados do Brasil na América do Sul.

A metodologia aplicada nesse capítulo consistiu do exame da bibliografia sobre a economia política do financiamento; sobre a historiografia da economia brasileira; e sobre temas relacionados às estratégias de política comercial do Brasil. O segundo passo foi examinar os materiais específicos do BNDES tais como artigos, relatórios, dados e prospecções dos seus funcionários de carreira. Com esses esforços, procuramos entender o papel do BNDES no financiamento das exportações nacionais em vista do referencial da arquitetura financiadora brasileira. Em seguida, por meio de consultas a literaturas específicas, entendemos os contornos gerais das linhas de financiamento das exportações de produtos de alto valor agregado e suas conexões com as grandes empresas brasileiras que atuam na região. Por meio da verificação das discussões inseridas no âmbito da UNCTAD e dos seus materiais disponíveis, integramos todo o texto dentro de um quadro que estabelece a relação positiva entre integração regional, exportação de serviços de engenharia e construção civil e desenvolvimento econômico para países em vias de crescimento.

O capítulo três “A evolução da articulação entre a PEB e o BNDES na América do Sul” é a tradução mais substancial da pesquisa. Ele apresenta os resultados de uma pesquisa documental a partir de fontes de mídia eletrônica e impressa haja vista o caráter contemporâneo do tema. Duas ordens de problema chamam a atenção do pesquisador neste capítulo: os temas relativos aos acordos quanto aos seguros e garantias

aos recursos do BNDES expostos na região; e a caracterização do modelo de participação e exposição financeira do Brasil. Ademais as discussões paralelas, no âmbito multilateral, acerca das contestações quanto às regras da OCDE e FMI estabelecidas para os financiamentos públicos do desenvolvimento dos países periféricos e o delineamento dos contornos dos apoios e cenários diplomáticos que foram sendo constituídos ao longo dos anos.

Não se trata de assuntos diferentes, pois os acertos quanto aos seguros e garantias entre o Brasil e cada Estado receptor do investimento brasileiro têm implicações políticas nas relações diplomáticas do âmbito regional. Ademais, a caracterização desses acertos deixa transparecer aos poucos o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região. Por serem temas correlacionados, os mesmos representam um campo privilegiado para se analisar a formulação da PEB; os diversos cenários de apoios e embates políticos regionais; a evolução e o amadurecimento do discurso diplomático brasileiro para o tema financeiro integrado na prioridade dada para a integração regional; as redefinições das coalizões de apoio político para as propostas do Brasil; e, o mais importante para a tese, as implicações das condições “infra-estruturais” na definição dos alcances e objetivos almejados pela PEB.

Este capítulo e sua metodologia inicial representaram os primeiros esforços concretos para a confecção desta tese. Ao depararmos com os cenários complexos que estavam inseridos os anseios e os atores diplomáticos, decidimos reavaliar a nossa estratégia e reorientar as abordagens metodológicas e temáticas. Percebemos, em vista das dificuldades enfrentadas pela diplomacia brasileira no tema financeiro regional, a necessidade de estudarmos os temas paralelos destacados no capítulo dois para melhor compreendermos a evolução da PEB e os seus desafios na região sul-americana. Dessa estratégia surgiu o conceito que intitulamos “infra-estrutural”. Conceito que traça o universo das condicionantes internas que determinam os alcances, limites e possibilidades para a ação internacional brasileira na temática financeira regional.

Quais, portanto, são os outros objetivos desse capítulo e que nos remetem de volta para a consideração das condições “infra-estruturais” do Estado Nacional? A definição do quadro geral da articulação; os momentos mais importantes; as redefinições da estratégia internacional brasileira dentro do tema específico da participação e exposição financeira regional; o modelo brasileiro proposto para a temática financeira regional; o peso relegado pela diplomacia brasileira no trato específico dado para cada Estado no que diz respeito às concessões de créditos do banco para investimentos brasileiros em

seus respectivos territórios; e os momentos críticos e de redefinições aos apoios recebidos pelo governo Lula na sua política de prioridade para a integração regional com a participação do BNDES no processo.

Não se tratou de fazer no capítulo três a reconstituição fiel do período destacado, haja vista os recursos materiais e documentais limitados e a própria contemporaneidade do tema. Procuramos sim, identificar os componentes fundamentais das conjecturas e o sentido da sua transformação mediante um material de mídia impressa e eletrônica. Esse procedimento pareceu-nos suficiente para esclarecer as hipóteses do trabalho levantadas nos capítulos dois e três e qualificadas empiricamente no capítulo quatro; capítulo este que remete a tese de volta para o capítulo um.

O capítulo quatro “A CAF e o CCR-Aladi: os números” é o esforço empírico mais destacado desta pesquisa. Por meio de processamento de dados da ALADI, da CAF, CEPAL e Banco Mundial, assim como dos órgãos nacionais como o BCB, Ministérios da Fazenda, do Orçamento, Planejamento e Gestão e da Indústria e Comércio, procuramos mapear o quanto foi possível implementar em relação ao que foi formulado. Aproximamos o máximo possível os números da CAF e do CCR-Aladi para tentarmos definir se de fato o Brasil estruturou um modelo próprio de participação e exposição financeira; uma condição cooperativa regional; e ou mesmo uma contribuição efetiva e substancial para o fomento tanto da integração, quanto do próprio comércio exterior nacional na região. Outro objetivo desta fase da tese é traçarmos as preferências do país no trato com os Estados da região dentro da temática financeira a partir dos números concretos.

O objetivo geral da nossa pesquisa é compreender a ação dos atores diplomáticos nos limites estabelecidos pelas condições “infra-estruturais”. Dessa forma, transporemos essa compreensão na explicação do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região; para o entendimento do estabelecimento dos limites e possibilidades da articulação BNDES-PEB na América do Sul; e para o exame da formação das coalizões e embates diplomáticos do Brasil dentro do novo regionalismo bilateral que se estruturou no século XXI. Em outros termos, trata-se de entender em que condições e limites operam os executores da PEB e, ao mesmo tempo, como estas condições afetam os resultados políticos e materiais alcançados.

Trata-se, dessa forma, estudar a PEB tendo-se em mente e perspectiva a conjugação de conjunturas políticas, econômicas, sociais e institucionais imediatas; conjugação esta que se correlaciona com o espaço sul-americano e os anseios

econômicos do Brasil. O campo regional se caracteriza pela necessária busca de fontes de financiamento para o desenvolvimento e integração física.

**CAPÍTULO 1: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.**

### **Item 1. Variáveis históricas da política externa brasileira.**

Independência, autonomia, diversificação e o universalismo. Estes conceitos constituem o universo para a ação diplomática e a política internacional brasileira; todos são resultantes do transcorrer da evolução histórica da ação internacional do Brasil. Ação esta sempre em constante harmonia com os preceitos e diretrizes dos cenários políticos, econômicos e sociais estruturados no seio do Estado brasileiro. Portanto, as referidas variáveis são a tradução internacional dos preceitos internos do Brasil circunscritos, dessa forma, na sua Política Externa. Tais conceitos são comumente diagnosticados em leituras historiográficas acerca da PEB<sup>1</sup>. Eles nunca aparecem isolados em determinados momentos históricos da PEB; o que ocorre é uma interação entre todos onde, em determinados contextos, alguns deles ganham maior relevância do que os outros. Nesse sentido, excluindo e ou incluindo certas alternativas e estreitando outras, uma análise de determinado período da PEB poderá identificar qual dos elementos ganha ou perde relevo importância em determinados momentos e contextos históricos. Cabe acrescentar que, para caracterizar melhor a relevância de cada elemento, devemos ter em conta o momento histórico determinado e os adensamentos dos objetivos políticos e econômicos do Brasil tanto no contexto internacional, quanto no regional. No caso desta pesquisa, o contexto regional será mais destacado.

#### **Item 1.2. A autonomia:**

A autonomia é o objetivo último da política externa do Brasil. Com ela, o país procura consolidar uma ação externa própria e de acordo com os interesses políticos e econômicos vigentes em um determinado contexto histórico no qual o país esteja inserido. Nesse sentido, a autonomia objetiva consolidar, também, no plano internacional, a postura soberana do Brasil em termos territoriais, já que soberania e território são conceitos que necessariamente caminham juntos em análises de política externa. A outra vertente da autonomia perseguida pela PEB estrutura-se de acordo com o modo e o modelo de inserção internacional e de desenvolvimento econômico do país. A autonomia, segundo Gelson Fonseca, “*possibilitou o desenvolvimento de um espaço nacional*”; desenvolvimento este que não exclui possibilidades de engajamentos em

---

<sup>1</sup> A tese de Doutorado de Flavia de Campos Mello, USP 2000, sistematizou e problematizou tais questões.

bases internacionais e ou regionais, mas que resguarda alguma margem de manobra efetiva de atuação e independência em confluência com as complexidades do aparelho estatal brasileiro (Fonseca Jr., 1998, p. 368). Adiciona-se, sobre esta colaboração, a argumentação de que a autonomia defende, em termos de “desenvolvimento de um espaço nacional”, o componente dos interesses econômicos a serem atendidos pela ação internacional nacional.

As raízes da autonomia, segundo o mesmo autor, remontam da época da atuação de Rio Branco no estabelecimento pacífico das fronteiras brasileiras. A autonomia, a exemplo do universalismo, também se traduz no respeito ao direito internacional, na não intervenção, na autodeterminação dos povos, na democracia, no respeito aos direitos humanos e na preferência para a discussão das questões internacionais nos foros multilaterais. Discussões estas que, por sua vez, estabelecem posturas de ordem econômica e comercial de um país que não possui, para fazer valer os seus objetivos, aparatos de poder militar e político que os resguarde em uma condição mais destacada e ofensiva na arena internacional. Portanto, autonomia deve, também, ser interpretada como elemento estruturante de um Estado sem poderio militar que, ao fazer uso dos foros multilaterais, procura se esquivar do poder dos países centrais e, dessa forma, defender minimamente a sua postura por meio de coalizões e blocos amplos de Estados sob uma mesma orientação.

Esta pesquisa tem, entre outros objetivos, o de sugerir que a autonomia se traduziu na discussão de aspectos de governança corporativa para o estabelecimento do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. O modelo do Brasil, como destacaremos, é fortemente defensivo, o que revela o componente autônomo da ação internacional na defesa de uma caracterização financeira regional condizente com a sua “infra-estrutura” interna. Os papéis e posturas do BNDES traduzem parte desse componente “infra-estrutural”. A introdução das questões financeiras do Brasil na agenda da política externa nacional é um dos componentes da nova vertente autônoma da PEB; isto tendo em perspectiva a reorientação dos interesses econômicos nacionais em estreita correlação com a necessidade de desenvolvimento de um “espaço”, este agora regional, para a economia brasileira.

### **Item 1.3. A diversificação e o universalismo:**

São os meios para a execução da ação internacional do Brasil na arena mundial. A diversificação e o universalismo se traduzem nas relações do Brasil com as grandes potências e com os países pobres e em desenvolvimento; além do respeito ao direito internacional, a pluralidade, a democracia e aos direitos humanos. A própria ênfase do Brasil em levar as grandes discussões dos temas internacionais para a arena das instituições multilaterais como a ONU, OMC e outras, é fator revelador do caráter universalista da PEB. O Universalismo pode ser basicamente entendido como a estratégia para manter sempre “opções abertas” e não excludentes de negociação para a inserção e o posicionamento internacional do Brasil. As próprias iniciativas de integração regional respondem a esta lógica da ação externa. A idéia básica do universalismo seria não excluir possibilidades haja vista a percepção das incertezas quanto ao futuro do país de acordo com os seus interesses e trajetórias econômicas. No que concerne à diversificação das parcerias do Brasil \_ muitas vezes entendidas como parcerias estratégicas \_ estas se integram, possivelmente, no conceito de pragmatismo, que será esclarecido logo adiante.

A diversificação, no nosso tema, é verificada no regionalismo em bases bilaterais e na ampliação da agenda comercial do Brasil com os países do Pacto Andino. O tratamento diferenciado dado para cada Estado, dentro da agenda financeira, de acordo com os interesses econômicos e comerciais do Brasil na América do Sul, é outra tradução do universalismo e da diversificação; subentende-se que sejam resultantes do componente pragmático das avaliações da PEB em estreita corroboração com os elementos agora discutidos. Poderemos, também, fazer a leitura, no capítulo três, acerca do universalismo e da diversificação, na evolução da trajetória da PEB. Será destacada a transformação do cenário de apoio político dado para o Brasil por cada Estado. Dessa forma analisaremos como o regionalismo bilateral serviu como saídas para possíveis embates mais amplos contra um *front* mais destacado de atores regionais; ou seja, discutiremos como a PEB manteve as opções abertas em contextos de reveses e tensões diplomáticas.

### **Item 1.4. A Independência:**

A independência procura consolidar uma postura própria do Brasil perante o mundo alheia às forças de ordem geopolítica e ou econômica internacionais. Nesse



sentido, a independência casa com a autonomia, o universalismo e a diversificação de forma a blindar o Brasil, na ordem da esfera internacional, dos custos e riscos conseqüentes dos possíveis alinhamentos automáticos com as potências centrais e ou esferas regionais. A própria estratégia comumente empregada pela diplomacia do Brasil em consolidar e discutir as questões políticas e econômicas internacionais no âmbito dos foros multilaterais traduz esta consideração e problemática de forma elucidativa.

O mesmo vale para o sentido soberano da PEB que, ao mesmo tempo em que possibilita a adesão aos planos e organismos internacionais no âmbito multilateral, evita comprometimentos mais acertados no âmbito regional; questão esta a ser discutida adiante e que qualifica o argumento de o Brasil evitar a supranacionalização das iniciativas institucionais integradoras no âmbito regional. Segundo San Tiago Dantas, a *“independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, (...) podemos um dia estar com um bloco, como estar com outro”*<sup>2</sup>.

A independência poderá ser traduzida, também, na recusa ao modelo venezuelano do banco do Sul. A outra denotação da independência se traduz na tentativa da PEB de reestruturação de iniciativas institucionais de integração como a ALADI, o MERCOSUL e a CAF. O modelo de exposição e participação financeira do Brasil na América do Sul é outra tradução possível para a caracterização da independência da ação internacional do governo Lula para a temática proposta. Ao qualificarmos o modelo como fortemente defensivo, estamos tendo em mente a idéia de ser uma estratégia que evita comprometimentos de ordem legal e material que o país evita para não comprometer a sua autonomia na condução dos seus planos econômicos nacionais.

### **Item 1.5. O pragmatismo:**

O contexto do surgimento do pragmatismo na PEB direcionado para o entorno sul-americano deu-se nos anos setenta com a administração de Geisel seguida mais profundamente por Figueiredo nos anos oitenta (Moura; e Lima, 1982, p. 349). A redefinição das hegemonias em antigas áreas de influência, o declínio relativo do poder hegemônico norte americano e o fortalecimento da Europa Ocidental foram os fatores contextuais que redefiniram as opções e alianças estratégicas do Brasil (Idem). A emergência de potências intermediárias, a liquidação dos impérios coloniais e o

---

<sup>2</sup> San Tiago Dantas, *Perfis Parlamentares*, seleção e introdução de Marcílio Marques Moreira, Brasília, Câmara dos deputados, 1983; citado por Fonseca 1998, p. 327; extraído da tese de Mello 2000, p.31.

recrudescimento dos conflitos localizados foram os fatores históricos que contribuíram para a definição do pragmatismo da PEB; fato esse que conferiu aos países do terceiro mundo e em desenvolvimento posições mais destacadas para a visão estratégica da PEB naquele contexto (Idem, p. 350). Por outra parte, os efeitos da escalada da globalização, a dinamização das correntes de comércio e de capitais, a integração e a centralização do progresso tecnológico também foram fatores que contribuíram na definição do referido pragmatismo (Idem).

Adicionalmente, o “**pragmatismo responsável de Geisel**” seria:

*Modelo político e econômico caracterizado pela tentativa de aprofundar um tipo de capitalismo associado, com o respaldo de um sistema político autoritário. Tal modelo, operando nas novas condições internacionais, gerou um projeto de “potência emergente”, que procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional (Idem, p. 351).*

Os autores qualificaram a continuidade do modelo teórico do pragmatismo, que com a entrada de Figueiredo no poder, permaneceu o mesmo a despeito da mudança no sistema internacional. Com o agravamento da crise internacional, do sistema político interno e do modelo econômico que estava sustentando o pragmatismo erigido na era Geisel<sup>3</sup>, ocorreu a mudança somente na linguagem e no estilo da diplomacia. Conceitualmente ela passou a ser denominada de universalista (daí a sugestão da relação estreita entre os conceitos pragmatismo e universalismo). A inovação veio da incorporação de duas vertentes da inserção internacional do Brasil no plano mundial: as relações com os países do norte e as relações com os países em desenvolvimento do sul. A compreensão das relações sul-sul e das relações com países da América latina explicam-se pelo contexto de protecionismo e inflação internacional dos anos setenta. Tal condição conferiu às regiões destacadas um posicionamento central para os

---

<sup>3</sup> A estratégia do governo Geisel em política econômica foi adotar um plano de ajuste estrutural, caracterizado no II PND, que tinha por objetivo remover ou atenuar a restrição externa ao crescimento através de uma política de substituição de importações e do aumento da capacidade de exportar; mesmo a despeito do contexto internacional desfavorável a esta iniciativa. Basicamente, a estratégia seria investir na superação da dependência externa, ampliando a capacidade de produção doméstica de bens de capital e petróleo. O plano, estruturado para áreas sensíveis como energia, transporte e infra-estrutura, dependia de financiamentos públicos e privados; o primeiro foi feito através do BNDE, cuja função era financiar o setor privado por meio de créditos com juros subsidiados. O investimento público foi feito por meio da contratação de dívidas retidas pelas estatais brasileiras, além de recursos do orçamento (impostos).

interesses da PEB de forma a melhor responder as “vantagens comparativas do Brasil” (Idem, p.351).

Pode-se concluir, portanto, que o pragmatismo nos subsidia com duas variáveis para se analisar a PEB: considerar as transformações de ordem internacional vigente; e analisar internamente a política econômica brasileira (Idem). A nossa tese defende o conceito “infra-estrutural” como sendo o conjunto dos fatores que define os limites e as possibilidades do modelo de participação e exposição financeira do Brasil e a articulação BNDES-PEB na América do Sul. A expressão interna do pragmatismo na ação internacional do governo Lula para a região define-se por este conceito que será detalhado adiante. Do ponto de vista internacional, as discussões acerca das regras do FMI e OCDE, em bases multilaterais, representam ou sugerem, para o tema financeiro na agenda da PEB, o caráter internacional do pragmatismo.

Com esses elementos, o papel da América Latina e do Sul na política externa brasileira, quando se utiliza o conceito de pragmatismo como suporte analítico, teve seus primeiros sinais de consideração já na era Geisel; mas ganhou mais vigor na era Figueiredo (Idem, pp. 359, 360 e 361). Na fase de Geisel a região tinha um viés de preocupações militares em termos de segurança nacional, de fronteira e de conflitos políticos com a Argentina; mas isso não impediu que o governo sinalizasse com inovações ao se abster das conversações acerca do fim das sanções a Cuba e da sua reincorporação junto à OEA (Idem). Já no governo Figueiredo, o pragmatismo foi bem mais acentuado, conferindo para a região um caráter de considerações políticas e econômicas mais pertinentes aos interesses nacionais. Segundo os autores:

*As mudanças sutis de postura para com a região na era Geisel, e a postura mais acentuada do governo Figueiredo, ensejaram a região destacada como palco dos interesses do Brasil traduzidos na sua postura pragmática para com a região. Fato este que marcou o prelúdio dos interesses mais estreitos e econômicos do Brasil verificados até os dias atuais, e que se traduziram em possibilidades de convivência política entre regimes políticos, sociais e econômicos referentes ao continente (idem, p. 360).*

Com o pragmatismo instaurado no “acervo diplomático permanente”<sup>4</sup>, a ação e a política internacional do Brasil passaram a considerá-lo como um Estado que não cabe exclusivamente em nenhum bloco e ou área de influência em virtude das suas dimensões e complexidades. Nesse sentido, o mesmo definiu que as relações externas do Brasil, na definição das suas alianças e posturas, se firmam de acordo com os contextos e interesses nacionais. Associado com os já discutidos elementos do universalismo e diversificação, as principais características da PEB seriam a previsibilidade, a continuidade na mudança e o atrelamento da mesma ao projeto de desenvolvimento econômico e industrial nacional (Lessa, 1998, p. 31).

Como avaliado anteriormente, as escolhas das parcerias estratégicas do Brasil se estruturam pela compatibilização histórica do Brasil com o universalismo e a diversificação de forma a selecionar as aproximações nacionais. Este fato abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam ocasionalmente (Idem). Como já destacamos no item anterior, ao analisar o pragmatismo na perspectiva da nossa tese, devemos partir da definição precisa do entendimento das relações bilaterais, da relevância econômica de cada Estado para o Brasil e pela caracterização do modelo de participação e exposição financeira regional preterida pelo governo Lula.

Em vista dos preceitos estabelecidos logo acima, as questões que este capítulo procura responder, tendo em vista o diagnóstico acadêmico brasileiro com relação à vertente regional da política externa brasileira dos anos noventa, são: em que sentido o componente soberano da PEB interferiu no alcance dos processos de integração regional dos quais o Brasil formou e forma parte, em especial o Mercosul? Qual a relação entre o universalismo da PEB e o regionalismo da mesma nos anos noventa? Qual o sentido da definição das parcerias estratégicas do Brasil durante os anos noventa dentro do processo integrador do Mercosul? Neste mesmo sentido, como se revelou o pragmatismo na vertente regional da PEB dos anos noventa e as suas conseqüências para os resultados da integração?

Com estas respostas e análises, iremos definir o cenário possível do novo regionalismo da era Lula da Silva. Debateremos, por sua vez, o tema da PEB na análise das possibilidades e limites da atuação do BNDES na América do Sul em articulação

---

<sup>4</sup> Apesar de situarmos a discussão acerca do pragmatismo a partir da era Geisel, isso não significa dizer que o mesmo surgiu a partir desse período. “*As raízes do pragmatismo remontam a época do Império brasileiro*” como atesta Amado L. “*Relações Internacionais do Brasil*”, in: CERVO, Amado L. (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EDUNB, 1994, p.359.

com as preferências da ação internacional da política externa de Lula da Silva. Para isso, levaremos em conta as condições “infra-estruturais” do sistema financeiro público brasileiro que insurgem na definição da ação internacional do Brasil na América do Sul. Esta estratégia metodológica resulta da percepção de se indicar o caminho da reflexão por onde perpassa este trabalho, ou seja, trata-se de uma estratégia que integra dois temas centrais da pesquisa: a PEB e a temática financeira na América do Sul. Integrando estas duas áreas de pesquisa, sugeriremos as interpretações e orientações possíveis para se explicar a articulação do BNDES junto à política externa brasileira e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

## **Item 2. O estudo acadêmico do regionalismo da PEB nos anos noventa.**

A avaliação quanto ao sucesso, fracasso, alcance e limitação do processo de integração regional do qual o Brasil formou e forma parte está documentada nos artigos publicados nas mais importantes revistas da área das relações internacionais e da política externa brasileira. Mais especificamente, a ação internacional do Brasil no Mercosul e na América do Sul pode ser muito bem estudada recorrendo-se aos textos publicados na RBPI, Política Externa, Contexto Internacional entre outras importantes revistas. Seria exagero retomar e qualificar todo o debate nesta pesquisa, o que a tornaria muito extensa.

Com isso, promoveremos um pano de fundo para a compreensão mais precisa do que se examina e argumenta nesta tese condensando duas áreas diferentes de estudo: relações internacionais e economia política do desenvolvimento e do financiamento. Além do mais, também demonstraremos as questões que compeliram e instigaram a realização deste trabalho de análise da política externa. Pesquisa esta que trás a novidade de considerar o papel e a importância do BNDES, assim como suas condições estruturais próprias; e que por sua vez é uma instituição tradicionalmente desvinculada das atribuições em matéria de Política Externa Brasileira.

O contexto histórico específico dos anos noventa; o fim da Guerra Fria e a prevalência do capitalismo perante o modelo socialista; o receituário do Consenso de Washington para os processos de reajustes estruturais das economias dos países da região; e os próprios desafios da PEB na região nos anos noventa representam o panorama onde se desencadeou o histórico processo de reaproximação política e comercial entre o Brasil e os países da América do Sul. No geral, a região sul-americana

ganhou maior relevo nas considerações para a projeção internacional nacional; isso não nega a importância que ela teve no passado. A Argentina foi o Estado mais destacado nessa reaproximação brasileira na América do Sul.

O debate acadêmico em torno do tema do regionalismo da PEB dos anos noventa identificou que o mesmo foi desencadeado no momento da retomada da democracia nos países da região, ainda durante a década de oitenta, focando atenção especial nos casos do Brasil e da Argentina. Deram-se início as conversações de caráter construtivo e integracionista nas iniciativas dos presidentes Sarney e Alfonsín nos encontros de Foz do Iguaçu. O tema que cerceava as conversações iniciais que marcou a reaproximação entre os dois vizinhos girava em torno das discussões para o estabelecimento de estratégias conjuntas para se negociar a crise da dívida externa que assolava as duas economias recém redemocratizadas. Portanto, o processo de integração entre Brasil e Argentina foi desencadeado em meio às percepções comuns dos dois sócios no quesito *“compatibilidades de visões quanto aos anseios políticos e econômicos compartilhados no contexto específico”* (Hurrell, 1995).

Com o fim da Guerra Fria, a primazia do capitalismo sobre o modelo socialista e a soberania incontestável dos EUA no mundo, prevaleceu o comportamento liberal econômico para os países em processo de desenvolvimento econômico e industrial. Os reajustes estruturais, com todas as suas demandas e esforços para sanar o inchaço dos Estados, somaram-se às orientações para retomar o crescimento de forma sustentável. No início dos anos noventa chegaram ao poder os governos Collor e Menem no Brasil e na Argentina, respectivamente; ambos atrelados aos temas dos reajustes estruturais e reformas liberalizantes capitaneadas pelo Consenso de Washington. O processo de reaproximação entre os dois Estados se centrou, a partir daquele momento, em temas de comércio, livre comércio e de União Aduaneira. União esta que marca até hoje o estágio mais profundo da integração entre o Brasil e os países do MERCOSUL; união muitas vezes avaliada como incompleta e rasa.

O comprometimento dos dois governos para com a construção da iniciativa integradora identificada no MERCOSUL limitou-se a acordos políticos e econômicos menos acertados. Isso foi resultado do caráter nacionalista a ser preservado em virtude dos projetos autônomos de reajustes estruturais que cada economia implementava conjuntamente; e das próprias diferentes estratégias em termos de inserção internacional de cada Estado. O Mercosul foi, portanto, instrumentalizado por ambos os países para realizarem, por um lado, os seus projetos de inserção internacional, e, por

outro, para posicionarem suas economias na região sul-americana de acordo com os seus interesses específicos.

Nessa toada, na Argentina, o então assessor internacional Carlos Escudé propôs, no início dos anos noventa, o conceito de Realismo Periférico a ser impresso na Política Externa de seu país. Conceito esse que atestava para posturas sempre alinhadas às preferências da potência hegemônica dos EUA em temas de agenda internacional e de política econômica. As conhecidas relações carnis foram verificadas, nos primeiros anos da administração Menem, no envio de tropas argentinas para a primeira guerra do Golfo e no pleito para um assento argentino na OTAN.

No caso do governo Collor, os processos de abertura e liberalização comercial, adesão mais declarada aos meios democráticos internacionais, entre outras iniciativas, sinalizavam para uma reaproximação politicamente acertada com os EUA. A maior aproximação do Brasil e da Argentina com os EUA esteve, naquele momento, inserida na perspectiva de auferir ganhos econômicos resultantes de um alinhamento mais estreito e politicamente mais confiável para com a visão norte-americana. No caso do Brasil, coube a especificidade de se evitar o isolamento com a grande potência, associado a uma blindagem no relacionamento com a mesma. Dessa forma, o Brasil sinalizou uma projeção internacional autônoma, independente e universalista, nos primeiros momentos da era Collor, sem incorrer no risco do isolamento do maior mercado consumidor dos produtos brasileiros. A aproximação com a Argentina, contudo, serviu como ancoragem para essa aproximação, eliminando o risco de possíveis alinhamentos exclusivos com os EUA, sem se isolar da região sul-americana.

### **Item 2.1. A problemática da ausência de supranacionalidade institucional na iniciativa do Mercosul.**

O panorama geral do diagnóstico do processo de integração regional dos anos noventa revelou que o mesmo foi caracterizado como inexpressivo, insuficiente e não institucionalizado em termos supranacionais; embora não sejam negados os avanços substanciais após longas décadas de relativa distância política e econômica entre os dois principais sócios do bloco<sup>5</sup>. De acordo com os autores pesquisados, o déficit

---

<sup>5</sup> Mário Marconini demonstra em seu trabalho números e considerações que comprovam a pertinência do Mercosul para as economias do Brasil e da Argentina. Os dados apresentados sugerem que, a despeito dos retrocessos no processo integracionista e de suas deficiências, o mesmo pode ser considerado

supranacional do Mercosul é uma das características do bloco no que condiz com a explicação das suas maiores deficiências e limitações. Muitos dos autores citados a seguir atestam que a referida não *supranacionalidade* seria resultado da própria postura do Brasil e da sua Política Externa que procuraram preservar as características de autonomia, independência e pragmatismo da ação internacional do país. Além da própria reserva de manobra para que o país pudesse conduzir sem maiores entraves o seu processo de modernização e reajuste estrutural econômico<sup>6</sup>.

Dentro de uma perspectiva jurídica acerca do componente supranacional do bloco, é atestado que o mesmo carece de normas e critérios claros no que diz respeito à articulação entre os direitos primário e secundário<sup>7</sup>. Utilizando-se do diagnóstico de Torrent, Ramon (2006, p.37) o Mercosul, com seu trato originário do Tratado de Assunção, não logrou estabelecer marcos regulatórios próprios do direito secundário. Segundo o autor, o resultado seria a hipertrofia normativa do bloco: “*en el caso del Mercosul uno que parece adecuado: la proliferación de nuevas normas antes que lãs anteriores hayan entrado em vigor*” (Idem, p.37). Ocorre, portanto, uma sobreposição do direito primário ao direito secundário que, segundo o autor,

*En efecto, un buen numero de piezas de este derecho secundário (incluyendo lãs normas más relevantes) no son legislación secudária sino normas primarias, es decir, tratados internacionales que o bien se integran en el tratado de Assunción como protocolos, o bien son paralelos al mismo que, em ambos los casos, son*

---

parcialmente bem sucedido. O ano de 1997 é histórico para o processo de articulação dos países do Mercosul, onde o volume de comércio atingiu a casa dos 17 bilhões de dólares (pp. 113-114) “Mercosul: retrato e agenda”, março de 2001, CEBRI.

<sup>6</sup> Todas essas considerações sugerem o forte componente soberano inerente da PEB permeando estas problemáticas. Tais assertivas, por sua vez, conduzem para uma interpretação possível do tema da não coordenação macroeconômica entre o Brasil e a Argentina. Para compreensão mais detalhada deste ponto sugerimos os seguintes trabalhos: Vigevani, Tullo e Oliveira, Fernandes de. “*A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*”; CEBRI-CINDES (2007) Força tarefa “O Brasil na América do Sul” Relatório Final. Mimeo. Rio de Janeiro; Torrent, Ramón (2006) “*Uma aproximación a la anatomia del Mercosur real*”. In Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza et alli (coord). *15 anos de Mercosul: comércio, economia e inversiones extranjeras*; Uruguay: Red Mercosur. PP. 9 a 73.

<sup>7</sup> Segundo Torrent, Ramón (2006) o direito primário é o marco regulatório que normaliza as relações interestatais dentro de um bloco. Por exemplo: regras fiscais entre Estados são reguladas via direito primário, onde cada país preserva norma própria; as relações entre os membros do bloco nesta matéria dão-se por meio de parâmetros legais comuns, o que provoca muita lentidão na resolução dos problemas. O direito secundário normaliza as relações entre os Estados de um bloco a partir de uma instituição supranacional. Ou seja, criam-se normas e regras comuns a todos os Estados e, por sua vez, são internalizadas nas suas regras constitucionais próprias.



*aprobados siguiendo los mismos procedimientos utilizados por el tratado de Asunción (Idem, p.36).*

Como já apontado, o déficit supranacional do MERCOSUL marca um dos seus maiores limites e déficits. Nesse sentido, qual é o peso da responsabilidade da própria política externa brasileira para o quesito, levando-se em conta os elementos traçados até este momento? Segundo Albuquerque, para o Brasil, o MERCOSUL foi o principal instrumento para limitar o aumento da dependência econômica com os EUA, sem isolar-se da região (Albuquerque, 2002, p.33). Já para a Argentina, o bloco foi o elemento utilizado para aumentar as chances de ganhos materiais a partir de uma maior interdependência com os EUA, na medida em que incluiria o Brasil como equilibrador (Idem).

As economias destacadas experimentaram os resultados positivos e negativos de uma maior interação econômica, industrial e comercial sem precedentes nas suas histórias econômicas. Mas o bloco não contemplou, principalmente nos anos noventa, as questões de complementaridade comercial e industrial; integração energética e infra-estrutural; cooperação cultural e educacional; e integração política e democrática. Assuntos que demandam institucionalização supranacional mais aprofundada dentro de um bloco econômico e político para serem normatizados a partir de uma perspectiva integracionista.

Uma conclusão possível e aceita acerca do déficit supranacional do MERCOSUL é que o mesmo seria resultado, mirando o peso da responsabilidade sobre a conduta da PEB e do Estado brasileiro, de um processo de reajustes econômicos e estruturais autônomos; de inserção própria da economia brasileira no cenário internacional; e dos componentes soberanos, autônomos, universalistas, independentes e pragmáticos da mesma. Como uma das conseqüências possivelmente aceitas, o MERCOSUL foi um instrumento do Brasil para a consecução dos seus próprios fins alheios a uma definição integracionista mais ampla e pautada em ganhos relativamente comuns a todos os sócios. Daí a iniciativa ser possivelmente caracterizada como um projeto político do Brasil, no lugar de um projeto econômico regional mais amplo. Prevaleram na conformação do MERCOSUL muitos dos traços de nacionalismo em termos econômicos, políticos e de cultura e ou identidade internacional da PEB como fatores limitadores para a sua realização mais integral.

## **Item 2.2. Assimetria e ausência de uma liderança regional:**

As assimetrias econômicas muito acentuadas que marcam as diferenças estruturais entre o Brasil e os países do Mercosul, e mesmo em relação aos países da América do Sul em geral, é um dos diagnósticos mais aceitos para a caracterização do limite e do alcance das iniciativas regionais. Enquanto os países pequenos do bloco possuem um forte componente de dependência comercial com os dois maiores sócios do Bloco, em especial com o Brasil; estes (BR e AR), já estão, em termos infra-estruturais e produtivos, muito adiantados. Tal condição lhes confere uma maior diversidade comercial com outras regiões do globo; já que estas estão, quando comparadas às economias do Uruguai e Paraguai, mais integradas e diversificadas globalmente. Reside nesta observação, portanto, a caracterização possível da heterogeneidade das preferências comerciais e econômicas entre os maiores e os menores sócios da iniciativa em destaque. Ademais, as assimetrias impactaram negativamente nos relacionamentos de ordem comercial dentro do bloco haja vista que deram ensejo para a escalada de medidas comerciais protecionistas (Lima; e Coutinho, 2006)<sup>8</sup>.

Associado a esta percepção, ganhou relevo o tema da ausência de uma liderança regional capaz de arcar com os custos relacionados à empreitada integracionista. Durante a primeira fase da administração FHC, o Brasil foi bastante relutante em exercer uma liderança regional capaz de arcar com os custos construtivos de uma integração regional (Lima; e Hirst, 2006). Isso decorreu, ainda segundo as autoras, da necessidade de o país estruturar a sua condição econômica de forma a gerar capacidades para conduzir esse processo. Tais fatores se deveram, entre outros, as características já anunciadas com relação à PEB; ademais os próprios desafios com relação à trajetória da reestruturação macroeconômica brasileira vivida na primeira metade da década passada. A liderança também foi prejudicada em virtude do risco de o país ser, pelos seus vizinhos, taxado de ator protagonista na região e ou potência regional por excelência; o seu tamanho e diferença estrutural contribuiriam para que qualquer traço mais destacado

---

<sup>8</sup> Este diagnóstico está destacado no texto “Integração moderna”, de Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho; OPSA, número 1, janeiro de 2006. O diagnóstico foi feito em meio a críticas acentuadas com relação ao “regionalismo aberto” característico dos anos noventa. Os autores são críticos com relação ao modelo impresso à iniciativa integradora da década de noventa e à relativa ausência do Estado brasileiro na condução deste processo. Portanto, os autores compartilham de uma posição fortemente crítica ao governo FHC no quesito destacado e são, por sua vez, entusiastas de uma postura mais interrelacionada entre integração regional e condução política e construtiva efetiva do Estado nestes processos.

de liderança material e ou intelectual viesse a ser classificado como possíveis “atitudes hegemônicas” do Brasil.

Segundo Lima (2007, pp.6-7), destacando as contribuições de Walter Mattli (“*the logic of regional integration, pp. 56-57*”), salienta que “*os sucessos dos processos de integração não só dependem das vantagens econômicas e comerciais. É necessário a existência de um “regional paymaster” que conduza o processo em termos materiais e políticos*”. Assimetrias estruturais e ausência de uma liderança regional são temas passíveis de serem mesclados no diagnóstico referido acerca dos alcances e limitações das iniciativas de integração das quais a PEB esteve ativa. O risco de o país ser, pelos vizinhos, traduzido como uma possível potência regional, sempre formou parte das preocupações das ações brasileiras na região. Preocupações estas que direcionam, também, para um entendimento possível do momento da era Lula da Silva, tendo sido o próprio BNDES colocado na arena desta problemática, como será relatado nos próximos capítulos.

Visto desde esta perspectiva, seria então necessário que o Brasil tivesse, também, apoio político interno das diferentes camadas da sociedade nacional e dos diferentes setores econômicos para exercer uma possível liderança regional. Os referidos autores atestam que tal apoio não foi conferido às iniciativas da PEB na região na década passada em vista de a região não ser palco de interesses mais imediatos de importantes setores produtivos e sociais do Brasil. Ao que indicam as conclusões e perspectivas futuras decorrentes dos objetivos atingidos por esta tese, vislumbra-se uma redefinição desta perspectiva de ordem social e econômica interna do Brasil para a América do Sul. Os dados, as condições “infra-estruturais” do aparelho estatal brasileiro e as próprias diretrizes da ação internacional nacional destacam que a região passará a ser palco mais destacado dos interesses econômicos e sociais do país; mas ainda em uma perspectiva de longo prazo, haja vista que definiremos que o Brasil não atingiu as condições internas suficientes para ser caracterizado como um *regional paymaster* na América do Sul.

### **Item 2.3. O viés comercial imposto ao Mercosul e a não articulação macroeconômica entre os membros do bloco.**

Como já previamente destacado pela literatura apresentada, as motivações que levaram o Brasil a manter um modelo integrador ao MERCOSUL em contornos

comerciais atrelados a uma união aduaneira podem ser entendidas nas próprias concepções e perspectivas de ação da PEB. Quando focado no contexto histórico e econômico específico que se faz menção, tais motivações estiveram centradas em posturas que procuraram preservar os mercados e fortalecer o poder de barganha do Brasil nas negociações com os países do norte (ALCA; daí a instrumentalização conferida ao bloco). Dessa forma, preservou-se “*um nível de interdependência económica relativamente bajo*” (Veiga; e Rios, 2007, p.6).

Esta opção, porém, ignorava a lógica da integração econômica com o aproveitamento das economias de escala e de escopo e a conseqüente especialização e integração das cadeias produtivas. A combinação do déficit de implementação da agenda de livre-comércio com a falta de coordenação de políticas econômicas em um modelo de união aduaneira não foi capaz de gerar uma dinâmica positiva das exportações dos sócios menores para os mercados dos sócios maiores (Força Tarefa CEBRI, 2007, p.4).

A partir dessas análises surge o tema da redução das vulnerabilidades perseguida pela PEB. Os termos apresentados de autonomia, independência, universalismo, pragmatismo e sentido soberano da PEB estiveram articulados para blindar o país, em termos políticos, econômicos e comerciais, de possíveis entraves aos seus projetos nacionais. A redução das vulnerabilidades, quando traduzida para o tema da integração dos anos noventa, esteve pautada por uma lógica econômica e política própria dos anos do pós-guerra fria. Um modelo de reestruturação macroeconômica, projetos de privatizações e modernização produtiva, combate à inflação e inserção competitiva da economia brasileira no cenário mundial foram os objetivos econômicos internos que prevaleceram com relação à lógica da integração regional. Para o tema deste trabalho, a redução das vulnerabilidades está traduzida no caráter defensivo do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul a ser qualificado.

O viés comercial imposto ao MERCOSUL, portanto, esteve ligado, em termos de redução das vulnerabilidades, de forma a conferir viabilidade a esses planos nacionais; qualquer iniciativa mais concertada de integração poderia, por ventura, estabelecer entraves adicionais aos objetivos destacados, fato que implicaria em custos e responsabilidades que o Estado brasileiro evitava naquele contexto. A PEB, na sua vertente regional, teve um peso relativo considerável no estabelecimento da blindagem conferida aos planos nacionais autônomos do Brasil em relativa harmonia com as

orientações de ordem macroeconômicas e de políticas governamentais do Estado brasileiro.

A redução das vulnerabilidades, traduzidas nos diagnósticos de não supranacionalidade do bloco e no seu viés comercial, respondeu parcialmente a esse objetivo maior de política econômica e estrutural. Portanto, uma correlação entre PEB e planos e perspectivas de desenvolvimento econômico brasileiro, confere um entendimento para a blindagem dada pela ação internacional de forma a conferir tempo para o país organizar as suas forças econômicas internas para, depois, empreender esforços externos de maior envergadura. A integração regional seria um passo seguinte a partir dessa lógica.

#### **Item 2.4. O sentido soberano como componente redutor da vulnerabilidade, o paradigma do desenvolvimento e a ausência de supranacionalidade: costurando o diagnóstico.**

Atrelado ao componente soberano da política externa brasileira, temos o paradigma ainda vigente da mesma relacionada ao desenvolvimento econômico. Tal questão postula que o desenvolvimento não pode ficar comprometido por posturas integradoras que, por ventura, impliquem no atraso e ou prejuízo ao desenvolvimento nacional (Veiga 2007, p.95). Lima e Coutinho (2006, p.13) afirmam que as principais funções da PEB seriam: reduzir as vulnerabilidades e “abrir espaço” para as políticas de desenvolvimento nacional. O MERCOSUL institucionalizado em termos supranacionais poderia ser caracterizado como uma Vulnerabilidade e ou custo material a mais para o processo de retomada do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro no contexto dos ajustes estruturais macroeconômicos vividos na década de noventa. Portanto, os objetivos de desenvolvimento nacional antecederam os projetos de integração sub-regional e regional no quesito prioridades (Idem). Dessa forma, o Brasil não imprimiu um “enfoque regional” ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro a partir de uma perspectiva de integração regional ampla (Gonçalves, 2002).

Nas contribuições de Pinheiro (2000, pp. 305-335), o componente muitas vezes confuso de grocianismo da PEB deve ser comparado com a política implementada regionalmente. A principal diferenciação residiria nas formas de não supranacionalidade conferida ao Mercosul, de modo a garantir autonomia frente aos parceiros externos à região. Ou seja, interesses nacionais próprios seriam obtidos a partir de uma política

diferenciada nos âmbitos multilateral e regional. Nesse sentido, a prática da Política Externa Brasileira estaria traduzida no pragmatismo inerente da mesma; pragmatismo este atrelado aos objetivos imediatos em termos comerciais e de desenvolvimento econômico. O grocianismo seria um meio para se atingir um fim prático.

### **Item 2.5. Autonomia pela integração, sentido soberano e a caracterização do Brasil enquanto ator hegemônico do sistema sul-americano.**

Um dos diagnósticos centrais acerca do não aprofundamento do processo de integração sub-regional, nesse caso depositando o peso da responsabilidade sobre a postura brasileira para com o Mercosul, veio da análise de Maria Regina Soares de Lima, utilizando-se do conceito de autonomia pela integração:

*Autonomia. Ou seja, a opção pela “autonomia pela integração” proporcionaria uma maior aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos que, apesar de detentores de poder global e regional, teriam cerceado sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, que abriria novas possibilidades para uma nova inserção do Brasil (Lima, 1999).*

As relações com os EUA e o tema da autonomia pela integração ganham importância na discussão proposta. Isso se deve tendo em vista a convergência entre os temas integração regional, PEB, inserção internacional do Brasil e desenvolvimento autônomo da economia nacional. Tal confluência de temas enseja parte dos resultados alcançados pelo debate acadêmico referido. Manter boas relações com os EUA e ter capacidade de organizar o espaço sul-americano forma parte das tarefas da PEB (Cardoso, 1996). Elementos como opções abertas (Cardoso, 1993-c, p.9) revelam o componente pragmático e estratégico da parceria com os EUA e a correlação com a autonomia pela integração. Ambas as opções servem aos interesses brasileiros em caso de redefinição das orientações nacionais e dos próprios reveses nos contextos político-diplomáticos. Segundo FHC, a América do Sul deveria ser considerada como “nosso

espaço histórico-geográfico” (Cardoso, 1997), nela, “*para o Brasil, o Mercosul é o peão, mas não basta: precisamos dessa integração mais ampla*” (Cardoso 2000)<sup>9</sup>.

Outra contribuição analítica é que a “opção sul-americana” do Brasil poderia ser útil às aspirações brasileiras a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Isso daria ao Brasil o reconhecimento como potência regional (Lima, 1996, p. 152).

## **Item 2.6. Universalismo: Mercosul e América do Sul.**

O Universalismo inerente da PEB pode ser entendido como a estratégia por manter sempre “opções abertas” e não excludentes de negociação para a inserção e o posicionamento internacional do Brasil. Esteve retratado, nos anos noventa, nas relações não excludentes com os países do Sul e Central; nas investidas nos foros multilaterais; e nas iniciativas de integração regional, em especial no Mercosul. A idéia básica do universalismo seria não excluir possibilidades haja vista a percepção das incertezas quanto ao futuro do país e dos seus interesses e trajetórias econômicas desde os pontos de vistas internos e externos.

A temática em torno do universalismo possibilitou a seguinte constatação:

*O universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração sub-regional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul (Mello, 2000, p. 98).*

Remete-se, a partir das conclusões de Mello 2000, que não houve alinhamento automático nem no âmbito regional, nem no multilateral. Dessa forma, o MERCOSUL estruturado pela lógica de trade off<sup>10</sup>, angariou, pelo menos até a primeira metade da

---

<sup>9</sup> Todas as citações deste parágrafo foram extraídas das contribuições e análises inseridas no trabalho de Vigevani, Tullo; e Oliveira, Marcelo. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Página 24-26.* Revista Interthesis – PPGICH – UFSC, 2003. Desde já expressamos o nosso agradecimento aos autores pela contribuição e facilidade de acesso a este material.

<sup>10</sup> O conceito de Trade Off pode ser entendido como o “oferecimento” do Brasil de seu mercado consumidor para os produtos originários dos sócios do Mercosul em troca de apoio político para o modelo de integração proposto pelo Brasil para o Mercosul. Além de apoio para a estratégia de inserção internacional do Brasil na economia mundial e nos foros multilaterais. Tóvias, Alfred (2000) “Regional Blocs and International Relations: economic grouping or political hegemony?” In Lawron, Thomas, Rosenau, James and Verdun, Amy. *Strange Powers: shaping the parameters of international relations and international political economy.* Ashgate: Aldershot.

década passada, apoio político dos sócios do bloco para o seu projeto de inserção internacional, assumindo, mais uma vez, o entendimento de que o mesmo serviu como projeto político do Brasil.

Quando combinados os elementos universalismo e autonomia para explicar a vertente regional da política externa brasileira dos anos noventa, retomamos a caracterização de a região ser um elemento de articulação política da ação internacional do país frente ao cenário internacional e seu projeto de inserção econômica global. Nos dois mandatos de FHC consolidou-se uma política brasileira voltada ao entorno sul-americano e ao MERCOSUL nas referências da ação externa. Mesmo na era da Política Externa Independente, de 1961 a 1964, e do Pragmatismo Responsável, de 1974 a 1978, o entorno geográfico em questão não mereceu uma consideração tão acentuada por parte da ação internacional brasileira como visto a partir da era FHC e, da mesma forma, continuada e aprofundada pela administração Lula da Silva.

Segundo Vigevani e Oliveira (2003) citando Pinheiro (1998, p.61), a interpretação dada ao MERCOSUL possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, aderir simultaneamente às normas e regimes internacionais de seu interesse. Isso conferiu ao Brasil a preservação de uma reserva de autonomia que se objetivava pelo espaço de manobra regional.

Letícia Pinheiro (2000) parte da afirmação segundo a qual as iniciativas de integração regional das quais o Brasil fez parte devem ser analisadas sob uma óptica mais pragmática, evitando entender os processos integracionistas como um TIPO IDEAL de iniciativa a ser perseguida pelos Estados. A análise de Pinheiro (1998)<sup>11</sup>, citando Skidmore, postula que:

*O aprofundamento da interdependência econômica não é um ato sociologicamente neutro. Tanto ganhadores quanto perdedores emergirão deste processo. Pode-se esperar, portanto, que o crescimento da interdependência venha a alterar coalizões políticas e a agravar algumas cisões, ainda que amenizem outras (Skidmore, 1997).*

A autora já assume como seu ponto de vista que a política externa brasileira esteve construída sobre um “*institucionalismo pragmático*”<sup>12</sup>. Pinheiro salienta que o componente grociano da PEB esteve sempre presente nas iniciativas brasileiras, mas

---

<sup>11</sup> PINHEIRO, L. (1998). 1997: O Ano que Não Terminou”. *Carta Internacional*, n. 59, janeiro.

<sup>12</sup> Pinheiro, Letícia. “Traídos pelo desejo: um exercício de autonomia pela integração: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira”. Contexto Internacional 2000.



que tal observação não promova uma confusão analítica; a autora assume que as ações diplomáticas do país sempre privilegiam a satisfação dos interesses próprios de desenvolvimento e inserção autônoma econômica e política brasileira na arena internacional.

Vigevani, Tullo e Oliveira, Marcelo (2003), citando as observações de Pinheiro salientam o seguinte diagnóstico:

*Na perspectiva de Pinheiro (2000), a combinação de uma política grociana no âmbito global, a utilização de uma perspectiva universalista e cooperativa, em “consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional” (Cardoso, 2000), deve ser comparada com a política implementada regionalmente. Nesse último caso, o diferencial de poder parece ter sido utilizado na perspectiva de evitar formas de supranacionalidade, de modo a garantir autonomia frente a parceiros externos à região. Haveria a busca da maximização de benefícios, implicando em políticas diferenciadas, não homogêneas (Idem, p. 26).*

A perspectiva de Lampreia (1997, p. 12) da junção da autonomia com o universalismo na política regional brasileira dos anos noventa, citado em Vigevani e Oliveira (2003, p. 26) afirmou que embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, “o Mercosul aumentou a capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil”..

Tal avaliação apóia uma das caracterizações de a integração via MERCOSUL, e as diversas iniciativas brasileiras na América Sul, no geral, serem interpretadas como elementos instrumentais próprios da política externa brasileira na sua ação de inserção internacional.

### **Item 2.7. Pragmatismo no regionalismo.**

No que concerne ao pragmatismo, este também se revelou no exame feito a partir da revisão bibliográfica proposta. A análise do pragmatismo deve ser feita a partir de considerações com relação às transformações da ordem internacional vigente, analisando internamente a ordem política e econômica. “A complexidade do aparelho de Estado brasileiro, a sua estrutura econômica e social não pode ser exclusivamente

*atendida em um único bloco ou área de influencia” (Amorim, 1994, p.16). Dessa forma, o pragmatismo pode ser entendido como a estratégia de firmar acordos e alianças momentâneas e dinâmicas, para preservar as possibilidades de mudanças nas estratégias do país de acordo com os novos contextos e interesses comerciais, políticos e econômicos. A previsibilidade, a continuidade na mudança e o atrelamento da PEB ao projeto de desenvolvimento da economia e indústria nacional, ajudam a entender algumas das características principais da PEB direcionada ao entorno regional durante os anos noventa. “As parcerias estratégicas do Brasil, portanto, respeitam a característica universalista da PEB, o que confere seletividade as suas aproximações” (Lessa, 2002).*

Os interesses e os projetos nacionais do Brasil estiveram circunscritos nos projetos de integração regional hora por uma postura pró-ativa, hora por uma postura de inflexão que respeitavam as mudanças na dinâmica dos interesses econômicos e políticos nacionais. O próprio conceito de “institucionalismo pragmático” de Pinheiro é exemplo basilar da caracterização pragmática muitas vezes impressa na análise das iniciativas da ação diplomática brasileira na região; o que também colabora com a explicação da não institucionalização das iniciativas integradoras.

## **Item 2.8. O legado concreto e a redefinição da importância da América do Sul para a PEB.**

Nos dois mandatos de FHC, a América do Sul confirmou sua centralidade para a política externa brasileira: MERCOSUL como um projeto de mercado comum, mesmo sem alcançar o patamar de união alfandegária. Isso pode ser também entendido como uma política de continuidades e gradualismos inaugurada na era José Sarney e mantida até os dias atuais. Foram sinalizados alguns tímidos sinais de coordenação entre os países; embora os relatos desta seção do trabalho pretendam definir as problemáticas em torno das dificuldades neste sentido. Ministérios e empresas foram mobilizados, assim como o projeto de eixos estratégicos da integração e desenvolvimento do Brasil, eixos esses que representam uma resposta possível de uma tendência que confirma o próprio adensamento dos interesses econômicos brasileiros na região a ser afirmado adiante. O governo FHC consolidou o redirecionamento da matriz energética em estrita coordenação com o espaço sul-americano, dando iniciativa ao projeto IIRSA no ano de 2000. Na contramão dessa tendência, as instituições regionais não se fortaleceram

adequadamente; ao contrário, o Mercosul a partir de 1998 e 1999 entrou em significativa crise decorrente das turbulências financeiras do Brasil e depois da Argentina na agenda financeira.

As execuções dos projetos energéticos e infra-estruturais teriam de ser feitas a partir da efetivação de instrumentos reais de ações próprias do campo financeiro. A Corporação Andina de Fomento, o BNDES, a Aladi e o Fonplata foram instituições postas na arena das discussões para a política regional mais construtiva, como será verificado no capítulo três; assim como o revigoramento de instrumentos de coordenação e cooperação em temas de transparência, garantias, seguros e mecanismos de pagamentos figurados no CCR-Aladi. A exceção do BNDES, que é uma instituição brasileira, todas as demais destacadas acima foram, pela diplomacia brasileira, demandadas e revigoradas, de forma mais destacada no campo discursivo, para contribuir com a integração e a cooperação financeira. O Brasil sempre foi reticente, pelo menos para temas financeiros, em instituir novas iniciativas, preferindo, para esta agenda, o fortalecimento das já existentes no âmbito regional.

O regionalismo na política externa dos anos noventa foi menos complexo do que o atual: relações mantidas no âmbito minilateral (Mercosul) deram o tom da ação diplomática brasileira; não ocorreu o aprofundamento do diálogo entre os blocos regionais da América do Sul, embora tivessem na década passada os seus primeiros impulsos (Mercosul-CAN); a prática de conversações bilaterais entre os países da região e os EUA não se fez tão intensa; houve a ausência de temas mais profundos do que os comerciais, como tráfico de drogas, economia integrada com aspectos de complementaridade; além dos temas de integração física, cooperação financeira, meio ambiente e questões sociais.

O novo momento no qual se insere a PEB no limiar do século XXI na América do Sul revelou-se na metade final do segundo mandato de FHC. O relativo distanciamento das questões envolvendo o tema da ALCA; o início das investidas bilaterais dos EUA na região; a guerra contra o terror da administração Bush trás os atentados de 11/09; os anseios e demandas das sociedades dos países da América do Sul e do próprio Brasil por desenvolvimento e emprego; e o desapontamento com relação aos benefícios sociais e econômicos não alcançados trás anos de esforços de reajustes estruturais marcaram o cenário do prelúdio da vertente regional da Política Externa de Lula da Silva. Tal cenário está impresso no debate geral que revela a maior importância da integração da

América do Sul como fator que poderia contribuir para as satisfações das demandas nacionais e regionais destacadas.

A iniciativa IIRSA, instigada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em Brasília, no ano de 2000, revela uma maior atenção a ser dada, pela PEB, para a América do Sul. A partir de uma concepção de integração regional mais ampla que a do conceito de integração sub-regional (minilateral-Mercosul), as diretrizes por onde passarão possivelmente a política internacional brasileira é por via da América do Sul e dos planos de integração infra-estrutural. A região retoma maior importância para se subentender os conceitos de “Reserva de autonomia” e ou “opção aberta” para os relacionamentos e ações diplomáticas brasileiras; ademais de se compreender a estratégia de estruturação de um espaço vital de autonomia para a execução da inserção internacional do Brasil. Estratégia esta central para as conclusões da pesquisa.

Sugerimos a interpretação segundo a qual o componente da não institucionalização supranacional relativo às iniciativas políticas em temas que requerem intermediação mais aprofundada como comércio global, cooperação financeira, coordenação macroeconômica entre outros, revelaram-se similar tanto no âmbito internacional quanto regional. O diferencial com relação à região esteve marcado pela resistência à institucionalização supranacional; a autonomia, em parte, explica esta observação. No caso do nosso trabalho, as resistências por iniciativas supranacionais ainda estão presentes. Elas são explicadas pela análise dos elementos e características que compõem as condições “infra-estruturais” do sistema financeiro brasileiro; pela rigidez legal e atuação técnica do BNDES na avaliação dos projetos; pela correlação estreita entre os recursos para exportação do banco que beneficia quase que exclusivamente os interesses econômicos dos setores produtivos brasileiros; e pelo modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região.

Nesse sentido, a continuidade ainda se faz presente na não supranacionalidade das iniciativas quando se observa a resistência à criação de novas instituições de cooperação financeira; na revalorização das iniciativas já existentes e consagradas; no embate em torno do modelo de atuação do banco do sul; na resistência (por parte do Brasil) à politização do tema financeiro regional; na contemplação das linhas de financiamento do banco para o benefício dos setores exportadores brasileiros; e na própria característica do sistema de financiamento público do Brasil fortemente pautado pelas lógicas financeiras das instituições privadas. Lógica esta de respeito aos marcos de referência para a real efetivação de garantias e seguros para os créditos de exportações.

Contudo, não podemos confundir a atuação do BNDES junto à PEB na América do Sul como sendo uma articulação que promova uma liderança material do Brasil capaz de definir as trajetórias e contornos das iniciativas de integração regional futuras; mas uma articulação que defende, acima de tudo, os preceitos estabelecidos acerca das variáveis históricas da PEB e os interesses econômicos do Brasil. Em outras palavras, trata-se de uma política externa fortemente atrelada aos objetivos de políticas públicas industriais, comerciais e setoriais do Estado brasileiro. Posto assim, também existe a possibilidade de uma interpretação, em alguns momentos específicos a serem destacados, de que esta mesma articulação poder ser vista como uma variável que contribua efetivamente com o processo de integração da América do Sul a despeito das condicionantes estruturais a serem demonstradas adiante.

### **Item 3. O atual regionalismo da política externa brasileira: a América do Sul como espaço geográfico, físico e econômico revitalizado nos anseios do governo Lula.**

O debate acadêmico atual parte da análise de que falta reflexão específica para as seguintes questões, que podem ser respondidas parcialmente pela nossa pesquisa. As questões enunciadas a seguir foram levantadas pela Força Tarefa CEBRI 2007 “*O Brasil na América do Sul*”. Tais questionamentos sintetizam boa parte das preocupações acadêmicas atuais acerca do tema e também formam parte das indagações gerais envolvidas neste trabalho:

1. “*Quais os objetivos econômicos e políticos do Brasil na América do Sul*”?
2. “*Quais devem ser as prioridades da agenda brasileira para a região, em função dos objetivos identificados*”?
3. “*Como estes objetivos afetam o posicionamento brasileiro diante do tema da integração regional*”?

O momento histórico define-se na constatação de que a entrada da América do Sul na agenda de prioridades da política externa brasileira é processo historicamente recente (duas últimas décadas do século XX), de acordo com a Força Tarefa destacada. Ocorreu em simultâneo com o adensamento da agenda de interesses econômicos brasileiros na região; e foi incentivada, nos últimos anos, por eventos que são reveladores das intensas transformações por que vem passando os países da América do Sul (Idem, p.2). O nosso

trabalho procura contribuir com a academia da área das relações internacionais introduzindo novos temas e perspectivas nas agendas de pesquisa da área. Ele procura integrar na análise da PEB as condições que chamamos de “infra-estruturais” do Brasil que impactam nos processos de análise da PEB. Condições estas que, de certa forma, surtem algum efeito no direcionamento das prioridades, das formulações e das implementações dos anseios da PEB na região; assim como no estabelecimento dos seus limites, possibilidades e redefinições. A rigor, os temas financeiros.

### **Item 3.1. O novo e o velho regionalismo.**

Podemos sugerir que a PEB de Lula para a América do Sul, nas suas diversas iniciativas de integração regional, procurou, de maneira geral, ser desvinculada do modelo comercial dos anos noventa (Veiga; Bouzas; e Rios, 2007). A tentativa que o discurso diplomático do governo Lula fez seria dar vazão para uma lógica de integração econômica com o aproveitamento das economias de escala e de escopo e com a conseqüente especialização das cadeias produtivas. Daí a participação do BNDES e a criação do programa de substituição competitiva das importações (PSCI), instituído, segundo o governo federal, para atender os países da América do Sul de forma a “mudar a geografia do comércio do Brasil”. O PSCI foi uma das manobras políticas do governo Lula no sentido de demonstrar medidas concretas que viessem a sinalizar para os esforços do Brasil em reduzir o grande déficit comercial das economias da região com o país; além de servir de sinalizador para com os demais Estados dos reais comprometimentos do Brasil para contornar os problemas do passado e solidificar uma integração mais efetiva com a real participação construtiva brasileira.

Outras novidades nesse sentido estão relevadas nas diversas iniciativas de participação e exposição financeira e nos arranjos e obras de integração infra-estrutural; na cooperação do Brasil com a CAF; na criação do FOCEM no âmbito do MERCOSUL; na demanda da diplomacia brasileira em resgatar as instituições regionais existentes; e na discussão do banco do Sul. Dentro dessas perspectivas temáticas, interpreta-se um entendimento do caminho possível da atuação do governo Lula na procura de apoio político regional para temas financeiros: o governo pode estruturar com isso uma base de sustentação e apoio político regional para conduzir as discussões, em âmbito multilateral, dos temas e iniciativas referentes aos instrumentos inovadores

de financiamento do desenvolvimento a partir de recursos públicos<sup>13</sup>. Desenha-se, no limiar do século XXI, um regionalismo que procura compartilhar, entre outras questões, estratégias conjuntas em temas econômico-financeiros; temas esses mais adensados do que o período da década de noventa abarcou. Ademais de fazer frente a um sistema internacional redefinido pelos atentados de 11/09 que promova a inserção internacional das economias locais no novo sistema.

Sobre este levantamento repousam as seguintes questões: o quanto de autonomia e pragmatismo está presente na atual PEB? Como estaria estruturado o universalismo da mesma nesta “nova proposta de regionalismo”? Seria possível identificar as continuidades e as rupturas neste processo de prioridade da integração regional junto com a participação do BNDES na mesma?

### **Item 3.2. Retomando o diagnóstico sobre o atual regionalismo.**

A introdução de temas econômicos não comerciais, como integração energética e infra-estrutural; cooperação financeira; investimentos; e temas sociais e culturais, formam parte das novas discussões que estudam a problemática da integração entre os países da América do Sul. Temos a CASA, rebatizada de UNASUR, como exemplo emblemático nesse sentido. Iniciativa motivada pelo governo brasileiro, a CASA-UNASUR esteve amparada nos discursos do compartilhamento de aspectos de identidades, ideologias, culturas e visões comuns próprias dos países sul-americanos. A iniciativa brasileira procurou dar a caracterização social ao tema da integração nos novos contextos dos anos 2000<sup>14</sup>.

Como os estudos da política externa brasileira sempre marcaram a continuidade de certos fatores inerentes da ação internacional do Brasil, segundo Maria Regina Soares Lima (2007, p.24), a atuação do Brasil na região está, de novo, circunscrita pelo perigo de ser caracterizada por uma postura hegemônica dura. Por outro lado, estruturar a sua ação a partir de, também, componentes cognitivos e de sinalizações para com temas sociais, poderia conferir ao país uma articulação na região mais “amena” (Idem, p.24).

---

<sup>13</sup> Nos capítulos seguintes procuraremos sinalizar para a iniciativa da Política Externa de Lula no questionamento das regras de investimentos privados em projetos de infra-estrutura a partir de recursos públicos. Serão contestações feitas sobre as regras estabelecidas pelo FMI e OCDE a partir, também, de apoios políticos angariados em âmbito regional pela diplomacia brasileira.

<sup>14</sup> Soares, Maria Regina. Decisão e indecisões: um balanço da política externa do primeiro mandato do governo Lula. Maria Regina Soares de Lima. Carta Capital, 27/12/06. Lima e Coutinho. Integração moderna. OPSA, análise de conjuntura número 1, janeiro de 2006.

