



O BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA

The BNDES in Lula's Foreign Policy

MARCELO MAURÍCIO MORAIS

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Brasil

KEY WORDS

*BNDES
Foreign Policy
Brazilian State
Income Distribution
Infrastructure Works*

ABSTRACT

Brazilian state institutional changes have always served as an instrument for maintaining the national social structure, which in turn is dependent on international capital. This condition stems from a determined dynamics and structural characteristics of the Brazilian economy, society and state. For this very reason, the developmental project focuses on three perspectives. The expansion of the domestic market, income distribution policies as a tool for inclusion and infrastructure works. Therefore, it makes use of the opening of the international market thanks to a foreign policy promoted through the State, with the BNDES as its main financier.

PALAVRAS-CHAVE

*BNDES
Política Externa
Estado Brasileiro
Distribuição de renda
Obras de infraestrutura*

RESUMO

As modificações institucionais estatais brasileiras sempre serviram como instrumento de manutenção da estrutura social nacional que por sua vez é dependente do capital internacional. Essa condição decorre de uma determinada dinâmica e das características estruturais da economia, da sociedade e do Estado brasileiro. Por isso mesmo o projeto desenvolvimentista concentra-se em três perspectivas. A expansão do mercado interno, políticas de distribuição de renda como ferramenta para inclusão e obras de infraestrutura. Logo, lança mão da abertura do mercado internacional graças a uma política externa promovida por meio do Estado, tendo o BNDES como seu principal financiador.

Recebido: 14/12/2020

Aceite: 05/02/2021

1. Introdução

O Novo Desenvolvimentismo surgiu como resultado expressivo da Ortodoxia Convencional, segundo Bresser-Pereira (2012). Em outras palavras, no Brasil e na América Latina o “novo” estado desenvolvimentista nasce como estratégia econômica de desenvolvimento ao Estado Liberal. As orientações econômicas liberalizantes dos países centrais aos países periféricos, como saída para a crise econômica dos anos 1980, se revelaram uma estratégia efêmera e não promoveram crescimento. Longe disso, aumentaram a desigualdade econômica e social, bem como acarretaram instabilidade financeira. Tal fenômeno leva ao poder, ao longo dos anos subsequentes, governos de centro-esquerda. No caso brasileiro, ascende ao poder em 2002 o maior partido trabalhista da América Latina, o Partido dos Trabalhadores. Portanto, o novo desenvolvimentismo manifesta-se não como um debate de intelectuais sobre como os países periféricos devem lançar mão de uma estratégia de desenvolvimento econômico para fazer à sua maneira uma revolução capitalista, mas como estratégia nacional de desenvolvimento fundada na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, de acordo com Bresser-Pereira (2012).

Ao contrário das reformas liberalizantes, a reforma institucional do novo-desenvolvimentismo está intimamente comprometida com uma política econômica de Estado e deve promover uma estratégia que garanta não só o crescimento econômico, mas, sobretudo, uma distribuição de renda mais efetiva e igualitária. Essas reformas também visam tornar o Estado mais capaz e hábil, contrapondo a ortodoxia convencional (ideais liberalizantes). Isto é, a redução do Estado em prol do mercado livre.

O novo desenvolvimentismo compreende a nova fase do capitalismo, a globalização como uma oportunidade de expansão internacional de suas empresas de capital nacional, sobretudo, empresas de setores estratégicos da economia. No caso brasileiro, o setor agroexportador, as

grandes empreiteiras e as empresas de extração de minérios.

Nas palavras de Bresser-Pereira (2012, p. 54):

O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional têm muitas reformas institucionais em comum, mas seus objetivos costumam ser diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a apoia porque deseja um aparelho do Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional a apoia porque vê nessa reforma uma oportunidade para reduzir a carga tributária.