A esta ação amena, estaria presente, também, a caracterização possível do pragmatismo tradicional da PEB, a saber: auferir alguns ganhos econômicos e políticos a partir de iniciativas amparadas no discurso cultural e ideológico como a CASA-UNASUR exemplifica.

A liderança intelectual pautada nas idéias e conceitos capazes de criar capital intelectual que gere influência nos participantes das negociações sinaliza para uma vertente de entendimento da atual política externa brasileira para a região da América do Sul (Idem, pp. 9, 10 e 11); embora a autora ressalte que no nível regional a liderança intelectual da Política Externa brasileira se faz mais tímida do que a conduzida no nível multilateral. Mas isso não invalida que no momento da era Lula, a liderança em termos cognitivos não esteja mais acentuada do que no passado. “*O processo deve preceder a negociação. As idéias podem se consolidar em instituições, daí elas se tornam reais e efetivas*” (Goldstein e Keohane, 1993). Nesse sentido, ter em conta a dimensão intelectual que a atual diplomacia tenta imputar na sua ação na região é pertinente para a nossa reflexão. A liderança intelectual almejada por esta política externa pode estar possivelmente atrelada à percepção de que uma das dificuldades do Brasil em exercer liderança seria resultado da caracterização do Brasil como sendo um país que busca exercer sua influência e hegemonia na América do Sul (Lima; e Hirst, 2006).

Uma vizinhança de crescente pertinência para os interesses brasileiros em termos comerciais e políticos é uma das verificações mais emblemáticas do atual diagnóstico acadêmico para a vertente regional da Política Externa do governo Lula<sup>15</sup>. Os interesses do Brasil na região são maiores, mais densos e significativos do que no passado em termos econômicos e materiais. Essa constatação ganha maior relevo quando sugerimos que a passagem da região por profundas mudanças econômicas, políticas e sociais geraram maiores oportunidades para os negócios comerciais do Brasil. O diagnóstico de instituições pouco consolidadas na região colabora para a preservação das reticências quanto ao aumento da cooperação, principalmente financeira, comercial e política, mantendo, como consequência, situações de conflitos e contenciosos comerciais entre as economias. Os casos das papeleras entre Uruguai e Argentina, e o das geladeiras entre Brasil e Argentina, remetem-nos para esta observação.

O gargalo da infra-estrutura da América do Sul impede uma maior complementaridade industrial, comercial e econômica. O adensamento dos interesses do

---

<sup>15</sup> (Lima, OPSA, 2006); (Santana; e Kasahara, junho de 2006); e (Força Tarefa CEBRI, 2007).



país na América do Sul está paradoxalmente emperrado pela realidade oposta no que confere a integração efetiva e física da região. A América do Sul seria então, tendo este pano de fundo de suporte analítico, um continente dividido em duas partes que não se comunicam. Tal incomunicabilidade fica agravada por processos de integração muito diferenciados no quesito horizontes e perspectivas de desenvolvimento; ou seja, Mercosul e CAN durante anos, resguardaram orientações diferentes no que concerne aos seus interesses e orientações econômicas em vista das suas estratégias autônomas de inserções internacionais. Não foi conferida, pelos blocos, pelo menos durante a maior parte das suas existências, centralidade a uma aproximação entre os mesmos em temas comerciais e econômicos; horizontes comerciais além do entorno sul-americano sempre formaram parte das trajetórias das iniciativas destacadas. Os supostos erros do passado pesam e pesarão muito na trajetória integracionista que, por força das discussões políticas e sociais, são demandadas no limiar do século XXI para sanar as deficiências e atrasos econômicos.

A intensificação da inserção das grandes empresas exportadoras brasileiras nos países da região também é marca notória do momento no qual se processam os diversos reordenamentos das iniciativas políticas e econômicas regionais dos quais a PEB tem papel ativo. A América do Sul é um mercado mais integrado nos anseios e objetivos comerciais das grandes exportadoras multinacionais brasileiras. Estas estão, por sua vez, amparadas por marcos e sistemas institucionais financeiros erigidos no âmbito do Estado brasileiro; por outro lado, por força das iniciativas da diplomacia do governo Lula, estas mesmas empresas passaram a encontrar, em base regional, na Corporação Andina de Fomento, um possível suporte externo para co-financiar as suas exportações destinadas aos projetos de integração física. Tais mecanismos, ao mesmo tempo em que mitigam os riscos aos investimentos brasileiros no imprevisível mercado da região, possibilitam que as empresas nacionais tenham acesso a fontes regionais de recursos para financiamento de suas exportações (tema para o último capítulo).

### **Item 3.3. Síntese do diagnóstico. Revendo a política regional do Brasil.**

Uma primeira visão da nova fase da integração direciona para discussões e iniciativas regionais classificadas como multifacetadas, multilaterais e ou diversificadas. Esse primeiro direcionamento está amparado nos aspectos do desenvolvimentismo, atrelado às idéias de integração mais profunda, com mecanismos e processos de

integração infra-estrutural, produtiva e financeira. Sustenta a crítica ao modelo comercial dos anos 90, e está centrada numa perspectiva integracionista mais profunda, com as discussões acerca da possibilidade de implementação de mecanismos compensatórios em vista das assimetrias entre os países da região. De modo geral, o aprofundamento do Brasil na região possibilita a sua maior inserção no cenário internacional. Essa é a visão do núcleo mais duro dos formuladores da PEB atual, assim dos setores acadêmicos que apóiam a ação da Política Externa de Lula na região (Força Tarefa CEBRI 2007, p.11).

Na contramão destas análises encontram-se os críticos que apregoam uma integração mais seletiva; estes acreditam que o país deva atuar perante uma variada gama de interesses na região, daí o tratamento específico para cada questão e item (Idem, p.12). O ressurgimento do bilateralismo nas discussões comerciais do Brasil também é uma particularidade do momento da era Lula da Silva e simbolizaria, por sua vez, este tratamento específico perante os interesses econômicos nacionais. A integração não seria vista como elemento essencial da PEB, o foco deveria ser a inserção do Brasil na economia mundial; a integração no entorno deveria estar pautada por considerações de caráter comercial. A nossa tese parte da percepção de que a confluência entre as duas perspectivas é a alternativa mais adequada para o entendimento da ação diplomática do governo Lula dentro da agenda financeira regional. Poderemos compreender que discussões de caráter construtivo, assim como estratégias seletivas para as agendas comerciais e financeiras, formam o contorno da evolução da trajetória da destacada política externa.

No que confere as opções e preferências da atual diplomacia brasileira acerca das iniciativas de integração regional atuais, o caminho para a concretização da prioridade para a integração conferida pela atual Política Externa, principalmente para o quadro do tema financeiro, está estruturado na lógica do revigoramento de instituições tradicionais já consolidadas. A diplomacia da era Lula empreende esforços para o restabelecimento e fortalecimento de iniciativas de integração como a Aladi, a CAF e o FONPLATA (Importante para a participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul), além do próprio revigoramento do MERCOSUL. A outra marca da estratégia da ação diplomática do governo Lula na região está nas resistências para o estabelecimento de iniciativas inovadoras de caráter financeiro, como é o caso do Banco do Sul.

No caso mais específico da nossa pesquisa, a forma como o Brasil procura colaborar em temas financeiros está estruturada segundo sua condição infra-estrutural

própria que é a soma das atribuições do BNDES dentro da estrutura e arquitetura financeira nacional. Estamos trabalhando com a hipótese de que o modelo de participação e exposição financeira, com o BNDES no processo, estrutura-se a partir de um modelo que tem suas raízes no contexto da lógica financeira e produtiva brasileira; esse mesmo modelo procura, por conseguinte, respeitar a legislação e as funções tradicionais da instituição de fomento nacional do país, assim como os interesses econômicos nacionais.

A ênfase dada para as iniciativas de cooperação financeira a partir de instituições regionais já existentes estaria justificada, pela diplomacia brasileira, no seguinte sentido: imputar a participação brasileira na integração regional solidificada pela sua proposta, sem maiores surpresas para o Estado brasileiro e com graus claros de previsibilidade e possibilidade de reordenação de acordo com as perspectivas econômicas e políticas do país. Em outras palavras, tal ênfase estreita-se com o componente de redução das vulnerabilidades do Brasil perseguido pela PEB. Tal componente identifica o modelo de participação e exposição financeira que respeita a institucionalidade que o Brasil está disposto a auferir e conferir para o processo nos marcos de responsabilidade fiscal do país e na lógica de funcionamento das instituições financeiras brasileiras<sup>16</sup>.

A participação do BNDES na região estará enquadrada numa compreensão \_ passível de colaborações adicionais \_ estruturada pelos marcos de responsabilidades para com os seus recursos financeiros. Isso possibilita o traçado de uma sinalização que pode explicar as razões de alguma tensão entre as iniciativas e os modelos antagônicos aos do Brasil postulados por outros Estados, em especial Venezuela e Argentina, para o tema da integração e da colaboração financeira. Nesse sentido, o sucesso do Brasil na América do Sul depende de liderança política interna capaz de promover a coordenação interinstitucional, econômica, política e social para a condução da integração aos moldes do que está sendo formulado. Nesta coordenação estão envolvidas diferentes instâncias da burocracia do executivo, mas também uma maior participação do legislativo, da sociedade civil e dos setores produtivos nacionais (Lima, 2007).

A constatação das preferências pela revitalização e aprimoramento de iniciativas já existentes de integração guarda alguma correlação possível com o quadro interno do Estado brasileiro; no caso desta tese leva-se em conta o quadro do sistema público de financiamento das exportações brasileiras. Nossa pesquisa se preocupa com as questões

---

<sup>16</sup> Adiante permearemos esta discussão adicionando um anexo acerca das conclusões dos estudos econômicos da OCDE Brasil 2005 no quesito “reformas estruturais de segunda geração”.

particulares do BNDES, suas características institucionais, seu quadro interinstitucional e sua lógica política de funcionamento. Como adição, também forma parte da pesquisa a rede complexa de considerações de ordem interna das características inerentes do Estado Brasileiro que se conjuga para definir as possibilidades que se somariam positivamente nas implementações concretas do que foi formulado. Uma das dificuldades que o governo encontra, no plano interno, para exercer a sua liderança efetiva na região pode ser parcialmente compreendida pela falta de coordenação entre os planos doméstico e regional (Idem). O capítulo dois procurará dar conta da caracterização de uma pequena parcela das considerações de ordem interna que se conjuga nas possibilidades e nos limites de coordenação do plano doméstico com o regional.

A insistência de cooperação a partir dos modelos oferecidos pelo Brasil gera uma grande dificuldade para o país exercer, segundo ainda a autora em destaque, a efetiva liderança brasileira na região. A nossa hipótese também partilha dessas premissas, já que estamos sugerindo que parte da compreensão da participação do BNDES pode ser feita a partir do entendimento da lógica nacional financeira estruturada no seio do Estado Brasileiro a partir da realidade política e econômica interna. Sendo assim, quais são os desafios para o Brasil na América do sul levando-se em conta as condicionalidades impostas pela lógica do BNDES em especial, e pelo quadro geral da ordem política e econômica financeira do Brasil no geral?

No plano regional os desafios políticos para o Brasil são: os avanços dos acordos bilaterais dos EUA trás as novas investidas da administração Bush na região e os atentados de 11/09 que conferiram para a região, por parte da percepção dos EUA, um caráter de ator do sistema internacional perdido na década de noventa; a liderança dos petrodólares de Chávez que implicaram em cálculos diferenciados de interesses entre os demais países da região quanto às alternativas propostas por Brasil e Venezuela para a agenda financeira; e a ausência de instituições supranacionais na região, o que acaba acarretando em problemas e contenciosos de todos os tipos.

As tradicionais assimetrias entre o Brasil e os demais Estados da América do Sul ainda revestem o país na caracterização de ser um Estado à procura de sua posição “hegemônica” na América do Sul; agora com a novidade de estar o BNDES inserido nesta caracterização como será sugerido do capítulo três. Tal perspectiva estaria atrelada a considerações de que a Argentina estaria nos últimos anos montando um jogo duplo de interesses e obtenção de benefícios ao manter relações especiais com a Venezuela,

principalmente vendendo títulos da sua dívida externa para este país. A esses desafios, o agravamento da situação do país na América do Sul se torna mais patente a partir das considerações dos desafios internos descritos especificamente nesta pesquisa; e pelas condições e condicionalidades impostas pelo BNDES para se articular com a PEB no duplo trabalho de se implementar as formulações aspiradas pela atual Política Externa e, ao mesmo tempo, responder a lógica de funcionamento do banco e as suas responsabilidades para com os setores produtivos nacionais.

O BNDES, no discurso e nas promessas da diplomacia, pode ser caracterizado como um instrumento que viabiliza a liderança estrutural e material do Brasil na região por ser uma fonte de recursos materiais (já que toda liderança deve contar com condições concretas para poder ser efetiva). Do ponto de vista desta instituição pública de financiamento e da sua própria condição legal na esfera do Estado brasileiro, esta não se enquadra em uma caracterização de instrumento da PEB; apenas uma das ferramentas do Estado para fomentar o desenvolvimento nacional, haja vista, como será demonstrado, que a mesma, a partir do limiar do século XXI, congrega arranjos institucionais e normativos que ampliam o seu escopo geográfico de atuação.

O que pode ser afirmado, a partir da análise do capítulo dois, é que a defesa dos interesses econômicos nacionais feitos por seu quadro de financiamento passa necessariamente pelo financiamento das exportações nacionais para a América do Sul. Tais considerações iniciais sugerem que a articulação entre o BNDES e a PEB responde parcialmente à perspectiva da ação da diplomacia do governo Lula; mas, a exemplo da década de noventa, esquivava-se dos custos e riscos materiais e políticos que tal função encerra em si, construindo, para tanto, uma modelagem própria.

No geral, o novo regionalismo no qual se insere a PEB do governo Lula está circunscrito por questões mais complexas e diversificadas, com sobreposição de interesses e objetivos políticos e econômicos do Brasil (Veiga, 2007, p. 113-114-115). Dessa maneira, justificam-se as várias iniciativas bilaterais que se processam no momento pela diplomacia de Lula na região; a exemplo da própria CAN que em 2004 permitiu aos seus membros estabelecer negociações bilaterais com terceiros países (Idem). Existe, portanto, o componente bilateral que confere um quadro mais denso nas negociações de todos os tipos e temas, fato que redefine o componente pragmático da PEB dentro da sua lógica de estabelecimento de parcerias estratégicas.

O Estado nacional retoma, neste novo momento, importância central para a condução efetiva dos processos integradores dos anos dois mil. Foram parcialmente

abandonados os discursos de que as forças econômicas e comerciais sozinhas dariam conta de conduzir o aprofundamento das iniciativas integradoras. Os Estados são conclamados, pelas suas sociedades civis que se configuram em cada marco territorial, a arcar com os custos de uma integração que possa no objetivo mais amplo retomar a rota de desenvolvimento das economias da região. Do ponto de vista da política comercial brasileira, o processo de negociação evoluiu de posturas unilaterais para o campo das negociações bilaterais, multilaterais e regionais; marca notória da inter-relação dos Estados no novo contexto da integração da América do Sul. Dá-se início ao regionalismo negociado em bases bilaterais (Veiga 2007, p. 114).

**CAPÍTULO DOIS: AS NOVAS ESTRATÉGIAS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL.**

## **Item 1. Apresentação dos argumentos:**

O presente capítulo abordará o tema do financiamento público brasileiro para os setores exportadores de produtos de alto valor agregado da economia nacional. Mais especificamente, os setores exportadores de serviços de engenharia e construção civil atuantes na América do Sul. Para este objetivo, iremos definir as estratégias de financiamento das exportações nacionais; o papel e os antecedentes do BNDES nesta tarefa; e os mecanismos criados no banco para este fim. Considera-se, para título de aviso, que as questões discutidas neste texto estão inseridas nos debates referentes às estratégias das políticas públicas de governo para os planos e diretrizes na área do financiamento público das exportações; mais especificamente, para os setores exportadores de alto valor agregado da economia nacional. Portanto, não se trata, neste texto específico, de debater questões próprias da Política Externa e sua formulação.

Focaremos as nossas atenções nos debates em torno das políticas de governo dos anos 90 e 2000 para o tema destacado com o objetivo de demonstrar as questões de ordem “infra-estruturais” do Estado brasileiro que impactam na formulação, implementação, limites e possibilidades da PEB na América do Sul. Política externa esta, entendida por esta pesquisa, articulada com o BNDES, suas orientações e diretrizes. Sugerimos a hipótese de que o BNDES articula-se na arena da política externa brasileira do governo Lula a partir da evolução do quadro a ser descrito. Tal quadro define, ao mesmo tempo, os limites e as possibilidades para que se estabeleça a destacada articulação e, ademais, o modelo geral de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

O conceito de política pública de financiamento das exportações de setores produtivos nacionais no exterior é, por esta pesquisa, de acordo com a literatura especializada no assunto<sup>1</sup>, entendida nos seguintes termos: a) liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior – tendo em vista que implicam saída de divisas (isso foi particularmente relevante no caso de países em desenvolvimento e nas economias em transição; b) criação de instrumentos internacionais que facilitem e protejam os investimentos no exterior; c) informação e assistência técnica; d) incentivos

---

<sup>1</sup> Sucupira, Renato; Moreira, M. Mesquita. Export and trade finance: Brazil's recent experience. Institute for international Economics (IEE) [www.iee.com](http://www.iee.com). Drummond, Paulo. F. N. Recent export credit developments. IMF Working Paper WP 97/27. 1997. [www.imf.org](http://www.imf.org). Stephens, Macolm. Export credit agencies, trade finance, and south east Asia. IMF working paper 175. December 1998. [www.imf.org](http://www.imf.org). Além, Ana Claudia; Cavalcanti, Carlos Eduardo. “O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões”. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, N.24, P. 43-78, Dez 2005.



fiscais; e) mecanismos de seguros para os investimentos; e f) financiamento. Conceito este que forma parte das orientações financeiras adotadas pelas mais respeitadas entidades financiadoras públicas e privadas, incluindo o próprio BNDES.

Sugerimos que o BNDES parte da lógica das instituições financeiras para se articular com a PEB, não sendo, portanto, permeável a outras considerações e ou motivações institucionais e políticas fora da sua alçada e lógica de atuação. O resultado que se espera da articulação entre o BNDES e a PEB, na era Lula da Silva, estará restrito e modulado parcialmente por tais elementos a serem descritos, detalhados e discutidos a seguir. Com esta perspectiva, a pesquisa parte da constatação de que a PEB na América do Sul, tendo o BNDES como potencial agente material colaborador, estará limitada política e materialmente pelas diferentes lógicas de trabalho e avaliação de ambas as instituições \_ BNDES e MRE. Enquanto o BNDES parte da lógica das instituições financeiras; os formuladores da PEB partem da lógica político-diplomática, cujas dinâmicas e evoluções seguem compassos e trajetórias diferentes; assim como lógicas de formulação e implementação muitas vezes incongruentes e descompassadas, mas não necessariamente excludentes.

### **Item 1.1. O BNDES e a Política Externa Brasileira: considerações iniciais.**

Para precisar os argumentos elucidados nesta pesquisa, será dado procedimento a uma abordagem do papel do Banco na década passada, suas funções, suas mudanças e suas atribuições fundamentais resultantes das políticas de governo implementadas para esta instituição desde o início dos anos noventa. A inserção do BNDES nas opções de política externa do governo Lula da Silva e na América do Sul é resultado de uma série de mudanças institucionais decorrentes da evolução do cenário econômico e financeiro brasileiro que se processa mais acentuadamente desde o início dos anos noventa. As políticas de governo para o tema do financiamento público das exportações traduzem esta observação.

Como instituição pública a serviço dos interesses comerciais e econômicos brasileiros, demonstraremos, de forma a angariar subsídios para um quadro conclusivo mais preciso, que ela atua em consonância com as suas alterações institucionais, regras, lógicas e ordenamentos próprios da sua alçada e lógica de trabalho. Itens esses moldados no transcorrer das evoluções e das dinâmicas da própria estrutura econômica brasileira, das estratégias de financiamento das exportações e da arquitetura financeira

nacional a serem descritas a seguir. Adicionalmente, formulamos, também, a sugestão de que o BNDES responde nos anos dois mil aos anseios e diretrizes da política externa e da projeção internacional do governo Lula no quadro das prioridades dadas para a integração regional na América do Sul. A esta observação cabe a ressalva de que o BNDES atende aos objetivos da ação diplomática na região quando esta instituição encontrar correspondência adequada entre as suas atribuições tradicionais de agência financeira das exportações brasileiras junto ao quadro geral dos objetivos e das diretrizes formuladas pela PEB.

Com essas observações, podemos inicialmente definir os limites e as possibilidades do quadro da formulação e implementação da política externa que se mira analisar, além das possibilidades e limites da participação do BNDES na América do Sul. Dessa forma, percebemos a necessidade de trabalhar um capítulo que procure identificar as novas estratégias de financiamento público das exportações de longo prazo; o contorno geral da arquitetura financeira brasileira e a centralidade do BNDES nesta arquitetura; e as características básicas do sistema público de financiamento das exportações, expondo os seus avanços e deficiências. Nossa hipótese para analisar a referida política externa deve levar em conta as atribuições e os contornos do aparelho do Estado brasileiro e do próprio BNDES que chamamos de “condições infra-estruturais”. Condições “infra-estruturais” que destacam os quadros, contornos e características da estrutura pública financiadora do Brasil.

Os objetivos e hipóteses deste capítulo se resumem em demonstrar que o BNDES tem uma lógica de atuação financeira própria correlacionada com os parâmetros de atuação típicos de instituições financeiras privadas. Instituições essas que prezam pelas garantias e seguros aos seus recursos; pela viabilidade e pelo retorno (lucro) dos seus empréstimos de acordo com os investimentos feitos; e pelo respeito à lógica da responsabilidade financeira. Para estes objetivos e hipóteses, demonstraremos que a instituição, ao longo da década de noventa e início dos anos dois mil, adquiriu aspectos institucionais próprios que a permitiu promover uma exposição mais acentuada dos seus recursos para empréstimos direcionados ao espaço sul-americano. Dessa forma, também qualificaremos a afirmação segundo a qual o papel do BNDES na arquitetura financeira nacional, referente ao tema do financiamento das exportações, beneficia os setores das grandes empresas exportadoras de produtos de alto valor agregado que necessitam de financiamentos de Longo Prazo: particularmente os de serviços de engenharia e

construção civil. Setor este que está inserido no jogo político e econômico das iniciativas de integração física da América do Sul.

Na outra ponta da análise, sinalizaremos, com base na literatura especializada, que o quadro institucional da atividade de promoção das exportações \_ do qual o BNDES forma parte \_ apresenta duas características que limitam a articulação mais dinâmica entre o BNDES e as iniciativas da PEB na América do Sul: a solidez das instituições, incluindo o próprio BNDES; e a desarmonia interinstitucional entre as agências brasileiras que promovem a política comercial brasileira<sup>2</sup>. Também debateremos que o BNDES é uma instituição extremamente importante e poderosa no que concerne a disponibilidade de recursos para o financiamento das exportações brasileiras. Dessa forma, salientaremos que não existe, no quadro geral da comparação com os países da América do Sul, qualquer instituição semelhante que se equipare ao tamanho e importância do BNDES em termos de recursos materiais para fomentar o desenvolvimento e as exportações dos seus respectivos países. Ambas as sugestões de discussão também nos permitem analisar os limites da atuação financeira do BNDES na região, assim como debater o nevrálgico tema das assimetrias estruturais entre o Brasil e os países da região (neste caso focando no tema das assimetrias de ordem financeira). Assimétricas estas, como já discutidas, que postulam entraves sérios para a participação brasileira nas iniciativas de integração regional<sup>3</sup>.

Algumas questões específicas serão respondidas neste texto. Analisaremos e demonstraremos as importantes alterações e inovações normativas referentes ao quadro do financiamento público das exportações brasileiras processadas no ano de 1997 e que culminaram com a criação do BNDES-Exim. Discutiremos em que sentido o quadro do financiamento público das exportações, revelado nas linhas de crédito do BNDES, direciona-se, do ponto de vista geográfico, para maiores exposições na América do Sul. Debateremos as características básicas do sistema público de financiamento das exportações com base na literatura especializada sobre o assunto, de forma a situar a importância do BNDES neste sistema. E sugeriremos as correlações entre as

---

<sup>2</sup> Para análises detalhadas do componente institucional da política de promoção comercial brasileira consultar os trabalhos de Pedro da Motta Veiga, em especial o texto “A institucionalidade da política de comércio exterior brasileira” In “Desafios da promoção comercial brasileira” BNDES.

<sup>3</sup> A discussão acerca das assimetrias que marcam a estrutura geral do aparelho do Estado Brasileiro no comparativo com os países da América do Sul está destacada no capítulo um, de acordo com a análise da academia brasileira. Neste capítulo, procuraremos lançar luz para este tema focando a questão do BNDES e sua estrutura financiadora. Estrutura esta que marca uma desarmonia infra-estrutural gigantesca com os países da região e que, de uma forma ou de outra, impacta nos humores do jogo diplomático regional para o tema financeiro. Humores estes a serem destacados no capítulo quatro.

características inerentes do aparelho do Estado brasileiro e o seu alcance e limitação na PEB. Com isso, demonstraremos que para além da própria opção da “ação diplomática” por privilegiar o espaço da América do Sul nos marcos da sua ação e projeção internacional, o quadro do financiamento público das exportações brasileiras conferiu importância substancial na contemplação dos financiamentos aos exportadores nacionais para esta região.

As discussões propostas para tais questões nos direcionam para a fundamentação da afirmação segundo a qual a administração Lula da Silva, ao articular o Banco nas suas opções formuladas pela ação internacional da política externa brasileira, não impugnou premissas novas para a instituição BNDES em decorrência dessa orientação. Argumenta-se que o quadro evolutivo da instituição BNDES segue uma lógica própria vinculada tão somente à dinâmica das políticas de governo (de alçada econômica e financeira) adotadas ao longo do período destacado<sup>4</sup>. Portanto, o BNDES não é totalmente permeável às opções de política internacional formulada pelo setor diplomático.

A possível articulação do BNDES no quadro das opções da política internacional brasileira e da projeção econômica internacional do Brasil deve-se as seguintes afirmações a serem qualificadas no decorrer do texto: o BNDES, nas suas linhas de financiamento das exportações brasileiras, possui ordenamentos e arranjos institucionais que o permite prover recursos destinados para as atividades exportadoras nacionais na América do Sul; os recursos das linhas estão amparados por uma relativa margem de segurança e de garantias características da lógica política de mitigação dos riscos

---

<sup>4</sup> Uma das grandes atribuições do BNDES nos anos noventa foi à delegação concedida a esta instituição para coordenar os processos de privatização das estatais brasileiras. Argumenta-se nos estudos e artigos de Castelar Pinheiro (1999) e Velasco Jr. (1999), ambos destacados na bibliografia, que os sucessos com as privatizações, em consonância com o plano de reajuste estrutural da economia brasileira, beneficiaram o banco em vários aspectos. Dentre estes aspectos podemos destacar a melhora substancial na capacidade financiadora e de desembolsos da instituição. Isso decorre do fato de a mesma ter sido desonerada dos encargos e prejuízos que assumia de várias estatais das quais ela era sócia; sociedades essas estruturadas no plano econômico de Geisel conhecido como II PND. O debate acerca da atuação do BNDES nos processos de privatizações não merece maiores menções dentro deste trabalho, somente sinalizamos para esta importante observação de forma a identificar uma importante função do banco em consonância com as suas atribuições para com o Estado e a realidade econômica nacional; além de destacar importante questão que contribui para uma discussão mais aprofundada sobre a trajetória do BNDES enquanto agência de financiamento das exportações nacionais. Isso se deve, tendo em perspectiva, que a melhora na condição financeira e fiscal do banco proporcionou um aumento nas disposições e possibilidades de financiamento para os setores exportadores nacionais logo da conclusão das privatizações e do “enxugamento” dos prejuízos do BNDES enquanto sócio de estatais não lucrativas.

Ver BNDES 50 anos, uma publicação da própria instituição que debate este tema na análise feita sobre o banco nos anos noventa. Neste trabalho o debate em torno da evolução institucional do BNDES está diretamente ligado à discussão de que a melhora da capacidade financiadora da instituição esteve atrelada diretamente com as privatizações e a saída do BNDES enquanto sócio das estatais.

aplicadas por uma instituição financeira responsável; o quadro das linhas de financiamento para exportação do BNDES privilegia as grandes empresas brasileiras exportadoras de produtos de alto valor agregado atuantes na América do Sul, em especial as empresas exportadoras de serviços de construção civil e engenharia e maquinários pesados; e os recursos para empréstimos do BNDES possibilitam consolidar a presença do setor exportador de serviços de engenharia e construção civil brasileira na América do Sul em vista da oportunidade que a região oferece para este setor.

Como não existe espaço nesta pesquisa para a elucidação inovadora com relação à discussão acerca da macroeconomia brasileira e dos estudos que explicam em maiores detalhes a arquitetura financeira do Brasil, focaremos nossas atenções nas conclusões de pesquisas já realizadas sobre os temas. Com isso, levantaremos os elementos que ajudem numa melhor compreensão acerca da problemática da participação e exposição financeira proposta pela administração Lula para a América do Sul nas diversas iniciativas de integração regional. Para o entendimento das características do sistema financeiro brasileiro, recorreremos a autores como Rogério Studart, Carlos Eduardo de Carvalho, Renato Sucupira, Canuto e Moguillansky<sup>5</sup>. Os autores contribuíram com o levantamento de dados empíricos que explicam as características, alcances, limitações, deficiências e o quadro estrutural da arquitetura financeira brasileira destacando a importância dos bancos públicos e de desenvolvimento neste quadro. Os mesmos pesquisadores são pertinentes por terem identificado que o BNDES é uma agência de financiamento pública que remedia, parcialmente, as deficiências estruturais da arquitetura financeira brasileira<sup>6</sup>. Tal quadro é um dos fatores que contribui para estudarmos as questões que envolvem o banco na política e projeção internacional brasileira, principalmente quando referida ao espaço geográfico da América do Sul; além de contribuir para entendermos o alcance e as limitações do BNDES na política externa do governo Lula nos marcos das discussões sobre a integração regional.

A pesquisa proposta adianta que, para a sua viabilização de execução enquanto trabalho de mestrado inserido na área de relações internacionais, será necessário o diálogo com pesquisadores de outras áreas acadêmicas. Isso se deve a constatação de

---

<sup>5</sup> Seus trabalhos estão destacados na bibliografia deste trabalho.

<sup>6</sup> Para a análise mais detalhada da característica do sistema bancário e financeiro brasileiro nos anos 90 ver Studart e Carlos Eduardo (2002); Studart (2005); e, em especial, Moguillansky, Studart e Vergara (2004) que debateram especificamente o papel da banca privada estrangeira nos países da América Latina.

que a pesquisa procura identificar até onde uma instituição tradicionalmente desligada das funções da ação diplomática consegue se harmonizar com as percepções e objetivos políticos dos formuladores da política internacional brasileira; assim como os fatores que implicam em incongruências entre política Externa e política pública de financiamento. Isso justifica muitas vezes o trabalho fazer menção a pesquisas que discutem a área de economia política do financiamento; do desenvolvimento; da estrutura financeira brasileira; da economia em geral; da história; e da própria análise de política externa brasileira, que é o tema do nosso trabalho (Grifos nossos).

## **Item 2. O financiamento do desenvolvimento: as condições inerentes da arquitetura financeira brasileira e o papel do BNDES.**

A este quadro analítico no qual inserimos o nosso objeto, assumimos de antemão, a exemplo de Studart (2005), que o *“BNDES cumpriu importante papel enquanto remediador da desarmonia estrutural existente entre os avanços da estrutura produtiva brasileira e a inadequada arquitetura financeira que fomentaria tal quadro produtivo”*. É destacado nessa literatura, que o sistema financeiro nacional se caracteriza pelo curto prazo das suas linhas de crédito, pelas altas taxas de juros, pela elevada volatilidade dos recursos e pela marginal participação do setor privado no financiamento dos projetos e das exportações de longo prazo.

Segundo Studart (2005) *“Nossa hipótese principal é que a falta de condições de financiamento do desenvolvimento e excessivos endividamentos externos estão associados a um desenvolvimento financeiro inadequado para as mudanças estruturais da economia brasileira”*. Sejam esses financiamentos para as exportações brasileiras de produtos de alto valor agregado, sejam para viabilização da execução da infra-estrutura nacional e mesmo da infra-estrutura integradora regional \_ que liga o Brasil a outros países da região nos marcos do projeto IIRSA; ou mesmo que permita ao Estado brasileiro vincular seu projeto de desenvolvimento integrado a uma perspectiva regional mais ampla. Projeta-se para o Brasil, portanto, a caracterização de um país cujo funding<sup>7</sup> está em desvantagem na comparação com o quadro geral dos seus maiores competidores

---

<sup>7</sup> Funding: expressão comumente empregada por Keynes e seus seguidores para se referirem aos mecanismos de alocação de poupança em instrumentos de financiamento de longo prazo. Os trabalhos consultados para esta pesquisa nos revelaram as suas correlações teóricas com figuras como Keynes e Hyman Minsky. Portanto, o quadro referencial teórico desta explicação também está permeado pela visão dos autores destacados.

internacionais que apresentam, por sua vez, uma arquitetura financeira mais sólida e competitiva.

As linhas de financiamento do BNDES procuram responder ao gargalo não contemplado pelo setor privado nas suas demandas por crédito de longo prazo. Linhas essas referentes ao tema do financiamento das exportações de longo prazo e da infraestrutura do espaço nacional e do entorno regional<sup>8</sup>. Sua função é, neste quesito, conferir condições de competitividade para os setores exportadores de produtos e serviços de alto valor agregado da economia brasileira, no qual a oferta de financiamento é uma das condições definidoras da produtividade e da competitividade do setor. O Brasil, portanto, não conta com uma condição adequada de reestruturação de passivos, ou *funding*. “*El Estado es agente externo al financiamiento del proceso de acumulacion capitalista*” (Stuart 2005, p. 30), haja vista a ausência e ineficiência da iniciativa privada no segmento de financiamentos.

Os bancos públicos, em especial no caso do Brasil, procuram, por meio de recursos fiscais e parafiscais, contornarem a deficiência estrutural do *funding* nacional. Principalmente por que, o Brasil não conta com um sistema de empréstimos de longo prazo que conjugue os mercados de valores com os investidores institucionais (bolsas de valores interligadas com a oferta de crédito produtivo). Tal característica é comum nos países sul-americanos. Surge desta análise o principal desafio sul-americano em termos econômicos: financiar o desenvolvimento com recursos públicos e regionais em, muitas vezes, contextos de volatilidade financeira internacional. É neste ponto específico que ganham relevância a temática da cooperação financeira regional e a importância dos bancos de desenvolvimento e agências regionais de crédito (parte do tema do quarto capítulo).

## **Item 2.1. O sistema público de financiamento das exportações de longo prazo. O papel do BNDES.**

---

<sup>8</sup> Segundo Malcolm Stephens 1998, p. 5: “*Trade finance provides both the means of moving and transferring payments for goods and services and also some security. Probably the three most common methods are letters of credit, cash with orders or cash against shipping documents and open account. Bills of exchange or promissory notes would tend to be used for longer credit or one-off transactions*”. Entende-se, portanto, como operações oficiais de crédito aquelas que têm algum tipo de apoio oficial e incluem: crédito direto, refinanciamento a bancos, equalização de juros, ajuda financeira, seguro de crédito à exportação e garantias.

A análise da arquitetura financeira brasileira, cuja estrutura geral pode ser entendida como ineficiente, direcionou os autores destacados para a seguinte questão: “*quais são as conseqüências para o crescimento de uma economia se inexistem intermediação de longo prazo ou mercados de capitais, através dos quais o funding pode ser realizado?*”<sup>9</sup> Para a questão acima os autores expõem seis respostas:

1. “*falta de investimento privado em projetos de Longo prazo; além de ausência de recursos para as famílias investirem em bens imobiliários*”.
2. “*Bancos de desenvolvimento suprem a falta de investimentos de LP dos mercados privados, principalmente em economias em desenvolvimento que não possuem um mercado financeiro adequado para esta tarefa*” (Grifos nossos).
3. “*Alocação dos recursos do Estado para estas tarefas, implicando, muitas vezes, em redução dos gastos sociais*”.
4. “*Adicionalmente, os recursos fiscais e parafiscais (fontes últimas de financiamento público em economias com mercados de títulos de longo prazo pouco desenvolvidos) têm evidente prociclicidade, já que se tornaram escassos em momentos de retração do nível de renda*”.
5. “*Gastos autônomos decorrentes da falta de mecanismos privados de LP acarretam em fragilidades financeiras. Isso é decorrente do fato de pequenas e médias empresas terem que se financiar em mercados de curto prazo com rolagem das dívidas (gera inadimplência)*”.
6. “*Esta falha de desenvolvimento institucional tende a gerar uma tendência ao endividamento externo em momentos de liquidez externa. Isso decorre de que os custos do endividamento externo são menores do que os custos oferecidos pelo mercado público doméstico*”.<sup>10</sup>

Para as nossas reflexões salientamos a respostas 1, 2, 5 e 6 de forma a elucidar o nosso argumento nesta seção. A resposta 1 colabora com a afirmação geral que percorre esta pesquisa a respeito da caracterização de a integração regional proposta pelo governo Lula estar estruturada pela participação do BNDES enquanto provedor material de recursos. Isso se deve já que o setor privado é reticente em projetos de longo prazo referentes ao financiamento de grandes obras de infra-estrutura. A resposta número 2 está sintonia com a de número 1, pois sinaliza para a função do banco público e das

---

<sup>9</sup> Moguillansky, Graciela; Studart, Rogério; e Vergara, Sebastian. “*Comportamiento Paradójico de la banca extranjera en América Latina*”. Revista de la Cepal 82. 2004.

<sup>10</sup> Idem.



agências regionais de crédito no quesito exposto acima. A resposta de número 5 nos permite antecipar a afirmação de que o BNDES, em específico, contempla na sua maior parte os financiamentos direcionados para as empresas de grande porte e que são, por sua vez, exportadoras de produtos e serviços de alto valor agregado da economia brasileira.

A resposta de número 6 procura antecipar uma das questões centrais que caracteriza o estabelecimento do *negócio de financiamento das exportações*, que são as garantias oferecidas para os empréstimos do BNDES referentes aos financiamentos das exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção civil. Neste quesito repousa um dos temas mais nevrálgicos para o debate da articulação do BNDES na PEB e a projeção internacional do Brasil: as garantias aos empréstimos do BNDES oferecidas pelos países da região a partir do sistema CCR-Aladi (um dos temas do capítulo três). A partir dessa problemática ganha relevo o tema das garantias, da reestruturação, do revigoramento das instituições regionais tradicionais de integração e financiamento e da participação do BNDES junto a outras agências de desenvolvimento (CAF), fundos de desenvolvimento regionais (FOCEM e FONPLATA).

Com o estabelecimento do plano real, em julho de 1994, e o fim do período inflacionário com a liberalização do setor bancário<sup>11</sup>, esperava-se uma melhora na disposição do setor privado financeiro referente à sua maior participação em financiamento de investimentos longo prazo; disposição esta não atingida. Com a entrada acentuada dos bancos internacionais no Brasil, esperavam-se ganhos macroeconômicos concernentes à redução da taxa de juros e o correspondente alargamento do prazo dos financiamentos que, por sua vez, não foram verificados (Studart e Carvalho 2002, p.3). A liberalização do setor bancário a partir da segunda metade da década de noventa teve forte relação com os planos de ajustes estruturais promovidos pela administração FHC, que era contribuir com a estabilidade macroeconômica brasileira e os ajustes estruturais da economia do país.

A menção às pesquisas de Studart e Carvalho referentes ao processo de abertura do setor bancário nacional é pertinente para esta pesquisa no seguinte ponto: na observação da constatação de que as privatizações não implicaram nas melhoras macroeconômicas esperadas, o que contribuiu para a permanência dos bancos públicos

---

<sup>11</sup> Os anos noventa e os anos oitenta caracterizaram-se pela alta liquidez dos mercados internacionais de capital. Daí a explicação para a abertura comercial e financeira que configurou o momento pelo qual o mercado bancário nacional foi liberalizado. Ver Studart, Rogério e Carvalho; Carlos Eduardo e José Alves Jr, Antonio, IPEA, maio de 2002.

na tarefa de cumprir com o papel deixado de lado pelo setor privado nos financiamentos de longos prazos. Tal observação nos permite sugerir, a título de compreensão, que a estrutura do financiamento público brasileiro das exportações foi moldada, nos anos noventa, a partir da condicionante imposta pela ausência do setor privado no mercado de financiamento das exportações nacionais. Neste sentido, o BNDES assumiu características próprias na área de financiamento das exportações muito semelhantes as das instituições financeiras privadas.

Com o plano real, duas importantes inovações se processaram no sistema financeiro brasileiro: foram cessados os ganhos dos bancos com os spreads bancários decorrentes do inflacionismo marcante até 1994; e ocorreu o aumento da competitividade das entidades financeiras privadas, em decorrência da expansão do setor de varejo. Como resultado dois programas foram criados: o PROER (voltado para o setor bancário privado); e o PROES (voltado para o setor bancário público na condução do mesmo na sua saída das atividades bancárias). Adicionalmente, houve o aumento da participação do setor bancário privado internacional e a redução do setor público na economia no que concerne quase que exclusivamente ao *market share* referente ao mercado de financiamento do consumo e do varejo de curto prazo. Portanto, o resultado que se esperava com a abertura ao capital externo na almejada expansão do setor privado em financiamentos de Longo Prazo não foi verificado (Moguillanky; Studart; e Vergara 2004), (Studart; e Carvalho 2002).

A liberalização da década de noventa, associada à expansão internacional dos fluxos de capital em busca de mercados de risco postulou, para países com *funding* ineficiente, como é o caso do Brasil, uma condição de vulnerabilidade. O perigo que permeou a relação da política econômica com a comercial esteve articulado e circunscrito pela vulnerabilidade financeira doméstica surgida nos anos noventa e presente também nos anos dois mil. Portanto, persiste “*a tendência a um excessivo crescimento do passivo externo, especialmente após uma abertura da conta de capital externa*” (Studart, 2005, p. 346). Duas questões a serem evitadas por esta condição: “*uma expansão da vulnerabilidade financeira doméstica a variações inesperadas da taxa de câmbio; e um aumento da dependência da economia a oferta de financiamento externo e, portanto, uma vulnerabilidade a variações abruptas a tal oferta*” (Idem)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Essa constatação será retomada em discussão mais ampla no capítulo quatro. Lá destacaremos a correlação entre a almejada busca por redução das vulnerabilidades pela PEB e o tema dos riscos aos choques externos de ordem financeira. Isso explica boa parte da tese.

A trajetória que explica a modelagem do BNDES em específico, assim como das demais entidades financeiras estatais brasileiras, no geral, a partir da fase do Real e da abertura econômica, pode ser resultado da caracterização de que os fluxos de capital determinam o hiato de recursos para financiamentos; tendo em perspectiva que nas décadas anteriores foi o hiato de recursos que determinou o endividamento externo (Studart, 2005, p. 349). Outra explicação para a condição das agências públicas deve-se aos contornos da primeira fase do plano real, fase esta favorável às importações e que, dessa forma, determinou a caracterização dos déficits de transações correntes. Nesse sentido, os investimentos de longo prazo tiveram que ser fomentados pelos bancos públicos (Idem, p.350).

As pesquisas destacadas sustentam que foi mantido o “*curto prazo*” que caracteriza o quadro financeiro brasileiro. Como consequência, os ganhos macroeconômicos esperados com a abertura do sistema financeiro e bancário nacional não foram atingidos (prazos longos de financiamento, redução da taxa de juros, melhoria na qualidade de financiamento que atendesse os setores que demandam grandes somas de recursos com longos prazos de produção e comercialização). O que de fato ocorreu foram ganhos substanciais em termos microeconômicos e de eficiência bancária (qualidade dos serviços, agilidade, competição por clientes no varejo e recursos para o consumo imediato).

Segundo Studart (2005, p.350), o problema do financiamento do desenvolvimento no Brasil não é um hiato de recursos. O autor assume que a cada período de crescimento houve uma expansão da poupança agregada nacional. Trata-se de um problema de inadequação do sistema financeiro no que tange aos mecanismos de financiamento de LP; inadequação esta que remonta das origens dos diversos planos de desenvolvimento do Estado brasileiro centrados em estratégias de endividamento externo. O crescimento econômico, contudo, é mais acelerado do que o crescimento das instituições e do sistema financeiro de investimentos de Longo Prazo (Idem). Esta perspectiva está correlacionada com as orientações teóricas das abordagens Keynesianas; corrente que assume que a decisão de aumentar a oferta do financiamento depende da decisão dos banqueiros, não da oferta da poupança doméstica.

Os bancos públicos, em especial o BNDES, assumiram a função de corrigir esse gargalo financeiro inerente da realidade econômica brasileira. Sobre estas observações e conclusões, o quadro institucional e normativo do BNDES estruturou-se com características próprias. Tais características, por sua vez, ajudam na compreensão dos

limites e das possibilidades possíveis para a sua articulação do banco nos marcos das propostas de participação, cooperação e exposição financeira brasileira na América do Sul; no financiamento dos setores exportadores de serviços nacionais ligados a construção do projeto IIRSA; na prioridade conferida às iniciativas de integração regional; e na própria projeção internacional e econômica do Brasil.

### **Item 3. O BNDES no apoio ao financiamento das exportações: antecedentes, inovações e flexibilizações.**

As atividades de financiamento das exportações brasileiras de produtos de alto valor agregado nasceram na década de noventa com a instituição da FINAMEX no ano de 1991<sup>13</sup>. Tal órgão serviu para preencher o gargalo existente entre a demanda por financiamento das exportações de longo prazo e a ausência do setor privado financiador desta atividade.

A consulta à literatura especializada sobre o mercado de financiamento para as exportações constatou que a partir da FINAMEX foram estruturadas duas formas básicas no que diz respeito às linhas do BNDES para exportações: o financiamento à produção (pré-embarque) e à comercialização (pós-embarque)<sup>14</sup>. A importância que cada linha de crédito possui vai depender do setor, mas mercados com *funding* bem desenvolvido são essenciais para a viabilização de exportações<sup>15</sup>.

Segundo pesquisas conduzidas por funcionário do BNDES, Catermol (2005, p.6)<sup>16</sup> salientou que *“no primeiro ano de desembolsos (1992) das linhas de exportação do BNDES foram atendidos oito exportadores em operações no valor total de US\$ 32,8 milhões”*. O foco foram operações de financiamento de bens de capital para

---

<sup>13</sup> Também foram criadas as linhas do PROEX, administradas pelo Banco do Brasil. O PROEX especializou-se na equalização das taxas de juros de forma a permitir melhores condições de competitividade para os setores exportadores nacionais frente aos setores de países com taxas de juros mais baixas, e, portanto, mais competitivas. A especificidade do PROEX é que seu mecanismo conta com recursos do orçamento da União e atua mais no segmento das pequenas e médias empresas. Em decorrência deste fato, este mecanismo não apresenta a mesma importância do BNDES no que se refere aos marcos de financiamento das exportações brasileiras destinadas para a execução dos projetos de integração da infra-estrutura da América do Sul.

<sup>14</sup> *“BNDES-EXIM, 15 anos de apoio as exportações brasileiras”*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol.12, N.24, P.3-30, Dez 2005. Ver quadro UM, encontrado no anexo desde capítulo acerca da explicação técnica das linhas de financiamento das exportações.

<sup>15</sup> Trabalhos de Drummond (1997), Stephens (1998), Auboin e Meier-Ewert (2003) e Choi e Kim (2003) são pertinentes para a avaliação da importância dos mecanismos e agências de crédito de acordo com o país e as condições gerais do mercado internacional.

<sup>16</sup> Fabrício Catermol, a época da redação deste texto, era gerente da Área de Comércio Exterior do BNDES.

importadores da América do Sul, que representaram 100% dos destinos em 1992 e 1993. O prelúdio, portanto, das atividades financiadoras do BNDES teve, na região em destaque, o espaço geográfico escolhido para testar a sua viabilidade e pertinência. Apenas no terceiro ano do Pós-Embarque ocorreram operações para um país de outro bloco, no caso, os Estados Unidos, em especial atendendo as demandas da Embraer para viabilizar as exportações para aquele mercado (Idem).

Em setembro de 1993 foi criada a opção na Linha Pós-Embarque de operações cursadas no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)<sup>17</sup>. Com isso, deixava-se de ser exigido o aval de um agente financeiro brasileiro com limite para operar com o BNDES, ficando o risco com o Banco Central do Brasil no caso dos empréstimos para exportações. No caso dos importadores, o risco recaía sobre os mesmos. *“Nessas operações, houve ainda a redução da taxa de desconto em troca da equalização e a eliminação do direito de regresso sobre o exportador” (Iglesias; e Veiga; 2002, 2003, p.6).*

Segundo Iglesias e Veiga (2002, 2003) o CCR da ALADI atuava, até 15 de maio de 2000, como um instrumento de garantia de créditos vinculados à exportação brasileira para os demais países da Associação. Assim, por exemplo, até 1996, o CCR era o único mecanismo de garantia aceito pelo BNDES em suas operações de financiamento à exportação para estes países. Em 1999, mais de 70% das exportações de bens e serviços financiadas pelo BNDES-Exim pós-embarque eram amparadas pelo CCR. Em 15 de maio de 2000, a Resolução 2982 do Banco Central retirou as exportações e importações com financiamentos de prazo superior a um ano do amparo do mecanismo.

A introdução da Linha Pós-Embarque amparada no CCR gerou resultados rápidos. Metade das liberações nessa modalidade em 1993 ocorreu no último trimestre daquele ano. As mudanças na Linha Pós-Embarque foram responsáveis também pelo salto de desembolsos no ano seguinte e não só na própria linha. O Pré-Embarque cresceu também pelas operações conjuntas com o Pós-Embarque (Catermol 2005, p.6). Os bens de capital responderam por *“cerca de 70% a 80% dos desembolsos das exportações do BNDES”* (Catermol 2005, p.7). É destacado o apoio ao setor de aeronaves, máquinas industriais e agrícolas, ônibus, caminhões e serviços de engenharia e construção civil.

O autor, funcionário do BNDES, atesta que *“as linhas de financiamento das exportações estão constituídas de forma a apoiar à ampliação da presença de produtos*

---

<sup>17</sup> Vide anexo quadro texto dois: o sistema CCR-Aladi.

*de maior valor agregado nas exportações brasileiras”* (Idem, p.9). Sugere-se, portanto, que o desenho das linhas de financiamento do BNDES foi estruturado por uma lógica de política de governo que deliberava o apoio à intensificação da pauta exportadora nacional de produtos de alto valor agregado. Consolidar a presença comercial brasileira no mercado sul-americano estruturado por uma margem segura aos seus recursos foi o objetivo atrelado a esta lógica.

### **Item 3.1. O ano de 1997: a passagem da FINAMEX para BNDES-Exim e a intensificação das atividades financiadoras do banco.**

No ano de 1997 foram implementadas importantes transformações nas atividades de financiamento das exportações do BNDES com a extinção da FINAMEX e a criação do BNDES-Exim<sup>18</sup>. Em decorrência do que foi averiguado, o banco adquiriu características institucionais próprias que o levaram, num primeiro momento, a se firmar enquanto agência de financiamento das exportações, e, num segundo momento, enquanto instituição com ordenamentos próprios que a possibilitou estender linhas de financiamento para a América do Sul.

O principal objetivo do BNDES-Exim<sup>19</sup>: atuar como banco de importação e exportação. Suas principais características: prioridade no financiamento das exportações de alto valor agregado, mas com a flexibilização para contemplar as médias e pequenas empresas em situações conjunturais especiais (caso da crise financeira de 1999); prazo de 30 meses para o pagamento das linhas pré-exportáveis, e 12 anos para as pós-exportáveis; custo do financiamento fixado pela LIBOR (London Interbank offered rate) mais o spread de risco; pequenas e médias empresas tiveram acesso ao BNDES-Exim por meio do criado FGPC – fundo de garantia pró-competitividade, também conhecido como fundo de aval; e o mais importante, e que marca um dos pontos centrais da nossa argumentação quanto ao quadro evolutivo institucional do BNDES e sua confluência

---

<sup>18</sup> Vide anexo quadro texto três “Disposições Básicas BNDES-Exim”.

<sup>19</sup> “*Outra operação também emblemática (1997-8) foi um financiamento de US\$ 1,1 bilhão à American Eagle, maior empresa de aviação regional no mundo, para a aquisição de aeronaves ERJ-145, fabricadas pela Embraer. Até aquela data, era a maior operação individual de financiamento na história do BNDES*” (Catermol 2005, p.16). Em 1999, o BNDES-Exim financiou exportações para Cuba de ônibus fabricados no Brasil pela Mercedes-Benz e pela Busscar. Em 2000 participou com a aplicação de recursos nos projetos de desenvolvimento dos campos de Barracuda-Caratinga da Petrobrás. Esta manobra visou financiar a aquisição de equipamentos e serviços nacionais para a construção de dois navios-plataformas.” BNDES 50 anos (1999).

para com a PEB do governo Lula da Silva, vem da constatação de que o BNDES-Exim estendeu suas linhas de crédito para bancos de créditos de valores estrangeiros.

O último quesito destacado, desta forma, permitiu a estruturação do processo de articulação com outras agências de financiamento das exportações para se estabelecer bases múltiplas de fontes de financiamento<sup>20</sup>. Estas associações procuram viabilizar os empréstimos para projetos de infra-estrutura em mercados externos aos brasileiros e considerados de alto risco. Como conseqüência, viabilizou-se maiores montantes de recursos para exportações de serviços de engenharia e construção civil brasileira para a América do Sul.

Do ponto de vista das questões envolvendo o tema dos seguros e garantias, foi criada a Seguradora Brasileira de Créditos para Exportações (SBCE). Empresa majoritariamente privada, que conta com a participação da estrangeira francesa COFACE nas suas atividades. A SBCE presta serviços ao Tesouro Nacional no que se refere à gestão dos riscos políticos e extraordinários dos empréstimos, bem como dos riscos comerciais de médio e longo prazo. Todo negócio de financiamento das exportações deve contar com mecanismos de garantias e seguros para os recursos destinados a esta atividade. A instituição da SBCE veio justamente responder a esta demanda, e, mais especificamente, atuar como instituição privada a serviço do setor público. No plano internacional o governo adere ao modelo Knaepen Package da OCDE<sup>21</sup> no que concerne aos padrões de avaliação de risco, estabelecimento de prêmios para os seguros e os quadros para a avaliação dos custos de garantias.

Essas inovações marcaram o início da internacionalização das atividades do BNDES e da sua atuação enquanto agente promotor da internacionalização de importantes setores da estrutura produtiva brasileira. Os objetivos das associações: procurar por garantias externas aos seus empréstimos; e encontrar meios de promover a alavancagem dos recursos nacionais em bases externas a partir do aporte financeiro brasileiro em entidades como a CAF (Corporação Andina de Fomento). As inovações

---

<sup>20</sup> Ver quadro “histórico das agências de financiamento das exportações”. Atendem para os itens II e III destacados e referentes à sexta onda de transformações das agências de crédito para as exportações.

<sup>21</sup> O modelo Knaepen Package, criado em 1997, estabeleceu as referências de riscos utilizadas pelos países signatários da OCDE para a concessão de empréstimos financeiros aos setores exportadores de suas economias. A idéia do agreement é estabelecer referências de seguros e prêmios envolvidos no negócio do financiamento das exportações de acordo com as orientações da OMC em matéria de subsídios. A classificação vai de 1 até 7, onde o índice 1 representa o cenário de menor risco e o 7 o de maior. Além do modelo de qualificação, foram estabelecidos “*um sistema de adicionais e descontos refletindo diferenças de cobertura; e um sistema de revisão, ajustamento e troca de informações para atualização da avaliação dos riscos*”. (Iglesias e Veiga 2000).

também denotaram a estratégia inovadora encontrada pelo banco para angariar recursos em fontes múltiplas de financiamento para viabilizar projetos de longo prazo, como as exportações de serviços de construção e engenharia civil, destinadas e executadas em países da América do Sul.

Tais fatores contribuem para a redução da cumulatividade de custos que impacta no preço do crédito do banco. De acordo com a lógica de avaliação de risco das entidades bancárias, a América do Sul é considerada um cenário de alto risco. Dessa forma, a associação, participação e ou divisão de riscos de recursos para financiamentos para exportações com entidades externas confere ao BNDES uma blindagem maior aos seus créditos. Isso decorre da apresentação de garantias externas decorrentes dessas associações, o que minimiza os prejuízos em caso de default ao estabelecer melhores parâmetros para o risco comercial e político.

Com a introdução das inovações destacadas, o BNDES passou a incorporar na sua carteira de créditos as exportações não somente bens de capital, mas de serviços de engenharia e construção civil, assim como outros setores como o químico, couro, calçados e alimentos. Dessa forma, *“as atividades de financiamento das exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção civil, no ano de 1997, apresentaram um fato inovador. O BNDES autorizou empréstimos para as exportações desses serviços brasileiros para o projeto da hidrelétrica de Três Gargantas na China”* (Catermol 2005, p.17). Tal atitude inaugurou uma das mais importantes inovações do BNDES que se articulou nos anos dois mil com as questões envolvendo a ação diplomática no quadro da América do Sul: a aceitação de garantias externas com limite de crédito previamente aprovado pelo BNDES.

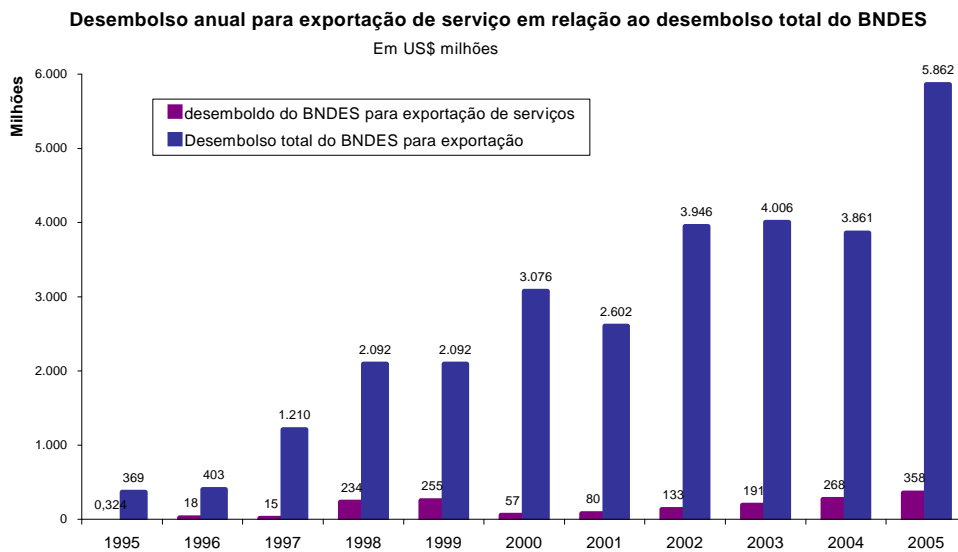
No que se referem às garantias, as inovações são decorrentes da aceitação do banco para com ofertas externas as da realidade nacional, o que marca o financiamento do banco para projetos além das fronteiras brasileiras mediante uma estrutura mitigadora de riscos estrategicamente estruturada pelo sistema de financiamento público nacional. Quanto aos seguros, importante avanço se processou: o risco político das operações de longo prazo (maiores que dois anos) passou a ser coberto pelo Tesouro Nacional por meio, também, do recém criado Fundo de Garantia à Exportação (FGE), cujo gestor financeiro é o BNDES.

No geral, o ano 1997 marcou o início do processo nos quais os diversos fatores que compõem a estrutura garantidora e seguradora dos créditos das exportações estavam maturados. Como consequência, munido de aspectos institucionais mais sólidos, regras



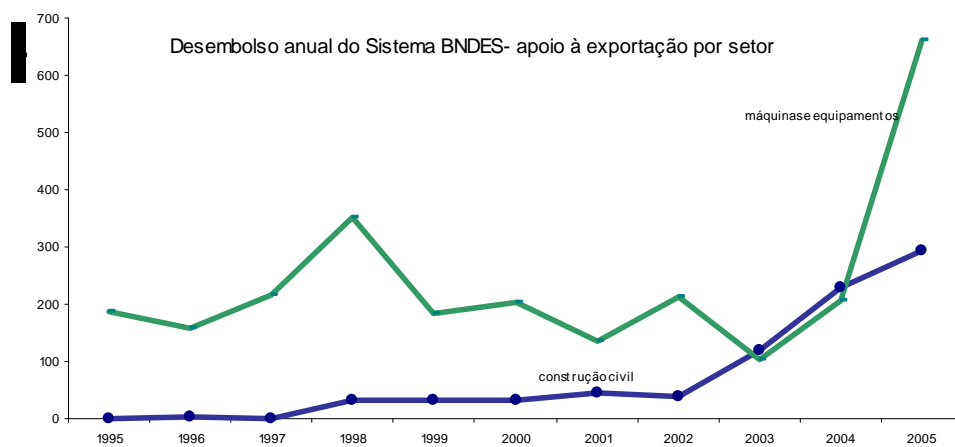
mais claras quanto aos seguros e às garantias e possibilidades de alargamento dos recursos para as linhas de financiamento, o BNDES passou a atuar no front do negócio do financiamento de setores exportadores. Basicamente os setores exportadores de produtos de alto valor agregado da economia brasileira, incluindo os de serviços de engenharia e construção civil como atestam os gráficos abaixo.

**Gráfico 1: Desembolso anual para exportação de serviço em relação ao desembolso total do BNDES.**



Fonte: BNDES.

**Gráfico 2: Desembolso anual do sistema BNDES; apoio à exportação por setor.**



Fonte: BNDES

Nota-se que o volume de ● construção civil — máquinas e equipamentos construção

civil é sempre menor no comparativo com o total dos desembolsos do banco; haja vista

a grande abrangência das linhas de financiamento do BNDES que incluem, na sua maior parte, financiamentos para programas a serem executados em território nacional em áreas sociais, ambientais e infra-estruturais. Os anos de 1998-99 marcaram o início de um processo de expansão dos recursos destinados aos setores de construção civil como sugerido pelos avanços destacados. O ano de 2002 em diante marcou a retomada do avanço dos recursos destinados ao setor, logo da piora revelada nos anos da crise financeira brasileira e argentina, e da retomada mais efetiva dos projetos da IIRSA. Revela-se nos gráficos a complementaridade com outros setores de exportação, no caso maquinários e equipamentos pesados.

Na trajetória de diversificação da pauta das exportações brasileiras, novos mercados foram sendo conquistados de forma a diversificar as parcerias comerciais e estratégicas do país. O destaque inovador foi a China, que atualmente representa o terceiro maior mercado de destino de produtos brasileiros, essencialmente as commodities. O caso que cabe menção e ênfase diz respeito aos países da ALADI<sup>22</sup>. Como pode ser observado na tabela um, os países do âmbito ALADI passaram a ser o grupo de Estados de maior destino das exportações de produtos de alto valor agregado da pauta exportadora nacional. Sugere-se que as diretrizes das ações e projeções da política internacional brasileira na América do Sul decorrem, também, da constatação da importância do mercado da região para a economia brasileira; além de uma possível correlação desse mercado com as características do sistema público de financiamento das exportações brasileiras. O ano de 2005 foi histórico no que diz respeito à evolução do quadro exportador brasileiro, já que o conjunto dos países da ALADI se tornou o maior destino das exportações de alto valor agregado da economia nacional.

**Tabela 1: Exportações brasileiras em 2005: categorias econômicas e blocos destinados em US\$ Milhões.**

Block.	Consumer goods.	Capital goods	Fuels	Intermediate goods	Special operations	Total.
European Union.	6,066	2,211	859	17,311	0	26,477
<b>ALADI.</b>	<b>6,281</b>	<b>7,04</b>	<b>919</b>	<b>11,171</b>	<b>0</b>	<b>25,411</b>
USA.	3,747	5,067	1,26	12,641	0	22,715
Asia.	2,422	1,107	1,068	13,948	0	18,545
Africa.	1,916	802	418	2,287	0	5,964
Middle	1,87	309	2	2,103	0	4,284

<sup>22</sup> Vide no anexo do capítulo dois a Tabela Brazilian export in 2005: economic categories and destination blocks in US\$ Million.

east.						
Eastern Europe.	2,259	106	0	1,224	0	3,859
Other.	1,155	1,385	2,477	3,887	2,179	11,084
Total.	25,986	18,027	7,004	65,113	2,179	118,308

Fonte: MDIC/SECEX.

Em 1998 o BNDES contratou um consórcio de empresas especializadas para a execução do estudo “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. O estudo teve o objetivo de contribuir para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos 1996-99, também denominado “Avança Brasil”. O trabalho identificou oportunidades de investimentos públicos e privados no montante de US\$ 165 bilhões para o período 2000-2007. Os objetivos e as diretrizes que traçaram parte da trajetória do trabalho nos revelam que a perspectiva de longo prazo foi estabelecida para a ação do Estado brasileiro referente ao seu plano de desenvolvimento e a sua política comercial. Dentre as iniciativas contidas no estudo e no próprio plano plurianual 1996-1999, devemos destacar o debate em torno dos investimentos e ações estruturantes dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento atrelado à iniciativa da integração da infra-estrutura da América do Sul.

O debate desencadeado em torno dos rumos do desenvolvimento nacional já apontava para a pertinência da geografia sul-americana para o desenvolvimento do país dentro de uma política de governo mais ampla. O BNDES, já no fim dos anos noventa, partilhava do referido entendimento em torno das iniciativas que viriam na administração Lula e sua Política externa a ganhar maior notoriedade. Neste ponto repousam duas das nossas hipóteses para este capítulo: as ações do governo Lula no espaço Sul-americano a partir da prioridade dada para a integração regional estão enraizadas nas instituições e estruturas de caráter financeiro do escopo do Estado brasileiro; e nos planos e horizontes para o desenvolvimento nacional referentes às diretrizes e políticas de governo de ordem pública e internacional.

Esta perspectiva também é compartilhada pelo diagnóstico acadêmico nacional em recém Força Tarefa 2007 CEBRI que divulgou o relatório final intitulado “O Brasil na América do Sul”. Percebe-se, no plano da análise acadêmica brasileira, a materialização do diagnóstico referente às afirmações feitas no que concerne ao direcionamento dos interesses econômicos brasileiros para a América do Sul; principalmente quando se leva em conta os setores de maior valor agregado da economia. Foi destacada neste mesmo

trabalho a importância dos setores de serviços de engenharia e construção civil integrados nos rumos das ações da política externa do governo Lula na América do Sul.

### **Item 3.2. Anos 2000: medidas restritivas tomadas no âmbito do Banco central do Brasil quando ao uso do sistema CCR-Aladi.**

Com a crise financeira do Brasil em 1999, o BCB editou a já destacada resolução 2982 do ano de 2000 que interrompeu as atividades garantidoras dos créditos para exportações cobertos pelo CCR nacional. Como consequência, o período 2000-2002 observou um ligeiro encolhimento nas atividades da linha pós-embarque do BNDES. Num contexto de reajustes estruturais vividos nos anos noventa e ainda em processo, destaca-se a linha decrescente que revela o desuso do sistema de créditos recíprocos. Inclusive o próprio Banco Central do Brasil reduziu significativamente a sua exposição junto ao CCR<sup>23</sup> ao longo da década passada. Tal redução é revelada tanto em termos percentuais (comparado ao volume total de transações comerciais no âmbito dos países da ALADI), quanto quantitativos nos termos do volume financeiro garantido pelo sistema (quando comparado ao montante de recursos garantidos pelos bancos centrais dos países do âmbito ALADI).

São sugeridas duas interpretações acerca do convênio nos seus contornos históricos e que nos ajudam a entender melhor o seu desuso: a maior importância do sistema para os anos oitenta; e o desuso do mesmo nos anos noventa. Durante os anos oitenta vigorava a obrigatoriedade das transações comerciais entre os países signatários da ALADI de serem garantidas no âmbito do mecanismo; isto explica a maior importância do sistema naquela década. Nos anos noventa ocorreram reduções sensíveis nos níveis de transações comerciais garantidas dentro do CCR.

Segundo o documento “O Brasil e o CCR” veiculado pelo BCB, o aumento da integração e o amadurecimento do sistema financeiro na região explicam parte do desuso do sistema. Outra explicação dada pelo BCB é que o processo de internacionalização do sistema financeiro na América Latina fez com que grande parte das transações financeiras se realizasse, cada vez mais, dentro da mesma instituição financeira, com presença em diversos países da região. Outras explicações se resumem nas seguintes assertivas: desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos

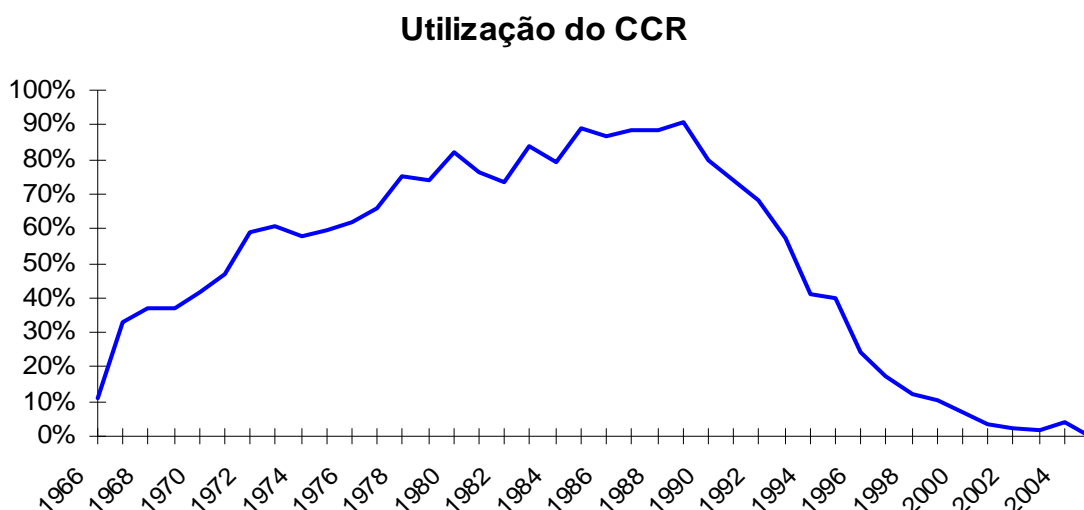
---

<sup>23</sup>Cada banco central de cada país da ALADI é autônomo para definir o volume que está disposto a cobrir a partir dos seus próprios recursos.

financeiros utilizados no comércio internacional; facilidade de comunicação e obtenção de informações, propiciando maior conhecimento e seletividade de clientes; acesso mais fácil, por parte dos países da região, à liquidez internacional; e o fim da obrigatoriedade de curso das operações intra-regionais no CCR caracterizadas nos anos 80<sup>24</sup>.

O gráfico três demonstra claramente o desuso do sistema CCR nas relações comerciais entre os países signatários da ALADI. O gráfico destaca a queda substancial dos níveis de transações dentro do sistema durante os anos noventa. A outra explicação para essa queda, não declarada pelo BCB, foi a própria recusa da instituição monetária em garantir pagamentos de investimentos privados com recursos públicos; principalmente em contextos de reajustes estruturais.

**Gráfico 3: a utilização do CCR.**



Fonte: Informativo CCR-ALADI 2004. Elaboração BACEN (DERIN, DIREC, SUCOV).

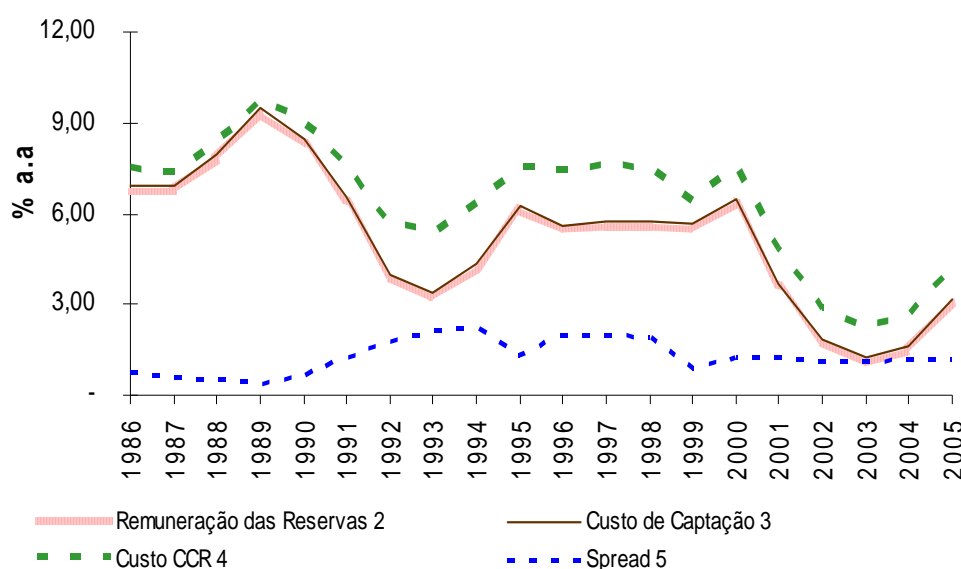
O gráfico quatro a seguir demonstra que o custo do CCR torna-se mais alto em momentos de alta liquidez das reservas internacionais. Nesses contextos, torna-se mais barato contrair endividamento externo de forma a financiar as garantias, os seguros e os recursos para exportação e importação, do que contratar tais serviços entre os países da região e em moeda local. Os anos dois mil são particularmente problemáticos nesse sentido, haja vista, segundo os dados da CEPAL 2005, que a liquidez internacional é muito alta. O governo brasileiro, nas suas estratégias de financiamento das exportações

<sup>24</sup> BCB: *O Brasil e o CCR*. Documento encontrado em <http://www.bancocentral.gov.br>.

brasileiras, procura eliminar o componente “endividamento externo” dentro da nova dinâmica da fase pró-exportações vivida a partir de 2003. Nesse sentido, podemos verificar a insistência tanto do BNDES, como da diplomacia brasileira, em contratar garantias aos seus recursos a partir do CCR-ALADI. Outro fator que merece destaque é que a blindagem aos recursos do BNDES, promovido pelas garantias dentro do sistema CCR, possibilita a redução da cumulatividade dos custos que insurge sobre os financiamentos do banco.

Reside neste quesito uma das dificuldades centrais para restaurar o sistema CCR nas relações comerciais envolvendo a dinâmica da promoção comercial, da política internacional e da articulação da PEB com o BNDES: a maior propensão ao endividamento externo, tanto do setor exportador nacional, quanto do importador dos serviços brasileiros. Em outros termos, existe uma maior propensão a vulnerabilidades de ordem financeira perante o cenário econômico mundial.

**Gráfico 4: diferença entre o custo CCR e a taxa de remuneração das reservas.**



Fonte: Informativo CCR-ALADI 2004. Elaboração BACEN (DERIN,DIREC, SUCOV). Fontes do BACEN: SISBACEN; SICAP/ALADI.

No fim dos anos noventa, portanto, caracterizou-se, no âmbito do comércio entre os países da ALADI, a reduzida participação do sistema de pagamentos e créditos recíprocos nas transações comerciais efetuadas intra-regionalmente. O resultado de tais percepções desencadeou um reposicionamento dos bancos centrais participantes do Convênio quanto ao CCR, em especial suas garantias aos empréstimos para exportação e investimentos em diversas áreas. Dentre os resultados que se seguiram e que

contribuíram para a redução da importância do CCR na década passada, salientamos os seguintes pontos:

*A própria redução de participação do Convênio no comércio entre os países”; “O fato de que a função primordial do CCR seria a de atuar como um mecanismo de compensação de pagamentos internacionais”; “O entendimento de que a assunção dos riscos decorrentes das garantias do CCR não condiziam com funções de autoridade monetária”; “A percepção de que não há justificativas para que a sociedade assumisse os riscos privados inerentes aos agentes do comércio internacional sem que a eles sejam atribuídos os custos correspondentes”<sup>25</sup> (BCB: O Brasil e o CCR).*

A partir, portanto, das constatações salientadas, os bancos centrais conveniados passaram por um processo de “blindagem” para mitigar os riscos inerentes que o sistema oferecia. Os movimentos no sentido de readaptar o sistema CCR-ALADI de forma a oferecer maior segurança aos bancos centrais necessitavam de acordos feitos com unanimidade entre os consorciados. Tal unanimidade, pressionada pela demanda que o contexto de reajustes estruturais imputava aos países e pelo aumento da liquidez internacional, não foi lograda a tempo de forma a redefinir o sistema e reintroduzi-lo nas relações comerciais do âmbito aladiano. O resultado foi a escalada de medidas unilaterais restritivas e legítimas, de acordo com os princípios do sistema, de redução do volume financeiro a ser coberto e garantido pelos bancos centrais dos países conveniados.

O BCB, preocupado com a vulnerabilidade e exposição a riscos não afetos às atividades de uma instituição monetária, editou em 10/05/2000 a circular 2.982. Com ela o BCB restringiu há 360 o prazo máximo das operações em curso no convênio. Dessa forma, ele estabeleceu a sistemática de recolhimento antecipado para as importações, excetuadas àquelas até US\$100 mil oriundas dos países do MERCOSUL, Bolívia e Chile (BCB: O Brasil e o CCR).

### **Item 3.3. O aprofundamento das inovações no sistema público de financiamento das exportações: inovações e flexibilizações quanto ao uso do CCR.**

---

<sup>25</sup> BCB idem.

Já no ano 2000 os mecanismos públicos de financiamento das exportações, mais especificamente o tripé BNDES-Exim, o seguro de crédito as exportações (SCE) e o sistema de equalização do PROEX, consolidaram-se. Os três mecanismos, contudo, tiveram as suas atribuições redefinidas a partir do mesmo ano. O BNDES-Exim, entre os anos de 2000 e 2002, em decorrência da resolução 2982 do BCB (já destacada), era reticente quanto à viabilização de recursos para as exportações de serviços de engenharia e construção civil; estes estavam concentrados nas linhas do PROEX.

Com a Resolução CAMEX nº 45, de 23 de dezembro de 2003, considerou-se que a linha do PROEX poderia incentivar as pequenas e médias empresas, que têm maiores dificuldades de acesso ao crédito, a expandir suas exportações. Por outro lado, as grandes empresas que, em geral, demandam maiores volumes de recursos em suas operações, poderiam ser atendidas pelo BNDES-Exim, que tem menos restrições orçamentárias em comparação ao PROEX-financiamento. A única exceção ao acesso de grandes empresas ao PROEX está no atendimento de operações vinculadas a acordos governamentais. Nessa revisão que o governo promoveu nos programas de financiamento e garantia, entendeu-se a necessidade de nova abertura para grandes empresas nas operações de co-financiamento com a CAF<sup>26</sup>. Esse mecanismo permite que o PROEX financie 85% das exportações brasileiras de bens e serviços, com garantia e financiamento dos gastos locais e do “down payment” das exportações brasileiras pela CAF. Além disso, sempre que houver acordos governamentais que não possam ser viabilizados por financiamentos do BNDES, a CAMEX poderá examinar, caso a caso, a oferta de financiamento PROEX. A resolução 45 revisou e aprofundou a resolução 33 da CAMEX de 16/12/2002; resolução esta que direcionava para as mesmas orientações quanto aos arranjos das linhas PROEX e BNDES.

O gráfico cinco e a tabela dois a seguir demonstram claramente as diferenças entre os três principais mecanismos públicos de financiamento das exportações nacionais. A escalada do financiamento do sistema BNDES deu-se a partir do ano de 1996-1997. Isso foi resultado das medidas tomadas no ano de 1997 já debatidas em item anterior. Outra explicação para esse desnível entre as linhas de crédito públicas dá-se pelo fato de os recursos do BNDES dependerem do orçamento da União; os recursos são oriundos do FAT. Isso revela o caráter direcionado dos recursos do banco, o que o possibilita financiar exportações de alto valor agregado que demandam longos períodos de

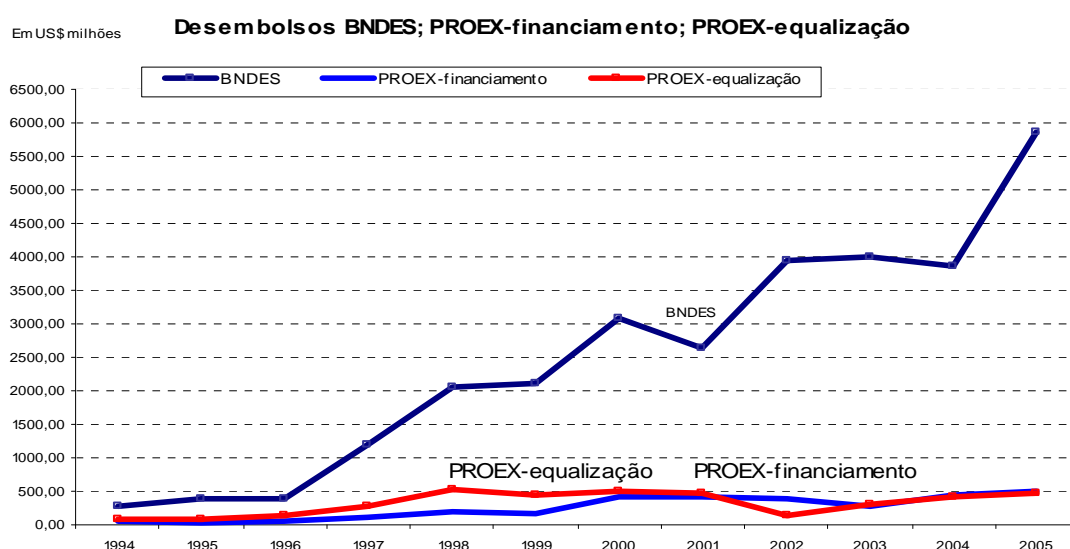
---

<sup>26</sup> Resolução Bacen nº 3.219, de 30 de junho de 2004.



produção e comercialização. A partir do ano de 2004 a linha do BNDES volta a crescer de forma destacada. Interpreta-se que isso foi resultado das medidas tomadas para a ampliação do uso do CCR nacional no financiamento exportador para a América do Sul; da redefinição dos papéis de cada linha de financiamento; e do aumento da presença comercial brasileira na América do Sul a partir da prioridade conferida para a integração regional pela PEB.

**Gráfico 5: Comparativo entre os instrumentos públicos de financiamento de médio e longo prazo.**



Fonte: BNDES, BB e MDIC.

**Tabela 2: Comparativo BNDES e Proex em Milhões de dólares**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>BNDES</b>	280	378	388	1.185	2.065	2.101	3.083	2.633	3.948	4.007	3.861	5.862
Proex-financiamento	61	38	64	117	182	176	422	411	388	269	447	492
Proex-equalização	82	86	130	282	531	443	512	477	133	303	427	480
<b>TOTAL</b>	423	502	582	1.584	2.778	2.720	4.017	3.521	4.469	4.579	4.735	6.834

Fonte: Bacen, BB, MDIC e BNDES. Inclui as modalidades Pré-embarque, Pós-embarque e Pré-embarque especial.

Associado a tal redefinição dos papéis de ambos os mecanismos, o BNDES, no final de 2002, recebeu a incumbência de coordenar o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior (Veiga; e Iglesias, 2003, p.16). O objetivo era apoiar a internacionalização das empresas brasileiras. Este programa, que desencadeou mudanças no estatuto do banco, permitiu que a linha de financiamento incorporasse o apoio à comercialização, logística, infraestrutura de serviços de apoio às exportações, instalação de linhas produtivas no exterior e até formação de joint ventures (Idem).

O Estatuto do BNDES, em seu artigo 9º, inciso II, prevê que o apoio a investimentos diretos no exterior beneficiem exclusivamente empresas de capital nacional. O BNDES, dessa forma, condiciona que o desempenho seja favorável ao financiamento para investimentos no exterior; fato que obriga um incremento nas exportações líquidas da empresa em função do projeto apoiado pelo banco. O incremento deverá ser equivalente ao investimento total do empreendimento no prazo máximo de seis anos. Tal requisito garante a conformidade do crédito concedido ao estatuto do BNDES (Alem; e Cavalcanti, 2005, p.71). O decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 no capítulo III “DAS OPERAÇÕES” destaca que poderá também: II - financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações.

No tocante aos seguros envolvendo a atividade financiadora das exportações, o BNDES adquiriu ações da SBCE, tornando-se a única instituição pública com participação em uma empresa majoritariamente privada. Esta medida permitiu ao banco incorporar em suas atividades de financiamento o componente da atividade de seguradora<sup>27</sup>.

Os limites de utilização do FGPC – Fundo de Garantia para a promoção da competitividade, gerenciado pelo BNDES \_ também foram flexibilizados ao longo de 2001. Assim, foram ampliados os percentuais de cobertura do FGPC para as operações de pré-embarque especial para micro e pequenas empresas. Além disso, eliminou-se o limite de crédito para a concessão de financiamento pré-embarque especial com

---

<sup>27</sup> A incorporação da atividade de seguradora às suas funções está espelhada no modelo europeu de financiamento das exportações, onde o componente de seguradora forma parte da estratégia de financiamento das exportações. Ainda mais num contexto de redefinição das estratégias de financiamento das exportações, onde não existe a participação mais ativa do setor privado no mercado de seguros e garantias. O caso brasileiro está estruturado pela participação privada \_ ainda inexpressiva \_ atrelada a contratos com o setor público. Ver quadro texto quatro no anexo acerca da lógica dos mecanismos de seguros das exportações.

cobertura do FGPC de 50% e 30% do valor do faturamento anual, respectivamente para microempresas e para os demais casos (Alem; e Cavalcanti, 2005, p72).

No rumo do estabelecimento das novas estratégias do financiamento das exportações, foram ampliados os limites máximos de cobertura de risco do seguro de crédito à exportação, garantidos pelo Fundo de Garantia às Exportações. Em caráter excepcional, a participação da União poderia chegar a 100% de cobertura. Isso nos casos de seguro contra risco comercial, político e extraordinário, quando as condições de mercado relacionadas com a exportação de determinados bens sofrerem súbita alteração ou forem diretamente afetadas por eventos de natureza internacional fora do controle do Brasil (Idem, p72). Nesta toada, passemos para uma discussão mais detalhada dos rumos das estratégias de financiamento das exportações brasileiras e as inovações e flexibilizações que permitiram ao BNDES, FGE e demais instituições exporem os seus recursos no financiamento das exportações para a América do Sul.

Findado o período mais acentuado dos efeitos severos das crises financeiras brasileiras e argentinas de 1999-2002; associado às percepções de esgotamento do discurso dos benefícios decorrentes dos ajustes estruturais das economias de cada Estado; e com a elevação da demanda por redução da pobreza e promoção do desenvolvimento, ocorreu a ascensão de importantes segmentos da esquerda nos países da região. A integração regional e o comércio entre os países seriam uma das vias para a melhora nos índices econômicos e sociais. A necessidade de investir em projetos de interligação infra-estrutural tornou-se mais patente, inclusive no contexto de ausência de capitais produtivos privados que colaborassem com tal empreitada. Restaram aos Estados e as suas instituições públicas darem início a um processo de investimentos e colaboração financeira regional.

No quadro interno das estratégias de financiamento das exportações brasileiras, revelou-se, no Banco Central do Brasil, um momento de redefinição quanto à sua exposição junto ao sistema CCR-Aladi. Passou agora a vigorar um mecanismo renovado e que respeita os limites de exposição que uma entidade monetária está disposta a aceitar.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Banco Central do Brasil para uma maior flexibilização quanto ao uso do CCR nacional veio a partir da circular 3.160 de 30/10/2002 regulamentada pela lei destacada no anexo número 10.844 de março de 2004. O BCB voltou a permitir o curso de operações de importação e exportação com prazo superior a 360 dias, o que revela uma maior disposição em ampliar as garantias de

investimentos de longo prazo tanto no Brasil quanto nos demais países da região. Esta iniciativa visou, acima de tudo, criar reciprocidades para com as exportações brasileiras, principalmente aquelas inseridas no projeto IIRSA<sup>28</sup>. Dessa forma as exportações passaram a funcionar dentro de uma sistemática de reembolso não automático, pela qual o pagamento aos exportadores passou a ser condicionado ao prévio recebimento, pelo BCB, por ocasião da liquidação das compensações multilaterais quadrimestrais, dos valores devidos pelos outros bancos centrais (retome o quadro explicativo do CCR). Tais medidas revisaram aquelas editadas em 10/05/2000 pela Circular 2.982.

Com essa medida, mantendo os padrões de exposições mínimos a riscos que uma instituição monetária como o Banco Central do Brasil preza, foram removidos substanciais entraves ao curso de operações de longo prazo no CCR. Isto permitiu aos exportadores brasileiros a realização de operações com os países participantes do Convênio. Operações estas feitas com menores riscos aos recursos financeiros nacionais públicos que viabilizam tais atividades exportadoras e de empréstimos para projetos de infra-estrutura em outros Estados nacionais.

Outra estratégia do BCB para mitigar os riscos aos seus recursos foi se articular com outras instituições, inclusive privadas, de seguros e garantias às exportações. As garantias do governo passaram, também, a serem prestadas através da seguradora de créditos às exportações e pelo instituto de resseguros do Brasil (SBCE/IRB) dentro dos marcos do CCR renovado. Em caso de *default* de um país dentro do CCR, o seguro de crédito à exportação (SCE), por meio do FGE, efetuará o pagamento ao exportador a título de sinistro. Liquidada a dívida com o exportador brasileiro, o Banco Central do Brasil cobra o montante do Banco Central do país de destino da exportação. O BC do país importador, caso não liquide o débito com o Banco Central do Brasil, este passa a exigir o reembolso automático via recursos depositados quadrimestralmente pelos BCs conveniados do sistema (Banco Central do Brasil, 2005). Portanto, o Banco Central do Brasil se garante ou cobrando do BC do país receptor do investimento via exportação brasileira diretamente, ou via fundo quadrimestral, que liquida as dívidas dos devedores e paga todos os credores ao fim do período delimitado para a quitação dos passivos. Segue o documento oficial:

---

<sup>28</sup> A iniciativa foi regulamentada pela lei número 10.844 de 04/03/2004. Ver a lei no quadro texto sete do anexo.

*No final de 2003, foi anunciado que o seguro de crédito às exportações do Brasil passaria a ser gerenciado pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig, órgão colegiado integrante da Câmara de Comércio Exterior – Camex, efetivamente criado pelo Decreto nº4.993/2004. Esse Comitê representou importante simplificação da sistemática existente até 2003, que envolvia diversos institutos, tais como o Conselho Diretor do Fundo de Garantia às Exportações – CFGE e o Comitê de Crédito às Exportações – CCEX, órgãos colegiados integrantes da estrutura do Ministério da Fazenda e presididos pelo Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda. O Cofig, cuja presidência cabe ao Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, representou, portanto uma importante contribuição do Ministério da Fazenda para a agilização das políticas de apoio à exportação, em particular o enquadramento de operações no Fundo de Garantia à Exportação – FGE, criado pela Lei nº 9.818/1999, e no Programa de Financiamento às Exportações – Proex, criado pela Lei nº 10.184/2001. Como em outros países, o Seguro de Crédito à Exportação, de que dispõe a Lei 6.704/1979, tem por objetivo segurar as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação. (Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Secretaria de Assuntos internacionais. Os novos rumos na operação do fundo de garantia às exportações do Brasil – 2003-2005 Novembro 2005).*

#### **Item 3.4. O CCR renovado e o modelo Knaepen Package.**

Dentre as várias medidas recentes de incentivo à utilização do CCR, o governo brasileiro aprovou, a partir da resolução 44 da CAMEX de 23/12/2003, a redução da taxa de prêmio para as operações dentro do CCR para valores equivalentes aqueles cobrados de países com patamares de baixíssimo risco (categoria 1 na classificação da OCDE de acordo com o *agreement Knaepen Package*) e aumentou a cobertura para 100% das exportações de bens e serviços cursados dentro do CCR. Tais medidas visaram privilegiar os setores exportadores já identificados e, ademais, salientar perante os países de destino das exportações brasileiras que eles devam fazer o mesmo para com os seus respectivos CCRs. O objetivo, dentre outros, é gerar um movimento conjunto de reciprocidades quanto às garantias oferecidas para as exportações brasileiras destinadas

aos seus territórios e vice-versa (citado na lei número 10.844 detalhada no anexo do capítulo).

Tais inovações levadas a cabo pelo Ministério da Fazenda, CAMEX e Banco Central do Brasil possibilitaram uma maior exposição do fundo de garantias às exportações (FGE) dentro do cenário sul-americano. Em decorrência do “fator CCR”, foram mitigados os riscos de exposição do FGE quando as operações são cursadas e garantidas através do sistema de pagamentos. O resultado é que os riscos soberanos de *default* calculados segundo o modelo Knaepen Package da OCDE sofrem uma reavaliação positiva quando referendados aos países signatários do convênio sediados na região da América do Sul. Os países com índices tradicionalmente caracterizados em patamares 6/7 ou 7/7 passaram a serem contemplados pelas linhas públicas de financiamento do BNDES com riscos reduzidos típicos de países da OCDE. Isto graças às garantias oferecidas pelo CCR, que permite para o setor exportador brasileiro uma maior exposição do FGE, com o conseqüente barateamento do custo dos seguros e das garantias.

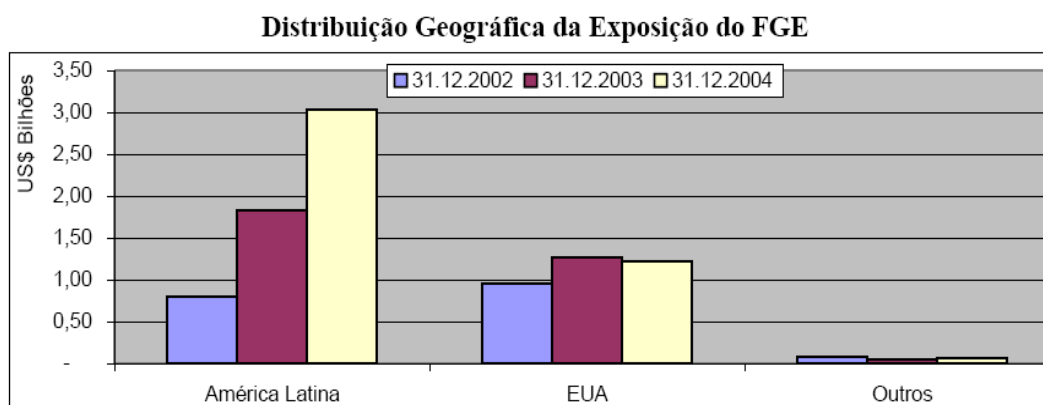
Como conseqüência direta, o BNDES passa a oferecer maiores oportunidades de empréstimos para exportadores brasileiros e ou importadores de serviços brasileiros destinados e localizados na América do Sul, haja vista, como relatado anteriormente, que o BNDES é o gestor financeiro do FGE. Em outras palavras, atribuem-se parte dos custos das garantias dos empréstimos do BNDES aos Estados receptores destes recursos e investimentos, assim como o ressarcimento referente ao pagamento das exportações brasileiras. O BNDES, portanto, mitiga os riscos aos seus recursos destinados às suas atividades de financiamento das exportações brasileiras de serviços de construção civil, maquinários, produtos de alto valor agregado e empréstimos para a área de infraestrutura dos países da região. Dessa forma, ele fomenta ao mesmo tempo os exportadores nacionais e promove investimentos produtivos nos países da região. Passemos para a qualificação empírica dos argumentos:

**Tabela 3: exposição geográfica do FGE.**

Exposição Geográfica do FGE						
Região	31.12.2002		31.12.2003		31.12.2004	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
América Latina	801.539.407,21	44%	1.840.268.419,04	58%	3.040.441.280,45	70%
EUA	954.093.515,35	52%	1.270.128.148,73	40%	1.221.262.697,31	28%
Outros	79.305.848,50	4%	50.150.893,31	2%	68.518.638,42	2%
Total	1.834.938.771,06	100%	3.160.547.461,07	100%	4.330.222.616,18	100%

Fonte: Ministério da fazenda. Secretaria de assuntos internacionais SAIN.

**Gráfico seis: distribuição geográfica da exposição do FGE.**



Fonte: Idem.

Nos anos de 2002 até 2005, a exposição do FGE na “América Latina” como um todo saltou de 44% para 70%, associado ao aumento do volume financeiro coberto pelo fundo de seguros das exportações, que saltou da casa dos US\$ 800 milhões para US\$ 3 bilhões. Ao mesmo tempo, os volumes cobertos pelo FGE para o mercado norte americano sofreram uma queda substancial. Sugere-se, a partir dos dados acima, que o comércio com os países da América do Sul em específico, e América Latina, no geral, ganhou importância tanto no volume, quanto relativo ao tipo de mercadorias destinadas para aquela região (alto valor agregado, serviços e manufaturados). Como foi exposto, o BNDES se beneficia de vários mecanismos e instituições nacionais que o permite direcionar recursos para financiamentos e investimentos privados nacionais na América do Sul. É nesse sentido que, como já ressaltado, afirmamos a correlação mais exata da articulação possível entre o BNDES, a ação diplomática, e a projeção internacional do Brasil a partir da região.

Os dados também qualificam a afirmação segundo a qual o governo Lula da Silva não criou premissas inovadoras para a articulação do BNDES nos marcos das suas

preferências políticas na América do Sul. A ação diplomática em questão se vale dos avanços possíveis, tanto nos aspectos institucionais, quanto nos mecanismos de viabilização de recursos nacionais, para articular o BNDES nas suas posturas e iniciativas políticas na América do Sul.

Debatendo a relação da exposição FGE por nível de risco país temos:

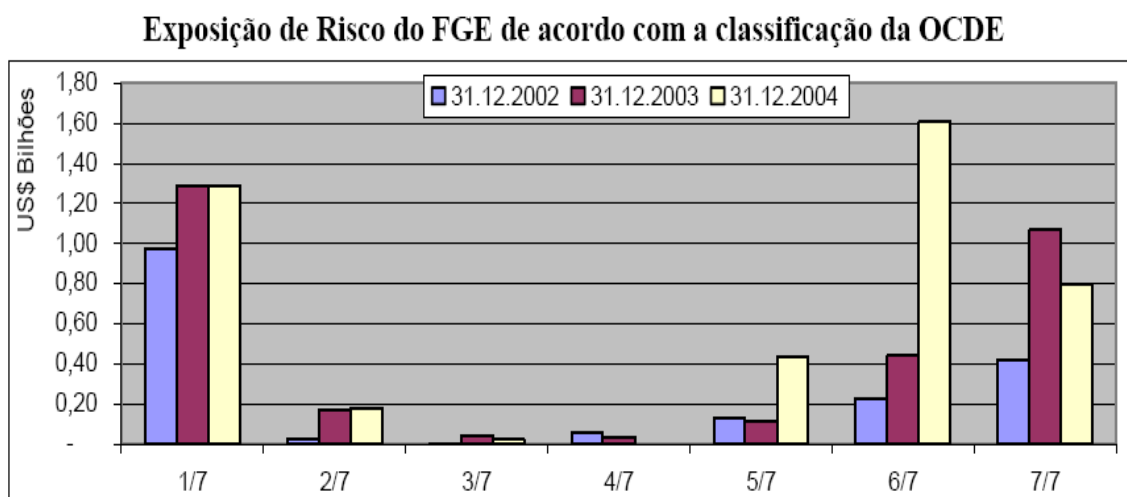
**Tabela 4: Distribuição da Carteira do FGE por nível de risco país, de acordo com a classificação da OCDE.**

Distribuição da Carteira do FGE por nível de risco país,  
de acordo com a classificação da OCDE

Risco	31.12.2002		31.12.2003		31.12.2004	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
1/7	974.359.971,26	53%	1.289.045.285,54	41%	1.289.588.450,37	30%
2/7	21.748.081,14	1%	173.347.478,78	5%	179.058.886,81	4%
3/7	4.646.597,66	0%	39.204.845,67	1%	22.790.259,73	1%
4/7	58.979.735,15	3%	35.585.496,81	1%	49.398,35	0%
5/7	128.868.045,59	7%	114.367.684,81	4%	434.157.019,56	10%
6/7	228.267.816,20	12%	442.915.473,01	14%	1.605.153.814,69	37%
7/7	418.068.524,07	23%	1.066.081.196,46	34%	799.424.786,67	18%
Total	1.834.938.771,06	100%	3.160.547.461,07	100%	4.330.222.616,18	100%

Fonte: Idem.

**Gráfico sete: exposição de risco do FGE de acordo com a classificação da OCDE.**



Fonte: Idem.

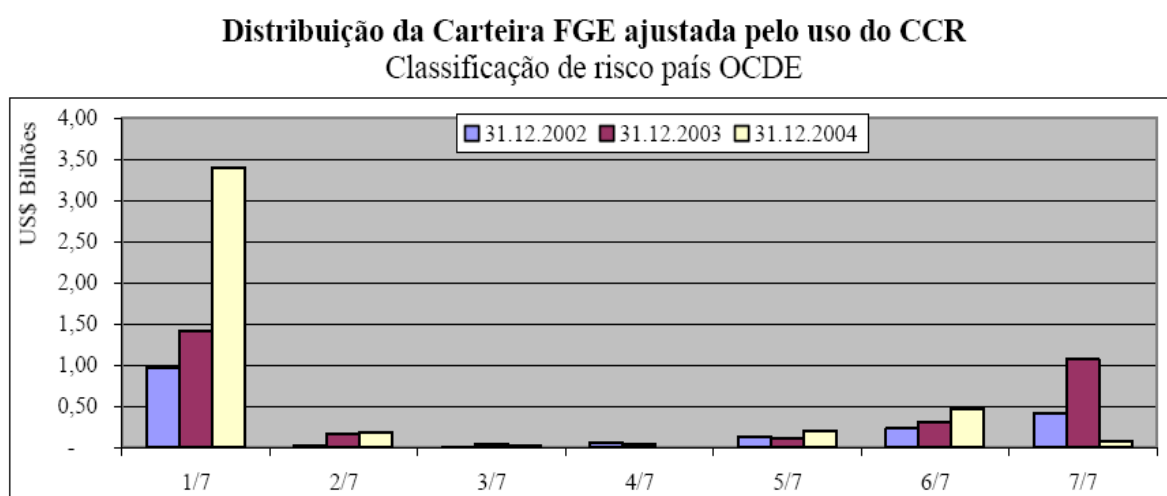
A exposição do FGE em países com maior risco tornou-se evidente. Pelos dados podemos observar que enquanto a participação da carteira de exposição a países de risco 1/7 e 2/7 na exposição total caiu de 54% para 34%, a participação dos países de risco



6/7 e 7/7 subiu de 35% para 55%; países estes que são da região sul-americana. As medidas tomadas geraram um resultado que permitiu ao sistema público financiador do Brasil expor os seus recursos na região de alto risco; recursos estes que estão, por sua vez, amparados por mecanismos mitigadores de risco que minimizam os prejuízos e ou até mesmo os anulam. Isso permite aos exportadores nacionais explorarem o promissor e arriscado mercado regional sul-americano demandante de serviços infra-estruturais.

Ao ajustar a distribuição da carteira do FGE pelo uso do “CCR nacional renovado” temos uma depreciação nos níveis de risco do FGE, como atesta o gráfico oito a seguir. A partir dos dados, podemos observar o que ocorreu com a carteira e a exposição do FGE ajustada pelo CCR. Tal constatação, tomando por base os dados empiricamente comprovados, nos possibilita sugerir que a ação e projeção comercial e política externa do Brasil a partir da América do Sul é um processo histórico recente e estruturado a partir da arquitetura institucional financeira brasileira. Isso, por sua vez, demonstra que a retórica e as prioridades conferidas aos processos de integração regional da América do Sul pelo governo Lula encontra, no seio das instituições e políticas governamentais do Brasil, desde o início dos anos noventa, as suas raízes e origens históricas. Tais raízes e origens, por suas vezes, estão delineadas nas instituições de política comercial e financeira do país; assim como nas diretrizes geográficas dadas para a implementação efetiva dos resultados esperados para os rumos do desenvolvimento comercial e da projeção política e internacional do país. Segue o gráfico.

**Gráfico oito: distribuição da Carteira FGE ajustada pelo uso do CCR.**



Fonte: Idem.

Sugerimos que a estratégia da política de promoção comercial, já na era Lula da Silva, e a própria correspondência com a expansão das atividades financiadoras do BNDES na América do Sul, são resultantes da reforma implementada no Brasil com relação ao uso do CCR como instrumento de contra-garantias do FGE na virada dos anos 2002-2003. Isto resulta, portanto, numa menor exposição do Banco Central do Brasil contra os riscos que deverá assumir do setor privado nacional; como também na mitigação de risco dos recursos públicos oriundos do fundo de amparo ao trabalhador (FAT) que compõem os recursos para-fiscais do BNDES. O modelo de garantias de créditos e incentivos às exportações dinamiza, dessa forma, o comércio com os países da América do Sul; modelo este resultado das novas estratégias de financiamento das exportações. Esta dinamização se faz com riscos mínimos para os empréstimos do BNDES para investimentos de empresas brasileiras em outros países; assim como empréstimos aos importadores que contratam os serviços das mesmas empresas (buyer's credit)<sup>29</sup>.

Devemos ressaltar que, não fossem as medidas de flexibilização quanto ao uso do CCR pelo Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil, o BNDES e o FGE não estariam em condições de estender suas atividades financiadoras para as exportações de serviços de infra-estrutura para países da América do Sul. O modelo de avaliação de riscos adotado pelo BNDES e FGE, por outro lado, permite a possível articulação de suas atividades ligadas aos objetivos e percepções das opções políticas do Itamaraty. O CCR, além de representar um modelo que filtra e mitiga os riscos aos empréstimos do BNDES, barateia o custo do FGE e dos empréstimos do banco. Com isso, possibilita-se a redução de custos de operações e de seguros de crédito articulado no plano nacional. Isto pode significar um cenário de ganhos relativos do banco com as atividades, já que a sua lucratividade tende a aumentar em decorrência da redução dos custos de operação e alocação de financiamento.

Nesse sentido, e com tais inovações em prática, o BNDES encontrou, ainda no nível nacional, reordenamentos institucionais que o permitiu ampliar o seu escopo de linhas de financiamento das exportações e importações destinadas e vindas da América do Sul. Tais linhas, por sua vez, estão solidamente asseguradas por uma ampla e

---

<sup>29</sup> As modalidades pré-embarque (supplier credit) e pós-embarque (buyer credit) devem oferecer garantias para os recursos do BNDES que venham a viabilizar as exportações dos serviços e bens brasileiros relacionados aos projetos e obras de infra-estrutura da região. Ademais, o país cujo setor privado recebe os empréstimos do BNDES se compromete em contratar os serviços das multinacionais brasileiras de engenharia e construção civil. O setor exportador de maquinários, tratores e energia se inserem nos países da região no vácuo das ações da diplomacia e do BNDES quanto a estas relações expostas.

complexa rede financeira mitigadora de riscos sem comparativos nos países da América do Sul. O Itamaraty, por sua vez, no momento no qual o carro chefe da política externa brasileira é a prioridade para a integração regional, passou a articular a participação do BNDES a partir dessa estratégia estruturada no quadro institucional da política de promoção comercial; nas novas linhas de crédito do BNDES; nos novos ordenamentos do banco; na lógica da política de mitigação dos riscos dos recursos do banco; e na sua correspondência para com o setor produtivo nacional consoante às deficiências da arquitetura financeira brasileira<sup>30</sup>.

A diplomacia brasileira irá empreender esforços no sentido de articular o BNDES nas suas ações respeitando os seguintes atributos do banco e do quadro do financiamento público das exportações brasileiras: responder as demandas dos setores exportadores brasileiros quanto à ampliação das linhas de crédito para o financiamento das exportações de serviços de engenharia e construção civil e produtos de alto valor agregado ligados a este setor direcionados para o mercado Sul-americano; atuar em correspondência com a lógica de redução da cumulatividade que caracterizava os custos referentes aos seguros e garantias de créditos para operações comerciais destinadas aos países da região (principalmente a cumulatividade que emperrava as ações do BNDES na América do Sul); assegurar uma institucionalização mais efetiva e estável das entidades fomentadoras que viabilizam os financiamentos das exportações brasileiras; e estabelecer um ambiente saudável e previsível para a execução de negócios entre o Brasil e os demais Estados do entorno.

Sugerimos que o contorno da participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul, no quadro da prioridade para a integração regional, segue uma lógica própria e despolitizada; em outros termos, pragmática e técnica. Contorno este estruturado pelo quadro apresentado e que irá ser parte da razão da demora na liberação dos créditos do BNDES prometidos pelo governo aos países da região. Tais demoras também gerarão críticas à funcionalidade deste modelo de participação e exposição financeira do Brasil; assim como na relativização, por parte dos países vizinhos, acerca do discurso diplomático brasileiro dado à prioridade para a integração regional. Como

---

<sup>30</sup> Em importante encontro entre o BNDES e a CAF (Corporação Andina de Fomento) no mês de julho de 2003, foi destacado que o BNDES dará maior importância aos projetos que interliguem o Brasil a um ou mais países. Portanto, parte da estratégia do Banco é beneficiar a integração do Brasil com os demais Estados de preferência atendendo aos anseios logísticos brasileiros. “A proposta do BNDES é que cada governo representado no encontro apresente dois projetos no setor de infra-estrutura que beneficiem, de preferência, mais de um país, a semelhança do eixo interoceânico \_ corredor Puerto Suarez-Santa Cruz de la Sierra na Bolívia, que permitira a ligação do Brasil com a Bolívia” Gazeta Mercantil, 22/07/03. Um passo rumo ao Amercosul.

consequência da solidez e rigidez que este modelo brasileiro encerra em si, a prioridade para a integração regional pode muitas vezes ficar desgastada perante os atores políticos regionais. Os limites da cooperação brasileira para com a integração da América do Sul se definem a partir da solidez das instituições brasileiras, pela rigidez do modelo de promoção comercial sempre avesso ao risco, e pela morosidade burocrática que caracteriza o processo de liberação dos recursos do banco.

Este quadro não somente impacta nas ações diplomáticas, mas também na área da promoção comercial brasileira, já que um determinado dinamismo financeiro resultaria positivamente nos avanços comerciais nacionais. Não cabe, dessa forma, ao presidente Lula, tampouco aos formuladores da política externa do Itamaraty, decidirem sobre os volumes e prazos para a liberação dos recursos; tampouco sobre as regras de avaliações quanto aos riscos e custos de seguros e garantias, deve-se respeitar a lógica estruturada e vigente destacada.

#### **Item 4. O sistema público de financiamento das exportações de Longo Prazo: características inerentes.**

Tais mecanismos criados, aprofundados e aperfeiçoados na década de noventa e início dos anos dois mil permitiram a recomposição do sistema público de financiamento das exportações; assim como a contemplação, para os exportadores, de linhas de créditos mais sólidas e amplas. Adquiriu aspectos normativos mais sólidos referentes às garantias e seguros envolvidos no negócio do financiamento associado a entidades privadas que atuam a serviço do setor público nesse segmento.

Os resultados atingidos até este momento permitem sustentar que os mecanismos públicos de financiamento estão fortemente concentrados em um pequeno grupo de grandes empresas exportadoras, em poucos setores e nos mercados sul-americanos. A remontagem do sistema público financiador ocorreu em paralelo com a horizontalização dos instrumentos de crédito. Segundo Veiga (2002, p.27), a apreciação cambial vigente no período posterior ao Plano Real e as preocupações com a sustentabilidade macroeconômica do modelo de estabilização certamente contribuíram para essa extensão dos mecanismos de financiamento público ao conjunto de manufaturados. Os setores manufaturados passaram a serem alvos de políticas públicas mais destacadas para mudar a própria característica da pauta de exportação nacional.

Outra característica marcante do sistema público de financiamento, mais especificamente no caso das linhas do BNDES, é que as mesmas são estabelecidas independentemente das questões orçamentárias da União. Isso confere uma maior margem de manobra e direcionamento dos recursos do banco para financiamentos das exportações de setores específicos.

O fato de possuir recursos parafiscais provenientes do fundo de amparo ao trabalhador (FAT) formado por contribuições do PIS/PASEP, sem a definição prévia dos seus gastos estabelecidos pelo orçamento da União, confere ao banco a administração e alocação de boa parte dos “créditos direcionados” da economia brasileira<sup>31</sup>. O custo do crédito direcionado do BNDES é estabelecido pela TJLP, taxa de juros de longo prazo, que confere uma condição de juros mais baixa do que as oferecidas pelo mercado livre; além de ser similar à taxa real Selic. Por esta razão, sugere-se, também, que o BNDES adquiriu tamanha importância nos marcos do financiamento público das exportações e na própria articulação posterior com a política externa brasileira e a projeção econômica e internacional do Brasil a partir da América do Sul.

Ainda na tônica da caracterização do sistema público de financiamento de Longo Prazo, identificamos a real funcionalidade do sistema público nacional para fomentar a exportação dos serviços de engenharia e construção civil para o arriscado mercado sul-americano. As operações das linhas do BNDES-Exim (na linha pós-embarque mais especificamente) utilizam o PROEX-Equalização e o CCR como mecanismos de redução de custos de crédito e de garantias. Ou seja, se trata de um sistema público de financiamento que interconecta diferentes linhas, mecanismos e estratégias que procuram minimizar os riscos aos recursos financiadores públicos. É, dessa forma, um sistema fortemente defensivo, quando se pensa em termos de políticas públicas correlacionadas com iniciativas de integração regional; e técnico e responsável, quando

---

<sup>31</sup> Créditos direcionados são recursos bancários de origem fiscal ou parafiscal que recebem, por parte do governo, algum direcionamento alocativo. Direcionamento este que respeita as prioridades definidas pelas políticas de governo em políticas industriais e comerciais específicas. O BNDES, no caso, administra o FAT - fundo de amparo ao trabalhador -; os recursos do FAT são de origem parafiscal (arrecadação de impostos) e são direcionados para as atividades financiadoras do BNDES. Sua função é promover o desenvolvimento e o emprego. No que se refere ao crédito direcionado proveniente do sistema bancário, o governo atrai poupança privada através de mecanismos de seguros de créditos ou por equalização de taxas de juros. Dessa forma, o negócio de seguro de crédito do financiamento das exportações representa parte da atividade de direcionamento de crédito brasileira. A criação do FGPC, relatada logo acima, foi o marco institucional inicial criado pelo governo para regularizar tal atividade e, por sua vez, promover uma maior competitividade no setor de seguros de crédito. Para uma visão crítica sobre o crédito direcionado veja Arida 2005 “*Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econômica*”.

se trata de políticas públicas nacionais de financiamento das exportações. Esse entendimento é central para o debate acerca da importância da CAF para as preferências financeiras regionais do governo Lula; será parte do tema do capítulo quatro.

As grandes empresas brasileiras, as conhecidas multinacionais brasileiras, possuem acesso privilegiado aos mecanismos públicos de financiamento, em especial as linhas do BNDES; ademais de poderem recorrer aos recursos privados referentes aos mecanismos ACC/ACE. Segundo os estudos de Blumenschein e Leon (2002, pp.177-178), o que explica parte desta segmentação no que se refere ao acesso privilegiado das grandes companhias aos recursos públicos de financiamento pode ser esclarecido pelos seguintes fatores: as grandes empresas oferecem menores riscos aos créditos públicos, o que as tornam, com o passar do tempo, clientes preferenciais; a falta de informações e transparências fiscais que caracterizam a maioria das pequenas empresas gera dificuldades para que o fundo de aval (FGPC) e a Seguradora Brasileira de Créditos às Exportações (SBCE) averiguarem os reais parâmetros do custo de créditos para as mesmas. Como resultado, não se atinge no Brasil a significativa parcela das pequenas e médias empresas que poderiam, possivelmente, estarem atreladas ao modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

Para as nossas análises, é suficiente interpretar que as características inerentes do sistema de financiamento brasileiro privilegiam as grandes empresas por oferecerem maiores garantias e menores riscos; fato que especializou o BNDES nas atividades de empréstimos para estas companhias no arriscado mercado sul-americano. Dessa forma, procuramos demonstrar a relação do BNDES com as grandes empresas, com o espaço Sul-americano e com o setor exportador de serviços de engenharia e construção civil. Portanto, não se tratou aqui de apresentar conclusões, mas de explicitar os elementos essenciais do diagnóstico e dos desafios que compõem a elucidação da análise da formulação e da implementação da política externa que se estuda. Isso para, em seguida, formular as principais conclusões, análises e levantamentos acerca dos limites e possibilidades da articulação BNDES e PEB, assim como a elucidação do que foi implementado em vista do que foi formulado, definindo a trajetória da análise que se mira realizar nos próximos capítulos.

O modelo de gestão de risco adotado pelo BNDES, nas suas relações diretas e indiretas com os tomadores dos seus recursos, estabelece uma condição importante referente à concentração dos créditos para as grandes empresas: a questão da gestão do risco como fator preponderante para a definição da política pública. O BNDES nas

iniciativas referentes à integração regional passa pela gestão e mitigação dos riscos oferecidos aos seus recursos; a articulação com política internacional ocorrerá mediante a formação de um aparato adequado de redução dos riscos na esfera interna, revelado nas diversas instituições e mecanismos erguidos no Brasil para este fim. Na esfera externa poderemos verificar tal assunção nos esforços da diplomacia brasileira para resgatar o sistema CCR nas relações comerciais regional e as instituições tradicionais de integração.

O debate proposto até agora procurou definir esta lógica dentro dos contornos das novas estratégias de financiamento das exportações brasileiras, expondo os mecanismos e normativas do BNDES. O processo de articulação entre o BNDES e a PEB deve ser responsável, barato, lucrativo, transparente e de acordo com as inovações e renovações do CCR promovidos pelo BACEN e Ministério da Fazenda<sup>32</sup>. Tudo isso associado à lógica dos mecanismos e estratégias garantidoras dos empréstimos; a solidez das instituições que compõem o quadro da promoção comercial brasileira; o quadro financeiro brasileiro; os anseios de importantes setores produtivos destacados; e as responsabilidades para com os quadros fiscal e monetário nacional. No plano internacional seguem os esforços diplomáticos para o estabelecimento de mecanismos e garantias externas aos recursos do BNDES (CCR-Aladi); as associações e revigoramentos com tradicionais instituições regionais, como a CAF, Fonplata e a ALADI; e os esforços para o estabelecimento de um ambiente transparente e saudável para a execução de negócios.

## **5. A importância do setor exportador de serviços de engenharia e construção civil para países em desenvolvimento.**

---

<sup>32</sup> Para o BACEN, a mesma consideração pode ser revelada, ainda pensando nos ajustes financeiros levados a cabo pela atual administração federal, em aperfeiçoamentos dos mecanismos e ambientes de financiamentos. Esses aperfeiçoamentos, por sua vez, resultam em aumento da capacidade do governo em investir sem pressionar a carga tributária e sem comprometer as metas fiscais estabelecidas. Ver OCDE Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005, Editora FVG; e Plano Prurianual 2004-2007 Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Conclui-se que, também, a viabilidade dos empréstimos para os projetos de integração infra-estrutural da América do Sul está atrelada à melhora do cenário de garantias ao investimento, como já exaustivamente revelado. Todos os financiamentos e empréstimos devem ser feitos através de mecanismos de seguro e de garantias de créditos. O FGE é o mecanismo de seguro; o CCR o sistema de garantias que barateia o referido seguro. É por este caminho, estruturado por sólidas instituições de fomento as exportações (COFIG, SBCE, IRB, CAMEX, BACEN e BNDES), que passa a política externa brasileira e a projeção internacional do Brasil articuladas com o BNDES.

Para fechar parte deste argumento cabe uma breve análise da relevância do setor de exportação de engenharia e construção civil para os países em desenvolvimento; e sua relação com os mecanismos públicos de financiamento dentro das iniciativas de integração regional.

Segundo estudos de Sucupira (2003, p. 30), os produtos de alto valor agregado, como, por exemplo, os serviços de engenharia e construção civil, devem ser beneficiados por agências de créditos que lhes cubram financiamentos de longo prazo. Principalmente quando estes setores são originário de países com arquiteturas financeiras ineficientes, como é o caso da condição brasileira. As imperfeições que marcam o sistema financeiro brasileiro em particular, e dos países da América do Sul em geral, impactam negativamente no aparelhamento de instituições de crédito privadas para financiar as exportações (Idem).

No ano de 2000, a UNCTAD promoveu debates no sentido de encontrar os meios necessários para a liberalização do setor de exportações de serviços de engenharia e construção civil; assim como levantar as discussões acerca da importância dos mesmos para as economias exportadoras emergentes. Entre 50% e 70% das oportunidades de negócio internacional para o setor de construção civil encontravam-se em países em desenvolvimento (UNCTAD, 2000; e Engineering News Record, 2004). As conclusões e recomendações da UNCTAD orientavam para que países em desenvolvimento devessem necessariamente empreender esforços no sentido de promover as exportações do setor, tanto na esfera local, quanto na arena multilateral das negociações comerciais internacionais. A idéia seria encontrar mecanismos adequados para o financiamento das exportações do setor, ampliando a captação em bases múltiplas, com a associação de suas agências de créditos das exportações junto de outras agências e corporações internacionais. Além de definir arranjos de liberalização no nível sub-regional de forma a se instituir um nível inicial de integração e liberalização do setor para um patamar mais amplo, concentrando, no médio prazo, esforços no nível regional.

A visão da UNCTAD acerca da pertinência desse setor para o desenvolvimento do país está descrita na caracterização de que o mesmo serve como um barômetro para identificar a saúde da economia de um país e a sua correlação com as flutuações cíclicas da economia. Ou seja, subentende-se que as companhias deixem de investir em construção e ou exportação dos serviços relacionados a esse setor quando os momentos econômicos de estagnação estão presentes. O contrário ocorre quando a economia começa a crescer e os governos passam a investir no setor de forma a estimular a



economia ainda mais. O caminho, portanto, sugerido pela UNCTAD para que o setor beneficie as economias em desenvolvimento resultam das estratégias, regulamentações e liberalizações desse negócio.

Duas questões afetam os países em desenvolvimento no esforço para implementarem suas opções e estratégias políticas definidoras da inserção internacional desse setor de suas economias: a primeira refere-se aos aspectos inerentes da questão bancária e financeira de suas economias, que já foi debatida por esta pesquisa; a segunda vem da integração regional como uma via possível de implementação desta ação.

Respectivamente temos as orientações da UNCTAD:

*Regional integration. This may be an option for building national capacities and niches of specialization. Sub-regional integration agreements among developing countries could adopt provisions for the mutual recognition of diplomats and the free movement of professionals, as well as the liberalization of government procurement practices within the free trade area or customs union. This would be one element in the greater integration of services into such arrangement among developing countries as a means of enabling their firms to build up competitive strengths to compete on world markets (Unctad 2000).*

O tema da integração regional, discutido nos marcos multilaterais como o da UNCTAD, salientou a pertinência da articulação da liberalização do setor via as diversas iniciativas integradoras. Uma interpretação possível para a análise desta política externa é que a mesma corresponde com as perspectivas entre o tema do desenvolvimento, integração regional, comércio de serviços de engenharia e construção civil e os modelos de participação e exposição financeira.

#### **Item 6. Quadro conclusivo do Capítulo:**

A liberalização do setor bancário nacional; as reformas estruturais implementadas a partir da década de noventa; o fim do inflacionismo brasileiro com o estabelecimento do Plano Real; a diversificação da pauta exportadora brasileira; as leis de responsabilidade fiscal (que não foram debatidas neste texto, mas que se subteme sua pertinência); a evolução do quadro produtivo nacional sempre à frente da evolução do

quadro financeiro; e as crises financeiras nacionais e internacionais são elementos que ajudam a compreender o cenário financeiro nacional erguido na década de noventa e aprofundado nos anos 2000. Assim como colaboram com a explicação de parte da configuração das estratégias de financiamento das exportações brasileiras de produtos de alto valor agregado, o papel do BNDES nesta tarefa e a posição privilegiada das grandes empresas no acesso aos recursos públicos e privados para financiamento das suas exportações.

A estrutura pública brasileira de financiamento, além de prover recursos, atua parcialmente na oferta de garantias e seguros para os recursos de empréstimos destinados ao negócio do financiamento das exportações. Além de operações de crédito de longo prazo envolvendo grandes volumes de recursos, os atores públicos e privados (bancos comerciais, agências de crédito às exportações, seguradoras privadas e instituições financeiras multilaterais) se articulam em estruturas sofisticadas de financiamento; isso os permite mitigarem diversos tipos de riscos na atuação referente ao espaço sul-americano.

Tal fato confere ao Brasil uma condição extremamente sólida no quesito volume de recursos para financiamentos, mecanismos mitigadores de riscos e instrumentos seguradores de investimentos. Tal condição, quando comparada com o quadro geral dos demais países da América do Sul, denota a grande assimetria existente entre o Brasil e os demais países para o tema do financiamento do desenvolvimento da economia. As assimetrias que caracterizam o Brasil e os demais Estados do entorno geográfico, sempre tão caras às ações e projeções internacionais do Brasil a partir do espaço referido, também encontram o seu lugar nos temas e situações expostas neste capítulo. As próprias instâncias e instituições que participam da promoção comercial brasileira conferem substancial solidez ao financiamento público das exportações nacionais, assim como limites e possibilidades para a participação e exposição financeira em projetos destacados para a integração infra-estrutural.

O Brasil, portanto, segundo os especialistas citados ao longo do texto, apresenta uma estrutura de financiamento extremamente sólida e articulada pelo setor público, o que viabiliza o financiamento das exportações de longo prazo e os projetos de infra-estrutura física nacional e regional. A ação da diplomacia defronta-se com as condicionalidades impostas pelo sistema nacional de financiamento descrito neste capítulo, daí a morosidade e lentidão que caracteriza a liberação dos recursos e a reavaliação dos discursos da ação diplomática a serem delineadas no próximo capítulo.

Por outro lado, esse mesmo quadro estratégico erguido para reduzir os riscos e exposições das instituições públicas de financiamento das exportações brasileiras estabelece a condição possível para a articulação política entre o BNDES e a integração regional na América do Sul. Isso nos permite sugerir que a América do Sul, na agenda de prioridades da Política Externa Brasileira, é palco de orientações e interesses historicamente recentes, mas que tomou contornos mais significativos a partir do início dos anos noventa com o surgimento dos destacados mecanismos de fomento à internacionalização da economia brasileira. Isto ocorreu em simultâneo com os adensamentos das agendas dos interesses privados brasileiros na região, e com a evolução do quadro descrito neste capítulo.

Sugere-se que a prioridade da Política Externa Brasileira da era Lula para a região é um fenômeno nascido dentro do aparelho do Estado Brasileiro; não necessariamente exclusivo das concepções formuladas pela diplomacia. Como consequência, o modelo proposto de participação e exposição financeira pelo governo Lula segue uma lógica própria muitas vezes destoada das expectativas dos demais países sul-americanos. Os resultados, muitas vezes, são de sérias divergências com os países da região, haja vista que o conceito de liderança nas relações internacionais está associado à construção de instituições, regimes ou mecanismos de cooperação diversos proposto por um país líder, que apresenta tanto condições materiais quanto intelectuais para exercer tal função.

Portanto, não se tratou aqui de apresentar conclusões, mas de explicitar alguns dos elementos “infra-estruturais” que compõem parte do diagnóstico que deve enfrentar a Política Externa Brasileira, no âmbito do Estado nacional, para articular o BNDES na sua agenda e ação internacional. Dessa forma, angariamos subsídios para formularmos as principais conclusões do trabalho de análise de política externa proposto. Trabalho este que comparte da premissa de que a análise da política externa de um país deve levar em conta as questões de ordem interna do Estado, assim como a estrutura da história para se proceder a uma análise de política internacional eficiente.

## **ANEXOS DO CAPÍTULO DOIS.**

### **Quadro texto um: O funcionamento das linhas de crédito às exportações.**

*“O financiamento à comercialização (pós-embarque) pode ser ao vendedor (supplier credit) ou a comprador (buyer credit). Em uma operação de supplier credit, a empresa vende a prazo ao importador e leva os títulos decorrentes a uma instituição financeira que os desconta e fique com os créditos vincendos da operação. Em uma operação buyer credit, o financiamento ocorre diretamente por um contrato de financiamento entre a agência de crédito à exportação e o importador”.*

*“O financiamento à produção fornece recursos em prazos adequados ao ciclo de produção da empresa que irá exportar. É representado por capital de giro que o exportador irá utilizar na compra de matéria-prima e mão-de-obra para a produção dos bens a serem exportados. O financiamento à comercialização permite que a empresa financie seu importador e receba os recursos antecipadamente. A empresa poderá competir internacionalmente com prazos de pagamento mais longos sem onerar sua estrutura financeira. Uma mesma operação pode contar com os dois tipos de financiamento. Financia-se a produção, na fase pré-embarque, e depois se descontam as cambiais geradas pela venda do bem a prazo ao importador”.*

Fonte: “BNDES-Exim, 15 anos de apoio as exportações brasileiras”. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol.12. N.24, DEZ 2005.

### **Quadro texto dois: o sistema CCR-Aladi**

O funcionamento da CCR: O CCR é uma câmara de compensação de crédito e débitos dos países da ALADI (Associação Latino Americana de Integração) mais a República Dominicana. A cada quatro meses, os bancos centrais dos países integrantes fazem um acerto de contas através de um fundo de compensação. Caso alguma empresa deixe de fazer um pagamento, o BC desse país acerta o débito. Na prática, o CCR funciona como um seguro dos pagamentos referentes às transações comerciais ou investimentos diretos de um país no outro (investimentos em exportações de serviços de infra-estrutura, por exemplo).

Passam pelo sistema apenas operações comerciais ou diretamente vinculadas a operações comerciais, como os juros por financiamentos ao comércio e as despesas e comissões bancárias.

O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR – da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI – foi firmado em 25/08/1982 pelos países

integrantes da ALADI e pela República Dominicana. Participam do Convênio os BCs da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Este convênio substituiu, sem solução de continuidade, o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), celebrado em 22/09/1965.

O Convênio de Pagamentos foi concebido, originalmente, com a finalidade de iniciar *“uma formal cooperação multilateral entre os bancos (centrais) da região para se chegar a etapas sucessivas referentes à integração financeira e monetária mediante a formação de organismos financeiros que estabeleçam uma cooperação mais avançada”* (conforme <http://www.aladi.org/>).

A outra faceta do Convênio de créditos recíprocos e que ele, além de garantir pagamentos referentes ao comércio de mercadorias, articula a garantia dos investimentos recebidos por um país a partir do seu próprio banco central. Exemplo: o país receptor de um empréstimo referente ao financiamento do BNDES para operações de importações brasileiras (buyer's credit) deverá oferecer, via seu BC, garantias asseguradas em moeda local para riscos relativos aos recursos \_\_ sejam estes riscos políticos ou comerciais \_\_ . Em outras palavras, o risco dos empréstimos recebidos por um país deve ser necessariamente coberto pelo banco central do país receptor dos empréstimos e dos investimentos. A questão da moeda local é devido aos objetivos de se evitar qualquer risco cambial decorrente de mudanças repentinas no cenário econômico financeiro internacional (crises financeiras). Não está excluída a participação do dólar no sistema; o fato que interessa para a política comercial brasileira é a possibilidade da transação ser efetuada em moeda local. O sistema de garantias de créditos recíprocos conta com um histórico favorável por ser declarado um sistema que presenciou poucos casos de default na sua longa existência (ver histórico de defaults do CCR em [www.bcb.gov](http://www.bcb.gov)). Com o CCR, os Bancos Centrais dos países latino-americanos permitem que se façam negócios sem usar moeda estrangeira, e cada exportador recebe em moeda de seu país de origem. Com o mecanismo, os Bancos Centrais assumem o custo caso algum país beneficiado deixe de fazer a compensação do câmbio.