O novo desenvolvimentismo assume características diferentes dessa estratégia nacional desenvolvimentista; agora o projeto desenvolvimentista é liderado por várias frentes políticas dos setores da sociedade brasileira e as empresas nacionais já se encontram plenamente integradas ao capital estrangeiro em relação ao período varguista, conforme Boito Junior (2012). Ainda, o antigo desenvolvimentismo faz investimentos diretos em infraestrutura e na indústria de base. Do mesmo modo, o novo desenvolvimentismo¹ “pode e deve dar apoio as empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente” segundo, Bresser-Pereira (2012, p. 49).

Nessa lógica, os países de desenvolvimento tardio criam instituições financeiras públicas com o objetivo de dar sustentação ao investimento privado de longo prazo. No caso brasileiro, nasce o BNDE um banco nacional de desenvolvimento. Essa perspectiva intervencionista vai dar à estatal condição de agente fomentador da economia e auxiliará o Estado brasileiro a conduzir o financiamento de seus programas nacionais de desenvolvimento, mas, ao longo do tempo, a instituição estatal terá diferentes funções no desenvolvimento da economia nacional, passando desde perspectivas desenvolvimentistas até ideais liberalizantes.

Como afirma Torres Filho e Costa (2012, p. 976):

(...) financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a

¹ BOITO JUNIOR, (2012). Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo: As empresas brasileiras

estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais da época de Vargas.

empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011).

Contudo, o texto abordará somente os períodos (1985-2002) e (2003-2011). O primeiro refere-se ao período identificado como liberalizante, que antecede o governo de Fernando Henrique Cardoso e vai até o fim de seu segundo mandato em 2002. Já o segundo período, que se inicia no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e segue até sua saída em 2011, tem sua perspectiva identificada como desenvolvimentista com formulação de políticas direcionadas para setores estratégicos da economia brasileira que deem condições para as empresas nacionais adquirirem competitividade internacional.

Nos anos 1980 uma agenda liberal começou a tomar forma, mas pode-se afirmar que foi a partir de 1989, com o Consenso de Washington, que a onda liberalizante se firmou de vez como agenda oficial dos países latino-americanos.

Tal onda liberalizante dos anos 1990 afetou igualmente o Brasil, mas, a despeito disso, não como ocorrido em outros países onde instituições financeiras estatais de desenvolvimento foram privatizadas ou fechadas. No Brasil, ao contrário, o BNDES não foi privatizado e tampouco fechado, em verdade foi utilizado como instrumento de financiamento para as privatizações de outras estatais.

Devido à agenda liberalizante e às necessidades de ajuste econômico no governo de Fernando Henrique Cardoso, as estratégias desenvolvimentistas foram abandonadas e o BNDES passou a atuar de forma diferente da qual atuava quando havia sido criado. A partir desse momento, o modelo liberal dá ao BNDES o papel de dirigente do Programa Nacional de Desestatização (PND), descaracterizando sua atuação de instituição fomentadora do desenvolvimento econômico nacional.

Dessa forma, o Banco passa a atuar dentro da lógica de mercado, isto é, não atua mais como agente fomentador do desenvolvimento, mas passa a entender que o investimento deve se caracterizar pela avaliação positiva de que o

empreendimento deva dar retorno financeiro de seu empréstimo no futuro; (TORRES FILHO e COSTA, 2012).

Nas palavras de Costa (2006, p. 7):

Em 1995 a instituição inaugurou uma modalidade de apoio financeiro, inserida no âmbito do Programa do Governo Federal de apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Nestas operações a instituição comprava ações de empresas estaduais que seriam privatizadas, concedendo, assim, adiantamento aos governos estaduais referentes à venda futura dessas mesmas ações. O objetivo deste apoio era contribuir para amenizar o problema das finanças dos Estados e promover a recuperação da capacidade de seus investimentos.

O papel ideológico que assume o BNDES nos anos 1990 é o de um posicionamento de principal articulador e defensor da desestatização, quer dizer, um ideário liberalizante.

Enquanto no governo Lula ocorrem significativas mudanças, sobretudo com a gestão Carlos Lessa, que modificam toda a estrutura do Banco, retomando seu viés político ideológico desenvolvimentista, deixando de lado a questão de política macroeconômica que Fernando Henrique Cardoso havia implantado. Porém, o projeto desenvolvimentista de Lula não é o mesmo projeto desenvolvimentista nacional dos anos 1950, pois assume novas características. Essas características têm como premissa um projeto nacional de conciliação de classe, fundado no resgate do papel do Estado como agente que garante justiça social, gerencia a diminuição da desigualdade e promove um novo ciclo de desenvolvimento do país, através do fomento de “políticas públicas”, tanto de seguridade social quanto, em maior volume, de desenvolvimento econômico.

Por isso mesmo, o projeto desenvolvimentista concentra-se em três perspectivas. A expansão do mercado interno (inclusão pelo consumo), políticas de distribuição de renda como ferramenta para tal inclusão e obras de infraestrutura na qual frações da burguesia irão se beneficiar. Logo, o projeto lança mão da abertura do mercado externo graças a uma política externa promovida por meio do Estado, ou melhor, abertura e aumento de crédito

desempenhado pelo BNDES que procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Entre as empresas de capital nacional, beneficiadas por tal política, estão empresas dos setores considerados estratégicos para o comércio exterior, como as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios.

Foi a partir de 2004, com a posse de Guido Mantega, então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, substituindo Carlos Lessa no BNDES, que as orientações para que a estatal se firmasse como um banco de fomento se tornaram mais claras, sobretudo, na integração da América do Sul. A relação Sul-sul havia dado ao BNDES o protagonismo de agente da política externa brasileira. A partir de então, se destacam alguns projetos em diferentes países da América Latina com subsídios da estatal – a linha II, IV e V do metrô em Caracas, na Venezuela, e de Gasoduto entre Lima e Callao, no Peru.

Toma-se, como exemplo dessa estratégia, o volume movimentado pelo BNDES de forma direta para a Construtora Noberto Odebrecht. Entre os anos 2004 e 2015, o desembolso do BNDES foi de **R\$ 1.699.814.304,00 Bilhão** e, nove contratos de Operações: Pós-Embarque² na categoria de bens e serviços para obras no exterior em Caracas, Venezuela e Peru.

2. Os principais instrumentos de cooperação Sul-sul

Procura compreender a sua dimensão política econômica e como uma Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) é parte substancial desse “novo” desenvolvimentismo nacional. Parte da premissa que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um instrumento de fomento dessa política tanto no âmbito econômico quanto ideológico. A

instituição estatal tem como objetivo no que diz respeito à política externa brasileira de alavancar o país a um protagonismo internacional e, para isso, o governo do *PT e de Luiz Inácio Lula da Silva* lançam mão primeiramente da recuperação de um mecanismo que fosse capaz de garantir a expansão e de dar competitividade ao mercado internacional de empresas de capital nacional. Em 2005 o governo Lula retomou o CCR³ que é uma importante ferramenta para o incremento do comércio e para a implementação de projetos de infraestrutura, sobretudo, para promover a Integração Regional da América do Sul. Em outras palavras, “o Estado pode e deve dar apoio as empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente. E deve dar apoio sob condição de que as empresas adquiram competitividade internacional” de acordo com Bresser-Pereira (2012, p. 49).

Já em 2008 foi criada outra ferramenta para melhorar o desempenho internacional da Instituição Financeira de Desenvolvimento a Área Internacional do BNDES (AINT). Era parte de seus objetivos dar apoio à internacionalização e ampliar as operações de captação externa.

2.1. As dimensões dos esforços de cooperação e integração em relação à política externa do Brasil na relação Sul-sul

Neste tópico retratamos como exemplos quais e como alguns acordos internacionais foram realizados para que o Brasil se torna-se uma liderança regional com pretensões de representatividade global.