Os objetivos básicos do Convênio são: estimular as relações financeiras entre os países da região; facilitar a expansão do comércio recíproco; e sistematizar as consultas mútuas em matérias monetárias, cambiais e de pagamentos.

Adicionalmente, o Convênio destaca que o estabelecimento do mecanismo multilateral de compensação de pagamentos persegue, entre outros, os seguintes propósitos:

- 1) facilitar a canalização dos pagamentos e intensificar as relações econômicas entre seus respectivos países;
- 2) reduzir os fluxos internacionais de divisas entre os participantes e;
- 3) estimular as relações entre as instituições financeiras da região;

A estrutura de funcionamento do sistema faz com que os bancos centrais assumam dois tipos de riscos: *No âmbito externo*, os bancos centrais detentores de mais créditos do que débitos no CCR assumem o risco de seus congêneres não efetuarem o pagamento quadrimestral. Em outras palavras, os bancos centrais credores assumem o **risco país** inerente a seus congêneres devedores. *No âmbito interno*, os bancos centrais participantes do CCR devem honrar os pagamentos internacionais das operações cursadas, mesmo que suas instituições financeiras autorizadas não lhes paguem; este é o denominado **risco bancário**.

Bens, mercadorias e serviços exportáveis recebem garantias dentro do sistema de pagamentos e créditos recíprocos.

### Quadro texto três: Disposições Básicas

<i><b>BNDES- exim</b></i>
Produtos e serviços elegíveis.
- Bens de capital;
- serviços associados aos bens exportados e sistemas turn key;
- produtos manufaturados em geral e alguns produtos intermediários.
<i>Produtos não elegíveis</i>
Não são apoiados pelo programa os seguintes itens: automóveis de passeio e commodities básicas com participação expressiva na pauta de exportação e/ou facilidade de financiamento através dos mecanismos privados (celulose, açúcar e álcool, grãos, suco de laranja e minérios, entre outros)
Modalidades.
- <i>Pré-embarque</i> : financiamento à produção, com vinculação a um embarque específico;

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Pré-embarque especial</i>: financiamento à produção, sem vinculação a embarques específicos, mas vinculado a um período pré-determinado de 12 meses para a efetivação da exportação programada;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Pós-embarque</i>: financiamento à comercialização dos bens no exterior, através de duas modalidades de crédito: <i>supplier's credit</i> que consiste no financiamento direto ao exportador através do desconto de títulos representativos de venda a prazo e <i>buyer's credit</i>, que consiste no financiamento ao importador de produtos brasileiros seja diretamente ou através de repasses a instituições financeiras credenciadas.</li> </ul>
<p>Participação máxima do BNDES – até 100% sobre o valor da exportação. Na modalidade Pré-embarque especial, a base para efeito do cálculo do valor financiável será o valor das exportações dos últimos 12 meses.</p>
<p>Prazos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Pré-embarque</i>: até 30 meses, de acordo com o ciclo de produção, incluído o período de carência;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Pré-embarque especial</i>: 24 meses, em média, para a parcela de exportação performada, ou seja, correspondente ao cumprimento da performance preestabelecida, podendo alcançar, no máximo, 30 meses. Nas exportações não performadas o prazo se reduz para 12 meses;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Pós-embarque</i>: de 181 dias até 12 anos.</li> </ul>
<p>Encargos das operação</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Custo financeiro</i>: variação cambial acrescida de LIBOR</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Spread básico</i>: de 1,0% ao ano, para as operações realizadas por agente financeiro garantidor, isto é, aquele que assume o risco da operação e de 2,0% para as realizadas por instituição financeira mandatária, a qual responsável apenas pela administração e cobrança dos recursos, cabendo ao BNDES o risco da operação;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Spread do agente</i>: nas operações com instituição financeira garantidora o spread é negociado entre a instituição financeira credenciada e o cliente.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Outros encargos</i>: cobrados em função das características das operações.</li> </ul>



obs.: nos financiamentos concedidos dentro da modalidade pré-embarque especial, o risco da operação será sempre do agente financeiro e o seu custo será LIBOR acrescida de 1% ao ano e spread do agente. Para a parcela não performada das exportações, o custo da operação se eleva para LIBOR mais até 20% ao ano acrescido do spread do agente.

Fonte: BNDES. Elaboração: CNI. Extraído do trabalho de Iglesias e Veiga “Aspectos estratégicos da política comercial brasileira” 2000.

### Quadro Histórico das Agências de Financiamento as Exportações

Primeira Onda	Segunda Onda	Terceira Onda	Quarta Onda	Quinta Onda	Sexta Onda
1906-1930	1930-1945	1950-1969	1970s	1980s	1990s
Recuperação Econômica pós I Guerra Mundial	(i) Recuperação Economia pós Grande Depressão.	(i) Reconstrução Econômica pós II Guerra Mundial.	Promoção a competitividade e das empresas nacionais frente as estrangeiras.	(i) Apoio a políticas de desenvolvimento.	(i) Reconstrução Econômica.
	(ii) Financiamento de atividades com objetivos geoestratégicos (Ex.: Indústria de borracha no Brasil e Rodovia Burma-China. (US Exim Bank))	(ii) Fortalecimento do Balanço de Pagamentos e expansão econômica de países em desenvolvimento.		(ii) Entidades mais autônomas e verticalização do financiamento, seguros e garantia a exportação.	<a href="#">(ii) Reforma de agências de financiamento a exportação, com parcerias com entidades estrangeiras.</a>
				(iii) Crise das agências de financiamento a exportação dos países da OCDE por causa da crise financeira em países em desenvolvimento.	<a href="#">(iii) Formação de entidades de financiamento a exportação regionais.</a>

## Quadro texto quatro: Seguro de crédito para as exportações

### ***Seguro de Crédito para as exportações no Brasil.***

#### ***Agente segurador***

*-Seguradora Brasileira de crédito às exportações (SBCE) – empresa de capital privado constituída através da sociedade entre a COFACE, empresa francesa especializada na prestação deste serviço, e cinco seguradoras brasileiras;*

*- O Fundo de Garantia às Exportações (FGE) foi criado para prover recursos para garantir a cobertura dos riscos de responsabilidade da União.*

*- **Objetivo:** Garantir o recebimento do valor das exportações a crédito, caso ocorra atraso de pagamento, pelo importador ou pelo país, por prazo igual ou superior a 180 dias.*

***Beneficiários: Empresas exportadoras de bens e as instituições financeiras.***

***Produtos Beneficiados:*** *Todos os produtos a serem exportados, sejam eles industrializados ou básicos.*

***Tipos de Riscos Cobertos:*** *Comerciais – insolvência do importador de bens e serviços ou atraso no pagamento da dívida; Políticos e extraordinário – guerras, revoluções, embargos de importação e exportação, restrições à transferências de divisas eventos da natureza.*

***Responsabilidade pelos Riscos-Comerciais - SBCE, com prazo de pagamento de até 2 anos; FGE, nas operações que ultrapassarem este prazo; Políticos e extraordinários - FGE, independente do prazo da operação de crédito.***

***Modalidade Operacional:*** *Os riscos cobertos adotam o princípio da globalidade, ou seja, garante o risco do conjunto das exportações da empresa e não apenas de operações isoladas.*

***Percentual de cobertura:*** *Risco comercial - 85% do valor da operação; Riscos político e extraordinário - 90% do valor da operação.*

***Montante das Exportações Seguradas:*** *Competirá à empresa exportadora selecionar e indicar à SBCE qual o montante de crédito e os clientes efetivos e potenciais que integrarão o conjunto das exportações previstas para o período seguinte de 1 ano, e que poderão ser garantidas pelo seguro. Cada proposta será analisada pela SBCE de*

*acordo com suas características e peculiaridades, para o estabelecimento de limite de crédito individuais para cada importador.*

**Custo de Seguro de Crédito:** *Definido pela SBCE, com base nos dados e informações fornecidos pela empresa exportadora, cobrindo o montante aprovado e respectivos clientes indicados. O custo do seguro fixado incidirá sobre o montante aprovado e previsto de exportações, mas, caso estas não se concretizem, não haverá devolução do prêmio (custo) do seguro pago pela empresa exportadora a SBCE. Prazo para Recebimento de Sinistro: A empresa exportadora receberá o pagamento do valor integral da cobertura do seguro 150 dias após a data de comunicação da inadimplência do importador. Caso já tenham decorridos 30 dias da data de vencimento do título cambial e o exportador entenda que haverá dificuldades em sua liquidação pelo importador, ele deve informar este fato ao SBCE, para fins de agilizar o pagamento do seguro.*

Fonte: SBCE. Elaboração: CNI. Extraído do trabalho de Iglesia e Veiga 2000 “Aspectos estratégicos da política comercial brasileira” (p.75).

#### **Quadro texto cinco**

## **ANEXO II**

### **Glossário de termos referentes aos financiamentos do BNDES**

**BNDES AUTOMÁTICO:** Financiamentos de até R\$ 10 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado, por meio de instituições financeiras credenciadas.

**BNDES EXIM:** Financiamentos à exportação de bens e serviços: i) Pré-embarque: financia a produção de bens a serem exportados; ii) Pós-embarque: financia a comercialização de bens e serviços no exterior, através de refinanciamento ao exportador, ou através de buyer's credit.

**BNDESPAR:** Subscrição de valores mobiliários de empresas de capital aberto, em emissão privada ou pública, ou de empresas com perspectiva de abertura de capital a curto ou médio prazo, em emissão privada.

**FINAME:** Financiamentos, sem limite de valor, para aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, por meio de instituições financeiras credenciadas.

**FINEM:** Financiamentos de valor superior a R\$ 10 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado, realizados diretamente com o BNDES ou através das instituições financeiras credenciadas.

**FMM:** Financiamento a estaleiros brasileiros para a construção e reparo de navios; a empresas nacionais de navegação para a encomenda de embarcações e equipamentos, reparos e jumborização (técnica de ampliação de navios - corte transversal vertical do navio, para inserção de um trecho de casco) junto a construtores navais brasileiros; e à Marinha do Brasil.

A tramitação de operações obedece a quatro fases:

**CONSULTA:** apresentação do pedido de financiamento ao BNDES, contendo as informações básicas sobre o projeto e a empresa.

**ENQUADRAMENTO E ANÁLISE:** pré-avaliação da viabilidade do projeto e de sua adequação às políticas operacionais, e encaminhamento do projeto para análise econômico-financeira pela área responsável.

**APROVAÇÃO E CONTRATAÇÃO:** Aprovação pela Diretoria do BNDES do relatório de análise contendo recomendação de financiamento ao projeto, e sua contratação.

**DESEMBOLSO:** liberação dos recursos do financiamento, que deve acompanhar a execução física e financeira do empreendimento.

**TJLP:** Taxa de Juros de Longo Prazo, fixada trimestralmente pelo Conselho Monetário Nacional, e calculada pela soma de: i) meta de inflação para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, ii) prêmio de risco.

#### **Quadro texto seis: resolução 44 da CAMEX.**

Essa medida reduziu a cumulatividade de custos de garantia que estava prejudicando a competitividade das exportações brasileiras para os países da ALADI e deu maior transparência ao conceito do Seguro de Crédito com CCR; Ficou estabelecido que todas as exportações financiadas pelo PROEX ou BNDES garantidas pelo CCR, serão classificadas, para efeito de seguro de crédito, como operações do grupo de risco 1, pagando prêmio correspondente ao prazo de financiamento dessas operações; Essa decisão teve por fundamento que a garantia efetiva é a autorização de curso no CCR, dada pelo Banco Central do país importador e que o Seguro de Crédito estaria cobrindo um risco residual, de uma possível inadimplência de uma compensação quadrimestral no CCR; A própria Resolução CMN 2.575, de 17.12.1998, iguala o aval de banco de 1ª linha com o aval de CCR, nas garantias admitidas para os financiamentos de exportações; O modelo que estava vigente era de manter a classificação original dos países nos grupos de risco de 1 a 7 (do menor para o maior) e dar um desconto de 80% no prêmio, conforme tabela das operações só com Seguro de Crédito; Corrigiu-se, assim, a distorção na avaliação de risco individual, por país do CCR, já que os pagamentos são feitos através de compensações multilaterais. **Resolução CAMEX nº 44**, de 23 de dezembro de 2003.

**Tabela: Histórico do uso do CCR.**

ESTADÍSTICA HISTÓRICA DEL USO DEL CONVENIO						
Millones de dólares						
Años	Transferencias Anticipadas (1)	Divisas Transferidas (2)	Operaciones Canalizadas (3)	% (2/3)	Importaciones Intrarregionales (4)	% (3/4)
1966	0,0	31,4	106,4	29,5	985,0	10,8
1967	0,0	93,8	332,8	28,2	1.008,0	33,0
1968	0,0	129,5	392,1	33,0	1.062,0	36,9
1969	0,0	81,0	481,8	16,8	1.301,0	37,0
1970	15,0	109,6	560,5	19,5	1.354,0	41,4
1971	24,2	136,2	695,2	19,6	1.485,0	46,8
1972	8,7	188,6	979,2	19,3	1.664,0	58,8
1973	10,2	281,3	1.398,4	20,1	2.312,0	60,5
1974	77,7	387,3	2.275,9	17,0	3.930,0	57,9
1975	53,1	661,9	2.384,7	27,8	4.006,0	59,5
1976	105,4	652,3	2.922,9	22,3	4.711,0	62,0
1977	170,1	887,3	3.936,0	22,5	5.962,0	66,0
1978	55,7	1.134,9	4.456,7	25,5	5.939,0	75,0
1979	300,0	1.629,6	6.420,7	25,4	8.671,0	74,0
1980	681,9	2.020,5	8.642,6	23,4	10.529,0	82,1
1981	868,9	2.553,6	9.331,4	27,4	12.199,0	76,5
1982	632,9	2.244,8	7.769,7	28,9	10.620,0	73,2
1983	309,2	1.809,0	6.470,5	28,0	7.698,0	84,1
1984	155,0	2.051,8	6.775,9	30,3	8.543,0	79,3
1985	61,7	1.498,8	6.725,8	22,3	7.533,0	89,3
1986	13,7	1.066,3	6.672,6	16,0	7.674,0	87,0
1987	65,5	1.269,2	7.491,8	16,9	8.496,0	88,2
1988	61,0	1.458,0	8.752,6	16,7	9.914,0	88,3
1989	162,0	2.512,6	10.136,9	24,8	11.147,0	90,9
1990	472,4	3.469,0	10.019,6	34,6	12.691,8	78,9
1991	768,8	2.866,1	11.610,5	24,7	16.036,0	72,4
1992	2.346,9	3.845,3	13.772,2	27,9	20.614,5	66,8
1993	3.293,1	3.823,6	13.175,8	29,0	23.538,9	56,0
1994	3.473,4	3.836,5	11.721,1	32,7	29.322,2	40,0
1995	5.698,1	6.096,5	14.020,2	43,5	35.631,6	39,3
1996	3.887,0	4.176,8	9.621,3	43,4	40.271,2	23,9
1997	3.579,3	3.756,3	7.864,2	47,8	46.979,0	16,7
1998	2.503,1	2.655,0	5.570,2	47,7	45.733,0	12,2
1999	1.735,1	1.923,5	3.930,5	48,9	37.989,5	10,3
2000	1.541,5	1.661,4	3.265,9	50,9	47.157,3	6,9
2001	730,6	840,7	1.472,8	57,1	45.818,4	3,2
2002	523,6	660,2	917,9	71,9	40.157,0	2,3
2003	406,6	528,3	702,3	75,2	44.882,9	1,6
2004	1.912,7	2.233,4	2.402,0	93,0	61.374,0	3,9
2005	3.409,8	3.917,1	4.106,5	95,4	77.702,1	5,3
2006	5.361,1	6.013,7	6.233,8	96,5	96.087,4	6,5
<b>TOTALES</b>	<b>45.475,1</b>	<b>77.192,5</b>	<b>226.520,2</b>	<b>34,1</b>	<b>860.729,8</b>	<b>26,3</b>

1. Se entiende por Divisas Transferidas, la sumatoria de los saldos multilaterales de la compensación, más/menos los resultados de los ajustes derivados de la operación de arreglos bilaterales y las transferencias anticipadas.
2. Se entiende por Operaciones Canalizadas aquellas que realmente se cursaron por el Convenio, es decir, la sumatoria del total global de los débitos del conjunto de países, más/menos los resultados de los ajustes derivados de la operación de arreglos bilaterales y las transferencias anticipadas.
3. A partir del año 1998 las cifras de importaciones intrarregionales contienen datos de las importaciones de y desde la República Dominicana. Las cifras de importaciones del año 2006 son estimadas.

Fonte: ALADI.

### Quadro texto sete

LEI Nº 10.844, DE 4 DE MARÇO DE 2004.

Dispõe sobre os créditos do Banco Central do Brasil contra instituição financeira credenciada a operar no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR, e dá outras providências.

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 142, de 2003, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, José Sarney, Presidente da Mesa do Congresso Nacional, para os efeitos do disposto no art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, combinado com o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os créditos do Banco Central do Brasil contra instituição financeira credenciada a operar no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR e relativos a operações de importação de procedência de países da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI e da República Dominicana não serão alcançados pela decretação de intervenção na instituição financeira credenciada, declaração de sua liquidação extrajudicial ou falência.

Parágrafo único. Os valores dos instrumentos de pagamento emitidos ou garantidos, relativos a operações de importação referidas no caput, não integrarão a massa falida nem terão seu pagamento obstado pela suspensão da fluência do prazo das obrigações da instituição sob intervenção.

**CAPÍTULO TRÊS: A EVOLUÇÃO DA ARTICULAÇÃO ENTRE A PEB E O  
BNDES NA AMÉRICA DO SUL.**



## **Item 1. Apresentação dos argumentos centrais:**

Esta fase da pesquisa tem por objetivo destacar os caminhos, as possibilidades e os limites da articulação BNDES-PEB na América do Sul; além dos esforços da diplomacia do governo Lula que deram ensejo para os contornos gerais do modelo de participação e exposição financeira regional do Brasil. Partiremos da perspectiva da trajetória e da formulação da ação internacional da diplomacia do governo, assim como da análise da evolução dos esforços da mesma, para concretizar os dois objetivos principais destacados. Procuraremos, também, entender a modelagem dos objetivos, perspectivas e propostas do governo brasileiro para a temática financeira regional articulando, para este fim, os temas da PEB e das políticas públicas de financiamento<sup>1</sup>.

Foram identificadas duas questões centrais para serem debatidas nesta fase da análise: os esforços da diplomacia na busca de garantias oferecidas pelo sistema CCR-Aladi aos investimentos brasileiros realizados na América do Sul; e as negociações e esforços em torno das iniciativas de reestruturação das tradicionais instituições regionais de créditos como a Corporação Andina de Fomento (CAF), a ALADI e outras. Ambas as questões formam parte da explicação para o modelo de participação e exposição financeira regional do país.

Quanto ao conjunto dos limites e possibilidades para a articulação referida, assumimos que este se define pelas condições “infra-estruturais” internas do aparelho do Estado brasileiro para o tema do financiamento público discutidas no capítulo anterior. Por sua vez, tais condições também contribuem de forma bastante destacada na modelagem da proposta financeira brasileira na América do Sul; assim como nos impactos diretos que determinam os limites e possibilidades para a articulação BNDES-PEB.

Quando nos referirmos, portanto, ao modelo de participação e exposição financeira brasileira na América do Sul, estaremos tendo em conta a seguinte

---

<sup>1</sup> Como um dos objetivos principais do capítulo é entender os esforços para a estruturação dos instrumentos que garantem os créditos do BNDES na América do Sul, procuramos dar conta de estudar os países considerados de risco financeiro: países que não apresentam parâmetros seguros e previsíveis que minimizem os riscos aos créditos do BNDES expostos em seus territórios. Com este objetivo, procuramos integrar a análise dos cenários e evoluções destacados; os apoios e os pesos de cada Estado; e as intensidades das relações bilaterais entre o Brasil e cada país. Desta forma, o leitor que porventura perceber a ausência de um tratamento específico dado ao Chile neste texto deverá estar ciente de que se trata de um país com grau de investimento positivo no cenário internacional; fato que viabiliza os investimentos do Brasil neste Estado, com ou sem os recursos do BNDES, de forma rápida e dinâmica. Por este motivo não trabalhamos o Chile, por ser um país que destoa dos demais quando levados em conta as questões e embates considerados nesta fase da tese.

caracterização: é um modelo sustentado por uma política industrial e de desenvolvimento a partir da melhoria dos recursos institucionais e políticos que privilegiam um ambiente de negócios saudáveis com instituições fortes e aparatos regulatórios previsíveis do ponto de vista financeiro; está pautado pela provisão de infra-estrutura apropriada e transparente para o tema financeiro estabelecida por uma cooperação entre governos e agências regionais e públicas de crédito; e é uma estratégia financeira fortemente defensiva. Minimizar danos ou possibilidades de danos tem sido a tônica das ações externas do país nesse campo. Demonstrar esse quadro, com base nos esforços da diplomacia e da evolução da mesma, é o objetivo que destaca o fio condutor para o entendimento deste capítulo.

Como sugerem os resultados alcançados no capítulo anterior, os aspectos mais específicos que caracterizam a condição “infra-estrutural” nacional para a área financeira são definidos da seguinte maneira: pela busca de provisão de informação sobre possibilidades de investimentos; pelos acertos, no plano brasileiro, quanto às estratégias de captação dos recursos do BNDES para os investimentos nacionais na América do Sul; pelas disponibilidades de financiamento; e pela provisão de seguros e garantias mútuos a partir de uma perspectiva cooperativa regional governamental.

Os resultados do capítulo precedente permitiram, também, a identificação de que boa parte do sucesso para a caracterização e concretização dos investimentos brasileiros na América do Sul depende da estratégia eficiente da diplomacia. Os acertos quanto aos acordos de reciprocidade e proteção ao investimento externo brasileiro são especialmente importantes para a concretização dos investimentos nacionais fomentados pelos recursos do BNDES. Assim, a definição mais precisa das diferentes relações bilaterais que se processam entre o Brasil e os países destacados estão orientadas pelos referidos acertos. A importância econômica específica que cada Estado traduz para os interesses comerciais dos setores econômicos do Brasil também dita a orientação das relações bilaterais para o tema financeiro debatido; os números do capítulo seguinte procurarão qualificar esta afirmação.

No geral, o capítulo parte da percepção, a partir da revisão bibliográfica do capítulo dois, que a problemática da falta de acesso para o financiamento do desenvolvimento dos países da região, incluindo também o Brasil, forma o horizonte da temática, das discussões e das preocupações dos líderes diplomáticos regionais. Os vários momentos dos relacionamentos diplomáticos e políticos regionais, com os diversos cenários que caracterizam as aproximações e distanciamentos políticos, estão

circunscritos por essa condição regional quanto ao acesso restrito aos créditos. Nesse sentido, serão abordadas as temáticas formuladas para a referida política externa da pesquisa; além da caracterização dos cenários de embates e apoios políticos que foram definidos e redefinidos pela evolução da articulação PEB-BNDES em destaque. O fio condutor do texto é, por sua vez, o conjunto de fatores, formulações e projeções da articulação da política externa do Brasil com o BNDES. A análise dos resultados concretos, ou seja, as implementações efetivas das iniciativas, serão demonstradas no capítulo seguinte.

Sugere-se, também, para título de análise, que os componentes soberanos, autônomos, independentes e universais resguardados pela PEB discutidos no capítulo um poderão, possivelmente, serem entendidos tendo-se em conta os seguintes elementos: a morosidade na liberação dos recursos do banco; a robustez do BNDES no que confere as avaliações de riscos aos seus recursos; a lógica privada de atuação financeira e defensiva praticada pelas entidades brasileiras e públicas de financiamento; a definição mais clara de que os recursos são liberados quando atendem também aos interesses de empresas brasileiras atuantes na região; e os acertos, em planificação no plano nacional, de como seriam alocados os recursos do BNDES para os referidos investimentos nos países. Todos estes elementos, como atestam as nossas hipóteses, definem os limites e as possibilidades para a ação financeira da diplomacia na região e, como tal, representam parte dos elementos da política industrial do Brasil.

Quando objetivamos integrar as variáveis históricas gerais da PEB ao tema desta pesquisa (temas financeiros), temos por meta qualificar a tese de que as mesmas traduzem, para o plano externo, as possibilidades e condicionantes estruturadas no plano interno do aparelho estatal brasileiro. Em outras palavras, a política externa do Brasil e as suas variáveis representam a tradução internacional dos elementos internos do aparelho estatal brasileiro; elementos estes que definem os objetivos políticos e econômicos nacionais da atual política industrial do Brasil. O sentido da política externa examinada nos anos de 2003 e 2007 é composto de duas variáveis: ampliar e estruturar alianças, fazendo, para isso, concessões e acenando para certas vantagens econômicas a partir de possíveis alinhamentos às propostas brasileiras; e estratégicas econômicas, solidificando uma região como base consumidora de produtos de alto valor agregado da economia brasileira, fato que adensa os limites e considerações para a tomada de decisões da ação internacional do governo Lula.

Contudo, entendemos que o Brasil não exerce uma liderança material na condução das iniciativas de integração regional. O entendimento possível para esse fato está na reticência em evitar obrigações e responsabilidades que impliquem em custos e vulnerabilidades para os objetivos políticos e econômicos nacionais (o próprio banco do sul seria um dos exemplos emblemáticos nesse sentido). O tom dado para a prioridade da integração regional tornou-se cada vez mais pragmático conforme os resultados e os custos decorrentes do processo foram percebidos pela ação internacional do governo Lula. Para os países da América do Sul, o Brasil abandonava gradativamente uma possível posição de um *regional paymaster* que conduzisse o processo integrador.

Por esses motivos, nossa hipótese é que as propostas, decisões, formulações e modelos da PEB nesse período responderam de imediato à dinâmica econômica e política interna da conjuntura nacional. Os principais representantes da diplomacia brasileira \_ Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia \_, salientaram, no prelúdio da era Lula, um discurso politizado no que diz respeito aos aspectos da articulação do BNDES na região dentro dos parâmetros da Política Externa nacional. O transcorrer da evolução destacada nos mostrará, porém, uma gradativa redefinição e reorientação desse discurso para um viés mais responsável, técnico e pragmático. Para isso, o texto procurará demonstrar a dissonância entre as ações e expectativas da diplomacia brasileira e a lógica da instituição pública de financiamento que fora inserida na dinâmica regional; os impactos dessa dissonância na conformação das relações diplomáticas bilaterais; a redefinição dos apoios regionais aos projetos e expectativas das propostas do governo brasileiro para a integração regional; e o surgimento de alternativas e modelagens financeiras que se demonstraram ofensivas e críticas às propostas do governo Lula.

A outra hipótese é que a participação e exposição financeira do Brasil, tendo o BNDES como o elemento central, não cruza com a linha ideológica que o discurso da prioridade conferida para a integração regional concentra em si. Trata-se, portanto, de entender que é uma estratégia de participação e exposição financeira brasileira na América do Sul. Portanto, o elemento cooperativo, não caracteriza a participação financeira nacional na América do Sul; fato que nega uma possível modelagem a partir de expectativas políticas. Isso não nega, em contrapartida, a importância dada para o avanço substancial com que o tema financeiro foi inserido nas análises da política externa brasileira e nos estudos dos seus objetivos; mas entendemos que ainda não é

possível que o país assuma posturas cooperativas em temáticas financeiras com os países do âmbito sul-americano<sup>2</sup>.

### **Item 1.1. Regionalismo em bases bilaterais: o MERCOSUL e o Bloco Andino na agenda financeira do Brasil.**

Os anúncios e promessas de investimentos brasileiros na região, através das linhas de crédito do BNDES, inseriram-se na prioridade conferida para a integração regional da PEB do governo Lula. Os anúncios de investimentos foram, inicialmente, inseridos nas tentativas de demonstrações de ações concretas que sinalizavam para o real comprometimento brasileiro com relação a sua liderança material na execução do processo de construção dos laços integradores.

Nos primeiros anos da política externa destacada (2003-2004), não foram salientadas críticas ao caráter de viés protagonista da PEB, tampouco ao modelo de cooperação, participação e exposição financeira que estava sendo desenhado pelo Brasil como proposta para os investimentos brasileiros na região. Segundo o próprio vice-presidente do BNDES na época, Darc Costa, o projeto brasileiro para a América do Sul não visava qualquer iniciativa protagonista por parte do Brasil<sup>3</sup>; “*visava sim criar um pólo coeso e forte na região de forma a contrapor a hegemonia americana*”<sup>4</sup>. Ou seja, pairava nas preocupações iniciais da ação internacional do governo Lula os avanços da influência norte-americana em vista dos tratados comerciais que se anunciavam com os países da América Central e do Pacto Andino.

Marco Aurélio Garcia, ainda debatendo o caráter protagonista da PEB, insistia que “*não somos um país hegemônista*”<sup>5</sup> no contexto dos primeiros movimentos da ação internacional brasileira na região. A meta era desvincular o governo Lula, a sua política externa e a apresentação do BNDES de uma possível interpretação distorcida que se assemelhasse a qualquer postura hegemônica.

A diplomacia também procurou ganhar espaço na região ao iniciar fortes conversações com outros blocos e Estados, como o Peru, Equador e Venezuela. Todas

---

<sup>2</sup> Podemos entender PARTICIPAÇÃO como elemento que resguarda os interesses financeiros e econômicos dos setores comerciais do Brasil. COOPERAÇÃO seria o elemento material que definiria a capacidade financeira de um país em expor recursos financeiros de forma a construir uma aliança regional dentro de uma perspectiva política cooperativa.

<sup>3</sup> Folha de São Paulo, Integração tem eixo no continente, 22/07/2003.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> O Estado de São Paulo, “Não somos um país hegemônista, diz Garcia”. 29/06/2003.

essas aproximações inseriram-se no processo que levou ao acordo de livre-comércio Mercosul-CAN. As relações com os países do bloco andino, para a temática financeira e comercial, puderam ser avaliadas como positivas para a explicação da tese proposta. Poderemos verificar neste e no próximo capítulo, que foi com os países do bloco andino que o Brasil realizou investimentos substanciais com recursos do BNDES; além de ter a sua participação e exposição financeira aumentada significativamente na Corporação Andina de Fomento. Isso foi resultado de acertos concretos nos temas referentes aos seguros e garantias aos investimentos do Brasil expostos nos respectivos países. Esse fato qualifica parte dos argumentos da nossa tese de que a maior participação do BNDES na América do Sul é resultado dos esforços e estratégias da diplomacia para lograr aspectos e estruturas regulatórias e institucionais sólidas para a consecução dos interesses comerciais e políticos do Brasil na região.

Do ponto de vista institucional, tanto no Itamaraty quanto no BNDES foram criados órgãos que procuraram colaborar com esta prioridade para a integração regional. Algumas alterações nas regras do BNDES foram anunciadas e concretizadas para inserir o banco em uma gama mais ampla de atividades correlacionadas ao espaço sul-americano, dentre elas a divisão para a América do Sul dentro do Banco e a instauração do escritório do BNDES no Uruguai em 2007. Para o Itamaraty instaurou-se a Subsecretaria Geral para Assuntos da América do Sul.

A diplomacia brasileira deu início a um movimento de críticas e contestações para as regras do FMI e da OCDE quanto às formas de financiamento para infra-estrutura a partir de recursos públicos; a busca de apoio político dos países da região para a contestação no nível multilateral desta questão foi uma das tarefas da PEB no transcorrer do processo. Os contextos de baixos investimentos externos em projetos de longo prazo na América do Sul, de baixa ou nula participação do setor privado no financiamento dos projetos de longo prazo e de falta de liquidez para investimentos de longo prazo contribuíram para esta correlação de temas de ordem política e financeira.

Durante o ano de 2003, uma das primeiras medidas da política externa do governo Lula, ao assumir a presidência temporária do grupo do Rio em 22/05/03, foi debater e coordenar as conversações ao redor dos chamados “mecanismos inovadores de financiamento” (tema central da cúpula). Dentre as iniciativas estavam: encontrar os meios de coordenar mecanismos de financiamento da infra-estrutura com metas fiscais responsáveis e promover o uso racional; e usar de forma eficiente os recursos financeiros internacionais privados e públicos destinados ao financiamento dos projetos

de infra-estrutura e das exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção civil.

Em 2004 alguns projetos começaram a serem conduzidos como resultado da liberação de parcelas dos recursos do BNDES para os investimentos brasileiros. No tema das relações bilaterais, inserido na especificidade da articulação BNDES e PEB, tivemos a possibilidade de identificar alguns contornos que definiram uma relação mais próxima do Brasil com determinados Estados. O Brasil teve relações mais amistosas com o Peru, Equador e a Venezuela; embates foram verificados com a Argentina; e o tratamento marginal foi dado para com o Paraguai e o Uruguai. Destaque para o fato de que foi justamente com os países do MERCOSUL que o tema da participação e exposição financeira do Brasil foi mais tenso e crítico; ao passo que os melhores resultados foram alcançados com a Venezuela. Essa diferenciação será destacada e qualificada adiante e no próximo capítulo.

Por outro lado, também foi possível destacar que os países do Pacto Andino (Peru, Equador, Colômbia) estiveram dispostos ao ímã representado pelos Estados Unidos, com o qual negociaram um acordo de livre comércio. A Colômbia do presidente Álvaro Uribe representava a principal base política norte-americano na América do Sul; Uribe tinha notórias divergências com Chávez. Chávez e Lula travaram nos anos de 2006 e 2007 sucessivos desentendimentos em encontros internacionais, ambos, aliás, na Comunidade Sul-Americana de Nações. Nas duas vezes, a divergência se deu pela cobrança do venezuelano de resultados mais concretos quanto ao tema financiamento, enquanto o brasileiro lhe pedia paciência. Chávez criticou Lula por tentar promover uma política de investimentos em prol da integração regional em coordenação com políticas macroeconômicas restritivas quanto ao endividamento público. O mesmo chegou a acusar Lula de tentar o inconciliável: política de fomento ao desenvolvimento nacional atrelado ao regional, com política macroeconômica interna ortodoxa.

O ano de 2006 possibilitou a caracterização mais explícita acerca do desgaste das estratégias e ações da política externa do governo Lula na região. O apoio dos países às propostas, iniciativas e modelo de participação financeira do Brasil na região sofreu considerável revés, haja vista o forte apoio com que fora recebido nos dois primeiros anos destacados. A crise com a Bolívia, as reclamações e ameaças dos sócios menores do Mercosul e o avanço de Chávez na região marcaram a guinada acentuada do cenário político sul-americano e dos próprios desafios da Política Externa de Lula na região a

partir do referido ano. Os debates em torno do banco do sul sinalizavam para a confluência de fatores que promoveram a guinada.

## **Item 2. A Argentina. O prelúdio e a sugestão política dada para os recursos do BNDES: o não entendimento dos aspectos técnico-financeiros.**

No início do ano de 2003, numa das primeiras investidas da diplomacia brasileira para o revigoramento do MECOSUL trás as desavenças decorrentes da crise financeira de 2002, o governo brasileiro anunciou a abertura de uma linha de crédito do BNDES para a Argentina. Os valores giravam na casa de 1 bilhão de dólares<sup>6</sup>. Na mesma ocasião, foi dado início as negociações para o relançamento do CCR-Aladi junto à Argentina. Em reunião realizada no dia 07/05/03 na residência do embaixador argentino Juan José Uranga, os então Ministros Antonio Palocci (Fazenda no Brasil) e Roberto Lavagna (economia na Argentina), ressaltaram a idéia do revigoramento do sistema de garantias nas relações comerciais entre os dois Estados. Os investimentos em projetos de grande envergadura financeira deveriam ser garantidos por este mecanismo tradicional de pagamentos entre os Estados signatários da ALADI. Lavagna definiu, naquele momento, o convênio de pagamentos e créditos recíprocos como “*o instrumento mais concreto, direto e imediato*” de que Brasil e a Argentina dispunham para revigorar a cooperação financeira e comercial entre os dois países<sup>7</sup>. O ex-presidente do BNDES, o acadêmico e economista da UFRJ Carlos Lessa definiu, naquele contexto, os CCRs como sendo “*uma espécie de embrião de moeda única para o Mercosul*”<sup>8</sup>.

A fase em destaque era marcada por um forte entusiasmo devido as eleição do governo de esquerda de Lula no Brasil e com a quase vitória do também esquerdista Kirchner na Argentina; além de uma relação diplomática bastante estável e permeada por boas perspectivas de melhorias. O ainda não eleito Kirchner chegou ao Brasil dez dias antes da realização do segundo turno das eleições argentinas com posturas oficiais de chefe de Estado; recebeu, por sua vez, claras demonstrações de apoio do presidente Lula<sup>9</sup>. A diplomacia brasileira se empenhava na tarefa de reerguer o Mercosul, procurando dar respostas claras para as críticas feitas com relação ao déficit

---

<sup>6</sup> Valor econômico “*BNDES financiará exportações argentinas*” 07/05/2003.

<sup>7</sup> Folha de São Paulo, 09/05/03. “*BNDES prepara relançamento dos CCRs*”.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Correio Brasiliense, 09/05/03. “*Lula na Campanha de Kirchner*”.



institucional que marcara o bloco durante os anos noventa. A idéia de moeda única ressaltada pelos representantes dos dois países ao CCR-Aladi nos direciona para o destacado cenário de euforia que, com o passar do tempo, logo seria esmorecido. A euforia era tal que os líderes destacados confundiram o sistema CCR-Aladi com um possível embrião de moeda única; fato que revela o ainda não entendimento concreto do que significavam os mecanismos regionais de créditos e pagamentos, além dos instrumentos que estruturam uma cooperação financeira regional.

O presidente brasileiro, no contexto no qual o BNDES não possuía regras claras que o permitisse estender financiamentos para as exportações de outros países para o Brasil, chegou a ordenar a abertura de uma linha de crédito do Banco para as exportações argentinas<sup>10</sup>. O BNDES era sinalizado, naquele contexto inicial da era Lula, como uma espécie de instrumento de colaboração material efetiva para com os Estados Unidos estes atravancados pela insuficiente entrada de capitais estrangeiros que viessem a lhes fornecer créditos para as suas exportações e investimentos em suas infra-estruturas.

Na mesma ocasião da visita do ainda presidenciável Nestor Kirchner ao Brasil, importantes iniciativas do governo brasileiro para a prioridade dada à integração regional foram anunciadas. Dentre elas a criação da subsecretaria geral para assuntos da América do Sul (SGAS), chefiada pelo embaixador Luiz Felipe Macedo Soares; e o anúncio do programa de substituição competitiva das importações (PSCI). Programa este que visou aumentar o fluxo comercial do Brasil com os demais países das Américas de forma a privilegiar a importação de manufaturados produzidos na região que antes eram comprados, pelo Brasil, dos mercados da Ásia e da Europa. A medida também procurou dar sinais claros do governo brasileiro para com o comprometimento político da nova administração federal do Brasil em reduzir o déficit comercial dos demais países com relação à maior economia da região.

No geral, sugerimos que os anúncios de abertura das linhas de crédito do BNDES, a criação da subsecretaria para assuntos da América do Sul e a instauração do programa de substituição competitiva das importações foram medidas iniciais de sinalização para uma nova fase da política externa brasileira na região. O tom dado pela diplomacia brasileira para os anúncios de aberturas de linhas de crédito do BNDES caracterizavam

---

<sup>10</sup> Istoé Dinheiro, 14/05/03. “O Mercosul é o Caminho”.

o Banco como sendo um instrumento efetivo e material da política externa brasileira para a região; além de instrumento de integração regional.

Segundo Macedo Soares, recém empossado secretário da SGAS, a subsecretaria formava parte de uma reorganização da política externa brasileira. Destacou a importância do tema da integração infra-estrutural como estratégia para integrar os países em um grupo econômico e congregado. Salientou, de forma a assumir as responsabilidades do Estado brasileiro na condução dos processos de integração regional, que *“temos que dar um empurrão nas economias que estão falhando”*. Destacou para a presença dos capitais do BNDES expostos na CAF e as intenções de aumentar os referidos aportes de forma a alavancar os recursos para financiamentos a partir desta plataforma regional. O viés pragmático dado por Macedo Soares para as apresentações das propostas do governo Lula para a integração e para a participação financeira na América do Sul resumiu-se na assertiva de que *“isso vai em benefício de todos”*<sup>11</sup>.

### **Item 2.1. A reorientação da relação Brasil e Argentina na temática financeira: a demora na liberação dos recursos do BNDES.**

As assimetrias inerentes que caracterizam as estruturas econômicas, produtivas e comerciais do Brasil e da Argentina logo se demonstrariam maiores do que o entusiasmo político que se anunciou. O sistema CCR-Aladi de garantias entre os dois países sairia de uma percepção que marcara o cenário de euforia, para um dos pontos nevrálgicos da relação bilateral para o tema da participação e exposição financeira brasileira na Argentina. A relação bilateral teria de ser feita a partir de diferentes estratégias e manobras que viriam, inclusive, a acarretarem em acordos de investimentos brasileiros com recursos do BNDES alternativos aos anseios e disposições do próprio governo Lula. No transcorrer dos embates comerciais que marcaram a relação entre os Estados, ocorreram redefinições importantes nas regras do BNDES quanto ao financiamento de exportações de produtos dos demais países do MERCOSUL com destino ao Brasil.

Outro ponto de discordância ocorreu devido à demora na real liberação dos recursos do BNDES para investimentos na Argentina. Como destacado no capítulo anterior, a condicionante que determina o descompasso que caracteriza a retórica

---

<sup>11</sup> O Globo, 25/05/03. América do Sul: o alvo antes da ALCA.

política e a efetividade das ações do Banco e do governo Lula na região é resultado de posturas institucionais tomadas em diferentes órgãos da administração federal brasileira. As promessas anunciadas para a Argentina no início do ano de 2003 não foram cumpridas até meados de outubro do mesmo ano. Isso foi suficiente para que o governo Kirchner iniciasse reclamações e críticas ao governo Lula. O governo brasileiro, em meio a discussões normativas de como seriam viabilizados os recursos, destacou a importância e as condicionalidades que as instituições brasileiras, como o Tesouro Nacional, imputavam para o processo. As demandas brasileiras por acertos quanto às garantias aos recursos do BNDES se mostraram centrais para a definição da liberação dos recursos e das relações diplomáticas.

A questão da capitalização do BNDES, também importante e central para o entendimento dos meandros institucionais e normativos que definem a liberação dos recursos do Banco, era a outra temática abordada no plano nacional naquele momento específico. O maior acionista do BNDES, o Tesouro Nacional, obrigava a instituição a distribuir os seus lucros como dividendos; condicionante que inviabilizava a capitalização independente do BNDES. As possibilidades para capitalizações independentes eram via BNDESparg e via aportes junto às instituições regionais e internacionais de crédito<sup>12</sup>. Quanto a esta última possibilidade, somente era viável uma captação a partir dos recursos do BNDES expostos no banco de desenvolvimento japonês JBIC. Na América do Sul, o banco brasileiro ainda carecia de aportes que o permitisse captações em bases regionais; fato que revela a irrisória exposição financeira do BNDES em instituições financeiras sul-americanas.

Indagado se o BNDES poderia ser autorizado a não mais distribuir dividendos ao Tesouro, Furlan disse que *“em última hipótese, o acionista majoritário manda na companhia. Nós podemos como membros do conselho do banco e da diretoria, argumentar com o acionista controlador. Mas a última palavra é de quem tem as ações”* (Idem).

Em um contexto de ainda relativa paz diplomática entre os dois parceiros do MERCOSUL, as dificuldades que se desenhavam não impediram a concretização de aproximações de caráter político-ideológica. Naquele contexto os dois governos firmaram o “Consenso de Buenos Aires”, uma espécie de contraponto ao “Consenso de

---

<sup>12</sup> Gazeta Mercantil, 06/10/03. Argentina espera recursos do BNDES.

Washington<sup>13</sup>”. Dentre os temas abordados, foram destacados os papéis dos bancos públicos no financiamento de projetos de infra-estrutura e as discussões referentes às contestações das regras de financiamentos públicos estabelecidas pelo FMI para projetos de infra-estrutura. Do documento pode ser destacada a importância dada para o revigoramento de instituições regionais de crédito e integração; alternativas financeiras regionais para contornar os movimentos especulativos financeiros internacionais; e a integração regional como plataforma para inserção internacional dos países sul-americanos<sup>14</sup>.

Para amenizar as reclamações argentinas com relação à demora na liberação do dinheiro do BNDES, Lula, em discurso no parlamento argentino, salientou que:

*O Brasil cumprirá sua parte nesse projeto com os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Um esforço suplementar deverá ser feito também para agilizar as trocas comerciais entre os países do Mercosul e os demais da América do Sul<sup>15</sup>.*

A passagem destacada sinaliza para a necessária cobertura argentina com relação às garantias para os investimentos brasileiros em seu território (CCR-Aladi). As tensões ao redor da liberação do financiamento do BNDES para a Argentina se intensificaram ao longo do ano de 2004. Para contornar as tensões, sinalizou-se, contextualmente, uma possível revisão normativa do BNDES desencadeada pelas questões da agenda diplomática (adiante).

## **Item 2.2. A intensificação das reclamações argentinas e o adensamento da relação bilateral.**

Até março de 2004 ainda estavam pendentes entre os dois países acordos quanto ao mecanismo de garantias para os investimentos brasileiros via recursos do BNDES na Argentina. O Brasil continuava insistindo no uso e ampliação do CCR; o BC argentino evitava a responsabilidade em expor com recursos públicos as garantias para os investimentos privados estrangeiros em sua economia. O então vice-presidente do

---

<sup>13</sup> *Contraponto ao Consenso de Washington* foi expressão corrente empregada por agências de notícias. Dentre estas o Correio Brasiliense de 17/10/03, “Lula e Kirchner fecham aliança”.

<sup>14</sup> *Consenso de Buenos Aires*. Encontrado em [www2.mre.gov.br](http://www2.mre.gov.br).

<sup>15</sup> Correio Brasiliense de 17/10/03, “Lula e Kirchner fecham aliança”.

BNDES, Darc Costa, e o diretor de comércio exterior, Luiz Eduardo Melim, estiveram na Argentina negociando a liberação da linha de crédito de US\$ 1 bilhão<sup>16</sup> que o Brasil anunciou em junho de 2003 (até aquela data não havia sido operacionalizada). Mais uma vez, o que foi formulado até a data da reportagem não foi implementado pelas razões que este capítulo procura traçar: falta de acordo e acerto para com as garantias de crédito oferecidas pela Argentina para os recursos do BNDES; aspectos normativos e institucionais rígidos de avaliação de riscos praticados pelo BNDES; e a forma como seriam capitaneados, no plano brasileiro, os recursos do BNDES para os financiamentos.

A Argentina, até a data em destaque, insistia em manter o patamar de cobertura de garantias em cem mil dólares, o que impedia a liberação dos recursos do BNDES; o banco brasileiro exigia coberturas na ordem de duzentos milhões de dólares, uma soma bastante considerável quando comparada à disposição do BC argentino de garantir um montante de apenas cem mil dólares<sup>17</sup>. Esse cenário de indefinição e de não alocação material efetiva colaborou para o surgimento das insatisfações argentinas para com as disposições e reais capacidades do Brasil em fomentar o ideário da integração regional.

Com objetivos de melhorar o relacionamento bilateral e alavancar entendimentos para o tema financeiro, no dia 15 de abril de 2004 os governos do Brasil e da Argentina assinaram, em Buenos Aires, o primeiro acordo de integração entre bancos estatais. A idéia do acordo era consolidar uma estratégia para contornar as insatisfações e as morosidades na relação mútua financeira; fato esse, por sua vez, inédito na relação bilateral desde a criação do MERCOSUL. Segundo notícias de O GLOBO de abril de 2004<sup>18</sup>, o entendimento previa a criação e a promoção de linhas de crédito comuns entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as instituições argentinas de fomento como o Banco de la Nación Argentina e o Banco de Inversión e Comercio Exterior (Bice).

As negociações em torno das linhas de crédito comuns entre o Banco brasileiro e os Bancos argentinos inseriam-se, também, na sinalização da conciliação entre os dois países na questão dos investimentos envolvendo a construção da integração infra-estrutural. A trajetória da relação bilateral no tema financeiro não maturou solidamente, mas representou importantes passos no que confere a uma cooperação financeira dentro

---

<sup>16</sup> Gazeta Mercantil, 14/05/04. CCR argentino limita as parcerias.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> O Globo, 07/04/04. Brasil e Argentina firmam acordo e avançam na integração financeira.

do bloco, haja vista o caráter irrisório com que o tema fora tratado nas relações entre Brasil e Argentina dos anos noventa.

Por volta de meados de julho de 2004 as insatisfações argentinas para com a morosidade no tema da cooperação financeira ficaram ainda mais evidentes por dois motivos: o acirramento do contencioso dos eletrodomésticos; e a não efetiva liberação dos recursos do BNDES para financiamento dos investimentos brasileiros na Argentina. O discurso do assessor internacional da presidência do Brasil, Marco Aurélio Garcia, feito naquele contexto, limitou-se na tradicional defesa da integração e na necessidade de melhoria nos instrumentos de fomento e investimentos: “*Governo tem de atender interesses de empresários e também sua estratégia para Mercosul*”<sup>19</sup>; sinalizando para o tema das garantias para os investimentos brasileiros via recursos do BNDES.

A própria orientação das palavras de Marco Aurélio Garcia sugeria uma maior responsabilidade e cometimento na abordagem do papel a ser possivelmente exercido pelo BNDES na América do Sul; além de, também, justificar a demora na efetiva materialização dos investimentos brasileiros nos países. Elementos como o atendimento dos interesses do empresariado brasileiro foram mais inseridos no vocabulário diplomático. O viés pragmático começava a ser mais destacado indicando, por sua vez, a própria conotação nacionalista impressa na política industrial do Brasil representada pela ação diplomática analisada.

No prelúdio do contencioso comercial e na piora da relação bilateral que cerceava o tema financeiro, o assessor para assuntos internacionais da presidência da República, Marco Aurélio Garcia, declarou a necessidade do revigoramento das iniciativas de cooperação bilaterais já existentes. O traçado possível por onde a diplomacia brasileira passou a esforçar-se para destacar o modelo de participação e exposição financeira nacional na América do Sul encontrou, nas instituições regionais tradicionais, o seu contorno. Para melhorar a cooperação financeira com a Argentina, solucionar o contencioso comercial e dar prosseguimento para a liberação dos recursos do BNDES, Garcia salientava: “*É óbvio que vamos precisar de uma estrutura financeira para o Mercosul. Por isso, mecanismos já existentes, como o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), precisam ser revisados*”. Mecanismo este que, de concreto, não é muito significativo.

---

<sup>19</sup> Gazeta Mercantil. 16/07/04. Integração no Mercosul.

Em meio aos atritos, foi anunciada no BNDES uma mudança em uma das suas mais sólidas regras institucionais de forma a, possivelmente, “preservar o Mercosul”. Segundo informou o Globo de setembro de 2004, as autoridades do BNDES salientaram que, *“atualmente, quando uma empresa brasileira solicita crédito do banco de fomento para comprar bens de capital, o BNDES exige que o chamado índice de nacionalização do produto seja entre 60% a 90%”*. A partir daquele momento, portanto, *“confirmou Lessa, produtos argentinos, uruguaios e paraguaios serão tratados como nacionais”*<sup>20</sup> (na linha FINAME).

No início do mês de setembro a situação comercial entre os dois países se agravou. Declarações de Kirchner de que caso a Petrobrás não fizesse os investimentos em produção de energia no seu país, ele cessaria a concessão da empresa na Argentina<sup>21</sup>. Segundo a Folha de São Paulo de setembro de 2004, o governo argentino aumentou as pressões para que a Petrobrás realizasse investimentos no país. A Petrobrás controlava 50% da TGS (Transportadora de Gás do Sul) e produzia 12% do petróleo e 8% do gás argentino. O presidente Néstor Kirchner queria que a estatal brasileira ampliasse o gasoduto San Martín, que une a Terra do Fogo, na Patagônia, a Buenos Aires. A obra, de US\$ 270 milhões, foi anunciada em julho. Ainda segundo a Folha de São Paulo de 07/09/2004, o governo brasileiro queria que o investimento fosse feito a partir dos empréstimos do BNDES dentro da carteira reservada a projetos de infra-estrutura para integrar a América do Sul; isso a despeito da possibilidade concreta de a Petrobrás ter capacidade de financiar por si própria o projeto.

Outro fato inédito que marcou esta articulação do BNDES com a PEB inserida na relação bilateral Brasil-Argentina foi o anúncio da alteração nas regras da FINAME. Sugere-se que os anúncios de alterações nas regras da referida linha de financiamento, e a proposta de instalação de um posto do BNDES na Argentina, estiveram circunscritos pela temática dos problemas gerados pelos contenciosos comerciais e pela piora na relação bilateral decorrente do atraso dos investimentos brasileiros.

No dia 24/09/04 a Argentina anunciou a ampliação da cobertura de garantias de investimentos pelo seu sistema CCR de 100 mil dólares para 200 milhões de dólares. A demanda brasileira foi aceita mediante intensas batalhas comerciais e críticas feitas, por parte da Argentina, com relação à morosidade do BNDES na liberação dos seus recursos; ameaças a Petrobrás; e, ainda que paradoxalmente, a partir de avanços na

---

<sup>20</sup> O Globo, 18/09/04. BNDES muda regra para beneficiar o Mercosul.

<sup>21</sup> Folha de São Paulo, 07/09/04. Kirchner eleva pressão sobre Petrobrás.

cooperação financeira entre os dois países em decorrência das associações entre os bancos BNDES, BICE e Banco de la Nación Argentina.

### **Item 2.3. A possibilidade da melhoria na relação Brasil e Argentina; o retrocesso; e a Comunidade sul-americana de nações (CASA).**

As demandas argentinas foram feitas em meio ao projeto do governo de reativar a indústria daquele país degradada após as ondas recentes de crises macroeconômicas; além de, conjunturalmente, evitar uma nova crise energética na Argentina<sup>22</sup>. Parte das demandas girava em torno de críticas feitas ao Brasil por este possuir uma instituição de fomento como o BNDES que torna a competitividade da indústria brasileira muito difícil de ser batida. O discurso argentino na época salientava que o Brasil deveria, caso de fato quisesse privilegiar a integração regional, arcar com parte da tarefa de reconstrução da indústria argentina prejudicada pela crise financeira de 2001-2002.

A melhoria momentânea nas relações comerciais e políticas entre os dois países foram possibilitadas pelas alterações nas regras da FINAME; pela ampliação das garantias argentinas com relação à utilização do seu CCR; e pela solução do contencioso das geladeiras que pôs fim as cotas argentinas aos produtos brasileiros. A decisão do BNDES de financiar a construção do gasoduto San Martin foi avaliada como iniciativa oportuna para se evitar novas crises energéticas no país vizinho e melhorar as relações diplomáticas. A construção, que estaria a cargo de empresas brasileiras e argentinas, com participações acionárias equilibradas, teria por meta unir a Patagônia a Buenos Aires e correr paralela ao já existente gasoduto. Orçado em US\$ 285 milhões, o projeto recebeu do BNDES - que teve como beneficiária a Petrobrás -, US\$ 70 milhões para a compra de tubos e US\$ 72 milhões para engenharia e obras civis; o restante será aportado por outras empresas petrolíferas e pelo Estado argentino.

Mas o fato mais auspicioso que emergiu das negociações, anunciado na Argentina pelo então presidente do BNDES Carlos Lessa, é que o banco passou a tratar como "empresas nacionais" as empresas argentinas que lhe solicitassem crédito para exportações com destino exclusivo para o Brasil (dentro da linha FINAME)<sup>23</sup>. As exportações argentinas deveriam ser dadas, também, dentro do Programa de Substituição Competitiva das Importações PSCI. A única restrição, segundo informou

---

<sup>22</sup> Folha de São Paulo, 10/09/04. Brasil estuda regra em favor da Argentina.

<sup>23</sup> Folha de São Paulo, 21/09/04. A integração do Mercosul em novo patamar.



Lessa, “*é que as partes e os componentes têm de ser produzidos por empresas cujo capital seja controlado por firmas do Mercosul*”<sup>24</sup>.

Segundo a Folha de São Paulo de setembro de 2004 “*Esta foi a primeira vez que uma instituição financeira estatal nacional interveio como entidade transnacional no processo de integração do Mercosul - e é de registrar que uma tal iniciativa coloca nova ênfase nesse processo*”. Sugere-se, a partir das observações destacadas, que possivelmente houve uma mudança institucional no BNDES pressionada pelas condições e contextos políticos e comerciais inerentes dos temas da agenda diplomática do Brasil e da Argentina. Tal observação colabora com uma interpretação plausível de que o BNDES foi inserido na lógica de política externa; como consequência, algumas possibilidades de entendimentos entre Brasil e Argentina foram estabelecidas. Isso, mesmo assim, e segundo os contornos da nossa tese e das nossas hipóteses, não nega que não tivessem ocorrido considerações de ordem pragmática e técnica feitas pelo BNDES para que tais acertos tivessem sido possibilitados.

Em outubro de 2004<sup>25</sup> foi anunciado o efetivo investimento de US\$ 142 milhões para a construção, pela Petrobrás, do gasoduto San Martín na Argentina com financiamentos do BNDES. Isso só saiu com a intervenção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que pressionou para liberar os recursos do banco<sup>26</sup>.

Em dezembro de 2004, no contexto da recém criada CASA, a Argentina anuncia os primeiros pedidos de salvaguardas feitos ao Brasil. A diplomacia brasileira julgou os pedidos inaceitáveis. Como consequência da piora na relação bilateral, a Argentina não participou, naquele momento, do evento de criação da comunidade sul-americana de nações. Iniciativa esta que fora, por sua vez, provocada e promovida pela ação diplomática brasileira. O ano de 2005 seria marcado pela intensificação dos conflitos comerciais entre os dois países, e pelo retrocesso na relação bilateral trás os esforços e iniciativas empreendidos e destacados.

#### **Item 2.4. Novos embates e a redefinição do discurso da diplomacia brasileira.**

No ano de 2005 foi verificada a intensificação dos conflitos comerciais entre o Brasil e a Argentina no segmento de eletrodomésticos; além da intensificação das críticas argentinas acerca da real viabilização dos recursos do BNDES para os

---

<sup>24</sup> (Idem).

<sup>25</sup> Folha de São Paulo, 06/10/04. Após pressão, Petrobrás investe na Argentina.

<sup>26</sup> Idem.

investimentos brasileiros em seu território. O governo brasileiro, apesar de ter flexibilizado as regras das linhas da FINAME, não conseguiu angariar resultados políticos efetivos no que diz respeito à aproximação entre os dois países na resolução do contencioso comercial. Ao que tudo indica, o governo argentino classificou a proposta brasileira como insuficiente<sup>27</sup>, haja vista o potencial do Brasil em cooperar de forma mais assertiva nos temas do financiamento. A crítica foi feita em meio a considerações do tamanho e da potencialidade do sistema público financeiro do Brasil; fato que o credenciaria a cooperar de forma mais ativa com os países sul-americanos. Segundo Lavagna, o desejo argentino é de "*avanço substancial na fixação de mecanismos para assegurar um intercâmbio equilibrado e a definição de uma política comum de investimentos*"<sup>28</sup>.

Os acertos quanto ao estabelecimento de mecanismos de coordenação macroeconômica e de criação de fundos de fomento para projetos de industrialização conjunta e coordenada foi sugerida pela Argentina para que os impasses na área comercial cessassem. A administração Kirchner demandava que as relações e iniciativas de integração deveriam ser conduzidas a partir de coordenações amplas e concertadas com o governo brasileiro e seus instrumentos econômicos. As possibilidades e viabilidades da liderança regional do Brasil na condução do processo de integração regional foram postas em xeque pelos países da região em vista da desarmonia entre as propostas e os resultados efetivos das mesmas.

A despeito da piora nas relações entre os dois países, surgiu o tema da instalação do escritório do BNDES em Buenos Aires na agenda de discussões bilaterais; assunto este que não seguiu adiante. Em fins de fevereiro de 2005 a Argentina concretizou efetivamente a ampliação do seu CCR para a ordem de duzentos milhões de dólares de forma a cobrir as garantias dos investimentos do Brasil no seu país<sup>29</sup>. Ao mesmo tempo, os países iniciaram conversações a respeito de alternativas financeiras ao modelo de garantias para os investimentos e pagamentos estabelecidos pelo sistema CCR-Aladi. Os objetivos dessas conversações eram encontrar mecanismos mais dinâmicos e profundos para o tema da participação financeira e que não implicassem em comprometimento das entidades monetárias em atividades de garantias e seguros de crédito.

---

<sup>27</sup> Folha de São Paulo, 25/01/05. Brasil negocia salvaguardas com o vizinho.

<sup>28</sup> Folha de São Paulo, 25/01/05. País vê vitória em reunião com Brasil.

<sup>29</sup> Folha de São Paulo, 25/02/05. BNDES libera US\$ 200 milhões para a construção de gasoduto argentino.

A Argentina demandava alternativas financeiras mais profundas que, por sua vez, não faziam parte da agenda dos interesses do governo brasileiro. Como destacado no capítulo dois, o restabelecimento do sistema CCR-Aladi nas relações comerciais do Brasil foi resultado das pressões dos setores exportadores nacionais para ampliar as linhas de financiamento do BNDES para a região; ademais, este sistema já está, no Brasil, amparado por uma sólida rede institucional que mitiga os riscos aos recursos do BNDES e do Banco Central do Brasil. Sugere-se, com isso, que a estrutura erguida no plano brasileiro é eficiente e viável para a arquitetura financeira pública nacional; a Argentina demandava uma alternativa a este modelo por não ter, talvez, uma estrutura tão sólida quanto à brasileira. Uma nova modelagem para esse tema poria maiores custos para o Brasil, o que tornava desinteressante para o governo Lula a discussão de alternativas financeiras mais onerosas e custosas.

O resultado esperado pela Argentina com a ampliação do seu CCR era a concretização dos investimentos da Petrobrás no gasoduto San Martin feitos a partir dos recursos do BNDES. Guido Mantega, já como novo presidente do BNDES, destacava, logo do anúncio da aprovação da remessa de dinheiro para o gasoduto argentino, que:

*Nossa idéia é aumentar a presença do BNDES na América do Sul, mas sempre e quando exista atuação de empresas brasileiras. Assim, estaremos criando empregos no Brasil e dando ajuda direta ao desenvolvimento do país parceiro<sup>30</sup>.*

O mês de abril daquele ano verificou um dos contextos mais tenso na relação bilateral. A Argentina voltou a ameaçar o Brasil com salvaguardas para produtos brasileiros. O novo tema de conflito na arena comercial centrou-se no setor de calçados, onde o governo argentino ameaçou impor cotas e barreiras comerciais. Ciente dos motivos de queixa por parte dos argentinos, Celso Amorim enfileirou uma série de medidas que considerava necessárias para satisfazer o parceiro:

*Da Argentina, deveríamos comprar mais petróleo, mais trigo, realizar compras governamentais, fazer investimentos lá, através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e do setor privado, numa*

---

<sup>30</sup> Correio Brasiliense, 06/03/05. BNDES do dinheiro para obra na Argentina.

*política industrial comum, compatível com as necessidades de expansão do Mercosul*<sup>31</sup>.

As tensões entre os países ficaram evidentes na ocasião da primeira reunião oficial da CASA de 2005 que discutiria os temas de integração infra-estrutural como forma de aproximar os países da região. A reunião foi marcada pela ausência dos presidentes Álvaro Uribe da Colômbia e Kirchner da Argentina. A ausência do presidente argentino foi explicada, de acordo com os jornais e revistas da época, pela postura crítica do presidente argentino para com relação ao governo Lula e suas propostas de integração regional. Para Kirchner a reunião seria mais uma etapa na ampliação da influência brasileira na região. Fato que, por sua vez, sinalizava para o entendimento, pelo país vizinho, do temor do caráter protagônico do Brasil na América do Sul. O momento da primeira reunião da CASA denotava para a necessidade de mais uma revisão, por parte da diplomacia de Lula, com relação ao seu discurso pró-integração; além da reformulação no discurso de apresentações do BNDES como um possível e efetivo mecanismo brasileiro de cooperação financeira e material regional<sup>32</sup>.

O governo Lula passou a anunciar o BNDES de uma forma mais comedida. Os principais formuladores desta política externa, incluindo o presidente Lula, passaram a declarar para os países da região, assim como para os meios de comunicação do Brasil, que a atuação financeira brasileira deveria respeitar a lógica de avaliação de riscos das entidades públicas nacionais; assim como respeitar os seus trâmites técnico-burocráticos<sup>33</sup>. O respeito a tais considerações estava pautado na defesa dos interesses dos setores produtivos e econômicos brasileiros e na preservação dos recursos expostos pelo BNDES no espaço sul-americano. O tom do discurso deveria substituir a conotação de cooperação para a afirmação de uma participação financeira do Brasil na América do Sul.

Em que sentido entender como as configurações do sistema público brasileiro de financiamento e suas condições infra-estruturais colaboram na elucidação dos esforços deste capítulo? As respostas para esta pergunta são possivelmente cinco: na definição dos freios e contrapesos aos anseios e objetivos políticos da ação internacional do Brasil; no esclarecimento dos limites e possibilidades para a articulação BNDES-PEB;

---

<sup>31</sup> Correio Brasiliense, 04/05/05. Diálogo a Vista.