Vale lembrar que toda liderança tem vantagens sobre os demais membros dos blocos. Uma vez que quem pauta os acordos são essas lideranças conforme seus interesses. Dessa forma, uma lidera o espaço geográfico de determinado

² O produto BNDES Exim Pós-embarque compreende as seguintes linhas de financiamento: BNDES Exim Pós-embarque Bens, BNDES Exim Pós-embarque Serviços, BNDES Exim Pós-embarque Aeronaves e BNDES Exim Automático. No produto pós-embarque, o objeto do financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros. Nesse caso, o BNDES antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devidos pelo importador estrangeiro. Esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil, e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. Portanto, não há remessa de divisas ao exterior. O pagamento do financiamento pelo importador estrangeiro é realizado por intermédio de banco

mandatário, que entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

³ O CCR é um instrumento que permite a compensação de pagamentos decorrentes de exportações e importações entre países da região, representando importante mecanismo para o incremento do comércio e para a implementação de projetos de infraestrutura. A integração sul-americana é prioridade da política externa do governo brasileiro, tendo o BNDES como importante instrumento. – Informe n. 190, BNDES 2005.

bloco transformando em líder legal do bloco nas negociações globais.

Nota-se que todos os acordos são legais atribuídos de valores, normas legais e que nesse caso, o Brasil, um Estado “neutro” acima de qualquer seita religiosa ou partido político defende os interesses dos países do bloco utilizando-se dos acordos legais.

Esse direito internacional, o positivismo jurídico de Hobbes aplicado agora não para garantir diretamente a paz no interior do Estado, mas para a construção de uma liderança regional com interesse nacional, doméstica vem revestido de Soft Power, o poder inteligente ou poder suave exatamente por estar fundado na legalidade.

As dimensões dos esforços de cooperação e integração em relação à política externa do Brasil na relação Sul-sul se dá pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUR) e Mercosul o Mercado Comum do Sul⁴ que foram criados anteriormente ao governo de Lula da Silva, mas que assumem outra dimensão nesse período. Nesse sentido, tem-se como projeto de integração de infraestrutura da América do Sul o IIRSA – Integração Regional na América do Sul.

Também será retratado aqui a relação do Brasil com os países considerados economias emergentes, ou seja, potências médias que formaram o BRICS. E como esses países mais uma vez lançam mão de estratégias diplomáticas para apoiar o desenvolvimento nacional.

O Mercosul

No interior do bloco de poder do governo Lula, sobretudo, o Itamaraty estava voltado em grande parte para o desenvolvimento nacional. Por isso, percebe na política externa uma oportunidade e um instrumento de integração regional Pinheiro (2000) para obter acesso aos mercados estrangeiros particularmente os mercados dos países vizinhos.

Contudo, o primeiro passo foi propor uma integração regional da América do Sul, pois a região tem sua própria identidade e a dimensão continental do Brasil já retratava que sua

economia era maior e, portanto, havia ali uma vantagem sobre os demais países.

Nesse sentido, o passo seguinte para promover tal integração foi uma estratégia incremental de uma cooperação econômica com a Argentina.

Nesse primeiro momento, a política externa brasileira estava limitada à América do Sul devido ao colapso financeiro da Argentina na década de 1990. É no início da década em 1991 que foi criado o Mercosul que envolvia um acordo de livre comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Mas que não havia sido levado seriamente pelo país dedicando-se mais a acordos bilaterais do que prevalecendo o acordo de integração regional.

Foi, sobretudo, a partir do governo Lula que o Itamaraty lançou mão de uma estratégia de desenvolvimento nacional que o país olhou para o Mercosul como uma plataforma de um processo de integração mais acentuada e ampliaria sua relação com os países da América do Sul. Dessa forma, foram assinados acordos com outros países da região que faziam parte do Mercosul e acabaram tornando-se membros associados. Peru, Equador, Colômbia e mais tarde Venezuela desembarcou de vez no bloco.