<sup>32</sup> Correio Brasiliense, 26/09/05. Mais Humilde.

<sup>33</sup> Idem.

no entendimento de como ocorreram as alterações nas bases de apoio político regionais aos projetos, propostas e perspectivas da diplomacia do governo Lula para a integração regional; na ilustração dos contornos que redefiniram o discurso diplomático brasileiro; e na orientação geral do modelo de participação e exposição financeira do Brasil. O entendimento gradativo, por parte da diplomacia do governo Lula, de que instâncias públicas de crédito do Brasil atuam de forma técnica e responsável, pôde colaborar para estas redefinições e contornos gerais.

O ano de 2005 deu início a um processo de escalada de desentendimentos regionais. O Brasil e a Argentina \_ supostas locomotivas do processo de integração \_ cultivaram mais conflitos que intenções comuns. O governo Lula perdeu peso regional, atrapalhado pela crise interna que, de alguma maneira, deslocou o foco de atenção para Chávez e o seu nascente modelo de cooperação financeira (Banco do Sul).

### **Item 2.5. Uma possível interpretação da estratégia diplomática argentina.**

O contexto de tensões e embates comerciais entre os dois países no ano de 2006 permaneceu o mesmo. Em meio a estas questões, os problemas referentes à participação e exposição financeira do Brasil na Argentina permaneceram iguais. Desentendimentos comerciais no setor automotivo adensaram as tensões diplomáticas entre os sócios do MERCOSUL. Para remediar as tensões e encontrar pontos comuns de entendimento, os dois governos assinaram um acordo automotivo transitório que teria vigência de dois anos<sup>34</sup>.

Quando referendado ao tema desta pesquisa, o ano de 2006 de concreto apresentou a aprovação de um crédito de US\$ 278 milhões do BNDES para elevar a capacidade de transporte de gás das empresas Transportadora de Gás do Norte (TGN) e Transportadora de Gás do Sul (TGS), que abastecem Buenos Aires<sup>35</sup>. Inserida nas tentativas de entendimentos entre os dois governos, a FINAME passou a permitir a entrada de equipamentos automotivos argentinos com um percentual ainda mais elevado de nacionalização; permissão esta também resultante do destacado acordo automotivo mencionado. Esta medida beneficiou a indústria de autopeças argentina, já que permitiu que até 60% dos componentes de um produto da indústria automotiva brasileira fossem fabricados fora do próprio Brasil. Pelas regras anteriores, este limite era de 40%. A

---

<sup>34</sup>O Estado de São Paulo, 27/06/06.

<sup>35</sup>Vários veículos jornalísticos anunciaram a concretização desta linha de crédito, inclusive a reportagem destacada na nota de rodapé acima.

FINAME, no entanto, passou a aceitar que até 20% dos componentes que sejam efetivamente fabricados no bloco sejam considerados nacionais. Assim destacou a Folha de São Paulo de julho de 2006<sup>36</sup>.

Quando analisado este relacionamento entre o Brasil e a Argentina com as lentes da temática proposta, sugerimos esta interpretação: o governo Kirchner pressionou o governo Lula a arcar com as suas promessas de recursos oriundos do BNDES para dar maior dinamismo à reestruturação industrial do país platino. É possível entender que a Argentina promoveu uma política de jogo duplo a partir dos contenciosos comerciais que afetaram as relações comerciais dos dois sócios do bloco. As pressões decorrentes das críticas feitas às iniciativas do governo Lula quanto ao tema da participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul também estão inseridas neste sentido.

Como adição a esse cenário de análise, a própria aproximação do governo Kirchner junto ao governo Chávez da Venezuela foi fato que possibilita ilustrar esta estratégia político-diplomática: o objetivo era extrair ganhos materiais concretos que beneficiassem a Argentina. Vale destaque para o fato de a Venezuela comprar títulos da dívida externa argentina ao longo dos anos destacados, além dos anúncios de investimentos venezuelanos no país platino, principalmente na área energética.

Durante o ano de 2007 a Argentina manteve sua postura crítica para com as propostas do governo Lula. Destacava os tímidos resultados concretos no sentido de estruturar mecanismos cooperativos financeiros que implicassem em resultados materiais estruturantes; principalmente tendo em vista a incipiente alocação dos recursos do BNDES. As relações entre Brasil e Argentina estiveram circunscritas pelas compras venezuelanas da dívida externa do país platino. Outra questão que circundou a relação foi a aproximação do governo argentino junto à proposta financeira de Chávez do banco do sul. Uma maior aproximação do governo Kirchner junto às propostas para a criação do banco do sul pode ser entendida como sinalizações de interesses alternativos para a área financeira diferentes aos das propostas do Brasil. De concreto ocorreu, no ano de 2007, o aporte de US\$ 200 milhões no FOCEM feitos pelo BNDES de forma a estruturar o fundo de convergência estrutural do MERCOSUL<sup>37</sup>.

### **Item 3. Brasil-Uruguai. Da marginalização para a redefinição de postura.**

---

<sup>36</sup> Folha de São Paulo, 27/07/06. BNDES altera regras para financiar setor automotivo.

<sup>37</sup> Agência Brasil. Lula destaca desafios do Mercosul ao abrir reunião no Rio. 20/01/2007

Em maio de 2003, o presidente uruguaio Jorge Battle viajou para o Brasil para conseguir promessas mais concretas de investimentos no seu país<sup>38</sup>. No discurso de Battle existia a notória necessidade de o seu país retomar o processo de recuperação de sua economia e indústria. Naquele contexto de anúncio de prioridades para a integração regional por parte de Lula, Battle alertou que o Brasil tinha condições de liderar o processo de integração regional a partir da abertura de linhas de crédito do BNDES para o seu país e os demais Estados da região. O governo brasileiro anunciou que iria liberar recursos do BNDES para financiamento das exportações do Uruguai para o Brasil dentro do PSCI. Battle declarou apoio ao pleito brasileiro para um possível assento permanente no Conselho de segurança da ONU<sup>39</sup>.

Tabaré Vasquez venceu as eleições presidenciais em outubro de 2004. Em uma das suas primeiras declarações como presidente ele expressou apoio ao presidente Lula e às iniciativas de integração regional. Tabaré já declarava, num dos seus primeiros discursos, a necessidade de o Brasil, via BNDES, investir em infra-estrutura elétrica em seu país e dar, por sua vez, maior atenção aos membros menores do Mercosul. A nova administração uruguaia demandava que o BNDES financiasse uma linha de transmissão entre a subestação da futura hidrelétrica de Garabi até a hidrelétrica de Salto, no Uruguai<sup>40</sup>. A falta de energia seria um dos grandes desafios para o governo de Tabaré Vasquez.

As relações entre o Brasil e o Uruguai, durante o ano de 2004, no que conferem as questões debatidas neste trabalho, puderam ser classificadas como pouco intensas. O Uruguai foi, de certa forma, marginalizado nas questões que envolvem investimentos brasileiros com recursos do BNDES. Nos anos seguintes o Brasil daria mais atenção a este país em virtude do possível acordo comercial bilateral que o Uruguai sinalizava fechar com os EUA.

A posição marginal do Uruguai, conferida pelas atenções da diplomacia brasileira, implicou na escalada das reclamações do sócio do MERCOSUL. Em 2005, o Brasil contabilizou um superávit de US\$ 381,1 milhões com relação ao Uruguai. O conflito das papeleras entre Uruguai e Argentina, assim como a possível assinatura do acordo comercial com os EUA, poria o Uruguai novamente sob as atenções da ação internacional brasileira dentro do tema da agenda financeira.

---

<sup>38</sup> Correio brasileiro: Uruguai quer mais investimentos do Brasil, 12/05/2003.

<sup>39</sup> Valor econômico, 15/05/03. BNDES financia exportação uruguaia.

<sup>40</sup> Folha de São Paulo, Brasil deve se o primeiro destino de Tabaré.

Após proclamar durante meses sua insatisfação para com a falta de benefícios dentro do bloco regional, o presidente Tabare Vázquez, em visita a Brasília, no mês de março de 2006, conseguiu do governo brasileiro o compromisso para uma série de investimentos em energia. Conseguiu um aporte de US\$ 80 milhões (cerca de R\$ 180 milhões) em projetos da Petrobrás no Uruguai e também obteve apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção de uma ponte sobre o limítrofe Rio Jaguarão e de um terminal no porto de Nova Palmira<sup>41</sup>.

Os embates com o Uruguai, principalmente em decorrência da possibilidade do país firmar acordo de livre comércio com os EUA, representaram emblematicamente esta insatisfação com relação à desatenção brasileira para com os sócios menores do Mercosul. *“O Brasil tem consciência de suas responsabilidades no seio do Mercosul. Como maior economia do bloco, estamos decididos a promover políticas concretas de distribuição equilibrada dos benefícios resultantes da integração regional”*, disse Lula<sup>42</sup>.

Dentre as sinalizações do governo brasileiro para uma melhora nas relações do Brasil com o Uruguai no âmbito do Mercosul, Lula citou ações que visavam o equilíbrio do bloco tais como: a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), as negociações para o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a estratégia para atrair investimentos brasileiros para os sócios menores (Uruguai e Paraguai).

Celso Amorim, acompanhado do então vice-presidente do BNDES, pediu ao presidente Tabaré Vázquez um *“crédito de confiança”* do país vizinho ao Mercosul. Nas palavras de Amorim *“New deal”* e *“ação afirmativa”* foram expressões repetidas para definir a missão brasileira. O objetivo declarado da viagem de Amorim foi trazer aos uruguaios sinais de que poderiam obter vantagens concretas como sócios plenos do bloco tais como: financiamento produtivo, maior acesso ao mercado brasileiro e cooperação técnica na área de energética. A missão do Chanceler brasileiro foi feita em meio a críticas do presidente uruaio dizendo que o Mercosul como está *“não serve”* aos sócios menores; além da ameaça que o possível acordo comercial com os EUA postulava para as manobras da diplomacia brasileira na região. Assim destacou a Folha de São Paulo de junho de 2006<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Correio Brasiliense, 17/03/06. Petrobrás investira R\$180 milhões no Uruguai.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Folha de São Paulo, 24/06/06. Brasil pede ao Uruguai um crédito para o Mercosul.



Está sugerido desta situação que a política de participação financeira com investimentos brasileiros na região foi insatisfatória para o Uruguai. As discordâncias do ponto de vista das relações desgastadas dentro do MERCOSUL pressionaram o Brasil a assumir certas posturas mais destacadas para com os sócios menores do bloco. Os anúncios e promessas de créditos do BNDES para investimentos no Uruguai sugerem o início de uma reformulação de postura do governo Lula para com o país. Outro fator que provocou essa reorientação inicial deu-se, também, em virtude da possibilidade do estabelecimento do acordo Uruguai-EUA. Este cenário indica que o Banco, a partir dos seus recursos, passou a ser integrado nas questões próprias da política externa do governo Lula.

A morosidade na liberação dos créditos do BNDES, como caracterizamos, atua negativamente na desarmonia entre as questões próprias, anseios e preocupações da política externa brasileira na região. Contornar esta problemática foi um dos grandes desafios da Política Externa do governo Lula na América do Sul para o tema destacado. Na cúpula dos presidentes do MERCOSUL, realizada na cidade de Córdoba em 2006, as críticas do Uruguai foram intensificadas quando referidas à participação e exposição financeira brasileira. Dessa pressão política, Lula sugeriu que fossem revistas algumas regras do BNDES para que pudessem ser dinamizados os investimentos privados brasileiros naqueles países<sup>44</sup>.

Apesar de os impactos políticos terem afetado os anseios e as demandas do presidente brasileiro para que novas regras fossem alteradas no BNDES, nenhuma iniciativa concreta foi observada até aquele ano. Outro fator que determinou o contorno da destacada desarmonia é o pequeno peso econômico do Uruguai para os interesses econômicos e comerciais dos setores produtivos do Brasil.

As atenções do governo brasileiro para com o Uruguai foram reavaliadas no ano de 2007. A razão principal para esta redefinição de postura decorreu da necessidade de atender os calculos de ordem político-diplomáticas que se estruturavam contextualmente. Ainda pairava o risco de o Uruguai associar-se com os EUA em um possível acordo comercial bilateral. No campo das temáticas financeiras, o presidente Lula, em visita ao Uruguai em fevereiro de 2007, destacou a retomada das atividades do Banco do Brasil no país e a associação do BNDES com o banco de desenvolvimento uruguaio BROU<sup>45</sup>. A cooperação com o BROU inseriu-se no modelo típico das

---

<sup>44</sup> O Globo, 20/07/06. Paraguai e Uruguai: insatisfação com o Mercosul.

<sup>45</sup> Valor Econômico. BB volta ao país e BNDES abre linhas de crédito. 26/02/2007.

associações entre o BNDES e os seus agentes financeiros repassadores (bancos privados) no Brasil; ou seja, o BNDES repassa os seus recursos para o BROU e este, por sua vez, recebe um spread do banco brasileiro de forma a arcar com os custos de garantias e seguros. Este modelo de associação representa uma outra faceta da estrutura participativa e expositiva financeira do Brasil. No geral, os anúncios de recursos do BNDES para o Uruguai giraram na casa de US\$ 240 milhões (Idem). De significativo, foi verificada a associação BNDES-BROU, que também tinha por objetivo a defesa dos interesses comerciais do Brasil no Uruguai.

A abertura das operações do BNDES no Uruguai ocorreu no dia 18 de dezembro de 2007. A efetiva operação do escritório do BNDES no país foi, também, averiguada como medida para fomentar os investimentos brasileiros em projetos de infra-estrutura. A medida adotou a estratégia, angariada e levantada pelo presidente Lula, de instalar no sócio menor do bloco o referido escritório com objetivos de demonstrar ações efetivas por parte do governo brasileiro para amenizar as assimetrias estruturais dos países do Mercosul<sup>46</sup>.

A iniciativa que concretizou a instalação do escritório do BNDES implicou na mudança do estatuto social do banco. Um dos fatores que definem o ano de 2007 como marco final para a pesquisa é justamente esta medida tomada no banco. Tal fato decorreu da verificação das novas atribuições dadas ao sistema BNDES para o tema financeiro regional. Seguem as novas atribuições do BNDES no artigo nono do seu estatuto:

Art. 9º O BNDES poderá também: **II** – financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; **V** – efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria; **VI** – contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e

---

<sup>46</sup> Valor Econômico. BNDES negocia com Fazenda aporte de R\$ 30 bilhões. 19/12/2007.

social do País ou sua integração à América Latina<sup>47</sup>; **VII** – realizar, como entidade integrante do sistema financeiro nacional, quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais, em conformidade com as normas e diretrizes do Conselho Monetário Nacional (BNDES, Legislação básica do sistema BNDES, p. 24).

#### **Item 4. Brasil-Paraguai. Um tratamento marginal para o Paraguai.**

O presidente Nicanor Duarte Frutos visitou o Brasil em 29/05/03; período de muitas visitas de presidentes dos países da América do Sul ao Brasil. Lula anunciou aberturas de linhas de crédito do BNDES para o Paraguai, mas, como contrapartida, exigiu que o Paraguai se empenhasse na luta contra a pirataria e o contrabando<sup>48</sup>.

No mês de outubro de 2003, o presidente paraguaio fez nova visita oficial que resultou em acordos sobre a segunda ponte sobre o Rio Paraná, além de projetos de construção e reformas de rodovias paraguaias. Foi salientado, por parte do governo brasileiro, que as relações que se processavam com o Paraguai estiveram inseridas na almejada concretização da via que ligaria o Brasil ao Pacífico. A outra vertente da assinatura dos projetos, que contaram com a promessa de financiamento pelo BNDES, esteve inserida no contexto de busca de apoio político, por parte da diplomacia brasileira, para unir o MERCOSUL em torno das discussões da ALCA; além do pleito brasileiro para o Conselho de Segurança da ONU. Nicanor Duarte Frutos salientou positivamente para a política de Lula para a integração regional, além de ter enfatizado o apoio ao ingresso do Brasil no CS.

Nicanor Duarte Frutos fez questão de destacar a postura do presidente brasileiro diante do MERCOSUL: *‘nenhum bloco econômico se move eminentemente por critérios econômicos. Não temos apenas um presidente amigo. Temos também um presidente que está impulsionando a humanização das relações internacionais’*<sup>49</sup>. Essa era a tônica inicial paraguaia para o apoio ao presidente brasileiro no ano de 2003.

Em dezembro de 2004, no contexto da cúpula do MERCOSUL realizada em Belo Horizonte, Brasil e Paraguai assinaram contratos de investimentos brasileiros nas áreas de álcool e infra-estrutura rodoviária. A idéia seria ampliar o comércio e transferir tecnologia brasileira de destilação de álcool para o Paraguai. Os temas do combate ao

---

<sup>47</sup> Fonte: Legislação Básica do Sistema BNDES. Itens II, V, VI e VII dados pelo Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007.

<sup>48</sup> Correio brasiliense. Brasil condiciona ajuda ao Paraguai 29/05/2003.

<sup>49</sup> Correio Brasiliense, 15/10/03. Nova ponte unirá Brasil e Paraguai.

contrabando e à pirataria estavam inseridos na arena de discussões dos dois países. Após o Paraguai ter anunciado manobras efetivas de combate nestas questões, ocorreram as melhorias no tema da cooperação, participação e exposição financeira brasileira naquele país<sup>50</sup>. Ademais as poucas e parcas relações para estes assuntos, o Paraguai, no ano em destaque, não foi palco de maiores interesses e atenções da diplomacia de Lula.

O ano de 2005, por sua vez, foi marcado pelo afloramento das tensões com o Paraguai em vários pontos. De uma condição de proximidade entre os dois países nos dois primeiros anos destacados, o Paraguai ocupou uma condição de ponto nevrálgico para a diplomacia brasileira. Dentre as questões mais emblemáticas temos: as insatisfações paraguaias com relação ao Brasil, decorrentes da relutância e da lentidão brasileira em liberar os recursos do BNDES; a tensão com relação à segunda ponte da amizade, obra que teria o financiamento do BNDES<sup>51</sup> e que não saiu do papel; e o avanço da presença americana com a visita de Donald Rumsfeld ao Paraguai.

Naquele contexto, o presidente paraguaio Duarte Frutos anunciou que iria propor a revisão do tratado para fornecimento da energia gerada pela usina de Itaipú. As críticas foram feitas em tons de que o acordo fora assinado por “traidores da pátria”, e o Brasil estaria espoliando o Paraguai ao pagar “apenas” US\$ 270 milhões anuais pela energia. No sentido de apaziguar as críticas paraguaias, o governo anunciou que o FOCEM, criado em 2005, no âmbito do MERCOSUL, um fundo para financiar projetos de infraestrutura e investimentos industriais com o objetivo de aumentar as exportações paraguaias, seria posto a serviço dos sócios menores do bloco. O fundo teria US\$ 100 milhões, 70% dos quais sairiam do Orçamento brasileiro a fundo perdido. Brasília recebeu informações, atribuídas ao vice-presidente paraguaio, Luis Castiglioni, de que o Paraguai não estaria disposto a aceitar “migalhas” do Brasil<sup>52</sup>.

No mês de agosto de 2005, o secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, fez uma visita surpresa ao Paraguai. Aproveitou o palanque oferecido por Duarte Frutos para criticar o presidente da Venezuela, Hugo Chávez. Em seguida, vazaram para a imprensa que os EUA teriam oferecido cerca de US\$ 400 milhões para projetos de cooperação militar com o Paraguai<sup>53</sup>. Tal questão colocou a diplomacia brasileira em alerta, haja vista o perigo que o avanço norte-americano na região poderia implicar para o jogo político e diplomático regional.

---

<sup>50</sup> O Globo, 27/08/04. Paraguai receberá verba do Brasil para combater a pirataria.

<sup>51</sup> Correio Brasiliense, 05/09/05. O fator Paraguai.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Idem.

Sugere-se, como pode ser observado pela trajetória da análise desta política externa, que o apoio aos planos e as diretrizes para a integração regional carreados pela diplomacia brasileira sofreu mudanças e reavaliações por parte dos Estados da região em destaque. O Paraguai formou, a partir do ano de 2005, parte do coro que alardeava fortes críticas e insatisfações para com a morosidade na real liberação dos recursos do BNDES para os investimentos brasileiros nas suas economias. Também iniciou críticas e questionamentos a real capacidade e vontade do Brasil de arcar com os custos que o projeto de prioridade para a integração regional implicaria.

Segundo a Gazeta Mercantil de junho de 2006<sup>54</sup>, Amorim visitou o Paraguai e o Uruguai em período que antecedeu o encontro de cúpula do MERCOSUL daquele ano. Tal encontro visou amenizar os descontentamentos dos sócios menores do bloco com relação ao descaso dos sócios maiores. Amorim fez esta visita no contexto do avanço político de Chávez de compras de títulos e fornecimentos de créditos aos países da região. O governo paraguaio manteve o tom de reclamações feitas ao governo brasileiro em virtude da condição marginal com que o Paraguai foi relegado dentro do MERCOSUL.

Para os desafios da Política Externa de Lula, o Paraguai, no ano de 2006, juntou-se à Argentina no que confere ao estreitamento mais próximo para com as orientações da Venezuela na temática financeira. É possível, dessa forma, destacar a complexidade do imbróglio referente aos temas da cooperação, participação e exposição financeira brasileira: críticas à retórica do governo Lula na sua declarada política de prioridade da integração regional, o próprio avanço de Hugo Chávez na região e os pesos diferenciados dados para cada relação bilateral.

As relações do Brasil com o Paraguai se mantiveram nas limitadas ações e correlações financeiras. No início do ano de 2007, uma tímida doação de vinte milhões de reais caracterizou a participação, cooperação e exposição financeira do Brasil no Paraguai<sup>55</sup>. No geral, somente foram verificadas promessas para a execução de obras de transmissão elétrica no Paraguai com recursos do BNDES a serem executadas por empresas brasileiras. Mas nada de concreto foi verificado. Foram mantidos os atritos dos dois países no tema do pagamento dos excedentes da usina de Itaipú. O Paraguai, a exemplo do Uruguai, não era palco de interesses substanciais dos setores econômicos do

---

<sup>54</sup> Gazeta Mercantil, 23/06/06. Amorim em ofensiva por união no Mercosul.

<sup>55</sup> Estado de São Paulo. Brasil doa R\$ 20 milhões ao Paraguai, 09/01/2007.

Brasil, fato que caracteriza, possivelmente, para a relativa marginalização com que ambos foram tratados.

### **Item 5. A Venezuela: um tratamento diferenciado e a intensificação das relações bilaterais Brasil-Venezuela.**

Em abril de 2003 Brasil e Venezuela assinaram a “ata de Recife”; dentre as várias questões discutidas, as mais importantes foram com relação ao avanço do projeto IIRSA e os investimentos privados brasileiros feitos a partir das linhas de crédito para exportações do BNDES. Projetos direcionados para a área de energia e petróleo, a serem executados na Venezuela, foram o foco das iniciativas. Foram firmados contratos com a Petrobrás e a PDVSA para a cooperação energética. Ademais, a comissão de alto nível Brasil-Venezuela (COBAN) foi reativada para intensificar as relações bilaterais.

A acentuada aproximação com a Venezuela pôde ser explicada, conjuntamente, em decorrência de possíveis afinidades ideológicas; mas o fato mais importante foi a pertinência econômica da Venezuela para os interesses comerciais do Brasil. Interesses esses que, de fato, resultaram em números expressivos para o comércio bilateral cursado dentro do sistema CCR-Aladi. No mês de agosto de 2003 o governo brasileiro anunciou, em Caracas, a abertura de uma linha de crédito de US\$ 1 bilhão do BNDES para financiar projetos de exportação de bens de serviço e de capital para a Venezuela<sup>56</sup>.

Segundo o Ministro Luiz Fernando Furlan (Ministro do MDIC na época), que integrou a comitiva de Lula à Venezuela, “o *Ministro Antonio Palocci Filho (Fazenda) determinou ao Banco Central a revisão dos CCR (Convênios de Créditos Recíprocos) para cobrir eventuais faltas de garantias*”<sup>57</sup>; estratégia empreendida no âmbito do Ministério da Fazenda para fazer valer os contornos políticos e econômicos que se desenhavam entre os dois países. Vale destaque para a aceitação rápida por parte da Venezuela em ampliar o seu próprio CCR como ferramenta garantidora dos investimentos brasileiros. O acerto deu-se depois de algumas reticências por parte do BNDES com relação à proposta venezuelana de garantir os recursos do banco brasileiro com o oferecimento de petróleo venezuelano<sup>58</sup>. Como resultado desses primeiros movimentos, o governo da Venezuela disponibilizou 200 milhões de dólares a serem cobertos pelo seu BC para garantias aos investimentos em seu território.

---

<sup>56</sup> Folha de São Paulo, BNDES anuncia crédito de R\$ 1 bi 27/08/2003.

<sup>57</sup> Acarretou na já destacada resolução CAMEX nº 44, de 23 de dezembro de 2003.

<sup>58</sup> Folha de São Paulo. Venezuela não recebe crédito de US\$ 1 bilhão 28/10/2003.

O cenário político no qual foram feitos os anúncios do crédito deu-se no contexto da elaboração do futuro referendo que iria confirmar a permanência de Chávez no poder. Referendo sugerido e apoiado pelo Brasil numa clara demonstração de apoio a Chávez inserido em uma situação política tensa na Venezuela.

A diretoria do BNDES aprovou, em ação concreta, naquele ano, os primeiros empréstimos do banco estatal de fomento a projetos de integração física na América do Sul a serem executados em um território estrangeiro pela iniciativa privada brasileira. Tratou-se do projeto da hidrelétrica El Vultuosa, com capacidade de 514 MW. Os valores totais anunciados pelos jornais da época revelaram o montante de US\$ 155 milhões para o fornecimento de equipamentos e serviços pela Alstom do Brasil. O projeto previa ainda a modernização das usinas hidrelétricas General José Antonio Paez (80 MW), no montante de US\$ 7,5 milhões, e de San Agaton (300 MW), no valor total de US\$ 12,5 milhões<sup>59</sup>. O pacote de financiamentos às hidrelétricas venezuelanas esteve inserido no acordo-quadro firmado entre os governos Lula e Chávez, concedendo linha de crédito brasileira de até US\$ 1 bilhão para negócios com a Venezuela. A rápida viabilização dos recursos do BNDES para os investimentos brasileiros na Venezuela foi explicada pela rápida aceitação venezuelana em garantir os investimentos a partir da ampliação do seu CCR para a ordem de US\$ 200 milhões de dólares por projeto.

As relações com a Venezuela foram marcadas por fortes movimentos de aproximação política, financeira e comercial. Fatores esses que confeririam à Venezuela, no final de 2007, a condição de maior parceiro comercial do Brasil dentro da lógica de cobertura dos investimentos feitos pelo sistema CCR-Aladi. Esse resultado foi possível já que a Venezuela, apesar do tom crítico a ser denotado para o Brasil como iremos destacar, se comprometeu em colaborar com as propostas e demandas do modelo brasileiro de participação e exposição financeira.

Outro investimento concreto brasileiro naquele país foi feito pela Odebrecht. A Odebrecht assinou um contrato de US\$ 137 milhões para construir uma represa de irrigação na região oeste da Venezuela. *“O projeto que será financiado, em parte, pelo BNDES. E há negociações para que o Brasil financie a construção de uma nova usina de açúcar na Venezuela”*<sup>60</sup>.

Sugere-se que a explicação para a aceitação rápida do governo venezuelano em cobrir as garantias dos investimentos brasileiros a partir do seu BC deve-se ao caráter

---

<sup>59</sup> Gazeta Mercantil, 03/12/03. “Recursos para usinas na Venezuela e Equador”.

<sup>60</sup> Gazeta Mercantil, 27/08/03. Brasil abre crédito de 1 bilhão de dólares para a Venezuela.

institucional e político do Estado venezuelano para os temas monetários, fiscais e financeiros. O governo Chávez não atua economicamente dentro de parâmetros de responsabilidade fiscal, tampouco depende de uma boa avaliação por parte das empresas de *rating* internacionais para que a sua economia tenha acesso a crédito no mercado internacional de forma mais barata. Nesse sentido, em decorrência da própria linha política de seu governo, as decisões de ordem político-econômica não respeitam instâncias tão complexas e economicamente imbricadas quanto às de países como Brasil. Em outras palavras, o banco central da Venezuela pode ser posto a serviço dos interesses econômicos e políticos de Chávez de forma a garantir com os seus recursos investimentos privados estrangeiros (brasileiros) em seu território; isso, tendo-se em conta o cenário de euforia com que eram vistas as propostas e perspectivas de relançamento das iniciativas de integração regional.

Todos esses projetos foram cursados no CCR com garantias para riscos comerciais e políticos. Foram os primeiros projetos de financiamento a usufruírem das novas condições do CCR. Condições sem restrições de limites de prazo e valor, e classificados como risco nível 1, o mais baixo do ranking da Seguradora de Crédito à Exportação, como explicado no capítulo anterior<sup>61</sup>, anunciadas pelo governo na sua relação com a Venezuela.

Relações amistosas; entendimentos rápidos acerca do mecanismo CCR-Aladi para a viabilização dos recursos do BNDES; concretização de investimentos brasileiros já no ano de 2003; restabelecimento da COBAN; e apoio brasileira para o referendo que manteve Chávez no poder foi o conjunto de fatores que deu o tom da relação bilateral. De fato, o ano de 2003 revelou importantes fatores que contribuiriam de forma positiva para os resultados materiais concretos que serão verificados no próximo capítulo. Tais resultados são suficientes para afirmar que a Venezuela representou em termos comerciais o maior parceiro individual do Brasil dentro do CCR-Aladi. Ademais, foi o país que melhor atendeu as demandas que o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região encerra em si.

### **Item 5.1. A presença econômica crescente na Venezuela e o início de algumas tensões diplomáticas.**

---

<sup>61</sup> Resolução 44 da CAMEX.



Em abril de 2004 o BNDES aprovou dois financiamentos no valor de US\$ 194,6 milhões para o governo da Venezuela. Os recursos destinaram-se aos projetos de irrigação de El Dilúvio-Palmar, em Maracaibo, no Noroeste do país, e para a linha 3 do Metrô de Caracas. Os empreendimentos envolveram, até a data da confecção deste trabalho, a exportação de bens e serviços pela Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO), responsável pela obra<sup>62</sup>. O BNDES esperou a confirmação por parte da Venezuela da utilização do sistema CCR como forma de garantir os recursos do banco logo da insistência venezuelana em garantir os empréstimos para os investimentos com o oferecimento de petróleo. Foi acordado que na eventualidade de o governo de Hugo Chávez ficar inadimplente no CCR, o BNDES estaria coberto pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE), que é formado por recursos do Tesouro Nacional<sup>63</sup>.

O FGE, que dá cobertura contra riscos políticos (acima de dois anos), é operado pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). Portanto, como destacado no capítulo “novas estratégias de financiamento público das exportações brasileiras”, o governo brasileiro, a partir dos seus mecanismos garantidores dos recursos públicos, ficou blindado financeiramente no que diz respeito às garantias com os seus recursos na Venezuela.

Tal fato colabora com a afirmação geral da tese de que o modelo brasileiro de participação e exposição financeira na América do Sul está estruturado pela lógica nacional de financiamento. Por adição, essa lógica está amparada por marcos de reduções de riscos dos créditos nacionais expostos além fronteira. Essa constatação revela o viés pragmático e técnico do modelo proposto pelo governo brasileiro dentro das iniciativas de integração regional. Nesse sentido, o formato da lógica conferida para a liberação dos recursos do BNDES resulta da condição “infra-estrutural”, institucional, legal e financeira do país. Como consequência direta, esse formato define os limites e as possibilidades para a participação do BNDES na PEB; assim como reforça melhor o entendimento do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região.

Uma das projeções gerais que esta análise de política externa observou é com relação às recorrentes reclamações dos países devido à demora na real alocação dos recursos do banco para os investimentos privados brasileiros nos seus territórios. Com relação à Venezuela não foi diferente; isso apesar dos volumosos investimentos brasileiros conduzidos no país. Em meados de junho de 2004 autoridades venezuelanas

---

<sup>62</sup> Valor econômico, 07/04/04. BNDES aprova verba para Odebrecht na Venezuela.

<sup>63</sup> Idem.

começaram a questionar a validade das promessas de recursos anunciados, revelando, inclusive, desconfianças com relação às promessas que foram classificadas como vazias<sup>64</sup>. Apesar do início das reclamações venezuelanas, o ano de 2004 se caracterizou por profundas aproximações comerciais e diplomáticas. Recursos do BNDES foram de fato alocados como resultado de uma aproximação política e coordenada entre os dois países. Conversações intensas acerca da colaboração e intercâmbio energético marcaram essas aproximações no contexto da crise política venezuelana de 2004 e da intermediação brasileira no referendo que manteve Chávez no poder.

No contexto da cúpula do grupo do Rio, em novembro de 2004, Brasil e Venezuela anunciaram planos para criação de um novo fundo para o comércio bilateral. O fundo deveria ser constituído com recursos do BNDES, de bancos venezuelanos e da Corporação Andina de Fomento (CAF), mas não avançou concretamente (O Globo, 04/11/04). O fundo, como anunciado, poderia ter, inicialmente, US\$ 300 milhões e financiar operações comerciais até o teto de US\$ 1 bilhão. O fundo pretendia dar novo impulso para o comércio bilateral, já que o patamar máximo de créditos garantidos pelos dois países a partir do sistema CCR já estava esgotado (atingiu o pico de 200 milhões de dólares por projeto). Esgotados os limites de coberturas do sistema CCR para cada projeto, ficou patente a necessidade de proceder novas conversações acerca de um novo mecanismo para estruturar mais fundos de investimentos e de garantias.<sup>65</sup> O tema das discussões do fundo bilateral girou em torno das garantias, segundo Carlos Lessa “*O grande problema do comércio não é quem financia, é quem garante aquele que financia*”<sup>66</sup>. Destacou conjunturalmente.

O ano de 2004, assim sendo, foi marcado pela aproximação política e comercial; pelas discussões e planos de cooperação energética; pela intermediação brasileira no referendo que manteve Chávez no poder; pela discussão de novos fundos conjuntos de cooperação financeira para investimentos mútuos; e pela presença sempre crescente de empresas brasileiras em território venezuelano. Indícios de reclamações venezuelanas foram anunciados e tornaram-se mais intensos nos anos seguintes.

## **Item 5.2. A aliança pragmática.**

---

<sup>64</sup> Folha de São Paulo, 22/06/04. Paineis S/A.

<sup>65</sup> O Globo, 04/11/04. Brasil e Venezuela discutem pacote comercial. Folha de São Paulo, 04/11/04. Fundo Brasil-Venezuela deve existir, diz Lessa.

<sup>66</sup> Idem.

O ano de 2005 verificou uma relação bilateral intensa e amistosa com avanços substanciais na área comercial e nas propostas mais aprofundadas de cooperação financeira. O apoio político que Lula recebeu de Chávez no contexto do escândalo do mensalão ilustrou algumas dessas aproximações para a tônica da relação entre os dois países.

Em fevereiro de 2005 os presidentes Chávez e Lula assinaram em Caracas uma série de acordos - que os diplomatas chamaram de "aliança pragmática" - em áreas prioritárias das suas economias - infra-estrutura, mineração, siderurgia, telecomunicações, comércio, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, entre outras<sup>67</sup>. Com a 8.<sup>a</sup> Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível Brasil-Venezuela, realizada no Itamaraty, objetivou-se finalizar os projetos assinados e acertar um acordo para evitar a bi-tributação de pessoas físicas e jurídicas que atuam economicamente nos dois países. Desta reunião importantes decisões foram tomadas de forma a viabilizar projetos entre a PDVSA e a Petrobrás no nordeste brasileiro; projetos estes estruturados para a construção de uma usina de refino de petróleo. A obra estava estimada em dois bilhões de dólares<sup>68</sup> e teve início efetivo de sua construção no ano de 2007.

Conjunturalmente, os debates em torno do financiamento da obra estavam centrados nas restrições impostas pelos acordos da Basiléia; os acordos limitavam que os montantes dos recursos dos bancos aplicados a uma obra não poderiam superar 25% do patrimônio líquido da instituição (Idem). Segundo o jornal Gazeta Mercantil (15/02/05), o BNDES não interpretou esta condicionante como fator que impedisse o projeto; em última instância, os recursos poderiam ser oferecidos a uma terceira instituição financeira que entrasse no projeto e dividisse os riscos.

Do 1 bilhão de dólares anunciado pelo BNDES nas linhas de créditos para investimentos privados brasileiros naquele país, o banco desembolsou até essa fase cerca de US\$ 219 milhões em empréstimos (21,9%) para financiar as exportações de serviços brasileiros de engenharia e construção destinados para os projetos nas áreas de infra-estrutura e energia<sup>69</sup>. Dentre as afirmações que justificavam a suposta lentidão na remessa dos recursos, o fato de os projetos serem de longo prazo implicava em uma alocação gradativa dos recursos conforme as construções das instalações e plantas ocorriam.

---

<sup>67</sup> O Estado de São Paulo, 11/02/05. Lula e Chávez acertarão aliança pragmática.

<sup>68</sup> Gazeta Mercantil, 15/02/05. BNDES não vê obstáculos para participar do projeto.

<sup>69</sup> Folha de São Paulo, 12/02/05. BNDES libera 22% dos recursos para a Venezuela.

De concreto três projetos foram contemplados até aquele momento: a ampliação da linha 3 do metrô de Caracas (US\$ 78 milhões), a usina hidrelétrica de La Vultosa (US\$ 121 milhões) e a compra de 22 colheitadeiras produzidas no Brasil (US\$ 19,9 milhões)<sup>70</sup>. Todos esses projetos foram financiados com recursos do BNDES dentro da iniciativa do PSCI (Idem). A Venezuela, conforme se intensificavam as relações comerciais, ampliou o seu CCR para viabilizar a entrada de mais investimentos brasileiros, fato que resultou na ampliação dos créditos do Brasil na Venezuela (exportações brasileiras para a Venezuela).

O Itamaraty, ainda em fevereiro de 2005, discutiu questões importantes acerca da cooperação no âmbito do *Programa de substituição competitiva das importações* (PSCI). Foram firmados contratos para a compra de aviões comerciais e de guerra da Embraer por parte da Venezuela. O acordo comercial resultaria na aquisição pela Venezuela de 12 caças de treinamento de combate, os AMX-T, e 24 Super Tucanos, ambos produzidos pela Embraer, e alguns helicópteros da FAB. Com a decisão política de Chávez de comprar os aviões do Brasil, os países discutiram o financiamento da operação -US\$ 300 milhões (R\$ 786 milhões) para os AMX-T e, numa primeira fase, US\$ 170 milhões (R\$ 445,4 milhões) para os Super Tucano. As fontes de mídia anunciaram que a operação seria financiada via BNDES, embora acordos para garantias ainda não estivessem definidos. Outra opção de financiamento seria por meio do Bandes, uma espécie de BNDES venezuelano, ou uma composição entre as duas instituições<sup>71</sup>.

Ao que tudo indica, de acordo com o material pesquisado, vários dos projetos e acordos feitos sob o manto da aliança pragmática ficaram engavetados por falta de entendimento com relação ao formato dos mecanismos de garantias envolvidos nas transações financeiras. Esse fato inviabilizou a compra dos aviões, assim como a construção da anunciada ponte sobre o Rio Orinoco. Além do projeto de recuperação de aviões Tucano da FAV<sup>72</sup>; a exportação de 225 vagões ferroviários; a venda de radares

---

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Folha de São Paulo, 14/02/05. Venezuela quer aviões militares do Brasil.

<sup>72</sup> Os jornais pesquisados da época salientavam que os acordos e contratos referentes às vendas dos aviões e helicópteros brasileiros para a Venezuela estavam, também, sendo prejudicados pelas pressões dos EUA. Os norte-americanos alegavam que componentes dos aviões tinham tecnologia americana em virtude dos acordos tecnológicos entre o Brasil e os EUA. Não seria permitido, portanto, que a venda dos equipamentos para o país de Chávez fossem concretizadas em vista do acordo com o Brasil.

para o sistema de vigilância aérea venezuelano; e a exportação de bens e de serviços para o projeto de abastecimento de água El Pilar<sup>73</sup>.

Em meio à crise política enfrentada por Lula em agosto de 2005 decorrentes dos escândalos do Mensalão, Chávez chegou ao Brasil para expressar apoio ao presidente brasileiro. Fez questão de identificar o seu gesto como demonstração de agradecimento com relação à intermediação brasileira no caso do referendo de 2004 que o garantiu no poder. Levou adiante conversações acerca da construção de uma refinaria em Pernambuco. Na ocasião daquela visita, a oposição de Lula criticou o gesto de Chávez alegando que era fato inoportuno e politicamente orientado<sup>74</sup>. Em 30 de Setembro de 2005, no Estado de Pernambuco, foi anunciada a decisão final, com a presença dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, da Venezuela, para dar início para os projetos da construção de refinaria no complexo do porto de Suape<sup>75</sup>.

Durante o ano de 2005 não foram verificadas críticas acentuadas, por parte do governo venezuelano, com relação ao modelo de participação e exposição financeira proposto pelo Brasil. Tampouco foi questionada a iniciativa diplomática de Lula no que diz respeito a sua declarada política de prioridade para a integração regional. Aprofundaram-se efetivamente os laços comerciais; fato que conferiu à Venezuela a condição de maior parceira comercial do Brasil e, ao mesmo tempo, o maior receptor de investimentos brasileiros via recursos do BNDES e outras fontes cursados no âmbito do CCR-Aladi. Esse cenário de calma iria sofrer significativa mudança no ano de 2006. Chávez se juntaria a Kirchner para questionar a referida postura do Brasil para com a integração regional e o tema financeiro.

As críticas se centraram no ataque à capacidade material e política do Brasil de liderar o processo de construção dos laços integradores a partir das questões de ordem financeira. Chávez promoveu uma política de destaque para uma possível posição de líder regional, propondo, para isso, cooperação financeira mais agressiva e politicamente orientada. Ademais, deu início a novas conversações acerca de bancos regionais de créditos alternativos aos já existentes e em operação, como a própria CAF. Tal postura colocou mais pressão para a redefinição do discurso diplomático brasileiro para esta temática; assim como pôs a Venezuela na condição de um dos novos desafios da Política Externa de Lula na América do Sul.

---

<sup>73</sup> O Estado de São Paulo, 15/02/05. Falta de financiamento deixa negócios na gaveta.

<sup>74</sup> Correio Brasiliense, 11/08/05. Chávez vem dar apoio.

<sup>75</sup> Gazeta Mercantil, 30/09/05. Para corrigir o desequilíbrio regional.

### Item 5.3. O gasoduto e a revisão do discurso da diplomacia brasileira.

Apesar do posicionamento de Chávez mais acentuado na América do Sul, e a despeito de suas críticas ao modelo de cooperação financeira proposto pelo Brasil, as relações comerciais bilaterais se intensificaram. Em janeiro de 2006 os presidentes dos dois Estados deram início nas conversações acerca do que seria o projeto do gasoduto do Sul<sup>76</sup>. Projeto este anunciado e proposto pela iniciativa de Hugo Chávez a partir da idéia de que uma obra infra-estrutural de grande porte estabeleceria laços integradores mais sólidos e, portanto, mais custosos de serem rompidos. Uma integração infra-estrutural nesses parâmetros intensificaria as interdependências entre os Estados da região, fato que relegaria à integração regional uma condição sempre constante de interdependências de ordem comercial e infra-estrutural.

No tocante à intensificação das relações comerciais bilaterais, os países retomaram as negociações acerca da venda de petroleiros brasileiros para a PDVSA. A PDVSA encomendaria 36 navios de grande porte a estaleiros brasileiros<sup>77</sup>. De acordo com os jornais da época, as obras consumiram investimentos estimados em US\$ 3 bilhões, segundo o Sinaval (Sindicato Nacional da Indústria Naval e Offshore), entidade que reúne os estaleiros.

Para conseguir a encomenda, o governo brasileiro se comprometeu a financiar a construção dos navios com recursos do BNDES. O banco, de acordo com o Sinaval, concederia o empréstimo diretamente ao comprador dos navios (no formato da linha buyer's credit). No caso a PDV Marina, braço logístico da PDVSA, seria a beneficiária do crédito do banco. Dentro do acordo devemos salientar a promessa de transferência de tecnologia para a Venezuela na área de construção naval<sup>78</sup>; e a atuação do BNDES como fomentador dos empréstimos diretos ao comprador venezuelano (não ao exportador brasileiro) de produtos de alto valor agregado da estrutura produtiva do Brasil<sup>79</sup>.

Na contramão da intensificação comercial bilateral, surge a crítica ao modelo financeiro de investimentos mútuos do Brasil. O avanço de Chávez na América do Sul

---

<sup>76</sup> Correio Brasiliense, 20/01/06. Presidentes discutem gasoduto. *“O traçado para o gasoduto desceria do Caribe até as cidades venezuelanas de Puerto Ordaz e Santa Elena de Uairén, na fronteira com o Brasil; deste local seguiria para Manaus, onde se dividiria em dois ramos: um até o Nordeste brasileiro (Recife) e outro até Brasília, de onde desviaria para o Rio de Janeiro e prosseguiria até o Uruguai e a Argentina.*

<sup>77</sup> Folha de São Paulo, 09/03/06. Venezuela quer navios da Petrobras.

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Idem.

deu-se, entre as razões já destacadas, também pela vantagem do governo venezuelano em alocar dinheiro para as iniciativas políticas por ele estimuladas e referentes ou não aos processos de integração infra-estrutural. A maior autonomia do Estado venezuelano em oferecer ajuda a países como Cuba, Bolívia, Argentina e Paraguai, sendo que dos dois últimos comprou títulos das suas dívidas externas em troca de apoio político, o promoveria a um palanque político regional mais destacado<sup>80</sup>. Dessa forma, de acordo com as análises veiculadas pela mídia, e que se concatenaram com posteriores análises acadêmicas destacadas na Força Tarefa CEBRI 2007, um dos novos desafios da Política Externa do governo Lula na América do Sul foi o avanço da influência política de Chávez na região. Em determinados contextos, Chávez chegou a questionar a vontade e a capacidade política e econômica do Brasil na condução do processo de integração regional<sup>81</sup>.

Sugere-se que, a exemplo do que ocorreu na relação bilateral com a Argentina, o revés no apoio político conferido por Chávez às propostas regionais do governo Lula implicaram na revisão do discurso diplomático e na própria apresentação do BNDES como elemento material efetivo e colaborador para a integração. Em entrevista a Folha de São Paulo, em 05/07/06, sobre as reclamações acerca da demora na liberação dos recursos do BNDES e do avanço de Chávez na região, Lula respondeu: *"O Brasil não promete. O Brasil fala das coisas que pode fazer, embasado nas legalidades existentes no nosso país"*; disse, comparando com os empréstimos feitos pelo BNDES, até para obras na própria Venezuela<sup>82</sup>.

O modelo brasileiro de participação e exposição financeira, portanto, já dava sinais de incompatibilidade com os anseios políticos e econômicos dos demais países da região que eram, por sua vez, politicamente mais orientados. O modelo de Hugo Chávez, em comparação, poderia ser apresentado como mais sedutor do que o brasileiro, haja vista a rápida alocação de recursos que seu governo poderia por ventura promover. A declaração de Lula acerca das "legalidades existentes em nosso país" revela a reformulação do seu discurso pró-integração com a participação do BNDES. Fica mais claro o peso dos condicionamentos internos brasileiros para a definição das possibilidades e limites da participação do BNDES na PEB.

---

<sup>80</sup> O Globo, 07/05/06. Dinheiro como arma diplomática de Chávez.

<sup>81</sup> Folha de São Paulo, 30/04/06. Lula perde liderança do eixo sul-americano para Chávez.

<sup>82</sup> Folha de São Paulo, 05/07/06. Venezuela vai comprar títulos do Paraguai.

#### **Item 5.4. O Banco do Sul: tensões e contrapropostas.**

As relações entre o Brasil e a Venezuela, para o tema da nossa pesquisa, tornaram-se mais tensas em vista das propostas de Chávez para a criação do Banco do Sul. Sugere-se que a formulação venezuelana para o Banco do Sul procurou contrapor as iniciativas e propostas financeiras do Brasil para a região de forma a estruturar um modelo politicamente mais dinâmico e orientado. As iniciativas e propostas brasileiras eram, por sua vez, interpretadas regionalmente como muito técnicas e pragmáticas. Apesar do acirramento das discussões para este tema, o comércio bilateral atingiu cerca de dois bilhões e meio de dólares no acumulado 2003-2007 dentro do sistema CCR (capítulo 4).

Algumas tensões foram verificadas em vista do fechamento da emissora RCTV Venezuelana. O Congresso brasileiro emitiu críticas severas às atitudes de Chávez. Como resposta, o governo de Caracas emitiu declarações ofensivas ao Congresso brasileiro. A situação de fato não se agravou a ponto de desestruturar as relações diplomáticas e as discussões para o tema financeiro sul-americano.

A proposta brasileira era estruturar uma iniciativa que conciliasse o Banco do Sul aos moldes das gestões de boa governança corporativa a exemplo das entidades multilaterais de crédito (incluindo, também, o BNDES). Segundo o ex-ministro do Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior Luiz Fernando Furlan, *“Eu ficaria feliz se os organismos atuais, o BNDES e a CAF, pudessem atuar de forma mais agressiva no âmbito da região”*<sup>83</sup>, sugerindo para o revigoramento das instituições regionais de crédito. A perspectiva do então Ministro da Fazenda Guido Mantega é que *“nossa proposta é de atuação conjunta do BNDES com o Banco de La Nación, da Argentina, e com o Banco de Desenvolvimento da Venezuela”* (Idem).

O modelo brasileiro para o Banco do Sul entrava em choque com as propostas do presidente Chávez da Venezuela. A proposta da Venezuela era estrutura uma iniciativa com recursos provenientes das reservas internacionais das economias locais para estruturar o seu funding. Os sinais políticos de Chávez direcionavam para objetivos estruturantes de uma instituição financeira regional que fizesse frente ao FMI e, por sua vez, afastasse os países da região da esfera de Washington no tema financeiro. Portanto,

---

<sup>83</sup> Correio Braziliense. Brasil rejeita idéia de banco do Sul 19/01/2007.



a proposta venezuelana estava amparada por uma postura política a ser impressa na cooperação financeira regional.

Até início do ano de 2007 a idéia do governo brasileiro era aportar, a partir do BNDES, cerca de 200 milhões de dólares para que o Brasil alavancasse a sua participação na CAF e, dessa forma, estruturasse uma alternativa ao Banco do Sul<sup>84</sup>. Foi possível constatar, por outro lado, que foi por meio do orçamento da União, gerido pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que o referido aporte se efetivou no final de 2007. Este fato elevou a categoria do Brasil de sócio acionista de série C para série A junto à esta instituição<sup>85</sup>.

Sugere-se, com base na evolução do estudo destacado, que o banco do Sul foi a iniciativa do governo venezuelano para demandar posturas politicamente mais orientadas para o tema financeiro regional. Ao mesmo tempo, procurou dar sinais mais claros para o governo brasileiro acerca de um possível esgotamento das propostas do Brasil para o tema que, segundo se entende nesta pesquisa, estaria estruturado por marcos pragmáticos e técnicos alheios aos anseios políticos regionais. No contexto dos desentendimentos entre os dois países para os acertos quanto ao Banco do Sul, o Ministro Guido Mantega destacou, em tom de crítica, que:

*O Brasil não vai aderir a nada. O Brasil não é um país que adere. O Brasil participa, elabora junto ou não. Vou conversar com Lula. Tinha deixado muito claro em Washington [na reunião do FMI na semana passada] que o Brasil ou participa dentro de condições de igualdade e de um projeto que nos interessa, calcado em princípios bancários, legítimos, modernos, ou então a gente não participa (Valor Econômico, 19/01/2007).*

Até meados de 2007 o governo cogitava sobre a possibilidade de aportar recursos do BNDES na CAF; além de reestruturar o própria FONPLATA. Existe, de fato, segundo os resultados do capítulo quatro, uma maior exposição brasileira de recursos financeiros brasileiros na CAF; os dados comprovam que é na Era Lula da Silva que tais

---

<sup>84</sup> Valor Econômico. Brasil rejeita criação do Banco do Sul 19/01/2007.

<sup>85</sup> Pela resolução 3.219 do BACEN de 30 de junho de 2004, o Proex-equalização estava incluído na CAF oferecendo as equalizações das taxas de juros. O objetivo era, com isso, conferir aos exportadores nacionais créditos para exportações com reduzidos níveis de riscos, já que a CAF paga os exportadores à vista. Dessa forma, tanto o BNDES, quanto o próprio Banco do Brasil, co-financiariam as exportações nacionais com a CAF. Este fato explica uma das particularidades centrais para o entendimento do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na região e o revigoramento das instituições regionais de crédito já existentes.

números foram alcançados. Tudo indica que, a despeito dos longos processos de maturação das discussões acerca da temática financeira regional, o governo Lula, desde meados de 2004, promoveu a ampliação dos aportes financeiros do Brasil junto à CAF. Isso foi resultado da estratégia financeira regional do Brasil, articulada pelas orientações do MRE, BNDES e Ministerios da Fazenda e do Planejamento Orçamento e Gestão. Estruturar saídas e plataformas regionais de créditos para as empresas brasileiras atuantes na América do Sul definiu esta estratégia. Os aportes, contudo, não foram feitos com os recursos do BNDES, mas com recursos do Orçamento da União.

A indefinição, no plano interno brasileiro, quanto à possibilidade ou não de o BNDES aportar recursos na CAF redefiniu a postura do governo para as discussões do Banco do Sul<sup>86</sup>. O governo brasileiro e sua diplomacia entraram mais abertamente nas negociações do banco<sup>87</sup>. O resultado que se esperava com essa reorientação foi uma maior interpelação da diplomacia brasileira na definição do modelo do Banco do Sul.

Em meio as polêmicas e contradições, o banco do sul foi fundado no final de 2007. O governo brasileiro conseguiu definir suas posturas dentro da instituição. Foi preservada a cautela e a modelagem que o Brasil estaria disposto a conceder para entrar na iniciativa. Segundo o secretário para assuntos internacionais do Ministério da Fazenda Luiz Eduardo Melin, “*cada país terá a liberdade interna de definir (de onde virão os recursos dos aportes)*”; e destacou que “*nunca foi cogitado o uso das nossas reservas internacionais, que, no Brasil, obedecem a uma legislação bastante específica e clara quanto à sua destinação*”<sup>88</sup>. No concerto acerca do banco, o governo brasileiro manteve sustentada uma iniciativa aos moldes do BNDES, onde os recursos seriam, por sua vez, aportados livremente por cada Estado e, desta forma, fomentariam as empresas da região<sup>89</sup>.

Do ponto de vista do jogo político diplomático, o ano de 2007 se caracterizou pelo esmorecimento das propostas de prioridades para a integração regional por parte do governo Lula. O apoio geral para as iniciativas do governo brasileiro foi reduzido e, por sua vez, abriu espaço para as críticas e iniciativas de Hugo Chávez no tema financeiro. O Banco do Sul foi o palco central das discussões durante o ano de 2007 e, com isso, o ponto de tensão entre o Brasil e a Venezuela.

---

<sup>86</sup> O Estado de São Paulo. Aporte no Banco do Sul surpreende Miguel Jorge 06/05/2007.

<sup>87</sup> Valor Econômico. Governo agora quer Banco do Sul 28/05/2007.

<sup>88</sup> Correio Braziliense. Banco do Sul será lançado 09/12/2007.

<sup>89</sup> O Globo. Banco do Sul será fundado hoje, em meio a polêmicas 09/12/2007.

De concreto, o Brasil conseguiu, por meio da sua diplomacia, inserir elementos que subscrevessem alguns aspectos ao banco do sul que correspondessem com os interesses e as legislações do país. Dentre esses aspectos, a liberdade para aportar recursos fora do âmbito das reservas internacionais; acertos quanto às discussões para a impressão ao banco do sul de aspectos de boa governança corporativa; e planos de discussões acerca do peso de cada Estado nas votações da instituição de acordo com o tamanho de cada economia e aporte financeiro. O formato geral do banco do sul ainda não estava concretizado até o final do ano de 2007; o fator relevante é que sua iniciativa e discussão nos possibilitam a interpretação possível de ser uma resposta política da Venezuela acerca da necessidade de imprimir um viés político para o tema financeiro regional.

#### **Item 6. Brasil-Peru. Relações amistosas; e o acordo Mercosul-Peru como prelúdio do acordo Mercosul-CAN.**

Em abril de 2003, Brasil e Peru assinaram um acordo para a construção da ponte Assiz Brasil-Inapari no âmbito do projeto IIRSA. Projeto inaugurado por FHC em 2000 e paralisado, mas que foi retomado no governo Lula. Em abril daquele ano, Lula assinou acordo de expansão dos eixos do Amazonas, transoceânico central e interoceânico do sul, também no âmbito do projeto IIRSA. Vale destaque para a assinatura do acordo de livre comércio entre Peru e Mercosul. Segundo Darc Costa, então vice-presidente do BNDES na época, o Brasil visava dar início a um processo que levaria a região ao status de “*quarto pólo de comércio no mundo*”. Celso Amorim destacou que:

*Buscamos uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera, não só por solidariedade, mas também por interesse, porque o bem-estar e o progresso de nossos vizinhos fomentam nosso próprio bem-estar e progresso*<sup>90</sup>.

No dia 25/08/03 foi ratificado o acordo entre o Mercosul e o Peru<sup>91</sup>. O acordo procurou fortalecer o bloco nas negociações com grandes economias como os Estados

---

<sup>90</sup> Folha de São Paulo, 28/04/03. Acordo quer tornar região 4º pólo mundial.

<sup>91</sup> Folha de São Paulo, 28/04/03. Acordo quer tornar região 4º pólo mundial. Paulo, 25/08/03. Peru acerta acordo de livre comércio com Brasil.

Unidos, na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tema ainda em pauta de discussão nos primeiros anos da administração Lula. Além das relações com a União Européia e nas discussões no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sugere-se a percepção de um cenário de “corrida contra o tempo”<sup>92</sup> por parte da diplomacia brasileira naquele específico contexto onde o Brasil procurava consolidar uma posição mais sólida na América do sul. O objetivo seria, em seguida, ter base política sustentadora para fazer frente às questões de ordem comercial, política e de investimentos discutidas na arena multilateral. Aliado a essa estratégia, temos também a indicação de uma política de busca de apoio em bases regionais para discutir os referidos temas quanto às regras de investimentos públicos estabelecidas pelo FMI e OCDE. Regras essas que emperravam as ações para os investimentos brasileiros na região a partir dos recursos do BNDES e que, por sua vez, poderiam ser caracterizados como políticas verticais de apoio e subsídios aos exportadores do Brasil.

A adesão do Peru ao MERCOSUL exigiu intensas e prolongadas negociações diplomáticas conduzidas pelo Itamaraty<sup>93</sup>. As dificuldades transpostas pelos diplomatas brasileiros não se resumiram ao esforço de convencimento das autoridades peruanas a respeito das vantagens econômicas e políticas propiciadas pela associação do país ao bloco do Cone Sul. O Peru tinha restrições quanto à Zona Franca de Manaus e temia a competitividade da produção agrícola do Mercosul. Da mesma forma, Uruguai e Paraguai resistiam à entrada do novo associado, alegando conflito de interesses de ordem comercial e econômica<sup>94</sup>.

No mês de novembro de 2003 o Mercosul negociou acordo com a comunidade andina poucos dias antes de a mesma vir a firmar acordo comercial bilateral com os EUA. Teoricamente, o acordo sairia no dia 17 de dezembro do ano de 2003 entre o Mercosul e a CAN. Interpreta-se que a diplomacia brasileira tentou posicionar o Mercosul em uma condição mais próxima com os países da CAN tendo-se em conta as investidas norte-americanas no bloco andino. O acordo assinado com o Peru inseriu-se nesta estratégia de aproximação e teve, para facilitar as negociações, a promessa de investimentos com recursos do BNDES. Como resultado direto da aproximação, constatou-se uma melhora nas relações bilaterais entre os dois países incentivadas pelas promessas de recursos e investimentos brasileiros a partir do capital do BNDES. Como

---

<sup>92</sup> Gazeta Mercantil, 26/11/03 Andinos e a corrida contra o tempo.

<sup>93</sup> Globo, 25/08/03. Acordo une Peru ao Mercosul.

<sup>94</sup> Idem.

um dos fatores causais diretos, a referida aproximação Brasil-Peru, e as promessas de investimentos do Brasil no mesmo país, delineou o horizonte para a conformação do acordo Mercosul-CAN.

De antemão, sugere-se uma possível interpretação da importância das promessas de investimentos via BNDES para os países do bloco andino e a relativa aproximação do Brasil com os mesmos. Como verificaremos no próximo capítulo, a própria participação e exposição financeira do Brasil na região estiveram orientadas por aumentos constantes do aporte financeiro nacional na Corporação Andina de Fomento (CAF)<sup>95</sup>. A centralidade da CAF para este fenômeno revela uma das características do modelo brasileiro perseguido para a temática financeira regional; características estas tema, também, do próximo capítulo.

As relações amistosas com o Peru se mantiveram constantes, intensas e amistosas no ano de 2004. Resultados práticos em temas relativos aos investimentos brasileiros foram alcançados e estabelecidos. O Peru continuou expressando apoio político sólido para as propostas do Brasil no tema da integração regional; assim como entendimentos concertados no que conferem as discussões a respeito da agenda do financiamento público para os projetos de infra-estrutura discutidos no âmbito da OCDE e do FMI.

Na relação bilateral que se verificou no ano de 2005, o Peru, ao contrário da crescente tendência de críticas ao governo Lula, formou parte da ala que apoiava e propagava o modelo de atuação do governo brasileiro na região. O então presidente peruano Alejandro Toledo fez discurso de apoio ao presidente Lula no momento mais delicado dos escândalos políticos resultantes das denúncias de mensalão. O discurso ocorreu durante o lançamento do início das obras de pavimentação da rodovia Interoceânica, no km 13 da estrada<sup>96</sup>. A obra, cujo valor total é de US\$ 814 milhões, passou a ser financiada em US\$ 417 milhões pelo governo brasileiro através do Proex-equalização e BNDES; a CAF participou ativamente como co-financiadora. O projeto previa a pavimentação de cinco trechos de um total de 2.586 km, que irá da fronteira do Brasil, pelo Acre, até o oceano Pacífico, passando pelo Departamento de Madre de Dios, no sul peruano, até a cidade litorânea de Urcos. As relações estáveis com o Peru foram, inclusive, reveladas na primeira reunião oficial da CASA; reunião marcada pelo esvaziamento conferido pela Argentina, mas apoiada pelo governo peruano.

---

<sup>95</sup> Gazeta Mercantil, Andinos e corrida contra o tempo 26/11/2003.

<sup>96</sup> Folha de São Paulo, 09/09/05. Toledo diz para Lula ter “coragem”.

As eleições presidenciais no Peru e a retomada das atividades do Sendero Luminoso no país marcaram o ano de 2006 no cenário interno político daquele Estado. Segundo a mídia impressa relatou, as empresas brasileiras e o BNDES não deixaram de fazer investimentos no país como consequência das suas turbulências políticas internas. Dois grandes grupos brasileiros fizeram investimentos expressivos no Peru, onde crescia a candidatura nacionalista de esquerda de Ollanta Humala à sucessão do presidente Alejandro Toledo, em abril daquele ano. A Votorantim Metais investiu cerca de US\$ 210 milhões na compra da refinaria de zinco Cajamarquilla, e a AmBev inaugurou, em 2005, uma fábrica de cerveja nas proximidades de Lima. Ambos os investimentos foram feitos sem a participação do capital do BNDES; foram recursos alocados pelas próprias empresas a partir dos seus próprios patrimônios e de suas estratégias financeiras.

Analistas do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), entrevistados pelo jornal O GLOBO de janeiro de 2006, quando questionados sobre os impactos possíveis das atividades do Sendero Luminoso no processo de integração do Brasil com o Peru, salientaram que provavelmente não teriam força para interromper o processo<sup>97</sup>. De acordo com o diretor da Odebrecht para a área de relações institucionais Roberto Dias, *“A integração acaba funcionando como um guarda-chuva que minimiza o risco político localizado”*<sup>98</sup>. A Odebrecht concluiu três projetos no Peru — entre os quais a construção de uma hidrelétrica em Arequipa.

As informações destacadas nos dois parágrafos acima não expressem relações causais diretas com o tema da pesquisa proposto. Elas objetivam sinalizar para o entendimento possível da relação entre os temas das questões políticas internas de cada país da região e os impactos desses nos interesses dos setores produtivos e econômicos brasileiros. Na nova geografia comercial que se desenha para as grandes empresas brasileiras atuantes na região sul-americana, ficam cada vez mais evidentes os impactos decorrentes de uma maior exposição das suas atividades comerciais nesses territórios. Isso seria resultado de eventos de ordem política e social que se desencadeiam em cada Estado.

Considerações de caráter politicamente sensível como eleições presidenciais, movimentos políticos contestatórios e temas ligados ao terrorismo passaram a formar

---

<sup>97</sup> O Globo, 29/01/06. Eleições no Peru são o próximo teste de fogo das empresas brasileiras. No caso o entrevistado do OPSA foi o pesquisador Marcelo Vasconcelos Coutinho.

<sup>98</sup> Idem.

parte das considerações e análises das empresas brasileiras e das agências públicas de financiamento do Brasil. Tal fenômeno pode ser entendido como resultado de uma natural e necessária exposição das suas atividades comerciais em bases internacionais; fenômeno típico de economias em desenvolvimento em fase de internacionalização das suas atividades produtivas (Goldstein; e Hernandez, 2007; Sauvant, 2007; Shaw, Timothy; e Goldstein, 2007).