Vale lembrar que nos anos 2000 num mundo globalizado e multipolar demandava uma nova configuração da política internacional. Essa nova configuração abriu caminho para novos alinhamentos internacionais de diferentes regiões do globo, como também abriu espaço para o surgimento de novos protagonistas nesse novo mundo multipolarizado.

Em relação ao Mercosul são essas as premissas, integração regional da América do Sul, sua relação estratégica com a Argentina e a criação de novas instituições como a UNASUL, CELAC e o Conselho de Defesa como instrumentos de negociações comerciais multilaterais para fortalecer as alianças com os países sul-americanos e sua relação Sul-sul como a África do Sul.

⁴ O regionalismo aberto é nome dado pela CEPAL à forma de regionalismo que ganhou terreno na década de 1990: uma combinação de abertura das economias baseadas em padrões liberais, a construção de uma economia de grande escala para

umentar a posição de cada país em uma economia global e a defesa de regimes democráticos.

A Unasur

Assim como outras instituições criadas regionalmente para a integração dos países sul americanos a UNASUR também tem como objetivo para o Brasil uma importância para a cooperação e integração com os países da região. Contudo, visa uma ampliação dessa relação estratégica. Agora, a política externa brasileira prioriza a construção de sua liderança na América do Sul em várias frentes e a UNASUR é mais um instrumento de fortalecimento das instituições multilaterais na região.

Tal instituição nasce em dezembro de 2004, num encontro realizado entre os presidentes dos países sul americanos em Cuzco, Peru. A instituição tem como sua primeira denominação: Comunidade Sul Americana de Nações (CSN). Mais tarde, é intitulada A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Entretanto, foi a partir de setembro de 2005 em Brasília e, posteriormente em Cochabamba na Bolívia que os Estados membros definiram seus planos estratégicos e seus principais objetivos com o propósito de consolidar uma agenda comum para a região.

Entre os vinte e um objetivos estabelecidos pelos presidentes, há alguns que valem a ser pontuados aqui.

O principal objetivo da UNASUR é integrar a região através da infraestrutura e nesse sentido define seus objetivos: a) Fortalecer o diálogo político entre os Estados membros que assegurará um espaço de consulta para fortalecer a integração sul-americana e a participação da UNASUL na arena internacional; b) Desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na Região; c) A integração energética para o uso integral, sustentável e solidário dos recursos da Região; d) O desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da Região e entre nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável; e) Proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, bem como a cooperação na prevenção de desastres e a luta contra as causas e efeitos da mudança climática; Cooperação econômica e comercial para alcançar o avanço e a

consolidação de um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado, que contemple acesso efetivo, promovendo crescimento e desenvolvimento econômico que supere as assimetrias por meio da complementação das economias do mundo. Países da América do Sul, bem como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; f) Integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva; g) A definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a aumentar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico e; h) A integração energética para o uso integral, sustentável e solidário dos recursos da Região. É exatamente por conta da proposta de integração econômica e de infraestrutura que o sistema energético brasileiro será redefinido para atender a integração da região.

Nesse sentido, há algum tempo já se vinha discutindo uma iniciativa para a integração de infraestrutura regional. A proposta para a (IIRSA) Integração de Infraestrutura Regional na América do Sul em agosto de 2000 em Brasília com o propósito de constituir uma coordenação de planejamento para a construção de uma infraestrutura dos países sul americanos.

A IIRSA nasce de uma proposta e sob liderança brasileira por conta da experiência nacional desenvolvida com planejamento e pesquisas com foco na integração logística do país financiadas pelo (BNDES) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que mais tarde também financiará essa iniciativa junto ao (BID) Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela (CAF) Cooperação Andina de Fomento e pelo (FONPLATA) Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, inclusive desembolsando um volume maior de recursos do que o próprio BID.

A IIRSA é um projeto de integração já definido anteriormente pelos objetivos da UNASUR no que diz respeito ao planejamento de infraestrutura multilateral e intersetorial com financiamentos multilaterais de longo prazo para o setor privado através de coordenação governamental.

O Brasil através do BNDES já em 2005 financiava projetos de integração da infraestrutura como a construção de usinas hidrelétricas no Equador e Venezuela. Além de rodovias no Paraguai, gasoduto na Argentina e até mesmo a ampliação das linhas do metrô de Caracas na Venezuela e Santiago no Chile.

2.2. Algumas estratégias econômicas e o papel do BNDES no processo de abertura do mercado externo

Para se ter uma ideia os recursos que até então provinham somente do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), a partir do projeto desenvolvimentista de 2003/2010 ocorrida todas as modificações descritas acima e outros capítulos no BNDES passam também a vir do Tesouro Nacional. O valor total aos aportes dos recursos no BNDES emprestados pelo Tesouro Nacional entre 2008 e 2014 somam-se em torno de 440,8 bilhões de reais em valores correntes⁵.

Já no ano de 2004 o desembolso do **BNDES** para a integração da América do Sul de acordo com o Informe BNDES n. 187 de novembro de 2004 foi da ordem de um total de US\$ 4 bilhões em carteira de projetos de integração através da iniciativa da (IIRSA)

Integração de projetos em infraestrutura US\$ 654 milhões
 América Latina em construção US\$ 304 milhões, seguinte
 maneira:
 Enquadramentos: US\$ 585 milhões;
 • Consulta/perspectiva: US\$ 2.395 milhões

Tabela 1.
 Alguns projetos em destaque – BNDES – América Latina

Paraguai
<ul style="list-style-type: none"> Melhoramento e reabilitação da rodovia denominada Ruta 10 – Las Residentas, no trecho entre Tacuara e Katueté, com extensão total de 180KM.
Equador
<ul style="list-style-type: none"> Construção, manutenção e operação da usina hidroelétrica San Francisco de 230 MW, localizada nas montanhas dos Andes

⁵ <https://bit.ly/2PU4Wop>. Acesso em 10/02/2020

⁶ Ver - Financiamento à exportação de bens nacionais e serviços associados em

Centrais Equatorianas, na bacia média do Rio Pastaza.

Fonte: Informe BNDES n. 187

Os projetos em destaque foram realizados pelas cinco maiores empreiteiras nacionais e, portanto, na nova política externa brasileira o BNDES era o principal instrumento de financiamento. Entre os anos de 2003 e 2015 houve um grande volume desembolso do BNDES para essas empreiteiras encabeçada pela Odebrecht que recebeu nesse período o valor de R\$ 9,78 bilhões através do produto, ou modelo de financiamento Pós-Embarque⁶ para exportações de bens e serviços em diversos países da América Latina e do continente africano como: Angola, Argentina, Guatemala, México, Equador, Paraguai. Peru e Venezuela só para citar alguns projetos.

Entre 1998 e 2015 o BNDES financiou as principais empreiteiras brasileiras em obras fora do país mesmo em governos e modelos econômicos diferentes como já abordamos. Mas, foi a partir do ano de 2004 que os desembolsos da instituição se elevaram substancialmente, particularmente para obras no exterior alçando o BNDES a principal agente da política externa brasileira. Os valores desembolsados pelo BNDES antes de 2003 eram valores bem menos expressivos dos valores liberados no período de 2004/2015.

3. O processo de abertura do mercado externo os Brics e o continente Africano

BRICS

Já a Política Externa Brasileira em relação aos países do BRICS revela uma outra dimensão no governo Lula. Primeiro, a ambição e desejo de sua representatividade global como líder regional e segundo, no governo Lula havia uma percepção de que existia uma política externa frágil e que não representava os interesses nacionais de fato. Por isso, ela foi substituída por uma política externa

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/exim-pos-emb-bens>. Acesso em 11/12/2020.

mais agressiva, pois o país se considerava uma potência média assim como os demais países do bloco e o perfil da diplomacia brasileira foi adequada a essas necessidades.