Durante o ano de 2007 as relações políticas, diplomáticas e comerciais com o Peru permaneceram estáveis e promissoras. Nenhum revés foi verificado no apoio político dado, por parte do Peru, para as iniciativas do governo Lula em temas de integração regional. No geral, apesar de qualificarmos a relação bilateral Brasil-Peru como estável, amistosa e concertada, o fato é que, a exemplo dos demais países do bloco andino (Equador e Colômbia), o Peru esteve muito mais propenso ao ímã representado pelos EUA. País com o qual o Pacto Andino firmou acordo de livre comércio. Isso decorre, evidentemente, da possibilidade mais concreta em termos de retornos comerciais e econômicos que os EUA representam para o Peru. Do ponto de vista da relação bilateral, o Peru foi central para a elucidação do caráter estratégico do modelo de participação e exposição financeira do Brasil. O crescimento da participação do Brasil na CAF responde as necessidades de co-financiamento para projetos executados nos países do bloco andino, incluindo o Peru (ver adiante o anexo do capítulo cinco).

#### **Item 7. Brasil-Ecuador. Relações amistosas; pragmatismo; e horizontes de longo prazo.**

O mês de maio de 2003 foi marcado pela assinatura do acordo bilateral Brasil-Ecuador, enquanto o governo brasileiro aguardava a finalização das negociações do acordo com a comunidade andina (CAN). Foram acertados acordos para a prorrogação do prazo da concessão de crédito do BNDES para a construção da hidrelétrica de São Francisco no Equador; acordo assinado ainda na administração FHC e que foi retomado no governo Lula. O presidente brasileiro acrescentou que o *“O BNDES vai aprofundar o exame de outros dois projetos prioritários para milhões de equatorianos: o de um grande sistema de canais de irrigação e o de estações de tratamento de água potável”*<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Correio Brasiliense, 28/05/03. Brasil quer acordo com Equador.

Anunciado no mês de maio de 2003, os recursos somente foram aprovados em dezembro daquele mesmo ano com relação à hidrelétrica São Francisco. Tratou-se de projeto no valor de US\$ 250 milhões, com financiamentos do BNDES-Exim. Os recursos do banco foram garantidos dentro do sistema CCR-Aladi, com a cobertura direta do BC equatoriano em caso de não pagamento ao exportador brasileiro<sup>100</sup>. Esses acertos destacam a rápida aceitação equatoriana com relação as demanda por garantias aos recursos brasileiros expostos para os investimentos acordados.

Logo da assinatura da prorrogação do acordo com o Equador, o presidente Luiz Gutierrez anunciou apoio incondicional a candidatura brasileira ao posto de membro permanente do Conselho de segurança da ONU. Os primeiros movimentos da diplomacia brasileira na América do Sul foram marcados pela tentativa de o Brasil angariar apoio político regional para a sua candidatura ao assento permanente no CS da ONU. Sugere-se que, embora não oficialmente declarado nos materiais pesquisados, o movimento brasileiro de estreitamento dos laços com os países da região, cercado por promessas de investimentos brasileiros, inseriu-se na estratégia de angariar, também, base política de apoio para o fim destacado.

Da mesma forma como ocorreu com o Peru, a aproximação com o Equador esteve circunscrita pela tentativa de intensificação de laços estratégicos com os países do bloco andino mediante os avanços do acordo comercial entre o Pacto Andino e os EUA. Outro aspecto da articulação BNDES-PEB na América do Sul está e esteve inserido na estratégia de introduzir as empresas brasileiras, tidas como multinacionais brasileiras, naqueles mercados de forma a posicionar os setores econômicos nacionais em países onde o avanço comercial dos EUA já era mais destacado. Outra possível sinalização que se desenhava para o entendimento da ação internacional do Brasil com os países do bloco andino foi a perspectiva de longo prazo para se estabelecer um acesso direto do Brasil, através dos países andinos, para o pacífico; o pacífico é, por sua vez, a saída brasileira para o mercado consumidor asiático.

Em 24/08/04, Lula Chegou ao Equador sob forte onda de apoio e entusiasmo oriunda dos dirigentes equatorianos. Anunciou a liberalização, por parte do BNDES, de créditos para investimentos em infra-estrutura e refino de petróleo. A visita terminou com as conclusões definitivas do acordo de livre comércio entre o Mercosul e o bloco

---

<sup>100</sup> Gazeta Mercantil, 01/12/03. BNDES decide hoje verba para o Equador. Gazeta Mercantil. 03/12/03. Recursos para usinas na Venezuela e Equador.



andino<sup>101</sup>. Também foi anunciada a liberação, por parte do BNDES, dos créditos para financiamento de dois aeroportos, rodovias e para a hidrelétrica de São Francisco já em andamento<sup>102</sup>. O orçamento da hidrelétrica foi avaliado em US\$ 243 milhões. O Equador aceitou garantir os créditos através da ampliação do seu CCR; demanda esta feita pelo BNDES para a aprovação dos créditos. O único ponto de discordância do Equador com relação à política externa de Lula foi devido à tentativa brasileira de criar o Clube Amigos de Cuba. O Equador e o Uruguai refutaram a iniciativa brasileira.

Em fins de setembro, o BNDES declarou que estava em estudos a criação de um novo instrumento de garantia para empréstimos direcionados para investimentos brasileiros na região. Tratava-se de um fundo de aval, no valor de US\$ 500 milhões, a ser montado com recursos dos países interessados nos financiamentos feitos pelo Brasil (BNDES) para garantir os recursos empregados na infra-estrutura física. Deveria ser chamado Fundo da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica, mas não logrou avanços e foi deixado de lado.

As relações entre o Brasil e o Equador puderam ser consideradas como bastante produtivas do ponto de vista da participação e exposição financeira anunciada e proposta pelo governo Lula. Seguido dos anúncios da liberação dos recursos do BNDES, o então governo equatoriano destacou apoio às iniciativas da Política Externa de Lula na região. As relações amistosas com o Equador são também explicadas por acertos rápidos quanto ao tema das garantias equatorianas para os recursos do BNDES. Seguido desses acertos, foram efetivadas as liberações dos recursos do banco para os investimentos em infra-estrutura e refino de petróleo, o adensamento da participação de certos setores econômicos brasileiros no país e o acordo MERCOSUL-CAN.

No ano de 2005 ficou mais destacada a presença econômica brasileira no país. Os investimentos brasileiros no Equador tinham fortes correlações comerciais que se somavam aos interesses políticos de aprofundamento da integração regional proposto pelo governo Lula<sup>103</sup>. Segundo dados divulgados na Folha de São Paulo de 25/04/05 “*Empresas brasileiras tem fortes interesses no Equador*” e que, por sua vez, foram fornecidos pela embaixada brasileira no Equador, o Brasil aportou, nos últimos dez

---

<sup>101</sup> Gazeta Mercantil, 26/08/06. Lula assina acordos de cooperação com Equador.

<sup>102</sup> O Estado de São Paulo, 24/08/04. Presidente vai ao Equador anunciar investimentos. “*Interessado em consolidar sua liderança na América do Sul, Lula quer diminuir o imenso abismo comercial que separa o Brasil do Equador. No ano passado, por exemplo, o Brasil vendeu US\$ 355 milhões para o Equador. Na pauta de exportações, itens como veículos, tratores, caldeiras e máquinas. Em contrapartida, só comprou US\$ 19 milhões dos equatorianos - 75% deste valor refere-se a importações em petróleo e seus derivados*”.

<sup>103</sup> Folha de São Paulo, 25/04/05. Empresas brasileiras têm fortes interesses no Equador.

anos, investimentos na ordem de 1,5 bilhões de dólares no país destacado. O setor responsável pela maior parte desta cifra é o de infra-estrutura física, capitaneado pelas construtoras Odebrecht e Andrade Gutierrez. A primeira trata-se da empresa brasileira com maior presença no Equador, segundo o embaixador Sérgio Florêncio<sup>104</sup>.

Vários investimentos brasileiros naquele país foram anunciados: a cargo da Andrade Gutierrez a construção da hidrelétrica São Francisco, cuja conclusão está prevista para 2007 e de onde virão 12% da oferta energética equatoriana, dos US\$ 303 milhões que custaria a obra, US\$ 243 milhões viriam do BNDES; a empresa também está envolvida na construção do aeroporto de Tena (US\$ 60 milhões, sendo que US\$ 50 milhões vêm do BNDES) e da autopista Guayaquil, o projeto, de US\$ 350 milhões, está em processo de adjudicação (concessão) e ligará a maior cidade do país à capital.

Devemos salientar que a maior parte dos anúncios de investimentos feitos com recursos do BNDES, naquela época, não foi de fato concretizada até o período referido. De todos os projetos, o que estava mais perto de se concretizar era o empréstimo de R\$ 50 milhões destinado à construção do aeroporto de Tena, a 140 km de Quito. Naquele contexto, por causa da instabilidade política no Equador, o BNDES resolveu retardar a assinatura do contrato do financiamento<sup>105</sup>. Passado o tumulto, as relações comerciais foram retomadas.

O Brasil tem um superávit comercial histórico com o Equador. Os anúncios dos investimentos vieram seguidos das demandas do Equador em incluir alguns produtos equatorianos na pauta de importações brasileiras a partir do PSCI. O governo brasileiro procurava atender as demandas equatorianas, já que parte da crítica ao Brasil vinha do fato de o país ter superávits comerciais históricos com o Equador. Amorim chegou a classificar a relação comercial com o Equador como “vergonhosa”, haja vista a gigantesca diferença favorável ao Brasil na balança comercial bilateral. Segundo os dados que iremos trabalhar no próximo capítulo, a balança comercial entre os dois países apresentou uma ligeira melhora, embora não significativa. Esse fato pode sinalizar para alguma concretização efetiva em termos de resultados materiais perseguidos por manobras de ordem político-diplomáticas.

Após pressões do então ministro da economia equatoriana Rafael Correa, delineando críticas a já mencionada desarmonia na balança comercial entre os dois

---

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> Folha de São Paulo, 26/04/04. BNDES tem pedidos de R\$532,9 milhões no Equador.

Estados, o banco brasileiro anunciou abertura de financiamento para o Equador<sup>106</sup>. O BNDES aprovou em 03/06/2005 financiamento de até US\$ 61,6 milhões para a Tame Línea Aérea del Ecuador com desconto de títulos de crédito sem direito de regresso. O objetivo da operação era de exportar três aviões fabricados pela Embraer, dois deles do modelo EMB-170 e um do EMB-190. A dívida da Tame foi garantida com notas promissórias do principal e juros, no âmbito do CCR, ou seja, a partir do banco central equatoriano<sup>107</sup>. Seguido do anúncio da linha de financiamento dos aviões da EMBRAER, o BNDES aprovou a linha de 50 milhões de dólares para a construção do aeroporto de Tena, na província de Napo. Obra esta a cargo da construtora Odebrecht<sup>108</sup>.

Dentro desta trajetória da Política Externa do governo Lula, as fontes de apoio ao governo brasileiro foram bastante variadas e sofreram redefinições ao longo do período analisado. Por parte do governo equatoriano, até aquele momento, o Brasil tinha forte apoio político, haja vista as aprovações das linhas de crédito do BNDES e os conseqüentes investimentos brasileiros naquele país; além da caracterização dos esforços empreendidos pelo governo Lula para tentar minimizar o desequilíbrio na balança comercial entre as duas economias. Isso não quer dizer que tais fatores foram significativos para conclusões acerca do apoio prestado pelo governo equatoriano ao brasileiro. Sugere-se que eles compõem parte de um quadro de aproximações significativas e, por conseqüência, mercedores de menção.

Dentro dos interesses mais amplos da diplomacia brasileira, não somente vale destaque para a importância comercial e econômica do Equador. O viés político acentuado foi vital, haja vista o desenho que ia tomando o acordo do MERCOSUL com a CAN; além das aproximações dos EUA com o bloco andino. Sugerimos, para a interpretação da relação bilateral com o Equador, a caracterização de uma estreita relação política e econômica entre os anseios e diretrizes políticas dos formuladores desta PEB; os interesses econômicos e comerciais dos setores exportadores de serviços de engenharia e construção civil do Brasil; e a perspectiva própria de longo prazo da estratégia comercial diplomática frente aos avanços comerciais norte-americanos. Entendemos que essa estratégia procura extrair ganhos políticos e econômicos a partir de um processo de relações diplomáticas e comerciais de longo prazo; além do

---

<sup>106</sup> O Estado de São Paulo, 10/05/05. Equador quer US\$ 250 milhões do BNDES.

<sup>107</sup> Folha de São Paulo, 04/06/05. BNDES financia aviões Embraer para Equador

<sup>108</sup> O Globo, 06/07/05. BNDES: linha de US\$ 50 milhões para o Equador.

entendimento do caráter pragmático da política externa do governo Lula para o tema da pesquisa, entendendo a formação das parcerias estratégicas já discutidas.

Tais asserções possibilitariam uma interpretação possível que nos remete a uma identificação desta ação internacional de acordo com os pilares tradicionais identificados pela historiografia da política externa brasileira, a saber: pragmatismo, autonomia, diversificação, independência, universalismo, sentido soberano, busca de redução de vulnerabilidades e desenvolvimento econômico. A evolução da destacada Política Externa atesta que as mudanças são dadas na continuidade, não implicando em manobras bruscas com relação ao seu contorno tradicional; os desenvolvimentos econômicos, comerciais e industriais sempre estiveram inseridos nos contornos das ações diplomáticas brasileiras, o que não difere desta fase analisada para este tema específico. A novidade, mais uma vez, está na introdução de uma instituição tradicionalmente desligada das manobras diplomáticas no sentido de adensar as parcerias estratégicas do Brasil; parcerias estas que procuram defender uma parcela dos interesses econômicos e comerciais dos setores produtivos nacionais.

Em dezembro de 2006 Rafael Correa fez sua primeira visita oficial ao Brasil como presidente eleito<sup>109</sup>. Apoiou os ideais de integração, mas não deixou de tocar em pontos sensíveis da relação entre o Brasil e seu país: o grande déficit comercial com o Brasil. Correa deixou claro que as diferenças podem ser contornadas com investimentos brasileiros via BNDES. Os pontos e demandas do presidente equatoriano foram: Eixo multimodal Manta-Manaus, envolvendo a construção de estradas e hidrovias que liguem o porto de Manta ao de Manaus, possibilitando maior escoamento de produtos entre os oceanos Pacífico e Atlântico. No setor de energia, a prioridade seria conseguir financiamento externo para a construção de uma refinaria de petróleo pesado; o novo governo equatoriano estava interessado na produção do biodiesel como fonte alternativa de energia e geração de emprego. A produção de etanol começaria a ser desenvolvida de maneira experimental. No setor de conexão aérea, seria criar vôos comerciais e de transporte de carga diretos entre Equador e o Brasil.

Do ponto de vista das relações diplomáticas, essas foram caracterizadas como estáveis, mas com fortes demandas equatorianas para com o Brasil. Interpreta-se, apesar das mudanças no apoio regional dado à integração proposta pela Política Externa do governo Lula, que a relação bilateral analisada não esteve desgastada como em outros

---

<sup>109</sup> Correio Brasiliense, 09/12/06. Equador pede comércio Justo.

casos já analisados. Existiu de fato uma demanda para com a ajuda brasileira na área financeira e de investimentos; esta, por sua vez, foi atendida em vários pontos, mas sempre em conformidade com as legalidades e interesses econômicos do Brasil.

Em tons de cordialidades e expressões de apoio ao governo Lula e suas ações na região, Rafael Correa sugeriu que *“o déficit comercial do Equador com o Brasil pode ser compensado com investimentos em infra-estrutura e melhores preferências para produtos equatorianos”*, disse, sugerindo as linhas de crédito do BNDES<sup>110</sup>. Em entrevista à Folha de São Paulo, Corrêa disse que o Brasil pode dar *“uma grande ajuda”* para o Equador e destacou: *“Falamos de integração e da infra-estrutura necessária para isso. Não pode haver integração sem desenvolvimento, sem estradas e pontes unindo os países”*<sup>111</sup>.

As atividades empresariais brasileiras no Equador se mantiveram intensas durante o ano de 2007. Como destacado, o país recebeu importantes investimentos do Brasil, com recursos do BNDES, para desenvolver atividades de infra-estrutura. Algumas denúncias de corrupção envolvendo o pagamento de propinas feito pelas construtoras brasileiras a funcionários públicos equatorianos, e indícios de calotes das dívidas equatorianas com relação aos seus credores, marcaram algumas tensões durante 2007. Algumas orientações de ordem político-diplomáticas foram redefinidas: o governo Correa passou a orientar-se, em temas financeiros mais de acordo com as propostas do presidente Hugo Chávez da Venezuela. Correa formou parte da ala que via no Banco do Sul uma alternativa politicamente mais concertada para dinamizar a cooperação financeira regional entre os países da América do Sul.

Antes da chegada de Rafael Correa à presidência do Equador, este país também esteve mais propenso às esferas comerciais e políticas representadas pelo ímã norte-americano. Apoio e relações estáveis entre Brasil e Equador deram o tom para os assuntos diplomáticos dentro da temática financeira. Acertos quanto ao mecanismo CCR de garantia permitiram que o Brasil realizasse investimentos expressivos no país com recursos do BNDES consolidando, dessa forma, parte da presença do setor de construção civil naquele mercado. Com a chegada de Correa à presidência, o cenário sofreu mudanças: Correa esteve mais alinhado às perspectivas de Chávez que incluía desde críticas aos EUA à estruturação do Banco do Sul, mas não demonstrou oposições

---

<sup>110</sup> Correio Brasiliense, 09/12/06. Equador pede comércio Justo.

<sup>111</sup> Folha de São Paulo, 09/12/06. Brasil e Equador estudam implantar corredor de US\$ 2,5 Bi.

consideráveis ao modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

### **Item 8. Brasil-Bolívia: do perdão da dívida ao conflito do gás.**

No dia 23/10/03 o governo brasileiro perdoou quase toda a dívida pública da Bolívia com o Brasil de US\$ 52 milhões sem exigir contrapartida; e anunciou investimentos de US\$ 780 milhões naquele país, a maioria proveniente dos recursos emprestados pelo BNDES<sup>112</sup>. Além disso, o governo brasileiro aumentou a importação de gás natural da Bolívia de 11 milhões para 18 milhões de metros cúbicos diários. Foram medidas declaradas para ajudar a Bolívia a superar a crise social deflagrada naquele momento, disse o embaixador brasileiro em La Paz, Antonino Lisboa Mena Gonçalves<sup>113</sup>. O acordo procurou dar continuidade para as conversações feitas em abril, no contexto das insatisfações com o recém deposto presidente Sanchez de Losada.

O tema do acesso ao pacífico, que passa pela Bolívia, formava parte dos anseios da diplomacia brasileira com relação a este vizinho. Um passo importante foi dado com a assinatura, em outubro daquele ano, de um protocolo de intenções entre o Ministério dos Transportes e a Brasil Ferrovias, Companhia Vale do Rio Doce, Rio Tinto Brasil, Cargill, Grupo Odebrecht e Empresa Ferroviária Oriental da Bolívia. Esse documento previa investimentos na recuperação da malha da Novoeste, ferrovia de 1.300 quilômetros controlada pela Brasil Ferrovias e que liga o porto de Santos a Corumbá, na fronteira do Mato Grosso do Sul com a Bolívia<sup>114</sup>.

Em setembro de 2004 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou a Bolívia para dar apoio político ao presidente boliviano Carlos Mesa, que tentava se legitimar no poder e mudar as regras do jogo no setor energético. Durante a visita, Lula concretizou o perdão da dívida de US\$ 52 milhões da Bolívia com o Brasil, acertada em 2003; abriu uma linha de crédito no valor de US\$ 600 milhões do BNDES para financiar projetos de infra-estrutura no país vizinho; e fechou um acordo que dispensa o uso de passaporte nos deslocamentos entre os dois países<sup>115</sup>.

A visita e as promessas de Lula se inseriram no contexto de demandas, por parte do governo brasileiro, para que os referidos acordos passassem, necessariamente, pelo

---

<sup>112</sup> Correio brasiliense. Carlos Mesa recebe chanceler brasileiro 27/10/03.

<sup>113</sup> Correio Brasiliense, 23/10/03. Bolívia: Brasil adota medidas de apoio.

<sup>114</sup> Gazeta Mercantil, 25/11/03. A sonhada rota para o pacífico.

<sup>115</sup> O Estado de São Paulo, 09/07/04. Presidente vai à Bolívia e perdoa dívida.

comprometimento boliviano de assegurar a ampliação do fornecimento de gás natural ao Brasil. Além de levar apoio político para o presidente Meza no contexto do tumulto político vivido pela Bolívia na época. Delineia-se que a relação entre diplomacia e os investimentos brasileiros na Bolívia passou pela questão do gás natural e pelos entendimentos acerca dos acordos de fornecimento e preço do produto. Esse cenário mudaria com a entrada de Evo Morales no poder. No ano de 2005 não foram verificadas novidades significativas com relação à Bolívia dentro da temática proposta.

Em maio de 2006 ocorreu a visita de Amorim à Bolívia no contexto da crise provocada pela nacionalização das instalações de extração de gás natural da Petrobrás. Amorim visitou a Bolívia após ter criticado severamente a decisão do governo boliviano e, como consequência, ter suspenso todo o programa de financiamento do BNDES para aquele país<sup>116</sup>. O contexto da relação bilateral era de instabilidade política e de descrédito com relação às promessas e propostas da diplomacia brasileira referentes aos temas de financiamentos do BNDES para investimentos privados brasileiros em projetos de integração regional. Em meio às conversações, o governo brasileiro tentou uma reaproximação com o governo Morales sugerindo reduzir as tarifas de importação de bens bolivianos e usar o BNDES para reforçar investimentos em infra-estrutura na Bolívia<sup>117</sup>. O ano de 2006 já dava sinais mais claros de desgaste para com o apoio regional à política de prioridade da integração regional do governo Lula; além do próprio descrédito com relação às efetivas liberações dos recursos do BNDES para os prometidos investimentos brasileiros.

Com a visita de Amorim, o governo de Evo Morales preparou, ainda que curiosamente fosse, uma série de pedidos ao Brasil. La Paz sinalizou para a necessidade de financiamento dos bancos oficiais brasileiros ao seu projeto de adquirir mais de uma centena de tratores agrícolas fabricados no Brasil. Igualmente pretendeu ver reabilitada a linha de crédito de US\$ 600 milhões do BNDES para obras de infra-estrutura na Bolívia, suspensas em virtude da crise do gás<sup>118</sup>. Evo Morales procurou obter pelo menos uma parcela desses créditos para a construção de uma rodovia que conectaria a Bolívia à via interoceânica que atravessará o Acre e o Peru. O governo boliviano assumiu publicamente, mesmo depois de nacionalizar as instalações da Petrobrás, que precisava do Brasil para poder se desenvolver. O presidente Morales declarou a real

---

<sup>116</sup> O Estado de São Paulo, 21/05/06. Amorim vai à Bolívia em busca de reparação.

<sup>117</sup> O Globo, 18/05/06. Celso Amorim vai a Lá Paz para conversar pessoalmente com o governo boliviano

<sup>118</sup> O Estado de São Paulo, 21/05/06. Amorim vai à Bolívia em busca de reparação.

responsabilidade do Brasil para com os países da região na construção da integração regional em tom de cobrança; esse tom foi destacado haja vista a consideração de o Brasil ser a maior economia da região (Idem).

Evo Morales ainda emitiu sinais claros à embaixada brasileira em La Paz de que queria ver aplicados os acordos de cooperação técnica em áreas como saúde, educação e agricultura. Acordos esses firmados por uma missão conduzida pelo secretário-geral do Itamaraty, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ocorrida na véspera do anúncio da nacionalização e da ocupação militar das refinarias da Petrobrás na Bolívia. Essa missão havia sido ignorada por Evo Morales.

Donos de um parque industrial primário, os bolivianos manifestaram interesse em adquirir 300 tratores, 50 colheitadeiras e implementos agrícolas produzidos por empresas brasileiras. O montante de recursos envolvidos — que sairiam do BNDES — girava entre US\$ 25 milhões e US\$ 30 milhões<sup>119</sup>. O caráter político no envolvimento do BNDES nas questões referentes à política externa do governo Lula está fortemente sugerido nessas análises feitas sobre a relação Brasil-Bolívia. Os anúncios de financiamentos para a Bolívia foram feitos mediante a negativa do Banco de que os recursos não são decorrentes das pressões da nacionalização das instalações da Petrobrás. Além das máquinas agrícolas, os bolivianos também queriam que o BNDES financiasse a construção de uma estrada que ligaria La Paz ao Norte do país. A rodovia teria uma extensão de 800 Km e custaria cerca de US\$ 600 milhões.

Construtoras brasileiras na época manifestaram interesse em atuar nesta empreitada. Negociações e acordos diplomáticos feitos sob o manto de promessas de investimentos privados brasileiros com recursos do BNDES marcaram parte da relação entre os dois países durante o ano da crise do gás. Dois dias depois dos anúncios de estudos de investimentos do BNDES no país, o governo boliviano anunciou a correção dos preços do gás, exigindo a revisão de US\$ 4,3 para US\$ 5,0<sup>120</sup>. Isso indicou a disposição do governo Morales em rever os contratos a despeito de promessas não concretizadas de investimentos brasileiros em seu país.

Em novembro de 2006, em decorrência do acirramento das conversações acerca do preço do gás, o governo brasileiro reagiu. A crise do gás e as poucas vantagens econômicas levaram o governo Lula a desconsiderar o vizinho como parceiro no complexo do Rio Madeira, principal eixo da Iniciativa para Integração Regional Sul-

---

<sup>119</sup> O Globo, 21/07/06. Lula quer recuperar influência no Mercosul.

<sup>120</sup> O Globo, 13/07/06. Bolívia propõe ao Brasil gás a US\$5.



Americana (IIRSA)<sup>121</sup>. O megaprojeto, respeitando à lógica da interiorização do desenvolvimento, previa tornar o rio navegável com a construção de quatro usinas e as respectivas eclusas<sup>122</sup>. Da evolução na relação bilateral destacada, pode-se sugerir uma revisão por parte do governo brasileiro quanto às considerações acerca da importância econômica que a Bolívia oferecia para o Brasil. Em outros termos, o Itamaraty passou, em vistas das relutâncias e inflexibilidades do governo Morales, a considerar os custos dos investimentos nacionais na Bolívia maiores que os retornos econômicos auferidos pelo processo. Dessa interpretação, cabe destaque para a postura pragmática e flexível da PEB no relacionamento com determinados Estados, ou seja: quando os retornos se tornam menores que os custos materiais e políticos, a parceria estratégica pode sofrer uma reavaliação, mesmo que temporariamente.

Do ponto de vista das relações políticas e diplomáticas, o contexto do ano de 2007 foi de acertos quanto à problemática do gás. Para a temática financeira, poucos avanços foram verificados: acertos para o financiamento do BNDES para 30 tratores fabricados pelo Brasil representaram o zênite da relação<sup>123</sup>. No final do ano de 2007 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva aportou com um pacote de medidas a serem acertadas com o presidente da Bolívia, que foram para além do anúncio de investimentos pela Petrobrás na prospecção de poços de gás natural. As discussões incluíram a efetivação das promessas feitas a Morales no início desse ano, quando o líder boliviano esteve no Brasil. São exemplos a construção de uma ponte internacional ligando as cidades de Guajará-Mirim (RO) e Guayaramerin, no Departamento de Beni; a construção de um sistema rodoviário dando à Bolívia acesso ao Pacífico, via Peru; e a instalação de uma usina de biodiesel no país vizinho (ver tabela no anexo do capítulo quatro).

No geral, a crise do gás marcou a relação bilateral entre os dois países. A temática financeira e a concretização dos investimentos brasileiros na Bolívia ficaram prejudicadas pelo desentendimento ocorrido logo da mudança política interna boliviana com a ascensão de Morales. Os interesses comerciais e econômicos do Brasil na Bolívia foram e são de especial atenção para as orientações e perspectivas do desenvolvimento do Brasil. Um país com abundantes recursos naturais e que forma fronteira com o Brasil atrai significativamente as atenções de certas empresas brasileiras; como é o caso da

---

<sup>121</sup> Correio Brasiliense, 19/11/06. Integração adiada: troco em Morales.

<sup>122</sup> Segundo o Correio Brasiliense de 19/11/06, Dilma Roussef, já como ministra da Casa Civil, “costumava ter sobre a mesa o estudo que o BNDES elaborou em 2003, com a Corporação Andina de Fomento (CAF), listando benefícios socioeconômicos e políticos, além de custos. A ministra chegou a apresentar pessoalmente o projeto ao então presidente da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada”.

<sup>123</sup> Valor Econômico. Agrados à Bolívia, Uruguai e Paraguai. 08/01/2007.

Petrobrás que está na Bolívia desde antes da entrada de Lula no poder. Ao contrário de outros países do bloco andino, a Bolívia, principalmente após a entrada de Morales no poder, sempre configurou-se mais cercadamente aos planos e perspectivas de Hugo Chávez. Formou, inclusive, o coro de críticas ao avanço dos EUA na região e a própria crítica ao modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.

### **Item 9. Brasil-Colômbia: a introdução da Colômbia no palco da articulação.**

Em fevereiro do ano de 2004 foram iniciadas as conversações com a Colômbia para a construção de projetos de infra-estrutura a serem financiados pelo BNDES. O ano de 2003 não observou nenhuma iniciativa desse tipo por parte da diplomacia brasileira para com aquele país. O BNDES abriu conversações com a Colômbia para estabelecer acordo para financiar projetos de infra-estrutura. Segundo o diretor de exportações do banco, Luiz Eduardo Melin, as negociações com a Colômbia seguiriam o mesmo modelo adotado pelo banco com outros países, como Venezuela, Bolívia, Paraguai e Argentina. Ou seja, um modelo de negociação específica e bilateral, com procura por instrumentos garantidores dos recursos do BNDES expostos em cada Estado<sup>124</sup>.

A estratégia, segundo Melin, é firmar acordos-quadro onde sejam fixadas as condições gerais do entendimento entre o BNDES e o país onde serão realizados os investimentos. Segundo declarações do diretor do BNDES ao Valor econômico de 16/04/04 *“existe um lapso “normal” de tempo entre a decisão política do Estado brasileiro de financiar projetos nestes países e a viabilização das operações bancárias para os projetos”*<sup>125</sup>.

As condições gerais para o financiamento do BNDES em projetos de infra-estrutura nos países da região acarretam na já destacada diferença de tempo entre a viabilização dos recursos e os anseios políticos envolvidos nas negociações diplomáticas. Seria necessário, para as perspectivas gerais dos Estados da região, que fosse conferido um viés político para o tema da cooperação, exposição e participação financeira do Brasil em cada país; não um viés econômico, financeiro e pragmático segundo a proposta do Brasil e do próprio banco. Nos demais anos abordados pela pesquisa nenhum fato de peso foi verificado entre os dois países.

---

<sup>124</sup> Valor econômico, 16/02/04. Colômbia e o próximo país na rota dos acordos.

<sup>125</sup> Idem.

## **Item 10. O Brasil na arena multilateral: As regras do FMI e da OCDE quanto aos financiamentos públicos para investimentos de longo prazo; e o BID e o BNDES.**

No campo multilateral, a ação diplomática deu-se em meio a um movimento de contestação das regras sobre investimentos públicos estabelecidas pelo FMI e pela OCDE. O governo brasileiro sinalizava para a necessidade de revisão das regras do FMI com relação aos gastos públicos e o endividamento dos Estados quando esses se lançam em projetos de fomento do desenvolvimento e de financiamento das exportações de cada economia<sup>126</sup>. O governo negociava com o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mudanças nos critérios de contabilização de gastos com investimentos públicos em infra-estrutura: “*objetivo brasileiro é de que obras de manutenção passem a ser consideradas como gastos de custeio*”<sup>127</sup>.

No encontro BNDES-CAF de 2003, que deu início aos debates ao redor dos projetos a serem financiados pelo BNDES, a diplomacia brasileira retomou as conversações acerca da contestação das regras do FMI que vinculam investimentos em Infra-estrutura como gastos de curto prazo. A idéia era angariar margem de manobra para que os Estados pusessem em prática os projetos de integração física da América do Sul sem as condicionalidades impostas pelas regras e metas de superávit primário. Além de empreender em esforços para que os acordos da Basiléia sobre investimentos públicos a partir de bancos de fomento e de desenvolvimento fossem revistos e ou relaxados para países em vias de desenvolvimento.

No contexto da reunião CAF-BNDES de 2003, a Gazeta Mercantil de 17/08/03 veiculou a informação de que ao contrário do que ocorre nos países da OCDE, não se computa gastos em infra-estrutura como investimentos de longo prazo, mas despesas de curto prazo que afetam o balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento. Os gastos são computados de uma só vez, e não de acordo com o andamento do projeto, como ocorre com os países da OCDE, onde se faz os cálculos de forma mais diluída, ao longo de cada ano do projeto. Com esta prática de computação dos gastos, os investimentos em infra-estrutura dos países sul-americanos ficam comprometidos, travancados e insuficientes<sup>128</sup>. Tais pontos foram enfatizados e criticados pelo então presidente do BNDES, Carlos Lessa, e pelo presidente da CAF, Henrique Garcia.

---

<sup>126</sup> Gazeta Mercantil, 17/08/03. Governo negocia com Bird e BID novas regras para investimentos.

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Gazeta Mercantil, 07/08/03. BNDES negocia mais 1 bilhão de dólares.

Os compromissos com a austeridade fiscal, nos limites traçados no acordo com o Fundo Monetário Internacional, impuseram tais entraves sobre a política financiadora dos países da região. Pode-se sugerir que tal condicionalidade impactou e impacta negativamente na articulação própria do BNDES na PEB para a América do Sul; nos processos de integração física da América do Sul; na definição da modelagem da participação e exposição financeira regional do Brasil; e mesmo na estratégia de financiamento das exportações brasileiras para a região. Os mesmos se mostraram, por sua vez, como fatores parciais de entrave para os projetos anunciados nos repetidos encontros de Estado do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva<sup>129</sup>.

A ação internacional do Brasil no ano de 2004 começou com a participação brasileira na Cúpula das Américas, realizada em janeiro de 2004 na cidade de Monterrey, México<sup>130</sup>. Foi adotada a declaração de Nuevo Leon, que objetivava, entre outras questões, a busca por compromissos negociados e acordados no quadro multilateral mais amplo da meta do milênio da cúpula de Monterrey. Cúpula que tratou sobre financiamento do desenvolvimento e da declaração de Johannesburgo.

Lula defendeu o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento e dos projetos de infra-estrutura que possam integrar os povos e a própria nação. O encontro de cúpula teve como tema central a promoção do desenvolvimento via investimentos com a participação ativa do Estado e dos recursos públicos \_ o papel do BNDES nesta função foi destacado pela comitiva brasileira. A cúpula de Monterrey debateu a necessidade de se atingir alguns pontos principais da rodada do Milênio como e principalmente o projeto de redução da pobreza. Dentro da retórica da política externa de Lula, na sua vertente da integração regional, estavam inseridos os temas da promoção do desenvolvimento, redução da pobreza, aumento do fluxo de comércio com os países da América Latina e a integração infra-estrutural. Todos esses temas foram levados para a arena internacional mais ampla de forma a, também, colaborar no processo de contestação das regras sobre os investimentos públicos dos países em desenvolvimento e a sua correlação com a integração infra-estrutural.

O BNDES firmou, em setembro de 2005, a captação de 3 bilhões de dólares junto ao BID para promover a sua alavancagem financeira em bases internacionais. A idéia era ampliar a capacidade do BNDES de angariar recursos para investimentos em

---

<sup>129</sup> Valor Econômico, Política externa esbarra nos cofres públicos 28/05/2003.

<sup>130</sup> Gazeta Mercantil, 14/01/07. Lula defende autonomia para traçar políticas.

exportação de serviços brasileiros destinada para a América do Sul<sup>131</sup>. Esta captação decorreu da estratégia de se criar uma linha de financiamento para internacionalização de empresas brasileiras dentro do BNDES sem o uso dos recursos do FAT. Disso resultaria uma maior liberdade de ação do banco, livrando-se, inclusive, de sérios trâmites burocráticos com o tesouro nacional (maior acionista do BNDES); além de aliviar as pressões de demanda sobre as linhas de crédito do banco. Nesse sentido, temos uma demonstração de mais uma inovação estratégica e institucional do banco no contexto recente de internacionalização da economia brasileira para dinamizar ainda mais a inserção internacional da economia e seus respectivos segmentos produtivos.

O BNDES, em novembro de 2005, negociava o aumento do seu aporte junto à CAF, de 100 para 300 milhões de dólares; o aumento do aporte daria direito ao Brasil de utilizar até 2,4 Bilhões de dólares da CAF para investimentos em infra-estrutura. Uma das vantagens da associação, segundo seus defensores, é combinar as especialidades dos organismos<sup>132</sup>. Deve ser destacado que uma das manobras de maior importância da política externa do governo Lula, no âmbito regional, é o aumento da participação brasileira na corporação andina de fomento. Tais questões acerca das razões da associação do BNDES junto à CAF e demais entidades regionais de fomento merecerão discussão mais específica em um capítulo à parte. Isso haja vista a importância do tema para a explicação da tese proposta e sua conclusão geral.

A partir do capítulo 4, teremos condições, com base no material oficial da CAF, de mapear o processo de alavancagem financeira brasileira na referida instituição; isso nos permite estabelecer uma aproximação mais exata com relação aos números reais da participação e exposição financeira do Brasil. Isso decorre do fato de que as informações que a mídia anuncia muitas vezes não refletem a realidade mais próxima, apenas expectativas gerais. O que de fato é possível ser afirmado é que o processo de alavancagem junto a esta instituição veio ocorrendo de forma substancial e estrategicamente orientada de forma a criar bases internacionais de captação financeira do Brasil na arena regional. Como verificaremos, os recursos foram aportados a partir do orçamento da União.

---

<sup>131</sup> Folha de São Paulo, 14/09/05. BNDES deve captar US\$3 bilhões no BID. O BNDES de fato captou este montante financeiro junto ao BID. O jornal Gazeta Mercantil, de 14/09/05 confirmou a captação. “Banco assina contrato de US\$ 3 bilhões com o BID”.

<sup>132</sup> Correio Brasiliense, 28/09/05. A semente do livre-comércio. O Globo, 04/10/05. Brasil poderá ter créditos de US\$2,4 BI na CAF.

As relações com o BID também foram integradas na temática da pesquisa proposta.

*Em 04 de abril de 2006, o BNDES assinou um "protocolo de entendimento" para estudar uma possível linha de crédito de US\$ 1,5 bilhão para a infra-estrutura brasileira. A idéia seria colaborar com o atual governo em arranjos e acordos institucionais de forma a alavancar a instituição BNDES com mais recursos para investimentos na infra-estrutura nacional*<sup>133</sup>.

Após o término da reunião com o BID, em abril de 2006, a instituição anunciou a ampliação da cobertura de investimentos do setor privado brasileiro para linhas de crédito do BNDES destinadas para pequenas e médias empresas brasileiras atuantes na América Latina<sup>134</sup>. Em declarações dadas pelo presidente Lula antes da reunião do Mercosul realizada em abril de 2006 em Belo Horizonte, destacou:

*Desde sua criação, no ano de 1959, o BID tem contribuído para aproximar os setores públicos e empresariais de nosso continente na busca de soluções criativas para o financiamento do desenvolvimento econômico e social. Nas conversas que tenho tido com o novo presidente do BID, Luis Alberto Moreno, coincidimos quanto à importância que os temas de infra-estrutura devem assumir nas atividades do Banco. Tenho a certeza de que a reunião de Belo Horizonte confirmará nossa união de propósitos e abrirá novas perspectivas para realizar o pleno potencial de integração solidária de nosso continente*<sup>135</sup>.

Na mesma ocasião, o presidente brasileiro destacou a continuação das conversações com relação aos temas controversos de regras de financiamento da OCDE e FMI, e a importância para o revigoramento das instituições tradicionais de crédito da América do Sul. Esta postura do governo brasileiro, defendida pela diplomacia nacional, também forma parte da estratégia encontrada para a viabilização dos investimentos do Brasil na região ao possibilitar às empresas brasileiras acesso a créditos regionais mais baratos e rápidos do que os oferecidos pelo BNDES; além de aliviar a pressão de demanda sobre as linhas do banco, haja vista a possibilidade de co-financiamento entre o BNDES, o PROEX-Equalização e a CAF.

---

<sup>133</sup> Gazeta Mercantil, 04/04/06. América latina em busca o prestígio perdido

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> O Estado de São Paulo, 03/04/06. Os alicerces da integração regional.

**CAPÍTULO QUATRO: A CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO E O CCR-  
ALADI: OS NÚMEROS.**

## **Item 1. A condição estrutural da economia latino-americana: o contexto econômico financeiro.**

O cenário econômico global logo dos atentados de 11/09, sinalizava para uma recessão de grandes proporções: Japão, Europa e EUA enfrentavam juntos um período de desaceleração econômica. Tal fato foi bastante particular na história da evolução da economia mundial, haja vista que as três grandes potências econômicas enfrentavam juntas uma fase de recessão. As quedas dos principais mercados de ações estavam sendo contornadas por reduções constantes nas taxas de juros dos países centrais; os níveis de desemprego atingiram patamares preocupantes. Nesse sentido, os impactos nos níveis de consumo dos produtos primários foram negativos; os países exportadores latino-americanos<sup>1</sup> amargaram uma queda significativa nos seus recursos oriundos das exportações primárias<sup>2</sup>.

O impacto da recessão sobre a região da América Latina no geral, e da América do Sul em específico, deu-se em decorrência da deterioração dos termos de trocas dos recursos obtidos com as vendas das commodities para o mercado dos EUA. Mercado esse que concentra os destinos dos produtos exportáveis e primários dos países da região. Desde esta perspectiva, uma região que apresenta uma forte dependência para com o mercado norte americano e uma destacada especialização econômica em produtos de baixo valor agregado atesta, por analogia, para a sua vulnerabilidade econômica frente às crises financeiras internacionais; crises que acarretam fortes reveses nos cursos do desenvolvimento e do crescimento econômico dos países<sup>3</sup>.

A região como um todo apresenta uma forte vulnerabilidade frente a choques externos na área comercial (termos de troca), haja vista a dependência em exportações de produtos primários para, principalmente, os EUA (Jaramillo, 2002, p.40)<sup>4</sup>. Os componentes externos de fluxos de capital e dos termos de intercâmbio colaboram com a referida vulnerabilidade, mirando que a especialização seria um dos fatores chaves para entendimento da questão (Idem). Ao adicionar a percepção de que a região

---

<sup>1</sup> Os termos América Latina e Latino americano serão empregados neste capítulo em virtude de a documentação pesquisada sobre a CAF se referir aos países da região nestes termos.

<sup>2</sup> Vide o anexo para a verificação dos dados CEPAL 2006 acerca da importância do PIB por classe econômica.

<sup>3</sup> Vide o anexo Os números do comércio exterior por setor econômico em milhões de dólares das diversas iniciativas integradoras da região.

<sup>4</sup> Destaca que os impactos nos termos de intercâmbio dos países da região são ainda maiores nos momentos das aberturas comerciais mais agressivas dos anos noventa. Portanto, adicionado às constatações acerca da problemática da vulnerabilidade comercial dos países, o cenário dos anos noventa postulou um viés a mais no que concerne ao enfraquecimento da arquitetura econômica latino-americana.



apresenta um mercado de capitais restrito e ineficiente, torna-se ainda mais patente a caracterização da referida vulnerabilidade, haja vista que as economias latinas não possuem saídas regionais e ou locais para terem acessos a créditos em momentos de escassez financeira. As alternativas possíveis a longos prazos seriam investir na diversificação da pauta de exportações para que em momentos de falta de liquidez de capital as economias locais tenham condições de formar recursos para as suas poupanças internas de forma a financiar o desenvolvimento.

É tradicional na literatura sobre desenvolvimento econômico a importância dada ao acesso dos países em desenvolvimento aos mercados de capitais. Como sugere a teoria dos dois hiatos de Chenery e Bruno (1962) esse estrangulamento se daria, de um lado, por falta de poupança interna e, de outro, por falta de acesso ao mercado de divisas. Nos dois casos, o resultado é a baixa taxa de investimento e, portanto, de crescimento (Chenery e Bruno, 1962). Bacha ampliou esse modelo sugerindo um terceiro hiato, o hiato fiscal. Essa discussão remete de forma mais ampla às discussões cepalinas, na qual estrangulamentos derivados do perfil da inserção comercial dos países de periferia atuariam como restrições estruturais a que essas economias rompessem com o ciclo do subdesenvolvimento (Bacha, 1990).

Kletzer e Bardham postularam que o desenvolvimento financeiro de um país, ao facilitar a ampliação de escala e a implementação de projetos empresariais de elevado retorno, constitui vantagem comparativa para a indústria, no caso do seu trabalho destacando a manufatureira. Tal relação decorre de várias razões. Primeiro, ao gerar impactos sobre a estrutura da balança comercial, o desenvolvimento do sistema financeiro realça a importância desse setor para o desenvolvimento econômico, além de efeitos positivos sobre o crescimento econômico. Isso reforça, portanto, a prioridade que reformas do setor financeiro teriam na agenda dos formuladores de políticas públicas. Segundo, os serviços financeiros podem ser interpretados como parte da tecnologia de produção ou como determinante do nível de capital físico de uma economia. Por fim, uma possível associação entre desenvolvimento financeiro e comércio internacional tem implicações sobre a implementação de políticas econômicas, pois, de um lado, reformas do setor financeiro podem ter implicações para a balança comercial, se o nível de desenvolvimento desse setor é determinante de vantagens comparativas para os países e, por outro lado, efeitos de reformas do comércio exterior sobre o nível e estrutura da balança comercial podem depender do grau de desenvolvimento do sistema financeira (Kletzer e Bardham, 1987).

**Item 1.1. A problemática da poupança interna e dos instrumentos de financiamento: a importância da CAF para a redução da vulnerabilidade das economias regionais.**

Articulando as observações próprias de que tratam esta tese, podemos relacionar os impactos no crescimento econômico da região com os níveis de risco-país próprios das análises das empresas de *rating* internacionais. Como conseqüências causais diretas, a partir da forma como os estudos próprios da área de economia política do financiamento atestam, a poupança interna fica limitada quando um país apresenta um nível de risco financeiro elevado. Por sua vez, os montantes e os custos de empréstimos (créditos) para financiamentos privados diversos encarecem resultando no impacto negativo nos níveis de financiamento do próprio desenvolvimento dos países, incluindo créditos para exportações, infra-estrutura, desenvolvimento social e econômico. Vejamos os resultados na tabela 5 e 6 acerca da formação bruta de capital:

**Tabela 5: Formação Bruta de capital.**

Financiamento da formação bruta de capital a preços correntes da América Latina. Milhões de dólares.						
	1995	2000	2002	2003	2004	2005
1. Poupança interna.	347 535.2	<b>400 213.9</b>	<b>334 951.3</b>	365 887.3	464 405.4	569 064.1
2. Renda líquida de fatores.	-40 733.6	<b>-53 716.2</b>	<b>-52 570.2</b>	-57 769.7	-67 103.2	-76 622.7
3. Transferências líquidas.	15 273.9	<b>20 668.9</b>	<b>28 531.8</b>	34 892.4	41 486.8	49 230.6
4. Poupança nacional Bruta.	322 075.5	<b>367 166.7</b>	<b>310 912.9</b>	343 010.1	438 789.0	541 672.1
5. Poupança externa.	37 769.3	<b>47 000.5</b>	<b>13 988.6</b>	-9 004.3	-20 774.5	-35 873.2
6. Investimento interno bruto: 4+5.	359 844.8	<b>414 167.2</b>	<b>324 901.5</b>	334 005.7	418 014.4	505 798.9

Fonte: CEPAL 2006, p. 142<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Anuário Estatístico de América Latina e Caribe 2006, p. 104. Dados selecionados e organizados pelo autor.

**Tabela 6: Formação bruta de capital em % do PIB.**

Porcentagem do PIB.						
	1995	<b>2000</b>	<b>2002</b>	2003	2004	2005
1. Poupança interna	20.9	<b>20.6</b>	<b>20.1</b>	21.2	23.4	23.6
2. Renda líquida de fatores	-2.4	<b>-2.8</b>	<b>-3.2</b>	-3.3	-3.4	-3.2
3. Transferências líquidas	0.9	<b>1.1</b>	<b>1.7</b>	2.0	2.1	2.0
4. Poupança nacional Bruta	19.3	<b>18.9</b>	<b>18.7</b>	19.8	22.1	22.5
5. Poupança externa	2.3	<b>2.4</b>	<b>0.8</b>	-0.5	-1.0	-1.5
6. Investimento interno bruto: 4+5.	21.6	<b>21.3</b>	<b>19.5</b>	19.3	21.0	21.0

Fonte: Idem.

Destaca-se a redução nos níveis de renda líquida de fatores, de poupança nacional bruta e poupança externa (2, 4 e 5) entre os anos 2000 e 2002. Como conseqüência, o investimento bruto (4 + 5) caiu de 21.3 para 19.5 entre 2000 e 2002. Os anos destacados representam o período mais agudo das crises financeiras do Brasil e da Argentina. Como pode ser averiguado pelo restante dos dados, somente nos anos seguintes é que os índices retomaram patamares de crescimento significativos. Assim, o argumento que se procura estruturar é o da correlação estreita entre parâmetros de avaliação de riscos praticados por empresas de *rating*, formação bruta de capital e contextos de crises de ordem financeira. Mais adiante o quadro argumentativo a este respeito ficará completo e a sua correlação com o componente de redução das vulnerabilidades externas frente aos choques financeiros internacionais estará mais claro.

Os antecedentes dos países da região nos anos noventa atestam que os mesmos são caracterizados por um baixo nível de poupança interna, quando comparados com os países de Ásia. No geral, a poupança interna é de 19% do PIB, ao passo que nos países da Ásia este índice gira em torno de 32%<sup>6</sup>. Além da própria volatilidade dos fluxos de capital característicos dos países da região quando comparados aos de outras áreas econômicas. Esses fatores postulam enclaves adicionais para o tema da cooperação, exposição e participação financeira que fomentaria os investimentos privados e públicos a serem executados dentro das iniciativas integradoras que fazemos referência.

Como conseqüência da propensão às vulnerabilidades externas caracterizadas por crises de ordem financeira internacional, pode ser sugerida a seguinte compreensão: poupança interna e crescimento econômico são variáveis importantes para os países em vias de desenvolvimento, fato esse que explica a necessária correlação entre

<sup>6</sup> IMF, World Economic Outlook, Statistical Appendix. Washington, D.C. Vols. 1997-2002.

investimento e poupança total, que é a soma da interna com a externa; e uma escassez de fluxos de capital, em momentos de choques externos e de crises financeiras, afeta ainda mais a vulnerabilidade estrutural da economia regional. A incapacidade de financiar suas economias e os planos de desenvolvimento nos mercados financeiros externos se torna mais patente. Dessa relação resulta, dentre outros fatores, o crescimento do risco que oferece uma economia com escassez de liquidez para os mercados financeiros internacionais; ocorre, com isso, a diminuição dos investimentos produtivos e direcionados para os desenvolvimentos econômicos dos países. Esse fenômeno atesta para a caracterização da volatilidade dos investimentos de longo prazo nos países latinos (Manzano, Osmael, 2002)<sup>7</sup>.

Em termos teóricos, são várias as premissas que dão suporte para uma correlação positiva entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento dos meios e mecanismos de financiamento. Com efeito, o desenvolvimento do sistema financeiro estimula o crescimento econômico (Darrat, 1999). Tal estímulo baseia-se no funcionamento satisfatório das instituições que o compõem e promovem a eficiência econômica geral; a geração e expansão de liquidez; a mobilização de poupança interna para financiamentos de longo prazo; a intensificação do processo de acumulação de capital; a transferência de recursos de setores tradicionais sem crescimento para setores mais modernos indutores de crescimento; e o impulso às respostas de empresários competentes nos setores modernos da economia. Assim, mercados financeiros eficientes seriam condutores da oferta de serviços financeiros, dinamizando o setor real da economia (Idem).

Na mesma linha, o desenvolvimento do sistema financeiro estimula o crescimento da economia, porque os intermediários que o integram: oferecem proteção, diversificação ou arranjos de combinação do risco enfrentado pelos agentes econômicos; alocam recursos mais eficientemente; monitoram e direcionam o controle empresarial; mobilizam poupanças; e facilitam a troca de bens e serviços em uma economia de mercado. Em síntese, o sistema financeiro facilita a alocação de recursos temporal e espacialmente, contribuindo, assim, para estimular a atividade econômica (Levine, 1997)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Segundo o autor destacado, a região é um espaço onde os investimentos produtivos sofrem constantes reveses; hora aumentam os fluxos investimento, hora ocorre uma escassez acentuada. Esse fato é resultado, ademais dos fatores já destacados, da própria condição política e social instável que marca dos países latino americanos.

<sup>8</sup> Para uma visão alternativa consultem J. Lee (1996) e B. Lee (2001).

A questão para este momento da tese é, com base nos resultados já alcançados, a seguinte: quem deve financiar o desenvolvimento? Com base na literatura, estamos assumindo que restam aos Estados, em momentos de escassez de créditos, financiarem as suas economias por meio de ajuda das agências de crédito regional e dos bancos regionais e nacionais de desenvolvimento. A perspectiva da cooperação, participação e exposição financeira regional pode ser uma alternativa, dentre outras, para que as economias dos países do entorno regional se financiem em momentos críticos do cenário financeiro internacional. Essa observação direciona para o entendimento da importância e relevância das agências de crédito regionais como CAF, e dos bancos de desenvolvimento como o BNDES. Este capítulo retoma o entendimento discutido no capítulo anterior acerca da importância dada pela diplomacia e pelo BNDES para a participação e a exposição financeira brasileira junto a esta instituição.

Sugere-se que, para além das questões de ordens financeiras próprias referentes ao tema da credibilidade da CAF na arena financeira internacional, temos uma correlação positiva com o componente de redução de vulnerabilidade internacional buscada pela diplomacia brasileira. Ou seja, buscar em bases regionais estratégias que permitam uma maior exposição e participação financeira na América do Sul que reduza as vulnerabilidades brasileiras frente aos choques financeiros internacionais; que definam um parâmetro regional seguro de garantias e recursos para as empresas brasileiras terem acesso a créditos em base regional; e que diminuam as pressões de demanda sobre as linhas de exportação do BNDES, já que a CAF entra como co-financiadora do projeto junto com o PROEX-Equalização<sup>9</sup>. Portanto, resume-se que seria, também, uma manobra estatal de forma a driblar a deficiência estrutural da arquitetura financeira de um país a partir de uma estratégia externa à realidade nacional; fato que contornaria a relutância da banca privada nacional na expansão da oferta de créditos.

### **Item 1.2. O fenômeno da transmissão: a retomada do argumento do CCR-Aladi.**

Os países com baixo nível de desenvolvimento financeiro doméstico passam a acirrar uma competição interna por acesso aos recursos internacionais em momentos de

---

<sup>9</sup> Resolução 45 da CAMEX. Relembrem que no capítulo dois chamamos a atenção para a retomada deste assunto neste capítulo. Uma das inovações com a resolução 45 foi justamente integrar o sistema financiador público com a iniciativa CAF. No item quatro do capítulo dois destacamos que uma das características do sistema público brasileiro era justamente a integração entre o BNDES-Exim, PROEX e CCR nacional. Este item que não pode passar despercebido.

escassez de créditos internacionais. Desse fato resulta mais endividamento externo e, portanto, mais vulnerabilidade e desequilíbrio monetário. A condição estrutural de vulnerabilidade aos choques internacionais acarreta, de acordo com esta análise e com base nos estudos da economia política do financiamento encontrados na bibliografia, em um fenômeno típico dos países da região que se denomina transmissão<sup>10</sup>. Ou seja, transmite-se para a esfera interna, por meio de um endividamento externo em momentos de escassez de fluxos de capital, as conseqüências negativas dos eventos e crises internacionais. Mais uma vez, o desenvolvimento e os investimentos em projetos de infra-estrutura integradora ficam debilitados e limitados. Os casos das crises financeiras argentina e brasileira são exemplos emblemáticos nesse sentido que, inclusive, acarretaram em problemas de ordem político-diplomáticas.

Nos capítulos dois e três, foi discutida a opção da PEB em resgatar o uso do CCR-Aladi nas relações comerciais. Dentre as motivações destacadas, uma delas está relacionada com a possibilidade de as transações comerciais serem realizadas, garantidas e pagas em moeda local sem a intermediação de moedas estrangeiras. Com isso, os Estados garantem os pagamentos a partir dos seus recursos locais sem necessidade de acesso a créditos internacionais o que evita, desta forma, mais endividamento externo das economias locais, incluindo a brasileira. Procura-se, por meio desta alternativa, evitar situações de transmissão concernentes aos endividamentos externos.

A participação e exposição financeira brasileira na América do Sul é um modelo de atuação reforçado na era Lula e que evita os reveses do sistema financeiro internacional<sup>11</sup>; fato que, de certa forma, guarda alguma analogia com o tema da blindagem para com o fenômeno da transmissão. No geral, o argumento que se levanta é que a busca da redução das vulnerabilidades da economia brasileira com relação aos choques internacionais está atrelada aos seguintes fatores correlacionados à temática da tese: a redução dos custos das exposições e participação financeira brasileira no plano regional a partir de uma maior coordenação com instituições sólidas como a CAF; a necessidade de se evitar a transmissão; os aportes constantes dos recursos financeiros brasileiros na CAF; e a não utilização dos recursos internacionais para a cobertura dos

---

<sup>10</sup> Manzano, Osmael, 2002. In: *“Temas críticos para América Latina”*, analisa em detalhes a problemática da transmissão para as economias internas dos efeitos negativos dos choques internacionais.

<sup>11</sup> Definimos no gráfico quatro do capítulo dois que os custos do CCR-ALADI atualmente são maiores do que os recursos oferecidos pelo mercado internacional de créditos em dólares americanos. Isso postula uma das maiores dificuldades da PEB em resgatar o sistema nas relações comerciais do Brasil na região.

créditos e das garantias dos investimentos brasileiros na América do Sul possibilitada pelo uso do CCR-Aladi. Essa correlação define, também, parte da hipótese que assumimos de ser o modelo brasileiro financeiro destacado como fortemente defensivo.

### **Item 1.3. Contornando a problemática da poupança interna: a visão conjunta CAF-BNDES.**

Os dois tipos de poupança interna de um país ou região econômica são: as poupanças privadas e as públicas. No segmento das poupanças privadas, contam para a determinação dos seus aumentos os níveis de incerteza de uma economia; as taxas de retorno dos créditos concedidos; as características dos sistemas de pensão; as políticas fiscais; as características econômicas da população; os níveis de ingresso e distribuição de renda; e a eficiência das instituições e burocracias estatais (Estudo econômico OCDE-Brasil 2005, 2005). Para a poupança pública, o crescimento e o desenvolvimento econômico são os efeitos mais diretos para o aumento da mesma.

Os manuais básicos de macroeconomia e economia política do financiamento atestam que as estratégias para aumentar a poupança interna são: a estabilidade macroeconômica e a política tributária eficiente. Uma política macroeconômica eficiente remete para a noção de equilíbrio dos setores interno e externo da economia. Os setores externos seriam, por sua vez, as balanças de pagamentos equilibradas, e as contas correntes de capitais em harmonia estrutural. O equilíbrio interno deve respeitar a lógica adequada entre demanda e oferta para preservar os níveis ideais de inflação. Ademais, o equilíbrio das contas fiscais deve ser feito fundamentado em políticas de ordem monetária, fiscal e cambial responsáveis com a estabilidade inflacionária.

No tocante à política tributária, em momentos de crescimento econômico, poderia ser posta em prática uma política de redução de impostos; em momentos de retração uma política de imposição de maiores impostos. Restam aos Estados da região, portanto, aprofundarem as reformas estruturais de primeira geração e, ademais, dar maior dinamismo às chamadas reformas estruturais de segunda geração, que tratam da eficiência institucional do Estado<sup>12</sup>. Essa é a visão lógica da CAF para que se

---

<sup>12</sup> Nesta pesquisa foi sistematicamente enfatizado o trabalho *Estudos econômicos da OCDE - Brasil 2005*. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2005. O trabalho atesta, no seu contorno geral, que o Brasil avançou muito no que diz respeito às chamadas reformas estruturais de segunda geração. Apesar do debate e embate político ideológico que existe com relação a este tema, o fato é que o país implementou estratégias que procuram definir uma condução responsável para as suas instituições nacionais. O BNDES, por sua vez,

desenvolvam os mercados de capitais da região<sup>13</sup>. Portanto, essa discussão teórica e analítica inicial é justificada em vista das percepções que se faz para analisar a importância da CAF para a PEB e o BNDES; e mesmo a importância da Corporação Andina para o tema do financiamento da integração infra-estrutural. Os objetivos últimos seriam: desenvolver o sistema financeiro dos países e suas capacidades de financiamento dos seus projetos de desenvolvimento; desenvolver um mercado de capitais regional eficiente e alheio aos choques externos; possibilitar o financiamento dos projetos de integração regional sem recorrer a endividamentos externos onerosos em termos de juros; financiar as economias locais sem comprometimentos sérios para com as responsabilidades fiscais e monetárias; criar um mercado de crédito regional em moeda local; evitar a transmissão; e, ademais, ter acesso a créditos junto às instituições multilaterais de forma barata a partir de uma base regional respeitada.

Em termos de políticas macroeconômicas, os governos da região devem atuar de forma a evitar o que se corresponde às chamadas volatilidades de crédito das economias (Manzano, Osmael, 2002, pp. 76, 77 e 78). Ou seja, ser líquido, confiável e solvente em todos os contextos econômicos e internacionais instáveis. Por sua vez, os objetivos em política fiscal é que tenham a mesma lógica dos mercados internacionais: ser solvente, de forma que em tempos difíceis seja possível ter acesso aos mercados internacionais; ser líquida e estar preparada para possíveis crises de acesso em momentos de rolamentos de dívidas. Manter superávits em momentos de bonança, de forma a gerar liquidez evitando contrair dívida de curto prazo. Melhorar os termos de supervisão bancária é outra estratégia para evitar a transmissão. Além da própria liberalização dos sistemas bancários (Idem, pp. 76 e 77).

#### **Item 1.4. A poupança interna e os mercados de capitais: o argumento das reformas estruturais de segunda geração.**

---

também está inserido nesta lógica impressa pelas políticas de governo do Brasil desde a constituição de 1988. Assim, a própria PEB, dentro dos seus marcos e variáveis históricas definidos no capítulo um, estaria, de certa forma, em correspondência com estas dinâmicas próprias do plano interno brasileiro. Para as nossas conclusões, a articulação BNDES-PEB na região pode ser entendida levando-se em conta tais considerações.

<sup>13</sup> O documento utilizado para o argumento é o livro “*temas críticos para la America Latina*”, publicado e financiado pela instituição no ano de 2002. O texto apresentado pelo destacado presidente da CAF dentro desta coletânea é “*Desafios de América Latina en el nuevo escenario mundial*”. Neste material estão contidas as características da instituição e a sua postura em vista da problemática geral dos países latino-americanos para os temas de financiamento e de desenvolvimento econômico.



Como observado, a poupança interna dos países da região é menor que o PIB, isso acarreta em sérios problemas para o financiamento do desenvolvimento e da cooperação financeira. Em vista do que já foi debatido, o grande desafio dos países das Américas seria conduzir uma política macroeconômica (fiscal e monetária) de longo prazo que resulte na redução das destacadas vulnerabilidades aos choques internacionais.

*Desde esta perspectiva, deben desarrollar un mercado de capitales con una institucionalidad transparente y, que por su vez, que se integre a los mercados internacionales. Con esto, debe se mejorar el ahorro interno de las economías, así como los mercados de capitales internos” (Xavier e Uquillas, 2002, p.90).*

Na região da América do Sul em específico, não podemos afirmar a existência de mercados de valores desenvolvidos. A exceção do Brasil, que apesar de ter um mercado de valores expressivo, o mesmo não comparte de uma função de financiador de projetos de longo prazo, a exemplo do próprio sistema financeiro privado brasileiro. Os bancos públicos e de desenvolvimento passam a financiar os projetos e financiamentos que demandam grandes somas de capitais e longos ciclos de produção e comercialização.

Os benefícios auferidos com um melhor desenvolvimento do mercado de valores seriam: a redução dos custos dos créditos, com conseqüentes aumentos dos investimentos públicos e privados; a canalização da poupança interna para os projetos de investimentos; e a conseqüente melhora da liquidez dos países. Os projetos de desenvolvimento se beneficiariam desse resultado esperado, o que aumentariam as possibilidades de competitividade de setores econômicos exportadores que não sejam os tradicionais setores de produtos primários. Enfim, reduziria a vulnerabilidade da economia da região frente aos choques externos. Assim procuramos argumentar ao apresentar algumas contribuições teóricas sobre economia política do financiamento ao longo deste texto e, ademais, mirando sobre as conclusões do capítulo dois.

A região destacada, caso tivesse um mercado de capitais eficiente, poderia ser beneficiária de uma maior integração financeira no nível internacional. As reduções de custos de créditos se processariam ainda mais, gerando maior eficiência e liquidez; além das inovações de produtos e serviços financeiros com a flexibilização do capital. O último estágio esperado seria, a exemplo dos países centrais, a criação da cultura dos investimentos institucionais, com grandes grupos associados a planos privados de previdência. Caberia um maior esforço de transparência e eficiência institucional para

dar vazão a este processo. Essa é a visão da CAF destacada no trabalho “*temas críticos para la America Latina 2002*”; além do trabalho “Estudos econômicos OCDE-Brasil 2005”, que sugere o mesmo receituário para o Brasil.

Ainda de acordo com os estudos econômicos OCDE Brasil 2005, é necessário dar vazão para os avanços substanciais nas estratégias de reestruturação típicas de reformas de *segunda geração*. O próprio BNDES é ator central nesse processo e, por sua vez, postula uma definição precisa para a sua articulação junto da PEB na América do Sul que seria por definição: a estratégia de inserção internacional do Brasil via América do Sul (projeto político da PEB), em meio a um processo avançado de ordem interna de reestruturação de segunda geração (política interna do governo brasileiro; eficiência institucional do aparelho estatal). Esse fato também explica a importância da CAF e dos aportes financeiros do Brasil junto desta instituição, a saber: uma exposição responsável e de acordo com a lógica das estratégias de transparência, eficiência, previsibilidade e garantias típicas da nova fase institucional e financeira do Brasil.

É a partir dessa ótica que destacamos o argumento de que a PEB do governo Lula, articulada com o BNDES \_ subentendendo o modelo próprio de participação e exposição financeira regional \_ é um processo estruturado no seio do Estado brasileiro a partir de políticas responsáveis para com os recursos do banco. A maior participação do Brasil na CAF também é entendida como estratégia para aumentar o financiamento das exportações brasileiras para a região; tal estratégia está estruturada em marcos regulatórios previsíveis, institucionalidade transparente, mecanismos de informação e transparências eficientes e práticas administrativas típicas de políticas de boa governança. Dessa forma, enquanto na década de noventa as trajetórias de reestruturação de primeira geração definiram os limites e os alcances da vertente regional da PEB; nos anos dois mil são as referidas estratégias de segunda geração que definem parte das regras do jogo.

As ondas de reformas de segunda geração colaboram, porém não exclusivamente, nas possibilidades e nos alcances dos sucessos da Política Externa nacional no âmbito regional integrada com o tema financeiro. Ambas as fases compartilham a continuidade de salvaguardar a autonomia do Estado brasileiro em virtude da lógica de desenvolvimento econômico e institucional que está sendo impressa no âmbito interno. Neste ponto integramos os esforços empreendidos no capítulo anterior para mapear as propostas e a evolução da destacada da PEB nos temas financeiros.

### Item 1.5. O diagnóstico da CAF.

A situação estrutural dos países da região nos termos da sua arquitetura financeira é de que persistem sérias debilidades. Essas, por sua vez, condicionam o crescimento atual e potencial das economias da região em patamares tímidos de desenvolvimento, emprego e bem-estar (Garcia, 2007, p.4)<sup>14</sup>. O presidente da CAF ainda destaca que os avanços e reformas no sistema financeiro não conseguiram superar os obstáculos que mantém restringido o crédito ao setor produtivo (Idem, p.4). Acertos nos campos regulatórios e institucionais devem ser feitos de forma a dar maior fluidez para o crédito. É destacada a ineficiência dos sistemas bancários nacionais, que estão pouco desenvolvidos e expostos em atividades de insolvência e de risco (Idem, p.3).

Ainda segundo o seu diagnóstico, os avanços no campo fiscal não se traduziram em práticas de manejo que contribuam para o fortalecimento do mercado de títulos públicos para garantir a sustentabilidade dos déficits fiscais nos médio e longo prazo. As conseqüências não são negativas somente para o caráter fiscal, mas também dificultam o crescimento do mercado doméstico de capitais e o surgimento de mecanismos e instrumentos diversos adaptados às necessidades das empresas (Idem). Os riscos e as percepções internacionais negativas acerca das políticas monetárias e fiscais dos países da região acabam por incidir negativamente nas políticas de financiamento do desenvolvimento.

Nos parágrafos destacados acima, as questões referentes às problemáticas próprias das deficiências e assimetrias de informação impactam nas preocupações dos setores fornecedores de crédito. Questões estas muito importantes para a consolidação de um mercado financeiro e de valores eficiente no entorno dos países sul-americanos e latinos. Portanto, persistem na região os problemas de informação que implicam no caráter conservador da banca de crédito internacional e mesmo regional para a concessão dos recursos para investimentos locais (Castilla; e Hidalgo, 2007, pp. 19, 20). Como causalidade direta, os setores produtivos da região sofrem com a escassez de recursos em vista da característica estrutural do sistema financeiro regional (Idem).

Mecanismos de *clearing* regional, de transparência ou mesmo de registros de créditos, incorporados com leis estatais que protejam os credores, garantiriam para os países da região maiores investimentos e manejos de crédito. O resultado seria o

---

<sup>14</sup> Luiz Henrique Garcia, à época da confecção deste trabalho, era presidente da CAF, Corporação Andina de Fomento. Ele expressa os seus diagnósticos e análises no documento “Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina”. Editores, Luís Miguel Castilla y Osmel Manzano, Junio de 2007.

crescimento econômico tão demandado pelos governos e sociedades locais no limiar do século XXI; ademais de promover o desenvolvimento dos núcleos de base de relacionamento entre cliente e banco. Esta relação promoveria, como atesta a literatura acerca da política de crédito utilizada nesta tese, uma cultura e identidade mais próxima entre os atores no sentido de solidificar bases mais concretas para o alargamento da concessão financeira regional. De fato o processo não se verifica na América do Sul, resultando negativamente nos colaterais da região. Segue uma análise sobre os registros de crédito na região.

**Tabela 7: Registros públicos de crédito.**

	Existe RPC?	Ano de operação	Cobertura RPC. Dívida por 1000 habitantes.	Índice RPC	Existem escritórios oficiais de crédito?	Cobertura privada/1000 hab.
América latina.			53,2	50		196,6
Argentina	Sim	1991	149	61	Sim	475
Bolívia	Sim	1998	55	58	Sim	134
Brasil	Sim	1997	44	50	Sim	439
Chile	Não	1977	209	45	Sim	227
Colômbia	Sim	=	=	=	Sim	187
Costa Rica	Sim	1996	7	44	Sim	55
Rep. Dominicana	Sim	1994	n.d	42	Sim	423
Equador	Sim	1997	82	55	Não	=
El Salvador	Não	1996	130	50	Sim	128
Guatemala	Sim	=	=	=	Sim	35
Haiti	Sim	1980	1	59	Não	=
Honduras	Não	1998	45	42	Não	=
México	Não	=	=	=	Sim	382
Nicarágua	Sim	1994	50	45	Não	=
Panamá	Não	=	=	=	Sim	302
Paraguai	Sim	1995	n.d	n.d	Sim	n.d
Peru	Sim	1983	92	54	Sim	185
Uruguai	Sim	1982	49	57	Sim	479
Venezuela	Sim	1975	97	46	Não	=
Leste asiático		12,9	63		107,8	
OCDE			43,2	58		443,5

Fonte. Banco Mundial 2003, Doing Business database.

Apesar dos indicadores positivos acerca dos registros públicos financeiros dos países da região, comparáveis aos índices do leste asiático e dos países da OCDE, duas explicações alertam para o cuidado com os dados apresentados pela tabela. A primeira explicação deve-se ao fato de que nos países desenvolvidos as atividades privadas

superaram as públicas no tema dos depósitos financeiros, fato que aproxima os números dos países centrais aos dos países latinos. A segunda questão atesta que a média dos registros dos países destacados na quarta coluna demonstra que os mesmos ainda estão em desvantagem com relação aos membros da OCDE: no geral, o quadro direciona para severidade da situação dos países locais para o tema do acesso ao financiamento; a falta da cultura mais estrita entre cliente e credor; os problemas com relação às deficiências para a transparência e divulgação de informações financeiras; e a ausência da colateralidade.

Com base nos estudos econômicos OCDE Brasil-2005, podemos sinalizar para avanços substanciais brasileiros nesses aspectos. O BNDES está estruturado sob uma lógica de independência e responsabilidade, daí a sua grande capacidade financiadora e sustentável sem precedentes na região. O tema das assimetrias entre o Brasil e os países sul-americanos, assunto historicamente oneroso para as iniciativas brasileiras de integração regional, definiu-se, na era Lula da Silva, pela maior percepção regional acerca do tamanho da estrutura pública de financiamento do Brasil; ademais da própria lógica de manejo dos recursos que a mesma estrutura emprega. Essa sugestão possibilita estender o debate das assimetrias estruturais para o tema dos avanços institucionais e financeiros brasileiros. Tais avanços, por sua vez, impactam definitivamente na projeção e nos resultados esperados pela PEB, pelo BNDES e pelos setores exportadores nacionais na América do Sul. A cronologia feita procurou mapear o quadro geral do tema e sinalizar, também, para essa sugestão analítica.

O papel do Estado é central para a concessão de financiamento para os projetos e investimentos destinados aos planos de desenvolvimento social. A importância dos bancos de desenvolvimento e agências regionais de crédito se torna patente. A visão da CAF é que o Estado poderia apoiar os setores que apresentam maiores limitações de financiamento através de incentivos a instituições bancárias, sendo esses setores compostos de pequenas, médias ou grandes empresas. Mecanismos de informações, transparência e de seguros e garantias definiriam o quadro mais previsível para a evolução da cultura financiadora na América do Sul. Em vista da condição geral dos Estados e da arquitetura financeira regional, não seria possível, de antemão, esperar que as forças do mercado sozinhas estruturassem essas condições.

**Item. 2. O papel, a visão e a condição da CAF: outro argumento da importância da CAF para as preferências da PEB e do BNDES na região.**

Neste item formularemos uma correlação de fatores para diagnosticar as preferências do governo brasileiro, da diplomacia brasileira e do BNDES nas relações preferenciais com a CAF. Recorreremos, para a identificação das propostas e dos valores da instituição, aos pontos de vista declarados pelo seu presidente Luis Henrique Garcia. O documento utilizado para este fim é o livro “*temas críticos para la America Latina*”, publicado e financiado pela instituição no ano de 2002. O texto apresentado pelo referido presidente encontra-se na coletânea “*Desafios de América Latina en el nuevo escenario mundial*”; neste material estão contidas as características da instituição e a sua postura em vista da problemática geral dos países latino-americanos para os temas de financiamento e de desenvolvimento econômico.

A CAF atesta que as reformas de segunda geração devem e procuram agregar os componentes de eficiência institucional do Estado na trajetória rumo à transparência e eficiência das agências de créditos (estatais e regionais). Ademais, ela sinaliza para que o tema das políticas macroeconômicas seja levado mais adiante de forma a contornar o quadro de vulnerabilidade econômica da região a partir das estratégias de reestruturação e eficiência dos Estados e suas agências de crédito. A preocupação da CAF por acesso aos mercados de créditos internacionais mais baratos e a manutenção da sua respeitabilidade internacional é uma política declarada da instituição, como os dados a serem apresentados adiante qualificam. A agenda proposta e apresentada pelo presidente da CAF salienta que o aumento do crédito para o financiamento do desenvolvimento dos países deve ser feito em meio a uma política institucional de responsabilidade e estabilidade fiscal e inflacionária<sup>15</sup>.

A partir dessa perspectiva, a idéia de integração regional deve ser seguida “*en términos institucionales, de coordinación macroeconomía, de temas financieros y productivos e infraestructurales*” (Idem, p.19). Orientações estas que se assemelham as preferências dos discursos diplomáticos e das orientações do governo Brasileiro e do BNDES destacadas no capítulo anterior para explicar o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Luis Enrique Garcia ainda destaca que, a partir do fortalecimento das iniciativas de integração regional, os países devem construir uma plataforma de negociação para os temas referentes às agendas internacionais como: o protecionismo comercial dos países da OCDE e o aprofundamento das agendas de desenvolvimento econômico dos países atrasados.

---

<sup>15</sup> Veja o texto completo acerca das sugestões e visões da CAF e do seu Presidente para os argumentos levantados. Quadro texto 1 no anexo.

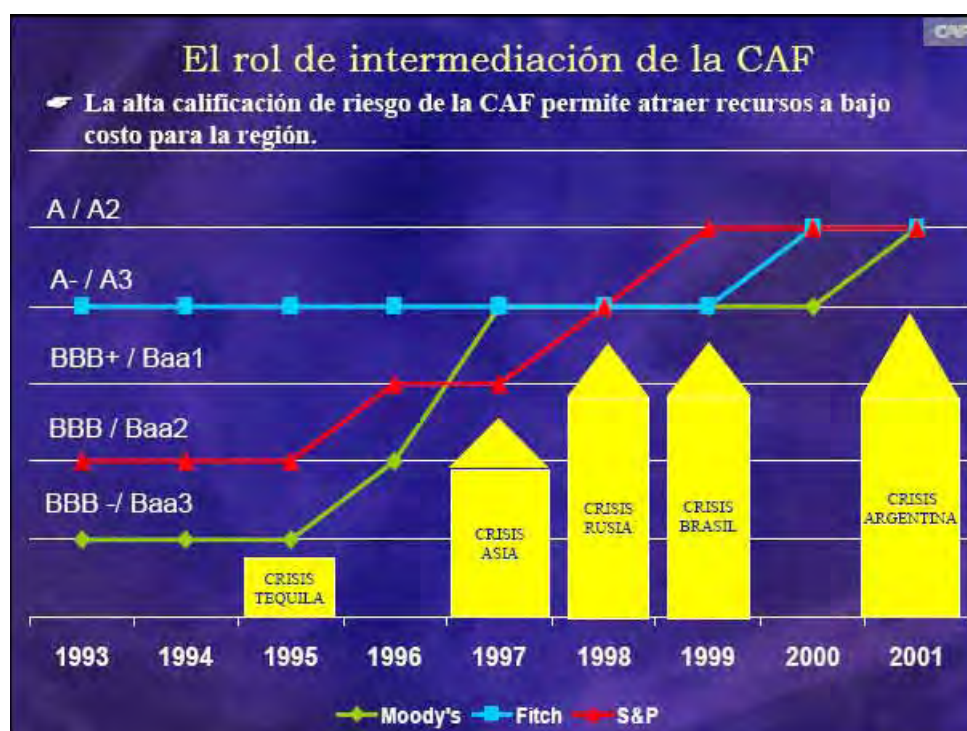
Em vista do diagnóstico apresentado para as economias locais, apesar dos avanços em termos institucionais e de caráter financeiro, faz-se necessário, de acordo com a CAF e a modelagem dada para o tema financeiro regional pelo Brasil, uma articulação financeira regional mais intensa a partir das orientações destacadas. Em resumo, as instituições públicas e regionais de crédito, como o BNDES e a CAF, cumprem, respectivamente, papéis centrais no adensamento do processo que são: prover os recursos financeiros demandados em contextos de falta de liquidez; e ajudar as economias a se blindarem dos choques externos e dos endividamentos externos.

A correlação positiva para com as preferências das iniciativas do Brasil com a CAF respeita as seguintes prerrogativas: a lógica da mitigação dos riscos aos créditos ofertados na América do Sul; os aportes financeiros do Brasil junto a uma instituição sólida; a despolitização do tema da cooperação financeira para a América do Sul; as questões de ordem fiscais e monetárias responsáveis e estáveis; a correlação com o desenvolvimento do mercado regional de crédito; e os benefícios que a CAF desfruta em termos de credibilidade internacional frente às agências de crédito multilaterais, o que torna os custos dos créditos externos menos onerosos. Também sinaliza para a intenção do Brasil de buscar crédito internacional mais barato a partir, também, da plataforma CAF; fato que sugere, apesar da condição primária do processo, a ascensão da América do Sul nos interesses do Brasil em obter créditos em base regional fora da esfera de Washington e do próprio plano nacional (em vista da sua condição deficitária).

### **Item 2.1. A CAF e sua respeitabilidade internacional: qualificando empiricamente as orientações da diplomacia brasileira.**

Os dados a serem apresentados nos gráficos nove e dez representam as avaliações de risco que as maiores agências de *rating* concederam para a agência de crédito referida. Mesmo no ápice das crises financeiras do Brasil e da Argentina, assim como no contexto dos impactos dessas crises na região, a instituição manteve uma positiva qualificação quanto aos seus riscos possíveis. Tendo em vista a vulnerabilidade geral dos países da região frente às crises financeiras, a CAF manteve sua condição de privilégio preservada, configurando-se, dessa forma, como um escudo frente aos reveses internacionais. Essa constatação está de acordo com os seus princípios fundamentais de blindagem financeira para que os países associados tenham acesso aos créditos internacionais em contextos adversos do cenário internacional.

Gráfico 9: a qualificação do risco de investimento da CAF.



Fonte: CAF<sup>16</sup>.

Gráfico 10: qualificações latino-americanas de dívidas de Longo Prazo.

**Calificaciones Latinoamericanas de Deuda Largo Plazo (Oct. 2001)**

Escala	STANDARD & POORS		Moody's		FITCH	
	1	2	3	4	5	6
Investment Grade	AAA		Aaa		AAA	
	AA+		Aa1		AA+	
	AA		Aa2		AA	
	AA-		Aa3		AA-	
Non Investment Grade	A+		A1		A+	
	A	CAF Chile	A2	CAF Chile	A	CAF Chile
	A-		A3		A-	
	BBB+		Baa1		BBB+	
Non Investment Grade	BBB		Baa2		BBB	
	BBB-	Urug./Trin. & Tob.	Baa3	Urug./El Salv./Mex./Tri.&To.	BBB-	Urug.
	BB+	Panamá/El Salvador./Mex.	Ba1	Costa Rica/Panamá	BB+	Panamá/Col./Mex./El Salv.
	BB	Col./Costa Rica	Ba2	Colom./Guatem./Rep.Dominio	BB	Costa Rica
	BB-	Brasil/Perú/Rep.Domin.	Ba3	Perú/Jamaica	BB-	Perú/Vale./Brasil
	B+	Bolivia./Jamaica	B1	Bolivia/Brasil	B+	
	B	Venezuela./Paraguay	B2	Nic./Parag./Vale./Hond.	B	
	B-	Suriname	B3		B-	
	CCC+	Ecuador/Argentina	Caa1	Cuba	CCC+	
	CCC		Caa2	Ecuador	CCC	
CCC-		Caa3	Argentina	CCC-	Argentina	
n.a.		n.a.		n.a.		
CC		Ca2		CC		
n.a.		n.a.		n.a.		
n.a.		n.a.		n.a.		
C		C2		C		
n.a.		n.a.		n.a.		
D		n.a.		D		

Fonte: CAF

<sup>16</sup> Corporación Andina de Fomento (CAF) (2006), "Los retos para aumentar el acceso al crédito y los servicios bancarios". Presentación hecha por el Presidente Ejecutivo de la CAF, Enrique García, en el Encuentro Iberoamericano: La extensión del crédito y los servicios financieros. Madrid, junio 15.



Os níveis de riscos da CAF atestam para uma condição de privilégio igual ao do Chile, país tradicionalmente considerado com um dos exemplos a serem seguido pelos Estados da região referente aos processos de aprofundamento das reformas de caráter estrutural. Isto de acordo com a Moody's investors Service, no seu relatório GLOBAL CREDIT REASERCH, Credit Opinion: CAF, de novembro de 2007<sup>17</sup>.

Os dados apresentados e as avaliações de opinião da Moody's apresentados no anexo acerca dos níveis de risco da CAF encontrados no referido documento atestam que a instituição goza de um privilégio internacional consideravelmente favorável nos dias atuais. As ações de valores da instituição apresentam níveis e indicadores de qualidade considerados bons; possui um status de credor preferencial; uma capacidade de administrar responsavelmente políticas conservadoras de riscos aos seus créditos; uma base regional sólida e com respeitável nível de rendimento; possibilita ter acesso amplo a mercados de créditos internacionais mesmo em períodos de crises internacionais; e conta com um grupo de administradores responsáveis e tecnicamente bem preparados<sup>18</sup>.

## **Item 2.2. Os números do Brasil junto à CAF: a crescente participação do país na instituição.**

Segundo a Corporação Andina de Fomento, o Brasil ocupa oficialmente a condição de sócio acionista série A, ou seja, sócio que desfruta da mesma condição dos Estados fundadores da instituição. Esse resultado foi alcançado em 18 de dezembro de 2007<sup>19</sup> depois de longos anos de intensos esforços da diplomacia e do governo brasileiro para angariar essa posição. Até meados de 2008 tramitava no Congresso brasileiro o processo de integração do acordo aos moldes das leis nacionais.

Como podemos destacar da tabela que trata das ações de capital ordinário, o número de ações ordinárias de série C do Brasil junto à CAF saltou de 4.813 em 2001, para 12.520 em 2007. O total em monto/milhares de dólares saltou de 24.065 em 2001,

---

<sup>17</sup> Vide anexo dos indicadores e siglas utilizados pela Moody's para a classificação do grau de investimento da CAF.

<sup>18</sup>“The Corporation is treated as a preferred creditor by its member countries and thus enjoys privileges including: a) exemption from taxes; b) immunity from expropriation; c) free convertibility and transferability of assets; d) exemption from any restriction on assets; and e) exemption from public sector debt restructurings and moratoria. CAF counts seventeen countries as shareholders as well as fifteen private sector banks from the region, which is unusual for a multilateral development bank (MDB) as traditionally only sovereigns are members. Moody's. “*Analysis CAF: Rating Rationale and Outlook*”. Venezuela, maio de 2007.

<sup>19</sup> Vide anexo quadro texto número 2: A passagem do Brasil para sócio acionista de categoria A.

para 62.600 em 2007. A análise da tabela de ações de capital de garantia apresenta um salto no número de ações de 644 em 2001, para 2.301 no ano de 2004; estagnando neste patamar. Em termos de monto/milhares de dólares, os números são 322 em 2001, para 11.510 em 2004; estancando neste patamar. Tais dados confirmam a hipótese levantada no capítulo anterior acerca dos esforços do governo brasileiro (Ministério do Orçamento, Planejamentos e Gestão e Ministério da Fazenda) e da diplomacia em privilegiar as instituições regionais financeiras já existentes e consolidadas. O resultado destaca o caminho da participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul e qualifica melhor o entendimento da articulação BNDES-PEB. Seguem as tabelas oito e nove:

**Tabela 8: ações de capital ordinária.**

<i>Condição acionária quitada em 31/12/01.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	
	Serie C	Serie C	Total
<b>Brasil</b>	<b>4,813</b>	<b>24,065</b>	<b>24.065</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/02.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	
	Serie C	Serie C	Total.
<b>Brasil.</b>	<b>5,635</b>	<b>21,175</b>	<b>28,175</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/03.</i>			
	Número de ações	Monto/Milhares de dólares.	
	Serie C	Serie C	Total.
<b>Brasil</b>	<b>5.869</b>	<b>29.345</b>	<b>29.345</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/04.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	
	Serie C.	Serie C.	Total.
<b>Brasil.</b>	<b>8.496</b>	<b>42.480</b>	<b>42.480</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/05.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	
	Serie C.	Serie C.	Total.
<b>Brasil.</b>	<b>11.297</b>	<b>56.485</b>	<b>56.485</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/06.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	
	Série C.	Série C.	Total.
<b>Brasil.</b>	<b>11.924</b>	<b>59.620</b>	<b>59.620</b>
<i>Condição acionária quitada em 31/12/07.</i>			
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	

	Série C.	Série C.	Total.
<b>Brasil.</b>	<b>12.520</b>	<b>62.600</b>	<b>62.600</b>

Fonte: CAF, informes anuais 2001 até 2007. Dados selecionados e organizados pelo autor.

**Tabela 9: ações de capital de garantia.**

<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/01.</i>				
	Número de ações.	Montos/Milhares de dólares.	Garantias.	
	Serie C	Serie C	Serie C	Monto
<b>Brasil</b>	<b>644</b>	<b>322</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/02.</i>				
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias	
	Serie C	Serie C	Monto	Serie C
<b>Brasil.</b>		<b>800</b>	<b>4000</b>	<b>0</b>
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/03.</i>				
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias	
	Serie C	Serie C	Serie C	Total
<b>Brasil</b>	<b>Dados não fornecidos pela CAF.</b>			
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/04.</i>				
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias	
	Serie C.	Serie C.	Monto	Serie C.
<b>Brasil.</b>	<b>2.302</b>	<b>11.510</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/05.</i>				
	Numero de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias	
	Série C.	Série C.	Monto.	Série C.
Brasil.	0	0	0	0
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/06.</i>				
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias.	
	Série C.	Série C.	Série C.	Monto
<b>Brasil.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Condição acionária de capital subscrito não pago e de capital de garantia em 31/12/07.</i>				
	Número de ações.	Monto/Milhares de dólares.	Garantias.	
	Série C.	Série C.	Série C.	Monto
<b>Brasil.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: CAF, informes anuais 2001 até 2007. Dados selecionados e organizados pelo autor.

Com vistas nos dados, o argumento que merece menção vem do fato de o Brasil, a partir dos recursos do orçamento da União, ter aumentado significativamente os seus

aportes financeiros junto à CAF na era Lula da Silva (ações de capital de garantia e ações de capital ordinário). Os argumentos feitos até esta fase do capítulo atestam para a importância que a administração Lula e sua política externa e econômica deram para a participação e exposição financeira regional a partir, também, dessa instituição; fato que nos permite sustentar e qualificar o argumento de que é na era Lula da Silva que esse fenômeno se verificou mais intensamente. Parte das possibilidades e limites da cooperação, participação e exposição financeira do BNDES na América do Sul pode ser respondida pela averiguação dos dados apresentados no anexo. Diga-se parte, pois os dados representam uma parcela, não o todo.

A passagem de membro sócio acionista de categoria C para membro sócio acionista de categoria A, é a caracterização de um modelo de exposição e participação financeira próprio de uma estratégia internacional que busca: reduzir as vulnerabilidades do Brasil frente aos choques internacionais; cooperar regionalmente em bases despolitizadas, previsíveis e responsáveis; integrar-se a uma instituição de respeito financeiro internacional considerável, o que reduz os custos dos créditos e dos seguros e garantias para os investimentos nacionais na região; respeitar as lógicas de atuação e responsabilidades do próprio BNDES; e, de uma forma bastante clara, resgatar e remontar as instituições regionais de integração consolidadas ao longo da história de forma a se estruturar alternativas de co-financiamento para projetos que envolvam os setores exportadores nacionais em atividades comerciais na América do Sul.

Como se beneficia o BNDES a partir da elevação do Brasil à categoria de sócio acionista série A? Isso responde a uma estratégia conjunta de financiar as empresas brasileiras exportadoras de serviços de engenharia e construção civil atuantes na América do Sul. O co-financiamento divide os custos e os recursos destinados a estas empresas; além dos riscos; dos montos de créditos; e das garantias dos investimentos. E, principalmente para o BNDES, alivia as pressões de demanda sobre as suas linhas de créditos para exportação. Relembremos, ademais, que no item quatro do capítulo dois discutimos que uma das características do sistema público brasileiro de financiamento é a correspondência entre o BNDES-Exim, Proex-equalização e CCR. Adiciona-se a essa nota o fato de que foi com a resolução 45 da CAMEX que o Proex-equalização passou a associar-se com a CAF em acordos governamentais de financiamento de exportações, principalmente para obras de infra-estrutura física.

### **Item 2.3. Detalhando os números, aprofundando os argumentos.**

A título de qualificação acerca dos dados apresentados e, como adição, para uma maior aproximação da análise da importância do Brasil na Corporação Andina de Fomento, faz-se necessário apresentar os dados gerais da instituição no que se referem aos recursos que ela aprovou para o Brasil nos últimos anos. Dados estes que possibilitam a comparação geral dos recursos da CAF para cada país em perspectivas com aqueles aprovados para o Brasil. Com isso, qualificaremos o argumento da própria pertinência da CAF para o fornecimento de crédito aos países destacados em meio as suas condições estruturais de ordem financeira.

Segundo dados relativos às aprovações de operações por modalidade operativa, os números confirmam a crescente importância da CAF para a concessão de empréstimos de longo prazo. Os dados para os empréstimos de longo prazo demonstram o crescimento vertiginoso do número de aprovações que saltou de 1.920 em 2002, para 4.360 em 2006, com uma ligeira queda para 3.618 em 2007. Estes empréstimos estão envolvidos nos planos de desenvolvimento e integração infra-estrutural regional.

**Tabela 10: aprovações de operações por modalidade operativa.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Empréstimos de longo prazo.	1.920	2.202	2.682	3.049	4.360	3.618	17.831
Empréstimos de médio prazo.	625	218	62	876	952	46	2.779
Empréstimos de curto prazo.	745	884	758	822	209	2.943	6.361

Informe anual CAF 2007, p. 28.

Ao examinar as aprovações de operações por modalidade de risco, podemos identificar a função da CAF em aprovar recursos onde os riscos políticos são consideráveis do ponto de vista dos retornos. Os riscos soberanos estão relacionados aos empréstimos concedidos para Estados que assumem os pagamentos dos mesmos; assim como os custos envolvidos nos seus seguros e garantias dos financiamentos. Os riscos soberanos estão, também, ligados a riscos políticos, fato que explica a forte relação da instituição com os planos econômicos e sociais de governo dos Estados membros. Em 2002 o número de aprovações por modalidade de risco soberano foi de 2.385. No ano de

2006 as aprovações foram de 3.791, com ligeira queda para 2.984 em 2007. Neste sentido, a CAF tem a função de financiar Estados em condições de alto risco soberano.

**Tabela 11: aprovações de operações por modalidade por risco.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Risco soberano.	2.385	2.166	2.330	2.473	3.791	2.984	13.745
Risco não soberano.	905	1.137	1.172	2.273	1.730	3.622	9.935

CAF, informe anual 2007, p.28.

Com base nos dados apresentados, está confirmada a crescente importância da instituição para o tema da participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul; ademais a sua função de credora de Estados com grau de investimento considerado de risco. Nesta toada, como destacado no capítulo três, a instituição revela uma das suas condições estratégicas para a trajetória brasileira referente aos temas da articulação do BNDES e PEB na América do Sul; ou seja, cooperar com instituições financeiras regionais e sólidas que foram, por sua vez, consolidadas sobre o estandarte de uma trajetória e experiência regional de longo prazo.

Os números dos desembolsos por país em US\$ milhões revelam o salto dos créditos da instituição para o Brasil. “*Los desembolsos (para o Brasil) ascienden a USD 1.220 millones, (8,5% del total de los recursos desembolsados durante el período), lo que representa un promedio anual de USD 244 millones*” (CAF, informe anual 2007, p.71). Os resultados indicam e qualificam a afirmação acerca do crescimento da participação do Brasil junto à CAF. A condição brasileira nesta instituição, em termos de volumes de créditos recebidos, somente fica atrás da condição dos países do Pacto Andino.

**Tabela 12: desembolsos por país em US\$ milhões.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2003/07
Argentina	0	0	34	64	333	431
Bolívia	345	233	198	175	197	1.148
<b>Brasil</b>	<b>88</b>	<b>16</b>	<b>105</b>	<b>132</b>	<b>879</b>	<b>1.220</b>
Colombia	324	533	688	653	968	3.166
Equador	358	297	340	504	1.416	2.916
Peru	265	464	255	483	1.730	3.198
Uruguai	9	6	4	11	62	90
Venezuela	337	309	208	845	127	1.827
Outros	47	31	28	55	132	293

Fonte: Informe anual CAF 2007, P. 29.

Os resultados das aprovações de operações por país completam as observações feitas a partir dos dados da tabela doze acima. Os dados também direcionam para o salto significativo: “*en los últimos cinco años (2003-2007) la CAF ha aprobado operaciones para Brasil por USD 3.207 millones, lo cual representa un promedio de USD 641 millones por año, equivalentes a 14% del total aprobado en dicho período*”(Idem). O salto no número de aprovações para o Brasil foi de 260 em 2002, para 1.518 no ano de 2007; fato que acarretou na passagem do Brasil para sócio acionista de categoria A.

**Tabela 13: aprovação de operações por país.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
<b>Bolívia.</b>	<b>503</b>	<b>619</b>	<b>499</b>	<b>523</b>	<b>397</b>	<b>275</b>	<b>2.816</b>
<b>Colômbia.</b>	<b>750</b>	<b>617</b>	<b>922</b>	<b>1.237</b>	<b>1.001</b>	<b>1.213</b>	<b>5.740</b>
<b>Equador.</b>	<b>407</b>	<b>438</b>	<b>338</b>	<b>815</b>	<b>1.024</b>	<b>1.089</b>	<b>4.111</b>
<b>Peru.</b>	<b>498</b>	<b>633</b>	<b>604</b>	<b>417</b>	<b>941</b>	<b>1.180</b>	<b>4.273</b>
<b>Venezuela.</b>	<b>762</b>	<b>535</b>	<b>821</b>	<b>627</b>	<b>842</b>	<b>816</b>	<b>4.403</b>
Argentina.	0	175	60	257	580	204	1.276
<b>Brasil.</b>	<b>260</b>	<b>245</b>	<b>170</b>	<b>695</b>	<b>579</b>	<b>1.518</b>	<b>3.467</b>
Costa Rica.	0	30	63	2	25	128	248
México.	2	2	2	4	10	0	20
Panamá.	0	0	1	80	53	0	134
Paraguai.	0	0	11	11	3	0	25
Uruguai.	100	0	0	70	20	115	305
Outros.	9	9	13	7	46	69	153
<b>Total.</b>	<b>3.290</b>	<b>3.303</b>	<b>3.503</b>	<b>4.746</b>	<b>5.521</b>	<b>6.607</b>	<b>26.970</b>

Fonte: Informe anual CAF 2007, p. 26.

No anexo temos a tabela que detalha os recursos aprovados para o Brasil de acordo com o cliente e o destino. É importante ter em vista que os dados organizados naquela tabela destacam outras facetas da maior participação do BNDES junto à CAF que não somente atividades de comércio exterior. Atividades relacionadas a projetos de urbanização de municípios brasileiros também formam parte da agenda cooperativa entre o Brasil e a CAF. Da mesma forma, os números apresentados destacam a crescente importância do Brasil junto à instituição principalmente a partir do ano de 2004, mesmo sem ter atingido a condição de sócio de categoria A até fins de 2007. O

Brasil absorve a maior parte dos recursos da corporação logo depois dos Estados fundadores.

A estratégia financeira do Brasil na CAF procura responder a quatro importantes fatores que se somam na qualificação da tese: a busca por recursos financeiros externos mais baratos, que possibilita ao BNDES alocar, a partir da sua plataforma interna, mais créditos para os setores exportadores nacionais sem recorrer aos recursos do FAT (fato que por sua vez torna o BNDES mais autônomo com relação ao Tesouro Nacional); dentro desta tônica, a busca por estratégias participativas e expositivas com a CAF de forma a dividir os custos de financiamentos para as empresas brasileiras que atuam nas iniciativas da IIRSA; a concordância com uma estratégia de exposição e participação financeira regional do Brasil para beneficiar os bancos privados brasileiros que são os agentes financeiros mediadores do BNDES e que, por sua vez, também participam no financiamento de parte do comércio exterior brasileiro; e atender as demandas dos municípios brasileiros que se beneficiam dos recursos da CAF a partir do programa PRAM da CAF (Programa de apoio aos governos municipais).

A CAF, nessa trajetória, aprovou várias linhas de financiamento para a iniciativa IIRSA que integra o Brasil com os outros países da região. A tabela quatorze ilustra os números e aproxima os resultados perseguidos pelo trabalho. Assim, confirma-se a hipótese dos esforços empreendidos pelo governo Lula, Tesouro Nacional e Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão em aportar na instituição de forma a possibilitar o financiamento das exportadoras em bases financeiras externas as da realidade brasileira.

**Tabela 14: projetos IIRSA e Brasil.**

<b>Eixo do Escudo Quayanés.</b>		
	Aporte CAF US\$ MM	Total
Brasil: interconexão viária Brasil-Venezuela	86	168
Brasil: interconexão elétrica Brasil-Venezuela.	86	210
<b>Eixo Amazônico.</b>		
Brasil: projeto viário no Estado de Rondônia	35	89,2
<b>Interoceânico central</b>		
Brasil/Bolívia: gasoduto	215	2,055
<b>Eixo Mercosul-Chile</b>		
Argentina/Brasil: centro fronteiriço Paso de los Libres-Uruguaína.	10	10
Brasil: programa de integração regional do Estado de Santa Catarina	32,6	65,5
Uruguai: Construção de vias de ligação com Argentina e Brasil	25	136,5



Eixo Perú, Brasil, Bolívia.		
Bolívia: Rodovia Guayaramirin-Ribalta	42	45,5

Fonte: Informe anual CAF 2007.

Como destacamos anteriormente, a participação e a exposição financeira referida não significam que o BNDES injeta dinheiro na CAF de forma a aumentar o aporte do Brasil na instituição; é por meio do orçamento da União, gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tal aporte foi e é feito. A participação e exposição são dadas na divisão dos custos de financiamento para as exportações direcionadas para as empresas brasileiras. Ou seja, o BNDES aloca parte dos seus recursos que são, por conseguinte, somados aos recursos alocados pela CAF para o financiamento das exportadoras nacionais. Cada instituição gere, administra e aloca os recursos de acordo com as suas próprias estruturas, regras, orçamentos e ordenamentos. O fato que merece menção e destaque vem dos esforços mútuos do Brasil e do BNDES em cooperar, a partir dos aportes do Brasil na CAF, com essa instituição de forma a financiar as exportadoras destacadas ao longo da tese<sup>20</sup>. Temos no anexo a tabela que desmembra os números da participação de empresas brasileiras em projetos financiados pela CAF. Por ser uma tabela muito grande resolvemos, por razões metodológicas, deixá-la no anexo. O exame da mesma finaliza os esforços deste item.

Discutimos no capítulo três que as melhores relações do ponto de vista bilateral diplomático foram verificadas com os países do Pacto Andino quando delimitado para o tema da tese. Também assumimos que foi com estes países que, do ponto de vista financeiro e comercial, as relações foram mais intensas e produtivas. O que explica tais fatos? A própria correlação positiva do Brasil junto à CAF, situação que permitiu melhores parâmetros para o estabelecimento de bases institucionais preferenciais às expectativas do governo brasileiro para empreender iniciativas participativas e expositivas de ordem financeira. A outra explicação para a questão vem do fato de serem os países do Pacto Andino os fundadores da CAF e, portanto, economias que experimentaram iniciativas cooperativas de ordem financeira de mais longo prazo. Os membros do MERCOSUL não possuem uma iniciativa que se equivalha às atribuições e alcances da Corporação Andina de Fomento.

<sup>20</sup> Vide quadro texto 5 para o entendimento da importância da função mediadora dos bancos privados brasileiros em atividades de comércio exterior que contam com recursos do BNDES. Tal verificação é central para o entendimento da importância da CAF para o BNDES.

### **Item 3. Os números do comércio exterior brasileiro no sistema CCR-Aladi.**

Nesta fase destacaremos os números do comércio exterior brasileiro cursado dentro do sistema CCR-Aladi. O objetivo é aproximar os dados que sinalizam para o quadro mais real dos recursos nacionais e do BNDES expostos na América do Sul para financiar as exportações brasileiras. Isso deve ser dito já que os números do CCR-Aladi brasileiro concentram outros dados e recursos para comércio exterior que não somente os pagamentos dos financiamentos do comércio financiado pelo BNDES. Desta maneira, tomamos o cuidado para não afirmar que são os números exclusivos dos recursos do BNDES expostos no CCR. O fato mais auspicioso para as novas análises é que os números sinalizam substancialmente para a crescente importância do uso do CCR nas relações comerciais do Brasil em vista do aumento dos recursos do BNDES destinados para o financiamento das exportações nacionais. Dito de outra forma, não foi possível encontrar dados que refletissem os recursos exclusivos do BNDES integrados no CCR brasileiro em vista da ausência do material desta forma organizado; tivemos que trabalhar com os dados gerais fornecidos pela ALADI e que congregam os números gerais, inclusive os do BNDES. Trata-se, portanto, de uma aproximação.

A análise dos dados demonstra a condição mais aproximada dos recursos do BNDES expostos no financiamento do comércio exterior nacional na América do Sul. Com isso sinalizaremos para os resultados iniciais da projeção internacional brasileira, assim como os números concretos do que foi de fato implementado em vista do que foi formulado pela diplomacia brasileira. Nesse sentido, trata-se de sinalizar e demonstrar os resultados alcançados pela articulação PEB-BNDES, e os números gerais da participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Neste sentido, esta fase da pesquisa indica alguns resultados alcançados pela prioridade conferida para a integração da América do Sul.

Os números das exportações brasileiras cursadas no CCR-Aladi nos possibilitam identificar que nos anos 2003, 2004 e 2005 ocorreu a tendência positiva em retomar o sistema de garantias e pagamentos no comércio exterior brasileiro com os países signatários da ALADI. Números estes que reforçam a tese levantada acerca da pertinência do sistema de garantias e pagamentos para a viabilização das aprovações dos empréstimos do BNDES para as obras de infra-estrutura física integradora na América do Sul. Reforça-se que este fenômeno é também resultado das ações e esforços concretos da diplomacia do governo Lula em restaurar o sistema e a própria instituição

ALADI; ademais das iniciativas já discutidas no capítulo dois acerca das renovações quanto ao uso do CCR. Tais ações e esforços se inseriram nas estratégias de dar prosseguimento para a sua política de prioridade para a integração regional e sedimentar as bases para a participação e exposição financeira na região.

**Tabela 15: exportações brasileiras em US\$ milhões.**

Anos	CCR - Exportações e demais Créditos	Exportações para Países do CCR (ALADI - Cuba + Rep. Dom.)	Exportações - Participação CCR / Comércio (2) (3)	Exportações Totais do Brasil	Exportações - Participação CCR/ Comércio Total (2) (3)
1980	2.134	3.475	61,42%	20.134	10,60%
1981	2.442	4.232	57,71%	23.295	10,48%
1982	1.654	2.879	57,46%	20.181	8,20%
1983	1.964	2.079	94,46%	21.903	8,97%
1984	1.974	2.851	69,25%	27.007	7,31%
1985	2.208	2.258	97,81%	25.639	8,61%
1986	2.065	2.552	80,92%	22.349	9,24%
1987	2.459	3.008	81,76%	26.224	9,38%
1988	3.963	3.758	105,44%	33.790	11,73%
1989	3.813	3.546	107,52%	34.383	11,09%
1990	2.714	3.223	84,20%	31.414	8,64%
1991	3.277	4.966	65,98%	31.620	10,36%
1992	5.034	7.658	65,74%	35.793	14,07%
1993	4.016	9.206	43,62%	38.555	10,42%
1994	3.324	9.810	33,88%	43.545	7,63%
1995	2.870	10.042	28,58%	46.506	6,17%
1996	2.271	11.001	20,64%	47.747	4,76%
1997	1.856	13.675	13,57%	52.994	3,50%
1998	1.448	13.468	10,75%	51.140	2,83%
1999	987	10.632	9,29%	48.011	2,06%
2000	876	12.939	6,77%	55.086	1,59%
2001	674	12.245	5,50%	58.223	1,16%
2002	495	10.002	4,95%	60.362	0,82%
<b>2003</b>	<b>382</b>	<b>13.077</b>	<b>2,92%</b>	<b>73.084</b>	<b>0,52%</b>
<b>2004</b>	<b>660</b>	<b>19.835</b>	<b>3,33%</b>	<b>96.475</b>	<b>0,68%</b>
<b>2005 (I)</b>	<b>792</b>	<b>16.211</b>	<b>4,89%</b>	<b>86.719</b>	<b>0,91%</b>
Total	56.353	208.627	27,01%	#####	5,07%

Fonte: Sicap/ALADI; Bacen (Derin/Direc); MDIC/SECEX/DECEX; Minifaz/SRF. Elaboração BACEN.

Os números das importações brasileiras em US\$ milhões indicam a tendência decrescente de importações brasileiras dentro do sistema CCR. Dessa forma, ficou mantida a condição superavitária comercial do Brasil com relação aos países da região

dentro, também, da esfera do CCR-Aladi. Isso, por outra perspectiva, revela o forte investimento brasileiro nos países do entorno com as exportações de serviços e produtos de alto valor agregado; tais exportações são traduções de investimentos produtivos do Brasil nos respectivos territórios dos países importadores. Contudo, os dados não permitem sustentar que o Brasil fez compras significativas dentro do sistema com relação à produção dos demais países; mas sim, investimentos produtivos substanciais que, segundo os líderes diplomáticos destacados, “foram em benefício de todos”.

**Tabela 16: Importações brasileiras em US\$ milhões.**

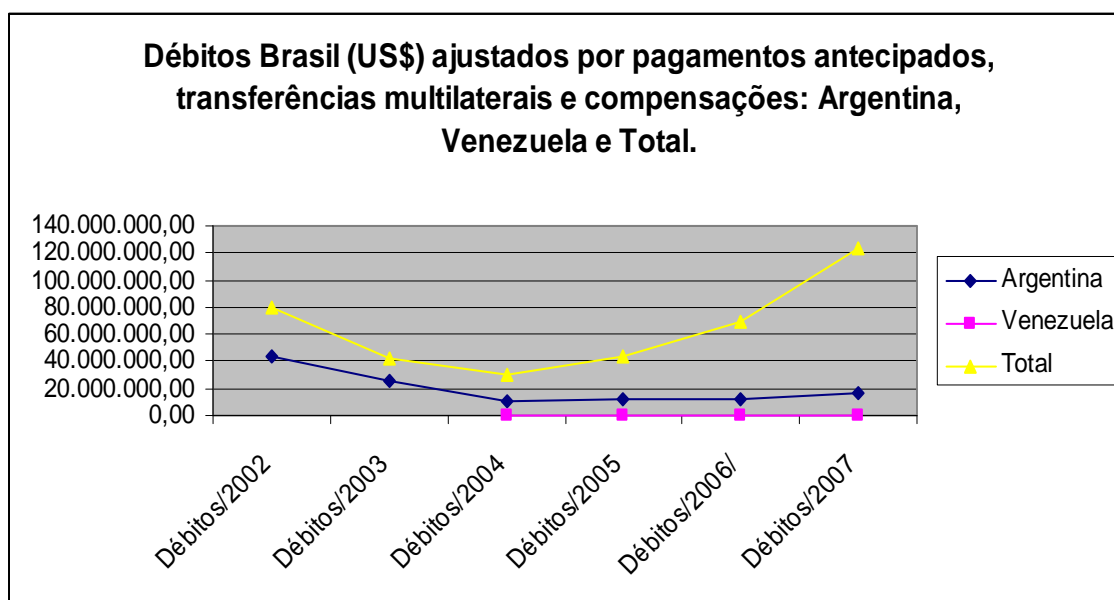
Anos	CCR - Importações e demais Débitos	Importações de Países do CCR (ALADI - Cuba + Rep. Dom.)	Importações - Participação CCR / Comércio (2) (3)	Importações Totais do Brasil	Importações - Participação CCR / Comércio Total (2) (3)
1980	2.686	2.675	100,41%	22.937	11,71%
1981	2.884	3.137	91,93%	22.091	13,06%
1982	2.924	3.286	88,96%	19.395	15,07%
1983	2.154	2.204	97,74%	15.429	13,96%
1984	2.275	2.140	106,30%	13.907	16,36%
1985	1.912	1.614	118,47%	13.167	14,52%
1986	1.957	1.823	107,33%	14.042	13,94%
1987	1.926	1.774	108,57%	15.050	12,80%
1988	2.264	1.857	121,92%	14.603	15,50%
1989	4.095	3.335	122,80%	18.257	22,43%
1990	4.088	3.577	114,29%	20.661	19,79%
1991	3.981	3.678	108,25%	21.041	18,92%
1992	3.905	3.694	105,71%	20.554	19,00%
1993	4.604	4.757	96,79%	25.256	18,23%
1994	4.586	6.329	72,45%	33.079	13,86%
1995	5.551	9.975	55,65%	49.972	11,11%
1996	3.942	11.647	33,84%	53.346	7,39%
1997	4.187	13.028	32,14%	59.837	7,00%
1998	2.744	12.361	22,20%	59.837	4,59%
1999	2.026	9.447	21,45%	49.222	4,12%
2000	1.393	11.641	11,97%	55.783	2,50%
2001	334	10.010	3,34%	55.581	0,60%
2002	79	8.213	0,97%	47.232	0,17%
<b>2003</b>	<b>43</b>	<b>8.165</b>	<b>0,52%</b>	<b>48.260</b>	<b>0,09%</b>
<b>2004</b>	<b>29</b>	<b>9.978</b>	<b>0,29%</b>	<b>62.782</b>	<b>0,05%</b>
<b>2005 (1)</b>	<b>25</b>	<b>7.352</b>	<b>0,34%</b>	<b>54.056</b>	<b>0,05%</b>
Total	66.593	157.698	42,23%	885.378	7,52%

Fonte: Sicap/ALADI; Bacen (Derin/Direc); MDIC/SECEX/DECEX; Minifaz/SRF. Elaboração BACEN.

### Item 3.1. As contas de débito, crédito e os saldos totais: a compensação multilateral de créditos.

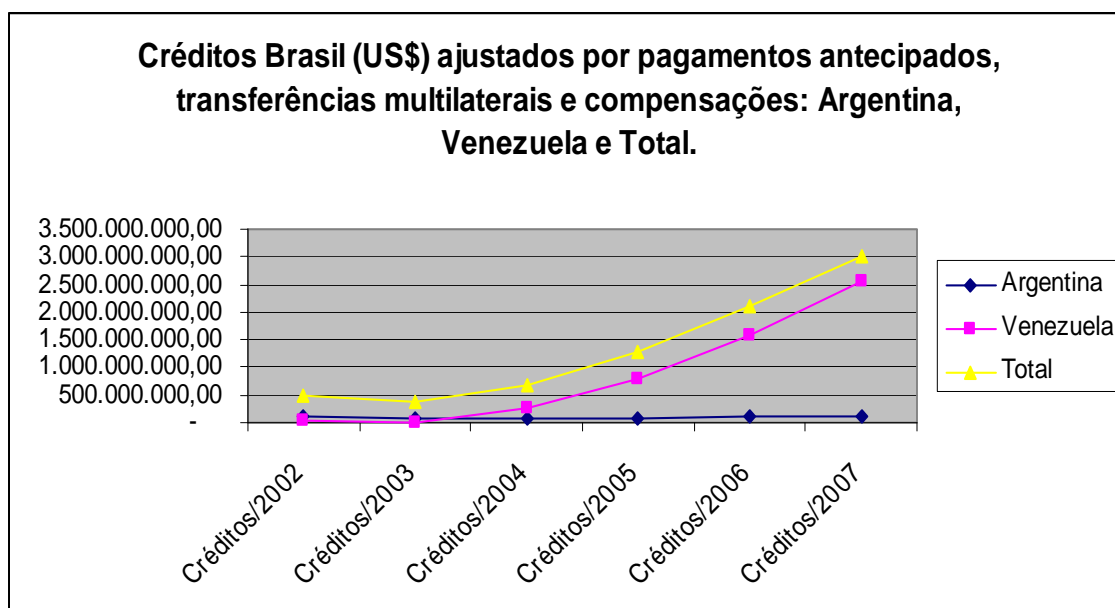
Quando nos referirmos às contas de débito do Brasil, estamos destacando as importações (compras regionais do Brasil); os créditos representam as exportações (vendas regionais do Brasil); e os saldos é a diferença entre as compras e as vendas. No geral, os dados que serão expostos em gráficos e que, por sua vez, estarão destacados em tabelas no anexo do capítulo, representam a contabilidade “compensação multilateral de saldos” do sistema CCR-Aladi. A contabilidade é feita a partir da averiguação dos débitos, créditos e saldos em dólares de cada país. Quando adicionarmos para cada débito, crédito e saldo as variáveis pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensações, teremos os saldos multilaterais ajustados, ou seja, os dados reais e concretos dos números dos países junto ao CCR-Aladi nas suas relações comerciais com o Brasil. Os gráficos a seguir representam os referidos dados reais descritos nas tabelas encontradas no anexo.

**Gráfico 11: gráfico A.**



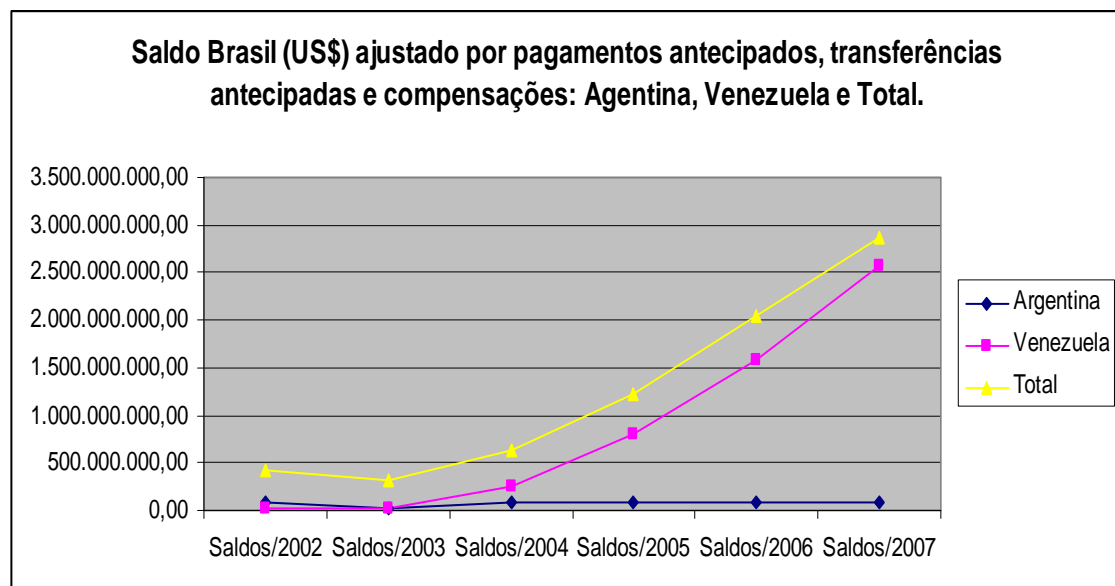
Fonte: Secretaria geral da ALADI: Convênio de pagamentos e créditos recíprocos 2002 a 2007. Elaborado pelo autor com base da organização e compilação dos dados de 2002 a 2007.

**Gráfico 12: gráfico B.**



Fonte: Idem.

**Gráfico 13: gráfico C.**



Fonte: Idem

No **gráfico A**, que representa a conta de débitos (dívidas; importações), o Brasil sempre apresentou uma posição bastante confortável com relação aos países no que concerne ao comércio cursado dentro do sistema: índices de débito maiores do que os de crédito. Na curva Total de débitos (amarela) o Brasil atingiu um patamar irrisório de

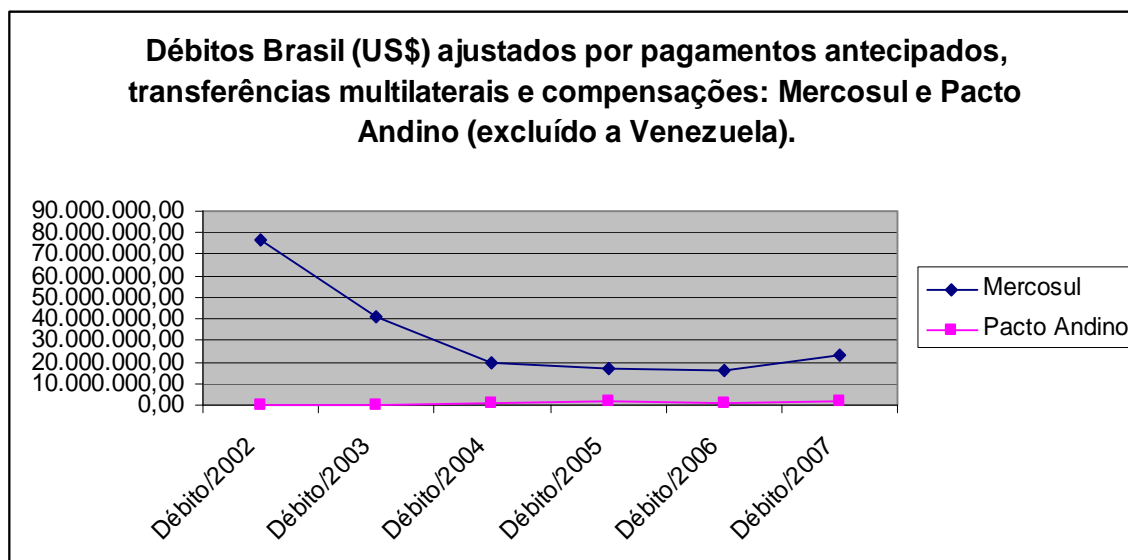
apenas cento e vinte milhões de dólares acumulados em débitos desde 2002 até 2007. Tanto a Argentina quanto a Venezuela representaram índices de endividamento tímidos para o Brasil; fato que posicionou a balança comercial brasileira sempre em condição superavitária dentro do sistema. Em outros termos, o Brasil importou poucos dos países.

No **gráfico B** que representa a conta de créditos (superávit; exportações) o Brasil, desde 2002, deu um salto gigantesco favorável na sua condição comercial dentro do sistema. De patamares gerais de cerca de quinhentos milhões de dólares em 2002 (curva amarela) o Brasil atingiu no final de 2007 um total de cerca de três bilhões de dólares, a maior parte representada pelo comércio bilateral com a Venezuela (curva rosa) que gira em torno de dois bilhões e meio de dólares. A Argentina manteve patamares tímidos atingindo no máximo cem milhões de dólares; fato este bastante sugestivo quando retomamos as análises feitas no capítulo anterior acerca da reticência Argentina em ampliar o seu CCR para receber os investimentos do Brasil via recursos do BNDES. Em outros termos, o comércio bilateral Brasil-Argentina dentro do CCR foi pequeno, ao passo que com a Venezuela foi gigantesco. Portanto, o Brasil vendeu muito.

No **gráfico C** que representa a conta dos saldos, a tendência da relação Venezuela, Argentina e Total é similar ao gráfico dos créditos. Confirma-se, assim, a condição superavitária do Brasil, o aumento da importância do sistema CCR nas relações comerciais regionais do Brasil na era Lula da Silva e os contornos pelos quais os investimentos externos brasileiros nos projetos de integração regional com recursos do BNDES foram feitos. Portanto, as medidas tomadas em 2002-2003 pelo Banco Central do Brasil quanto às inovações acerca do uso do sistema CCR surtiram os efeitos esperados: fomentaram as exportações para a América do Sul no contexto do adensamento dos interesses econômicos do Brasil na região; e permitiram ao BNDES expor mais acentuadamente os seus recursos nos financiamentos para as empresas exportadoras do Brasil que atuam na América do Sul. Confirma-se a hipótese que é com base nas condições “infra-estruturais” do Estado brasileiro que se estabeleceu os limites e possibilidades para a articulação BNDES-PEB e a caracterização do modelo de participação e exposição financeiro regional do Brasil.

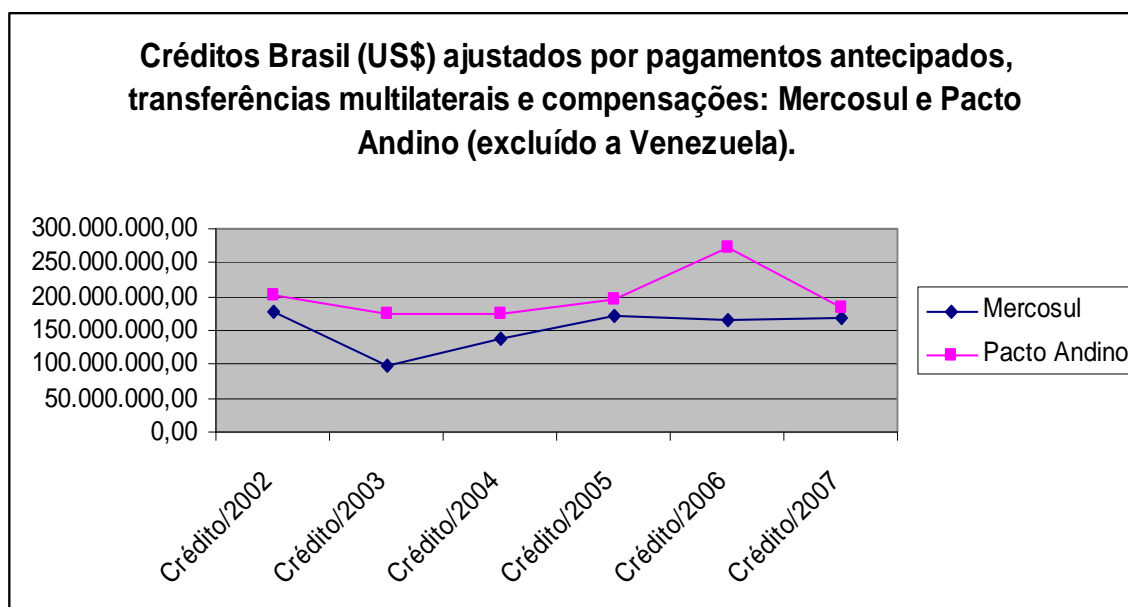
### Item 3.2. Comparativo MERCOSUL e Pacto Andino.

Gráfico 14: gráfico A1.



Fonte: Secretaria geral da ALADI: Convênio de pagamentos e créditos recíprocos 2002 a 2007. Elaborado pelo autor com base da organização e compilação dos dados de 2002 a 2007.

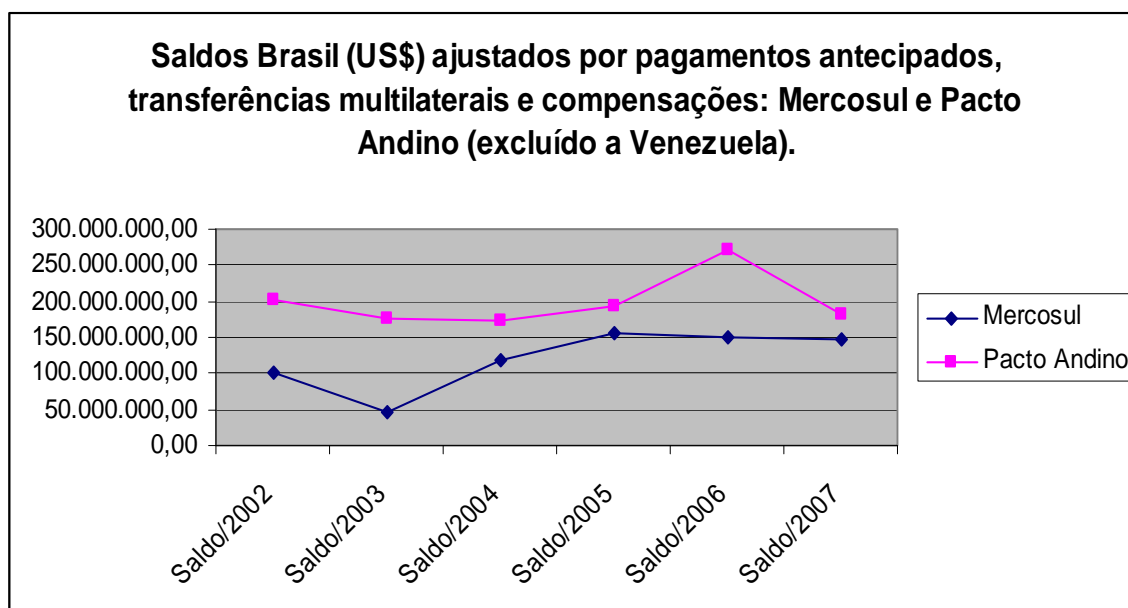
Gráfico 15: gráfico B1.



Fonte: Idem.



**Gráfico 16: gráfico C1.**



Fonte: Idem.

Os gráficos que representam o comércio do Brasil com os países do MERCOSUL e com o Pacto Andino (excluindo a Venezuela) nos permitem sustentar o argumento de que o Brasil viu seus interesses econômicos e comerciais serem melhores atendidos nas relações com o bloco andino.

O gráfico A1 demonstra a tendência de queda dos débitos do Brasil com os países do MERCOSUL; fato que revela, a exemplo do gráfico A, o caráter superavitário do comércio exterior brasileiro dentro do sistema. A queda foi de cerca de US\$ 77 milhões em 2002, para cerca de US\$ 22 milhões em 2007. Um encolhimento bastante significativo; fato que revela a pouca entrada de produtos do MERCOSUL no mercado brasileiro a partir do mecanismo comercial do CCR<sup>21</sup>.

O gráfico B1 demonstra o argumento acerca da maior importância dos países do Pacto Andino para o comércio exterior brasileiro a partir do CCR. Desde 2002 até 2007 os países do Pacto representaram o maior volume de créditos do Brasil no CCR (linha rosa). Fato que revela o maior volume de exportações do Brasil para aquele bloco quando comparado com o MERCOSUL. A discrepância mais acentuada revelada no gráfico está no ano de 2006; neste ano o volume de crédito do Brasil para com os países do Pacto Andino deu um salto para a casa dos US\$ 272 milhões. No ano de 2007 os

<sup>21</sup> Vide as tabelas “Comparativo de Débitos, Créditos e Saldos: MERCOSUL e Pacto Andino”. Os dados das tabelas deram origem para os gráficos expostos no texto.

números se aproximaram: para o Pacto Andino o Crédito Brasil ficou na casa dos US\$ 183 milhões; para o MERCOSUL ficou na ordem de US\$ 169 milhões. O gráfico C1 destaca a tendência geral confirmada no gráfico B1.

### **Item 3.3. Quadro conclusivo do capítulo.**

O contorno geral da trajetória da PEB em articulação com o BNDES destacou, no capítulo quatro, a fácil aceitação por parte do governo Chávez com relação à ampliação do CCR de seu país. O objetivo foi dinamizar o comércio bilateral com o Brasil de forma a estruturar as iniciativas de integração física. A própria retomada do uso do sistema CCR nas relações comerciais dos Estados da região é, segundo a secretaria geral da ALADI<sup>22</sup>, resultado da ampliação, por parte da Venezuela, do uso que ela faz do sistema no seu comércio, principalmente na ampliação da sua conta de débito.

Esse fato sugere, portanto, a delimitação mais próxima de considerações de políticas internacionais inseridas no contexto da trajetória da análise feita. É patente, com vista nos dados e na trajetória cronológica da PEB, a verificação dos diferentes caminhos e perspectivas que foram dados pelo Brasil para os rumos da possível exposição dos recursos do BNDES na América do Sul, assim como os rumos da participação financeira regional do país. O Brasil postulou uma estratégia e modelo próprio que encontrava aceitação ou não dependendo do país e da condição política e econômica interna de cada um. Isso revela, também, o terreno multifacetado percorrido pelos objetos temáticos da pesquisa: vários cenários com diferentes condições econômicas e políticas estruturais que, na maioria das vezes, não se encaixaram nas orientações, perspectivas e condições infra-estruturais da política e economia do Estado brasileiro. O tratamento diferenciado que o Brasil deu para cada país, no que concerne aos investimentos nacionais a partir de recursos do BNDES, está sugerido nas considerações dos interesses econômicos e comerciais que cada país pode proporcionar para o Brasil e seus setores econômicos.

O Brasil, em vista da sua condição técnica e de postura pragmática, não arca com as responsabilidades de um *regional paymaster* que assuma ações concretas de liderança com gastos e custos políticos e materiais para o fomento da integração. Dessa forma, a abordagem empírica dada à confecção deste trabalho procurou sinalizar para o

---

<sup>22</sup> ALADI/SEC/di 2092.2 de 24 de marzo de 2008, p. 1.

fato de que o país não possui condições plenas de desenvolvimento legal, econômico, institucional e político que o credencie para tal empreitada. A conclusão é que a prioridade dada para a integração regional, a participação e exposição financeira do Brasil e a articulação BNDES-PEB, responderam a uma política interna própria de desenvolvimentos econômico e industrial. A integração regional, com o adensamento da sua agenda a partir da entrada dos temas financeiros nos seus debates, ainda carece de uma postura pró-ativa na condução do seu aprofundamento.

Por parte do Brasil, ainda se vislumbra um estágio primário e exploratório acerca das viabilidades de se integrar a agenda financiadora do país dentro das propostas da política externa nacional para a região; agenda esta, entendida por este trabalho, como defensiva. No longo prazo, as diplomacias brasileiras e suas respectivas políticas externas podem, possivelmente, estruturar as suas ações em iniciativas integradoras com temas financeiros a partir do esteio das possibilidades dos interesses comerciais e econômicos do próprio Brasil na região. Num futuro de longo prazo, o processo pode vir a ser desencadeado de forma mais dinâmica e, talvez, politicamente orientado para interesses sociais e ambientais; no imediato prazo, levando-se o exemplo do Brasil, ainda persistirá a lógica da defesa dos interesses mais imediatos em termos econômicos e comerciais delimitados e possibilitados pelas condições “infra-estruturais” nacionais.

## **ANEXOS DO CAPÍTULO QUATRO.**

**Tabela 17: a importância do PIB por classe econômica, a preços correntes de mercado em milhões de dólares.**

	1995	2000	2002
Mineração.	US\$ 42 624.4	US\$ 70 297.5	<b>US\$ 64 114.1</b>
Agricultura, caca, pesca e silvicultura	US\$125 756.8	US\$115 168.1	<b>US\$ 103 379.4</b>

Fonte: CEPAL 2006<sup>1</sup>.

**Tabela 18: os números do comércio exterior por setor econômico em milhões de dólares das diversas iniciativas integradoras da região.**

Agricultura, silvicultura, pesca e caca.	1995	<b>2000</b>	<b>2002</b>	2003	2004	2005
Mercosul, Bolivia e Chile.	13 026.5	<b>14 735.3</b>	<b>15 810.6</b>	19 856.1	23 506.6	25 456.9
MCCA	3 906.7	<b>4 013.3</b>	<b>2 847.1</b>	3 192.9	3 518.9	3 935.7
CAN	5 947.5	<b>4 823.6</b>	<b>4 790.4</b>	5 097.6	5 777.6	7 246.8
ALADI	23 466.4	<b>24 237.7</b>	<b>24 767.8</b>	30 033.5	35 023.2	38 541.6
Total	27 442.4	<b>28 251.0</b>	<b>27 614.9</b>	33 226.4	38 542.1	42 477.3
Mineracao	1995	<b>2000</b>	<b>2002</b>	2003	2004	2005
Mercosur, Bolivia y Chile	7 579.6	<b>10 562.3</b>	<b>11 278.2</b>	13 615.9	20 007.5	28 658.0
MCCA	46.0	<b>228.6</b>	<b>208.3</b>	249.8	270.2	342.7
CAN	14 002.4	<b>26 862.0</b>	<b>25 943.4</b>	29 011.5	32 041.5	52 466.9
ALADI	29 276.1	<b>52 454.6</b>	<b>50 189.0</b>	59 240.4	73 265.1	109 035.0
Total	29 322.1	<b>52 683.2</b>	<b>50 397.3</b>	59 490.2	73 535.3	109 378.0
Bebidas, alimentos e tabaco.	1995	<b>2000</b>	<b>2002</b>	2003	2004	2005
Mercosur, Bolivia y Chile	17 937.4	<b>17 063.5</b>	<b>20 546.6</b>	25 091.8	31 594.8	36 571.7
MCCA	1 045.2	<b>1 393.1</b>	<b>1 586.5</b>	1 732.0	1 997.9	2 317.9
CAN	2 516.6	<b>2 997.7</b>	<b>3 240.0</b>	3 427.2	4 039.6	4 738.5
ALADI	22 149.1	<b>23 252.2</b>	<b>27 443.8</b>	32 290.1	39 869.5	46 662.2
Total	23 194.3	<b>24 645.3</b>	<b>29 030.3</b>	34 022.1	41 867.4	48 980.1
Bens de consumo não duráveis.	1995	<b>2000</b>	<b>2002</b>	2003	2004	2005
Mercosul. Bolivia e Chile	7 323.6	<b>7 125.3</b>	<b>6 823.2</b>	7 520.2	8 898.3	9 349.3
MCCA	590.7	<b>1 012.2</b>	<b>965.1</b>	996.3	1 109.0	1 155.1
CAN	2 582.1	<b>2 429.8</b>	<b>2 405.5</b>	2 714.2	3 462.2	4 015.9
ALADI	17 338.3	<b>27 579.3</b>	<b>26 208.3</b>	26 385.1	29 540.2	31 000.5
Total	17 929.0	<b>28 591.5</b>	<b>27 173.4</b>	27 381.4	30 649.2	32 155.6

Fonte: CEPAL 2006<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Anuário Estatístico de América Latina e Caribe 2006, p. 104. Dados selecionados e organizados pelo autor.

<sup>2</sup> Idem, pp.218, 219, 220 e 221. Dados selecionados e organizados pelo autor da pesquisa. Os dados em negrito chamam a atenção para os períodos mais recentes de crises financeiras internacionais.

### Quadro texto 1.

*Otra forma de cumplir con este rol de acciones que promuevan el desarrollo, es añadir el componente externo para acceso al crédito internacional. Cuatro fuentes de crédito externo: “recursos bilaterales de gobiernos, organismos multilaterales, mercados financieros y de capital privado e inversión extranjera directa. El acceso en dichas fuentes depende en alto grado de la calidad de las políticas económicas vigentes, de la continuidad de las reglas del juego, la percepción sobre el riesgo y las transparencia de la institucionalidad. Sin lugar a dudas, es crítico el papel de los organismos multilaterales de financiamiento, que deben jugar un rol menos paternalista e impositivo y mas bien aplicar el concepto de colaboración en agendas propias y que, en tanto muestran coherencia en su concepción y consistencia en su ejecución, sean respetadas y apoyadas al margen de las preferencias ideológicas que pudieran existir (p.19).*

**Tabela 19: o grau de investimento da CAF.**

Category	Moody's Rating
Outlook	Stable
Issuer Rating	A1
Senior Unsecured	A1
Commercial Paper	P-1
Other Short Term	P-1

Fonte: Moody's<sup>3</sup>

Key Indicators in US million dollars.						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Return on Average Equity	6.52	6.55	6.11	8.03	9.39	9.25
Return on Average Assets	1.78	1.77	1.65	2.26	2.97	3.22
Net Interest Margin	2.17	2.63	2.29	2.39	3.09	3.62
Risk-Asset Coverage Ratio (%) [1][2]	37.1	37.2	39.1	42.1	46.8	48.1
Net Loans (end of prd., US\$ Mil)	5,278	5,866	6,387	6,922	7,128	7,849
Liquid Assets (end of prd., US\$ Mil)	1,219	1,374	1,658	1,727	1,788	1,931

Fonte: Moody's 2007.

<sup>3</sup> Analistas da Moody's responsáveis por esta avaliação: Steven A. Hess/New York; Mary O'Donnell/New York; Pierre Cailleteau/London; Guido Cipriani/New York. A qualificação **A1** refere aos riscos oferecidos pela CAF aos recursos destinados a empréstimos para investimentos de longo prazo: o nível **A1** atesta que a instituição apresenta uma classificação positiva acima da média e, por sua vez, apresenta de níveis de riscos baixos. Acima desta classificação existem os níveis **Aa** e **Aaa** típicos de instituições dos países da OCDE e do próprio BID. A classificação **P1** refere-se aos riscos oferecidos para os recursos de curto prazo; é o nível mais alto de classificação da Moody's e atesta que a instituição apresenta uma grande capacidade de alocar recursos para sanar suas dívidas de curto prazo.

### **Quadro texto 2: A passagem do Brasil para sócio acionista de categoria A.**

*“Con la presencia del presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, el presidente ejecutivo de la CAF, Enrique García, y el Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil, Paulo Bernardo Silva, firmaron un convenio a través del cual este país se convertirá en accionista de la Serie A de la Corporación. Mediante esta firma se formalizó la suscripción de acciones de capital ordinario de la CAF por un total de USD 467 millones, los cuales, sumados a la actual participación accionaria de Brasil de USD 132,3 millones, elevarán el patrimonio suscrito de este país a USD 599,3 millones. Adicionalmente, se acordó que Brasil aporte USD 126 millones al capital de garantía de la CAF. (CAF, informe anual 2007, p.71)”*

Também devemos destacar que o processo de redefinição da importância da CAF para as preferências financeiras regionais do Brasil vem são resultantes, também, da resolução Bacen nº 3.219, de 30 de junho de 2004. Por esta resolução o PROEX-Equalização foi inserido na CAF de forma a: participar da concorrência oferecendo equalização reduzindo, dessa forma, o custo de captação para o país financiado e tornando sua proposta mais competitiva em relação aos concorrentes de países desenvolvidos. Como essas operações são pagas à vista, diretamente pela CAF, o Brasil poderá se beneficiar de milhões de dólares em exportações, sem assumir riscos de inadimplência dos países financiados.

### **Quadro texto 3: explicação técnica para o formato das ações da CAF.**

Segundo a CAF (relatório anual 2007, p.168) as ações de série A são subscritas pelos governos e instituições públicas, semi-públicas e de direito privado com finalidade social dos países fundadores da instituição. As ações de série A têm um valor nominal de US\$1.200. As ações de série B são subscritas pelos governos e instituições públicas, semi-públicas e bancos comerciais dos Estados fundadores. O valor nominal das ações de série B é de US\$5. As ações de série C são subscritas por pessoa jurídicas ou físicas pertencentes a países que não sejam necessariamente provenientes dos fundadores da instituição. O valor nominal das ações é de US\$5. Segundo a CAF, os aportes do Brasil na instituição foram feitos por meio dos recursos do orçamento da União; o Brasil, na era Lula da Silva, está representado pelo Ministério do orçamento, planejamento e gestão na figura do Ministro Paulo Bernardo Silva

**Tabela 20: detalhes dos recursos da CAF aprovados para o Brasil.**

Brasil: detalhes das aprovações anuais/US\$Milhões.			
2007	Cliente	Destino	Total
	Município de Florianópolis	Reestruturação do sistema Viário	11.872
	Município de Fortaleza	Drenagem urbana	45.100
	Estado do Pará	Infra-estrutura viária para o desenvolvimento	85.000
	Município de Canoas (PRAM)	Recuperação ambiental e desenvolvimento urbano	15.077
	Município de Feira de Santana (PRAM)	Integração urbana	11.737
	Município de Sorocaba	Integração Social	42.790
	Município de Ananindua	Programa de desenvolvimento urbano	15.000
	República do Brasil	Programa de manejo de águas do DF	60.095
	BNDES	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	150.000
	Bradesco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Empresa brasileira de telecomunicações	Emprestimo corporativo; financiamento de investimentos	31.000
	Banco Itaú	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco Itaú-BBA	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco ABN-AMRO	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	25.000
	Banco BIC	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	20.000
	Banco do Brasil	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Banco Safra	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco Santander-Banespa	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	125.000
	Banco Votorantim, S.A	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	HSBC Bank	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	Unibanco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Outros	Cooperação Técnica	10
	Total		##### #
2006	Cliente	Destino	Total
	Vários municípios brasileiros	PRAM	200.000
	Empresa brasileira de telecomunicações	Plano de investimentos trama A	34.000
	Empresa brasileira de telecomunicações	Plano de investimentos trama B	66.000
	Estado de Santa Catarina	Programa de integração regional fase 1	32.600
	Estado de Rondonia	Desenvolvimento viário fase 2	21.428
	Município de São José do Rio Preto	Infra-estrutura Urbana e drenagem	18.000
	Unibanco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Bradesco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco ABN-AMRO	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	Xxx
	Banco Santander-Banespa	Garantias	7.000
	Vários	Cooperação Técnica	45
	Total		579.073



2005	Cliente	Destino	Total
	Centrais elétricas brasileiras	Geração de energia e transmissão tramo B	75.000
	Centrais elétricas brasileiras	Geração de energia e transmissão tramo A	25.000
	Votorantim Participações	Financiamento do plano de investimentos da companhia Trama A	320.000
	Votorantim Participações	Financiamento do plano de investimentos da companhia Trama B	80.000
	Unibanco	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco Itaú	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Banco Itaú-BBA	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Bradesco	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco ABN AMRO Real	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Vários	cooperación técnica	10.000
2004	Cliente	Destino	Total
	Vários clients	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	170.000
	Vários beneficiaries	Cooperación técnica	76
		Total	170.076
2003	Cliente	Destino	Total
	Unibanco	Programa do financiamento do comércio exterior tramo B	75.000
	Unibanco	Programa do financiamento do comércio exterior tramo A	25.000
	Vários Beneficiários	Cooperación técnica	10
	Vários Clientes	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	110.000
		Total	260

Fonte: CAF; Dirección de secretaria y comunicaciones corporativas, [infocaf@caf.com](mailto:infocaf@caf.com). Vice Presidencia de comunicaciones de países.

#### Quadro texto 4: resumo informativo.

*“Durante 2007, la CAF aprobó operaciones por USD 1.518 millones, lo que representa 23% del total, al tiempo que los desembolsos ascendieron a USD 879 millones (15% del total). Al cierre del ejercicio, la cartera totalizó USD 807 millones, equivalente a 8,4% de la cartera total ese año.*

*Durante el año, la Corporación aprobó USD 1.270 millones a los sectores productivos a través del financiamiento de líneas de crédito para comercio exterior, capital de trabajo y proyectos de inversión de las empresas en sectores de alto valor agregado.*

*Adicionalmente, dirigió más de USD 200 millones para proyectos de desarrollo urbano y social. En particular, destinó USD 85 millones para la ejecución del Programa Vial del estado de Pará, USD 60 millones para el manejo de aguas e infraestructura de drenaje del Distrito Federal así como para varios proyectos en otros municipios. Estas operaciones contribuyen con la mejora en la conectividad de carreteras secundarias y facilitan el acceso de la población a servicios básicos” (Informe anual CAF 2007, p.67)*

### Quadro texto 5: nota explicativa.

Os bancos destacados na tabela acima são as instituições financeiras que repassam os recursos do BNDES em atividades de financiamento do comércio exterior brasileiro. Esta atividade tem por objetivo fazer com que os bancos privados assumam os custos das garantias dos créditos do BNDES e, em troca, o BNDES confere para eles um spread. É nesse sentido que afirmamos a correlação entre o BNDES e a CAF na participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Os empréstimos para capital de trabalho e comércio basicamente são entendidos, segundo a própria CAF (Informe anual 2007, pp. 71,72) como operações de comércio exterior e financiamento de setores produtivos exportadores. Uma mirada geral nos dados, principalmente do ano de 2007, destaca que a maioria dos recursos da CAF para o Brasil foi direcionada para os bancos brasileiros de forma a financiar o comércio exterior do Brasil dentro desta estratégia mediadora.

**Tabela 21: participação de empresas brasileiras em projetos financiados pela CAF.**

Projeto CAF				Ajudicação			
Páís/Setor	Custo total/Milhões de US\$	Monto/Milhões de US\$	Empréstimo/nome	Empresa	Objeto	Ano	Monto/Milhões de US\$
	9.073,56						2.771,645
Bolívia	5.238,72						420.706
Transporte	25.000	25.000	Corr. Integ Beni-La Paz Perú	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	1999	30.996
Transporte	38.021	24.200	Carr. La marmore. Desemp. Yamp	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	1997	31.516
Transporte	35.800	25.000	III Prog. Cof. Proy. Red Vial	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	1997	21.328
Transporte		25.000	III Prog. Cof. Proy. Red Vial	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	2000	2.772
Transporte	142.600	75.800	Carretera Tarija-Bermejo	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	2001	69.872
Transporte	372.200	100.000	Corr.Integ. Santa Cruz-Pto Suá	Consórcio ARG-COPESA-IÇA	Obras civiles	2002	69.996
Transporte		100.000	Corr.Integ. Santa Cruz-Pto Suá	Corsocio TYPASA-CONNAL	Obras civiles	2002	3.468
Transporte	142.900	100.000	Programa de apoyo al sector de transporte	ASOC.ACC ECOPLAN-NORONHA	Obras civiles	2004	0
Transporte	372.200	190.000	Corredores de integración del Sur	Constructora Gueirós Galvão	Obras civiles	2003	180.000
Transporte		190.000	Corredores de integración del Sur	ASOC.ACC ECOPLAN-NORONHA	Obras civiles	2004	10.758
Brasil	2.055.000						81.050
Gás	2.055.000	80.000	Gasoduto Brasil-Bolívia	Camargo Correa S/A	Gasoducto	1997	25.440

Gás		80.000	Gasoduto Brasil-Bolivia	COEST. Constructora S/A	Gasoducto	1997	29.554
Gás		80.000	Gasoduto Brasil-Bolivia	Azevedo y Travassos engenharia S/A	Gasoducto	1998	354
Gás		80.000	Gasoduto Brasil-Bolivia	Consórcio Tenenge/DAIP	Gasoducto	1996	2.798
Gás		80.000	Gasoduto Brasil-Bolivia	Mendes Junior trading engenharia S/A	Gasoducto	1998	624
Gás		80.000	Gasoduto Brasil-Bolivia	Consórcio Conducto	Gasoducto	1997	22.277
Colômbia	600.000						60.160
Energia	600.000	75.000	Programa de crédito multipropósito	Norberto Odebrecht	Generación eléctrica	1998	30.080
Energia		75.000	Programa de crédito multipropósito	SAE SADEMIL S/A	Generación eléctrica	1998	30.080
Ecuador	883.320						538.652
Agua	168.880	41.200	Sistema de agua Penin-Santa Helena	Norberto Odebrecht	Obras civiles	1997	28.016
Agua	258.400	50.000	Sistema trasvassis Provincia de Manabí	Norberto Odebrecht	Obras civiles	1998	139.639
Agua	25.000	25.000	Reab. Trasvase Daule Peripá	Norberto Odebrecht	Obras civiles	1998	139.639
Agua	68.540	25.000	Obras Infra. Peninsula Slo. Elan	Norberto Odebrecht	Obras civiles	1997	46.607
Agua	80.600	55.300	Trasvase Rio Daule Sta Helena	Norberto Odebrecht	Construcción	1996	37.600
Transporte	164.000	131.000	Programa Vial de integración	Andrade Gutierrez	Construcción	1994	63.223
Transporte	102.300	55.960	Puente Raf.Mende	Andrade Gutierrez	Obras civiles	N.D	74.063
Agua		50.000	Sist. Trasvase Provincia de Manabí	Fundação Universidade Federal de Maringá	Obras civiles	N.D	9
Agua		50.000	Sist. Trasvase Provincia de Manabí	Felipe Takahasho Ventura	Obras civiles	N.D	15
Agua		50.000	Sist. Trasvase Provincia de Manabí	P.C.E. Projetos e consultoria de engenharia	Obras civiles	N.D	40
Agua	15.600	13.300	Trasvase Rio Daule-Peripa	Norberto Odebrecht	Obras civiles	1997	9.800
Peru	3.333.115						1.352.884
Transporte	300.000	48.800	Prog. Rehab. Y Mant. De Carr.	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	1993	16.011
Agua	134.000	76.000	Proy. Chavimochic Etapa II	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	1994	49.400
Transporte	73.000	50.000	Rehab. Corr.Rioja-Tarapoto	Gueiroz Galvão S/A	Obras Civiles	2000	37.536
Transporte		48.800	Prog. Rehab. Y Mant. De Carr.	Andrade Gutierrez	Obras Civiles	1993-94	24.153
Agua		17.100	Prog. Obras Amb.Compl. Chavim	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	1997	12.354
Agua		17.000	Rehab. Obras. Proy. Chavimochic	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	1999	10.187
Transporte		172.000	Prog. Desarrollo del Sector de transporte	Camargo Correa	Obras Civiles	2004	20.249
Agua		127.000	Proyecto Olmos	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	2005	242.500
Transporte	1.752.600	361.000	Corredor Vial Amazonas Norte	Andrade Gutierrez	Obras Civiles	2005	101.600
Transporte		361.000	Corredor Vial	Norberto	Obras	2005	126.492

			Amazonas Norte	Odebrecht	Civiles		
Transporte	1.073.515	200.000	Corredor Vial Interoceanico del Sur tramos 2 e 3	Norberto Odebrecht	Obras Civiles	2005	498.400
Transporte		200.000	Corredor Vial Interoceanico del Sur tramos 2 e 3	Andrade Gutierrez	Obras Civiles	2005	71.476
Transporte		200.000	Corredor Vial Interoceanico del Sur tramos 2 e 3	Gueiroz Galvão S/A	Obras Civiles	2005	71.262
Transporte		200.000	Corredor Vial Interoceanico del Sur tramos 2 e 3	Camargo Correa	Obras Civiles	2005	71.262
Venezuela	1.073.400						318.194
Transporte	689.700	45.000	Metro Línea 4	Noberto Odebrecht	Obras civiles	2001	160.679
Transporte	363.700	100.000	Metro Los Teques (I)	Noberto Odebrecht	Obras civiles	2003	140.575
Agua		50.000	Progr. Rehab. Acueducto Metrop. (II)	Sulzer Bombas	Compras de equipos	1999	10.730
Energia		50.000	Línea Transm Yaracuy Cuatric	COENSA ANSALDO	Compras de equipos	1995	6.210

Fonte: CAF; Dirección de secretaria y comunicaciones corporativas, [infocaf@caf.com](mailto:infocaf@caf.com). Vice Presidência de comunicaciones de países.

**Tabela 22: conjunto de dados sobre os Débitos, créditos e saldos: ajustados e não ajustados.**

**Não ajustados.**

Débitos, Créditos e Saldos Brasil de compensação do ano de 2002 (em dólares)			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	43.033.531,23	119.150.132,95	76.116.601,72
Bolívia		851.241,85	851.241,85
Colombia		499.297,05	499.297,05
Chile	2.816.257,44	13.702.874,20	10.886.616,76
Equador		3.857.094,62	3.857.094,62
México		3.003.486,72	3.003.486,72
Paraguai	4.359.040,74	6.664.782,39	2.305.741,65
Perú	17.340,99	10.615.585,46	10.598.244,47
Uruguai	29.675.922,49	35.480.646,55	5.804.724,06
Venezuela		1.012.502,47	1.012.502,47
Rep. Dominicana		8.821.455,08	8.821.455,08
Total	79.902.065,89	204.881.410,34	124.979.344,45

Secretaria geral da ALADI: Convênio de pagamentos e créditos recíprocos 2002 a 2007. Elaborado pelo autor com base da organização e compilação dos dados de 2002 a 2007.

**Ajustados.**

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2002.			
País	Débitos	Créditos	Saldos
Argentina	43.033.504,23	119.150.132,95	76.116.628,72
Bolívia		28.779.242,40	28.779.242,40
Colombia		15.183.035,06	15.183.035,06
Chile	2.816.257,44	66.052.875,20	63.236.617,76
Equador		97.061.475,16	97.061.475,16
México		8.964.486,72	8.964.486,72
Paraguai	4.359.049,74	15.511.782,39	11.152.732,65
Perú	17.340,99	62.055.585,46	62.038.244,47
Uruguai	29.675.922,49	43.720.846,55	14.044.924,06
Venezuela		19.900.502,57	19.900.502,57
Rep. Dominicana		18.935.874,60	18.935.874,60
Total	79.902.074,89	495.315.839,06	415.413.764,17

Fonte: Idem.

## Não Ajustados.

Saldo Brasil de compensação do ano de 2003 (em dólares)			
País	Débitos	Créditos	Saldos
Argentina	24.943.940,08	80.294.109,09	55.350.169,01
Bolívia		1.456.395,43	1.456.395,43
Colombia		1.179.925,37	1.179.925,37
Chile	1.879.464,21	10.099.369,57	8.219.905,36
Equador		4.325.680,50	4.325.680,50
México		2.693.019,11	2.693.019,11
Paraguai	1.798.570,02	2.909.619,12	1.111.049,10
Perú	9.130,82	5.993.402,04	5.984.271,22
Uruguai	14.170.729,48	19.327.083,58	5.156.354
Venezuela		8.885.255,15	8.885.255,15
Rep. Dominicana		11.769.910,78	11.769.910,78
Total	42.801.834,61	148.933.769,74	106.131.935,13

Fonte: Idem.

## Ajustados

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2003.			
País	Débitos	Créditos	Saldos
Argentina	24.943.940,08	60.455.109,09	25.511.169,01
Bolívia		21.363.464,60	21.363.464,60
Colombia		9.804.925,37	9.804.925,37
Chile	1.879.464,21	56.649.369,57	54.769.905,36
Equador		87.073.316,50	87.073.316,50
México		5.364.019,11	5.364.019,11
Paraguai	1.798.570,02	14.103.519,12	12.304.949,10
Perú	9.130,82	56.916.407,67	56.907.276,85
Uruguai	14.170.729,48	23.327.083,58	9.156.354,10
Venezuela		11.111.255,15	11.111.255,15
Rep. Dominicana		16.875.573,68	16.875.573,68
Total	42.801.834,61	363.044.043,44	310.242.208,83

## Não ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil de compensação do ano de 2004 (em dólares)			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	10.281.174,85	28.768.709,16	18.487.534,31
Bolívia	24.392,14	1.933.752,97	1.909.360,83
Colombia	193.228,61	452.916,18	259.687,57
Chile	9.330.243,56	17.599.750,67	8.269.507,11
Equador		2.179.483,35	2.179.483,35
México		1.309.484,92	1.309.484,92
Paraguai	86.458,35	3.691.281,81	3.604.823,46
Perú	591.287,12	8.363.826,50	7.772.539,38
Uruguai	8.936.365,15	13.572.696,64	4.636.331,49
Venezuela	1.375,84	31.646.136,86	31.644.761,02
Rep. Dominicana		8.536.271,26	8.536.271,26
Total	29.444.525,62	118.054.310,32	88.609.784,70

Fonte: Idem.

## Ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2004.			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	10.281.174,85	92.568.709,16	82.287.534,31
Bolívia	24.392,14	19.401.462,62	19.377.071,48
Colombia	193.228,61	7.337.916,18	7.144.687,57
Chile	9.330.243,56	76.299.750,67	66.969.507,11
Equador		89.941.865,82	89.941.865,82
México		1.390.484,92	1.390.484,92
Paraguai	86.485,35	15.858.701,32	15.772.215,97
Perú	591.287,12	57.778.826,50	57.187.539,38
Uruguai	8.936.365,15	28.707.696,64	19.771.331,49
Venezuela	1.375,84	252.441.136,86	252.439.761,02
Rep. Dominicana		18.883.775,36	18.883.775,36
Total	29.444.552,62	660.610.326,05	631.165.774,43

Fonte: Idem.

## Não ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil de compensação do ano de 2005 (em dólares)			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	12.537.397,37	25.811.770,31	13.274.372,94
Bolívia		1.395.985,03	1.395.985,03
Colombia	1.146.914,77	3.307.827,71	2.160.912,94
Chile	24.685.538,39	31.577.478,23	6.891.939,84
Equador	81.484,37	8.160.407,13	8.078.922,76
México		601.348,07	601.348,07
Paraguai	631.359,34	3.467.963,68	2.836.604,34
Perú	866.602,39	10.305.652,27	9.439.049,88
Uruguai	3.358.458,44	6.908.596,18	3.550.137,74
Venezuela	32.507,52	116.198.613,20	116.166.105,68
Rep. Dominicana		5.673.452,48	5.673.452,48
Total	43.340.262,59	213.409.094,29	170.068.831,70

Fonte: Idem.

## Ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2005.			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	12.537.397,37	92.261.770,31	79.724.372,94
Bolívia		15.872.829,72	15.872.829,72
Colombia	1.146.914,77	11.113.840,20	9.966.925,43
Chile	24.685.538,39	79.127.478,23	54.441.939,84
Equador	81.484,37	92.708.223,13	92.626.738,76
México		601.348,07	601.348,07
Paraguai	631.359,34	39.108.283,03	38.476.923,69
Perú	866.602,06	75.260.652,27	74.394.050,21
Uruguai	3.358.458,44	39.555.818,75	36.197.360,31
Venezuela	32.507,52	797.221.855,41	797.189.347,89
Rep. Dominicana		21.201.783,95	21.201.783,95
Total	43.340.262,26	1.264.033.883,07	1.220.693.620,81

Fonte: Idem.



## Não Ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil de compensação do ano de 2006 (em dólares)			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	12.585.131,83	18.832.906,43	6.247.774,60
Bolívia	87.089,37	663.353,22	587.263,85
Colombia	506.333,99	1.842.211,44	1.335.877,45
Chile	52.026.730,77	37.972.512,91	-14.054.217,86
Equador	138.981,22	6.810.889,28	6.671.908,06
México		34.985,33	34.985,33
Paraguai	1.407.800,62	1.332.197,00	-75.603,62
Perú	586.041,65	44.874.564,65	44.288.523,00
Uruguai	1.973.252,73	4.215.385,62	2.242.132,89
Venezuela	8.234,81	205.215.577,40	205.207.342,59
Rep. Dominicana		2.568.995,84	2.568.995,84
Total	69.319.596,99	324.363.579,12	255.054.982,13

Fonte: Idem.

## Ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2006.			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	12.585.131,83	98.782.906,43	86.187.774,60
Bolívia	87.089,37	14.092.351,09	14.005.261,72
Colombia	506.334,60	13.448.211,44	12.941.876,84
Chile	52.026.730,77	47.423.516,11	-4.603.214,66
Equador	138.981,22	101.816.966,28	101.677.985,06
México		34.985,33	34.985,33
Paraguai	1.407.800,62	36.804.677,10	35.396.876,48
Perú	586.642,03	143.478.543,14	142.891.901,11
Uruguai	1.973.252,73	31.207.395,62	29.234.142,89
Venezuela	8.179,03	1.586.191.590,95	1.586.183.411,92
Rep. Dominicana		35.023.625,29	35.023.625,29
Total	69.320.142,20	2.108.304.768,78	2.038.974.626,58

Fonte: Idem

## Não ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil de compensação do ano de 2007 (em dólares)			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	16.296.810,06	20.836.163,49	4.539.353,43
Bolívia	10.843,14	931.301,74	920.458,60
Colombia	199.514,25	772.493,94	572.979,69
Chile	98.846.933,91	28.518.529,79	-70.328.404,12
Equador	166.380,55	9.518.892,78	9.352.512,23
México		2.785.888,98	2.785.888,98
Paraguai	105.353,64	1.640.837,48	1.535.483,94
Perú	1.666.560,06	2.997.298,33	1.330.738,27
Uruguai	6.679.979,50	10.047.770,70	3.367.791,20
Venezuela	8.131,64	222.944.736,03	222.936.604,39
Rep. Dominicana		3.782.957,27	3.782.957,27
Total	123.980.506,75	304.776.870,53	180.796.363,88

Fonte: Idem.

## Ajustados.

Débitos, Créditos e Saldos Brasil por país (em US\$ dólares) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensação em 2007.			
País	Débito	Crédito	Saldo
Argentina	16.296.810,06	107.640.163,49	91.343.353,43
Bolívia	10.843,14	21.609.532,00	21.598.688,86
Colombia	199.514,25	16.780.493,94	16.580.679,69
Chile	98.846.933,91	28.543.176,73	-70.303.757,18
Equador	166.380,55	97.044.506,98	96.878.126,43
México		2.785.888,98	2.785.888,98
Paraguai	105.353,64	24.774.857,15	24.669.503,51
Perú	1.666.560,06	47.858.561,73	46.192.001,67
Uruguai	6.679.979,50	36.586.770,70	29.906.791,20
Venezuela	8.131,66	2.568.150.735,81	2.568.142.604,15
Rep. Dominicana		44.291.022,59	44.291.022,59
Total	123.980.506,77	2.996.065.710,10	2.872.084.903,33

Fonte: Idem

**Tabela 23: comparativo de Débitos, Créditos e Saldos: MERCOSUL e Pacto Andino.**

**Débitos.**

Débitos Brasil (US\$) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensações: Mercosul e Pacto Andino (excluído a Venezuela).						
	Déb/2002	Déb/2003	Déb/2004	Déb/2005	Déb/2006	Déb/2007
Mercosul	77.068.476,46	40.913.239,58	19.304.025,35	16.527.215,15	15.966.185,28	23.082.143,20
Pacto Andino	17.340,99	9.130,82	808.907,87	2.095.011,20	1.180.066,00	2.043.298,00

**Créditos.**

Créditos Brasil (US\$) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensações: Mercosul e Pacto Andino (excluído a Venezuela).						
	Créd/2002	Créd/2003	Créd/2004	Créd/2005	Créd/2006	Créd/2007
Mercosul	178.382.761,89	97.885.711,79	137.135.107,12	170.925.872,09	166.773.208,48	169.001.791,34
Pacto Andino	203.079.345,08	175.158.114,14	174.460.081,12	194.955.545,32	272.836.071,95	183.293.094,65

**Saldos.**

Saldos Brasil (US\$) ajustados por pagamentos antecipados, transferências multilaterais e compensações: Mercosul e Pacto Andino (excluído a Venezuela)						
	Saldo/2002	Saldo/2003	Saldo/2004	Saldo/2005	Saldo/2006	Saldo/2007
Mercosul	101.314.285,43	46.972.472,21	117.831.081,77	154.398.656,94	150.818.793,97	145.919.648,14
Pacto Andino	203.061.997,09	175.148.983,32	173.651.164,25	192.860.544,12	271.517.024,73	181.249.496,65

## CONCLUSÃO

Para um país em processo de expansão econômica, como é o Brasil no limiar do século XXI, iniciou-se uma reorientação econômica atrelada à internacionalização de importantes segmentos produtivos da economia nacional. A questão financeira é crucial para assegurar uma projeção internacional, inicialmente a partir da América do Sul, que permita ao país pôr em marcha seus programas de governo, manter os parâmetros de responsabilidade fiscal e monetária e definir uma posição sólida no comércio internacional. O prelúdio dos processos de internacionalização da economia brasileira tem implicações que vão além de uma dimensão econômica passível de ser analisada; trata-se de um fenômeno que se alastra nos compromissos de ordem internacional e regional; assim como na capacidade interna e externa do país. O tema financeiro e suas condicionantes infra-estruturais representaram o primeiro teste posto em ação pela dinâmica diplomática nacional.

Esta é uma das razões para termos elucidado o debate em torno das garantias e seguros aos recursos do BNDES e a caracterização do modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Destacamos que tais temáticas têm implicações políticas regionais diplomáticas; assim como implicações políticas internas quanto às estratégias e metodologias para a liberação dos recursos do BNDES direcionados aos investimentos nacionais nas economias locais. Contudo, os mentores da diplomacia analisada, embora entoassem o discurso cooperativo identificado na prioridade para a integração regional, privilegiavam o equilíbrio financeiro e o acesso aos mercados regionais para produtos de alto valor agregado da economia nacional

Internamente, a falta de acertos quanto às discussões em torno das captações dos recursos do banco e a própria condicionante das regras de financiamento e avaliações dos riscos empregadas pelo BNDES, desfaziam as consecuições mais rápidas dos anseios e diretrizes que os discursos da prioridade na integração concentravam em si. Ao mesmo tempo, colaborava para o processo, no plano regional, o levantamento de críticas ao modelo de participação e exposição financeira do Brasil e ao próprio discurso político do governo Lula de prioridade para a integração regional.

Ainda no plano interno, o grupo dos exportadores de serviços de engenharia e construção civil resguardou uma posição privilegiada no acesso aos créditos do BNDES para financiamentos das exportações. Dessa forma, foi o setor que mais se expandiu na América do Sul e que se integrou mais ativamente na iniciativa IIRSA. Nesse sentido, integrou-se em bloco numa relação mais estreita com as preferências da ação e projeção regional e internacional do governo Lula.

A política industrial empreendida pelo Estado brasileiro e pelas linhas de financiamento às exportações do Brasil, na medida em que se congregaram numa estratégia de política externa, chocava-se, no plano regional, com os anseios e expectativas cooperativas esperados pelos países do entorno. A questão é que a prioridade dada pela política externa do governo Lula estava mais vinculada a um plano industrial econômico do Brasil, do que a uma resultante ideológica e ou cooperativa a partir de parâmetros de liderança material.

O Estado brasileiro, que no século XXI, incorporou à arena de decisões e formulações em Política Externa, novas instâncias da sua própria infra-estrutura, pôs em marcha uma ação internacional muito mais imbricada e correlacionada com novas diretrizes institucionais e econômicas. No médio e no longo prazo, a arquitetura pública e privada financeira do país deverá se reorganizar de forma a atender aos novos horizontes da projeção política e econômica internacional do Brasil. A região sul-americana é e foi o palco inicial dessas experiências prévias. Iniciativas de participação e exposição financeira em bases regionais como a CAF, FONPLATA e FOCEM são indícios ainda prematuros desse processo. Em termos cooperativos, a associação do BNDES com o BICE, Banco de La Nación Argentina e o BROU do Uruguai também direcionam para esse entendimento.

Por outro lado, o país logrou extrair ganhos relativamente importantes com o processo; embora não seja negado que destoam muito da dimensão pretendida pelo discurso diplomático. Em outros termos, apesar de não podermos caracterizar o BNDES como instrumento ou braço da PEB na América do Sul, os seus recursos expostos resultaram na expansão comercial do país na região. Estas considerações questionam o viés ideológico atribuído à articulação PEB-BNDES e a caracteriza mais como um elemento de ordem pragmática da destacada política externa. O fato que contou mais substancialmente para o estabelecimento do processo e seus contornos foi uma definição do interesse nacional vinculado aos anseios por desenvolvimento econômico correspondidos em parte na América do Sul.

Em verdade, a implementação possível que se alcançou não foi resultado exclusivo das vontades políticas dos atores diplomáticos; mas efeitos imediatos das possibilidades conferidas pelos elementos de ordem “infra-estrutural” destacados. Da parte do Estado brasileiro, a integração regional, focada nos temas financeiros, não recebeu um montante de recursos suficientes que pudessem caracterizar uma guinada substancial das propostas da PEB para as iniciativas na região; fato que não nega, para

os anos 2003-2007, o avanço no tema trás a sua ausência absoluta nos anos noventa. O resultado que se alcançou beneficiou sim os exportadores brasileiros e, ademais, estabeleceu possibilidades positivas de participação e exposição financeira nacional trás os limites traçados pelos marcos infra-estruturais. Os problemas correlacionados com as ineficiências da arquitetura financeira nacional; a rigidez nos critérios de avaliações de riscos do BNDES; os compromissos para com as metas fiscais e monetárias; e os avanços, empreendidos nas instituições públicas do Brasil, dentro das chamadas reformas estruturais de segunda geração, definiram os resultados alcançados. Desse modo, as determinantes estruturais delimitavam os limites para os anseios e objetivos, mesmo os mais destacados, ao tempo que criavam algumas possibilidades presentes e futuras.

O projeto de prioridade para a integração regional, subordinado a um prévio papel ativo do Estado brasileiro, previa uma condução em termos materiais financeiros que acarretasse em benefícios regionais amplos. Mas, ao que tudo indica, as fontes de recursos do Brasil, o modelo de participação e exposição financeira e a própria caracterização da ação internacional brasileira sinalizam para a busca dos seguintes objetivos: consolidação da região como mercado para certos setores da economia brasileira; bases regionais de acesso a créditos para os exportadores brasileiros; estruturação de uma modelagem financeira regional propícia aos condicionantes do Brasil; e inserção internacional brasileira a partir da América do Sul.

Essa condução do Brasil nos processos analisados corresponde à própria posição que o país vem adquirindo em termos econômicos: uma economia em expansão internacional associada à maturidade institucional alcançada com os esforços empreendidos nos processos de reajustes estruturais desde o início dos anos noventa. Dessa forma, conforme se desenhava a necessidade para uma nova atenção a ser conferida aos processos e iniciativas de integração regional, os interesses e objetivos imediatos do Estado brasileiro se coadunavam aos seus objetivos estratégicos de longo prazo.

O período que procuramos analisar referente às ações da diplomacia de Lula (2003-2007) ilustra a evolução do movimento e dos esforços para implementar esses objetivos estratégicos. Além de destacar e revelar a própria condicionante dos fatores “infra-estruturais” que definem e modelam esses objetivos.

Os esforços em torno dos acertos quanto aos seguros e garantias aos recursos do BNDES constituíram o primeiro objetivo básico da ação diplomática; objetivo este

traçado pela própria modelagem dos padrões de avaliação de risco empregados pelo BNDES. Para alcançar tais objetivos, usaram de negociações políticas variadas e em bases bilaterais. Os embates no tema se verificaram, para alguns Estados, anos depois, no sentido de definir o modelo de participação e exposição financeira do Brasil. No entanto, como vimos, esses embates e ou acertos encontravam uma definição no próprio interesse comercial nacional, e, para isso, aparentemente não prevaleceram diretrizes de ordem ideológicas que surtiram impactos diretos no processo.

O mesmo se verifica nos esforços por restabelecer as instituições tradicionais e institucionais de integração. Os Ministérios do Brasil destacados na tese estipularam e definiram, por meio das medidas, resoluções e iniciativas por eles tomadas, que a participação e exposição financeira do Brasil deveriam ser dadas a partir das instituições tradicionais de integração regional em vista das questões envolvendo os parâmetros de riscos a serem considerados. Dessa forma, a passagem do Brasil de sócio acionista série C para série A junto à CAF representa, por um lado, o próprio modelo do Brasil; e por outro, a própria definição das condições “infra-estruturais” estabelecendo parte das regras do jogo. O mesmo vale para o restabelecimento do uso do sistema CCR-Aladi no comércio exterior do Brasil com os Estados destacados.

A prioridade dada para a integração regional ajustou-se, portanto, à coincidência e causalidade de interesses de certos setores econômicos e também de certos arranjos institucionais financeiros do Brasil. Ao mesmo tempo, legitimou-se, para fins internos e externos, uma política pública e externa que defendia a clássica correlação internacional do Brasil ao objetivo de desenvolvimento econômico. Para fins concretos, é nesse sentido que entendemos o peso dos fatores de ordem interna que definem as formulações e redefinições das formulações da PEB para a América do Sul, e os resultados efetivos, ou seja, as implementações.

A pesquisa, contudo, reconheceu que, para explicar o tema escolhido, deveríamos ter em conta as limitações e as possibilidades de decisões dos condutores da política externa da era Lula da Silva. Eles agiram dentro de um campo restrito, mas que permitiu alguma manobra de ordem política. Ao levar em conta a duplicidade entre as considerações próprias da ordem “infra-estrutural” do Estado brasileiro, e as conjunturas de ordem política diplomáticas, não teria sido possível entender o tema de forma minimamente aceitável.

A tese comportou dois temas aparentemente pouco trabalhados em conjunto: a explicação das conjunturas diplomáticas; e as de ordem financeira ou “infra-estrutural”



do Estado brasileiro. A integração dos dois temas nos permitiu entender que a ação internacional do Brasil, na sua prioridade dada para a integração regional adensada pelo tema financeiro, possui as suas raízes nas considerações imediatas inerentes do âmbito nacional brasileiro.

*“Tantos espectros se apinham no ar,  
Como e para onde escapar?  
Antes vem e sorri a manhã racional,  
Depois tece a noite seu sonho infernal.  
Ao voltarmos alegres dos campos arados  
Grasna uma ave. Que disse ao grasnar?  
Desgraça, sugere a superstição:  
Tem forma e se mostra e traz maldição.  
Com medo ouvimos a porta estalar,  
Estamos sozinhos; ninguém vai entrar...  
Quem está aí?  
Inquietação: A pergunta exige o sim!  
Fausto: E tu, quem és?  
Inquietação: Estou aqui.  
Fausto: Afasta-te!  
Inquietação: Estou no meu lugar.  
Se no ouvido em mim se fechar,  
No coração o medo vai medrar;  
A cada hora muda a hora do meu ser  
E assim exerço meu despótico poder.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> “Fausto”. Goethe.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALADI. : "Bases de un programa para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el Tratado de Montevideo 1980" (ALADI/CM/ Resolución 59 (XIII)).

\_\_\_\_\_. "El rol de la ALADI y su funcionamiento para el desarrollo y consolidación del proceso de integración regional" (ALADI/CM/Resolución 60 (XIII)).

Almeida, Paulo Roberto de. *O Brasil e a construção da ordem econômica internacional Contemporânea*. Revista Contexto Internacional Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ; vol. 26, nº 1, janeiro-junho 2004, p. 7-63.

\_\_\_\_\_. *A política externa do novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Retrospecto histórico e avaliação programática. Site oficial do autor.

Além, Ana Claudia. *As novas políticas de competitividade na OCDE: lições para o Brasil e a ação do BNDES*. Revista Sinopse Internacional. BNDES.

Além, Ana Claudia; Cavalcanti, Carlos Eduardo. *O BNDES e o apoio a internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, N.24, P. 43-78, Dez 2005.

Arbilla, José. *Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas brasileira e argentina (1989-1994)*. Tese de Doutorado, USP 1994.

Amado, Luiz Cervo. *Relações Internacionais do Brasil*. IN: CERVO, Amado L. (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EDUNB, 1994.

Aronvich, Selmo e Fernandes, Gomes Andréas. *A atuação do Governo no Mercado de Crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos*. Revista do BNDES N. 25, Janeiro de 2006.

Bandeira, Moniz. *Brasil, Argentina e EUA: Da tríplice aliança ao Mercosul 1870-2003*. Brasília: Editora REVAN, 2005.

Bacha, E. L. 1990. *A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries*. Journal of Development Economics, London, n. 32, p. 279-296.

BACEN (Banco Central do Brasil): *O Brasil e o CCR*. Boletim CCR N.3, maio de 2005.

BACEN (Banco Central do Brasil): *Relações econômico-financeiras com o exterior*. Boletim do BACEN \_ Relatório anual 2005.  
Banco Mundial (2003), *Doing Business Database*.

Blumenschein, Fernando; Leon, Fernando Leite Lopez de. *Uma análise do desempenho do sistema de crédito a exportação no Brasil*. In Castelar Pinheiro, Armando. *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES 2002.

BNDES. Legislação básica do sistema BNDES.

\_\_\_\_\_. Relatório de atividades do BNDES. Diversos anos.

\_\_\_\_\_. *Temas para a promoção comercial brasileira 2001-2004*. Publicações BNDES 2004.

Bouzas, Roberto. *O Mercosul dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu?* Revista Brasileira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro: Funcex, 2001.

Bouzas, Roberto, Veiga, Pedro da Motta e Rios, Sandra. *Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur* – artigo para livro em fase de elaboração. Mimeo: Rio de Janeiro, 2007.

Cardoso, Fernando Henrique. *A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do presidente da república*. Revista brasileira de política internacional.

Carvalho, Carlos Eduardo; Studart, Rogério; e Alves Junior, Antonio Jose. *Desnacionalização do setor bancário e financiamento da empresas: a experiência brasileira recente*. Texto para Discussão 882. CEPAL/IPEA. Brasília maio de 2002.

Castelar Pinheiro, Armando. *Privatização no Brasil: Por que? Até onde? Até quando?* IN: *Economia Brasileira nos anos noventa*. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

Castelar Pinheiro, Armando; Organizador. *Encarando o desafio das exportações*. Publicações BNDES, 2002.

Castilla, Miguel Luís; Hidalgo, Maritza. *Crédito Doméstico al sector productivo: restricciones y vulnerabilidades del sistema financiero en América Latina*. IN CAF, Corporación Andina de Fomento. *Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina*. Editores Castilla, Miguel e Manzano, Osmael. Junio de 2007.

Catermol, Fabrício. *BNDES-Exim: quinze anos de apoio as exportações brasileiras*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol.12, dezembro de 2005.

CEBRI-CINDES Força Tarefa. *O Brasil na América do Sul*. Relatório Final. Mimeo. Rio de Janeiro, 2007.

Celso L.N. Amorim. *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*. IN FONSECA Jr., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio H. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, ed. São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, p. 16.

CEPAL. *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Sagasti, Francisco. 2002.

CEPAL (2005). *La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007*.

CEPAL. *A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*. Projeto CEPAL/BID *El reto de acelerar el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Organizadores Freitas, Carlos Eduardo de. 2005.

CEPAL. *Cooperación financiera regional*. Libros de la CEPAL 91, 2006. Compilador, Ocampo, José Onório.

CEPAL. *Panorama regional*. 2006.

Cervo, Amado Luiz. *A adaptação à ordem global: a política exterior desde 1990*. Revista Brasileira de Política internacional.

\_\_\_\_\_. *Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira*. RBPI 1997.

\_\_\_\_\_. *Eixos conceituais da política externa brasileira*. Revista Brasileira de Política Internacional RBPI.

\_\_\_\_\_. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2), 2003, p. 22.

Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

Chenery, H. B.; Bruno, M. 1962. *Development alternatives in a open economy: the case of Israel*. The Economic Journal. London, v. 72, n. 285, p. 79-103.

Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia. OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS DA BASILÉIA. Basiléia, Setembro de 1997.

*Consenso de Buenos Aires*. Encontrado em [www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_385\\_5167](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167).

Corporación Andina de Fomento (CAF 2006). *Los retos para aumentar el acceso al crédito y los servicios bancarios*. Apresentação feita por o Presidente Ejecutivo de la CAF, Enrique García, en el Encuentro Iberoamericano: La extensión del crédito y los servicios financieros. Madrid, junho 15.

Corporación Andina de Fomento (CAF 2007). *Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina*. Editores Luís Miguel Castilla – Osmel Manzano, Junho de 2007.

Di Fillipo, Armando. *La comunidad sudamericana de naciones como proyecto de largo plazo*. Buenos Aires, Outubro 2005.

Giambiagi, Fabio. *A moeda comum como base do crescimento de Brasil e Argentina*. Revista do BNDES, dezembro de 2001. Rio de Janeiro: BNDES.

Darrat, A. F. Are financial deepening and economic growth causality related? Another look at the evidence. *International Economic Journal*, 13(3), pp.19-35, Autumn.1999.

Drummond, Paulo. F. N. *Recent export credit developments*. IMF Working Paper WP 97/27. 1997. [www.imf.org](http://www.imf.org).

Fernandez, Cassiana Hayashi; Ferreira, Marcelo Rocha e Coutinho, Leandro de Matos. *Doha: países ricos querem coibir bancos de desenvolvimento*. BNDES. Visão do desenvolvimento número 13. Setembro de 2006.

FONSECA JR., G. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

Freitas, M.C.P. de e Prates, D.M. *Sistema financeiro e desenvolvimento: as restrições das novas regras do acordo da Basileia sobre os países periféricos*. In Ferraz, J.C; Crocco. M e Elias, L.A (orgs) *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo, ed. Futura 2003.

Giambiagi, Fabio e Markwald, Ricardo. *A estratégia de inserção intencional do Brasil: Mercosul ou lonely runner?* Revista Brasileira de Comercio Exterior, RBCE.

GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

Goldstein, A. e Hernandez, Zenaida. *Las Multinacionales de los Países Emergentes*. In Revista Foreign Affairs em Español. Vol. 7, No. 2, 2007.

Gowan, Peter. *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London e New York, Verso, 1999. Caps. 2-5: pp. 8-102.

Helleiner, Eric (1994). *From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down*. In: *Political Economy and the Changing Global Order*. (Eds: Stubbs, Richard).

Hill, Christopher. *The changing politics of foreign policy*.

Hirst, Paul; Thompson, Grahame. *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge-University, 1996.

IADB. *Unlocking credit: the quest for deep and stable banking lending. Economic and social progress in Latin America and the Caribbean, 2005 Report*. Washington, D.C. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2005. 281p.

Ikenberry, G. John. *Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo American Postwar settlement*. IN: "Ideas and Foreign Policy", orgs Keohane, Robert O; Goldstein Judith. Corenell University Press, NY, 1993.

IMF, *World Economic Outlook, Statistical Appendix*. Washington, D.C. Vols 1997-2002.

IMF, *World Economic Outlook, Statistical Appendix*. Washington, D.C. Vols. 2002-2007.

Jaramillo, Fidel. *Retomar el crecimiento sostenible y equitativo*. IN *Temas críticos para América Latina*. CAF, 2002.

Keohane, Robert O; Goldstein Judith. *Ideas and Foreign Policy: an analytical framework*. IN: *Ideas and Foreign Policy*, orgs Keohane, Robert O; Goldstein Judith. Corenell University Press, NY, 1993.

Kletzer, K. e Bardhan, P. *Credit markets and patterns of international trade*. Journal of Development Economics, 27, pp. 57-70, London, 1987.

Kratochwil, Friedrich V. *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Policy Press, 1989.

Lafer, Celso. *Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future*. International Affairs.

\_\_\_\_\_. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*.

Laplane, Mariano. *Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no Mercosul*. Documento elaborado no âmbito do Convênio BID-CEPAL: *Assimetrias en el Mercosur. National Competitiveness Policies for Deeper Integration*. Nações Unidas, dezembro do ano de 2005. Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile.

Levine, R. *Financial development and economic growth: views and agenda*. Journal of Economic Literature, XXXV, pp.688-726, London, 1997.

Lessa, Antonio Carlos. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. Revista brasileira de relações internacionais RBPI, Julho de 1998.

Mann, Michael (1984). *The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results*. IN John A. Hall (ed.) *States in History*, Oxford, Basil Blackwell, 1986, pp. 109-136.

Marconini, Mario. *Mercosul: retrato e agenda*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais-CEBRI, 2001.

Marcos, Xavier; e Uquillas, Emilio. *Ahorro interno y mercado de capitales. Xavier Marcos y Emilio Uquillas*. In: *Temas críticos para América Latina*, Quito, Equador, CAF 2002.

Mantega, Guido. *O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento*. Revista do BNDES, 2004.

Mello, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira*. Tese de Doutorado, USP, 2000.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). *Decisões do conselho do mercado comum. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05: integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul (FOCEM)*.



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Departamento de Promoção Comercial (DPR). Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGIE). BRASIL: CONJUNTURA ECONÔMICA – 2003. Brasília - DF.

MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES. Atuação Ministerial 2003 e Atuação Ministerial 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Secretaria de planejamento diplomático. POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: PRIMEIROS DOIS ANOS. Brasília, fevereiro de 2005.

MINISTERIO DA FAZENDA. TESOURO NACIONAL. Secretaria de Assuntos Internacionais. *Os novos rumos na operação do fundo de garantias às exportações do Brasil 2003-2005*. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOURO NACIONAL. Secretaria de Assuntos internacionais SAIN. Relatório de Gestão da SAIN: exercício de 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano plurianual 2004-2007. ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNO UM BRASIL PARA TODOS: CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL, EMPREGO E INCLUSÃO SOCIAL.

Moguillansky, Graciela; Studart, Rogério; e Vergara, Sebastian. *Comportamiento Paradójico de la banca extranjera en América Latina*. Revista de la Cepal 82. 2004.

Moody's. "Analysis CAF: Rating Rationale and Outlook". Venezuela, maio de 2007.

Moody's. GLOBAL CREDIT REASERCH, Credit Opinion: CAF, Nova York novembro de 2007. Analistas: Steven A. Hess/New York, tel: 1.212.553.1653; Mary O'Donnell/New York; Pierre Cailleteau/London, tel: 44.20.7772.5454; Guido Cipriani/New York.

Moreira, Servulo Vicente; Tomich, Frederico e Rodrigues, Maria da Gloria. *Proex e BNDES-Exim: Construindo o futuro*. IPEA, Brasília, Janeiro de 2006.

Naim, M. *Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington confusion?* Documento preparado para a conferência de reformas de segunda geração, FMI, 1999.

Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teorias de relações internacionais: correntes e debates*. Editora Campus, Elsevier. Rio de Janeiro, 2005.

OCDE. *Estudos econômicos da OCDE - Brasil 2000-2001*. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2001.

OCDE. *Estudos econômicos da OCDE - Brasil 2005*. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2005.

PRADO, Luiz Carlos; MONTEIRO FILHA, Dulce. *O BNDES e os Acordos de Capital de Basileia*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v. 12, n. 23, p. 177-200, jun. 2005.

PINHEIRO, L. 1997: *O Ano que não Terminou*. Carta Internacional, n. 59, janeiro, 1998.

PINHEIRO, L. (2000). *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 305-335, julho/dezembro.

Rapoport, Mario. *História econômica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. MACCHI: Buenos Aires. 2000.

*Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. Relatório final volume 4 desenvolvimento. *Idéias, regulação internacional e políticas*. Coordenador geral: Sebastião Carlos Velasco e Cruz. Pesquisadores: Reginaldo C. Moraes, Luiza Carnicero de Castro, Rodrigo Obici Lambert, Edna Aparecida da Silva, Olegário Franco dos Santos Neto, Karen Fernandez. PROJETO TEMÁTICO IFCH-UNICAMP/CEDEC/FAPESP. São Paulo, março 2007.

Revista América do Sul: integração competitiva. Ano I, numero I, 2005. MRE Departamento de promoção comercial.

Revista Brazil, brand of excellence. *ENERGY FOR THE FUTURE OIL, GAS, BIOFUEL, EQUIPMENT, ENGINEERING*. Ministry of foreign relations. Trade promotion departament , june 2006.

\_\_\_\_\_. *SOUTH-SOUTH COOPERATION BRINGS CLOSER VISIONS AND TIGHTER PARTNERSHIPS*. Ministry of foreign relations. Trade promotion departament, september 2006.

\_\_\_\_\_. *Otimismo do mercado e novos negócios em 2007*. MRE, Departamento de promoção comercial. Novembro de 2006.

Ricúpero, *Barão do Rio Branco: Uma biografia fotográfica, 1845–1995*, 83; Fernando Reis. *O Brasil e a América Latina*. in *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 2, org. Gelson Fonseca Jr. and Sérgio Henrique Nabuco de Castro (Brasília: FUNAG, 1994; São Paulo: Paz e Terra, 1994), 9–42; Magnoli, *O Corpo da Pátria*, 216–237.

Ruggie, John Gerard. *Embedded liberalism and the postwar economic regimes*. In: *Constructing the World Polity*. London e New York, Routledge, 1998.

Ruggie, John Gerard. *Constructing the World Polity: essays on international institutionalization*. London and New York, Routledge.

Santana, Carlos Henrique V. e Kasahara, Yuri. *Os limites da integração financeira e políticas de credito na América do Sul: um modelo e desenvolvimento regional?* OPSA. Observador On Line (vol.1, n.5, junho de 2006).

Sauvant, Karl. *O investimento direto estrangeiro dos BRIC*. IN André Almeida (org.) *Internacionalização de Empresas Brasileiras: perspectivas e riscos*. Capítulo 2. Editora Campus / Elsevier / Fundação Dom Cabral: Rio de Janeiro, 2007.

Seixas Corrêa, Luiz Felipe. 1999. *La visión estratégica brasileña del proceso de integración*. IN Campbell, Jorge (editor). *Mercosur - Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

SHAW, Timothy e GOLDSTEIN, Andrea. *Emerging Multinationals in the Global Economy*. Editora Palgrave: EUA, 2007.

Soares, M. R. (1999). *Brazil's Alternative Vision*. In: Gordon Mace e Louis Béranger (orgs.), *The Americas in Transition*, Boulder/Londres, Lynne Rienner.

\_\_\_\_\_. *Aspiração Internacional e Política Externa*. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Vol. 82, 2004.

\_\_\_\_\_. *Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior*. Revista Brasileira de Comércio Exterior. N.83, 2005.

Soares, Maria Regina e Hirst, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs* 82, 2006.

Soares, Maria Regina e Vasconcelos, Marcelo Coutinho. *Integração moderna*. OPSA, análise de conjuntura número 1, janeiro de 2006.

\_\_\_\_\_. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul*. RBPI 2005.

Soares, Maria Regina e Moura, Gerson. *A trajetória do pragmatismo \_ uma análise da política externa brasileira*. Dados \_ Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.25, número 3, 1982.

Soares, Maria Regina. *Decisão e indecisões: um balanço da política externa do primeiro mandato do governo Lula*. Carta Capital, 27/12/06.

\_\_\_\_\_. *Os interesses nacionais e o dilema da integração*. OPSA 2006.

\_\_\_\_\_. *El liderazgo regional en America del Sur. El papel de Brasil. Artigo para livro em fase de elaboração*. Mimeo: Rio de Janeiro.

SELA Sistema econômico latino americano e caribenho. *Las asimetrías en los acuerdos de integración en América Latina y el Caribe*. Encontrado em [www.sela.org](http://www.sela.org).

\_\_\_\_\_. *La Integración y sus Instituciones en América Latina y el Caribe*.

\_\_\_\_\_. Informe SELA. *Evolución de la Integración Regional 2002-2003; 2004-2005; 2006*.

Sennes, Ricardo. U.; Barbosa, Alexandre de Freitas e Miura, Débora. *Padrões de inserção externa da economia brasileira e o papel da integração sul-americana*. OPSA 2006.

Stephens, Macolm. *Export credit agencies, trade finance, and south east Asia*. IMF working paper 175. December 1998. [www.imf.org](http://www.imf.org).

Stuart, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. Tese de doutorado, USP 2002.

Studart, Rogério. *Financiamento do desenvolvimento*. IN: *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004*. Organizadores Fabio Giambiagi e André Villela. Editora Campus: São Paulo, 2005.

Studart, Rogerio. *El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo*. Revista de la CEPAL 85, abril de 2005.

Sucupira, Renato; Moreira, M. Mesquita. *Export and trade finance: Brazil's recent experience*. Institute for international Economics (IEE) [www.iee.com](http://www.iee.com).

Tavares, Necesio A. K. *Estratégias de Investimento Direto Exterior por Empresas Brasileiras: uma perspectiva jurídica*. In *Revista do BNDES*, junho, no. 27. Rio de Janeiro, 2007.

Teixeira Torres Filho, Ernani. *Crédito Direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas*. Revista do BNDES 25, janeiro de 2006.

TORRES, Ernani Teixeira. *A Reforma do sistema FAT-BNDES: críticas à proposta Arida*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v.12, n. 24, dez. 2005.

Tovias, Alfred. *Regional Bloks and International Relations: economic grouping or political hegemony?* In Lawron, Thomas, Rosenau, James and Verdun, Amy. *Strange Powers: shaping the parameters of international relations and international political economy*. Ashgate: Aldershot, 2000.

Tussie, Diana. *The Uruguay round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries*. In Manoel R. Agostin e Diana Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, London, St. Martin Press, 1993, pp. 69-88.

UNCTAD (2000). *Regulation and liberalization in the construction services sector and its contribution to the developing countries – Note by the secretariat*. Trade and development board. Commission on trade in goods and services, and commodities. October, 23-25. Geneve.

Vaz, Alcides Costa. *Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul*.

Veiga, Pedro da Motta. *Políticas comerciais no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy making*. FIPE; ICONE; e DFIC, Editora Singular, 2007.

Veiga, Pedro da Motta e Iglesias, Roberto. REDIPEA/BID – *Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira - A Política de Financiamento à Exportação no Brasil - Relatório Final* – Outubro de 2000.

\_\_\_\_\_. *A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior*. In *Desafios das exportações*. BNDES, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. “*Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados*”. Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais SAIN, 2003.

Velasco Jr, Licínio. *Privatizações: Mitos e falsas percepções*. IN: *Economia Brasileira nos Anos Noventa*. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

Vigevanni, Tullo e Oliveira, Fernandes de. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Revista Tempo Social, Vol 15, São Paulo, 2004.

Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. New York. Mc Graw-Hill, 1977.

Wendt, Alexander. “Anarchy is what States Make of it”. *International organization*, v.46, 1989.

\_\_\_\_\_. *Constructing international Politics*. *International Security*, v.20, 1995.

\_\_\_\_\_. *Social theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University press, 1999.

\_\_\_\_\_. *The structure agent problem in International relations theory*. *International organization*, v. 41, n.3.

\_\_\_\_\_. *Collective identity formation and the international State*. *American Political science review*, v.88, n.2.