Os interesses nacionais agora devem estar regulados por um mundo multipolarizado aliado a uma agenda social pós- globalização Vizentini (2003). Segundo Celso Amorim.

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é e sempre será-global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno. (AMORIM, 2007, p. 7).

O conceito de mercados emergentes aparece quando no início dos anos 2000 surge o termo BRIC relacionado aos países de economia e poupança média fora do eixo do atlântico norte. Assim foi caracterizado esses mercados de massa. Esses países na verdade tinham uma massa crítica suficiente para participar de uma economia agora globalizada, Gilberto Dupas denominará tais países como Grande Países Periféricos (GPP).

Nesse sentido, e a partir dos anos 2000, especificamente em 2003 a criação do G-20 foi uma resposta as pretensões conjuntas de EUA -EU sobre a agricultura que ameaça reduzir as ambições dos países emergentes na Rodada de Doha. Pois os membros do G-20 tinham posições distintas sobre a liberalização sobre a agricultura.

Foi através dessas negociações financeiras globais que o Brasil passou a atuar em conjunto com os membros dessa coalização, formando assim o BRIC's (Brasil, Rússia, China e Índia) desenvolvendo uma agenda comum que levou, por exemplo, a reestruturação do poder decisória do FMI.

Mas foi, sobretudo a partir de 2008 com a crise econômica mundial que o poder de decisão dos BRIC's aumentou no FMI. O Brasil sempre atuou como uma liderança emergente nos BRIC's tanto é, que o país elaborou uma proposta para que os desequilíbrios cambiais no plano multilateral

fossem resolvidos, embora EUA e China não tenham recebidos bem tal proposta.

Foi em 2009, ocorrida em Copenhague na 15ª conferência das partes nas negociações sobre mudança climática que o Brasil anunciou metas voluntárias de redução e emissões de gases numa coalizão e composta por países como África do Sul, Índia e China. Nessa mesma conferência Brasil teve convergência de suas posições essencialmente pela sua posição de apoiar a proposta de Tuvalu⁷.

O Continente Africano

Por seu turno, o fortalecimento da relação Sul-sul promovida pela nova política externa brasileira leva o Brasil a acrescentar esforços na relação com o continente africano, sobretudo, a África Subsaariana, países como África do Sul, Angola e Moçambique. Ao promover o alargamento dessa relação, está mais uma vez o BNDES como uma das chaves para viabilizar a expansão da internacionalização de empresas de capital nacional financiando e **operacionando** projetos de infraestrutura em países como Angola.

Ainda, segundo o pesquisador da CEBRAP Mathias de Alencastro ⁸ no documento "Livro Verde" de 2017 em que apura essas operações financiadas pelo BNDES em obras fora do país, afirma que somente em Angola a instituição financiou mais de 91 operações, sendo 31 projetos em investimentos de infraestrutura a partir de 2007, início do segundo governo Lula. A Odebrecht, nesse período chegou a ser a maior empregadora daquele país, chegando a contratar 30 mil funcionários.

Já Moçambique, embora tenha recebido um valor considerável de desembolso do BNDES num total de US\$ 125 milhões, esses contratos foram realizados apenas em 2011/2013 já no governo Dilma, todavia, é um desdobramento da política externa brasileira iniciada no governo Lula.

Um dos objetivos comerciais da nova política externa brasileira estão os países como África do Sul, Angola e o atlântico sul, uma importante

⁷ A proposta recebeu apoio do Grupo da África e a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS). A proposta demandava um teto para o aquecimento global em torno de 1,5°C. em vez de 2°C que estava sendo debatido na conferência.

⁸ Pesquisador associado do Centro de Investigação em Sociologia Econômica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e

Gestão, Lisboa, Portugal. Pesquisador especialista em economia política brasileira, relações Brasil-África, e na política dos recursos naturais na África de língua portuguesa. Doutor em ciência política pela Universidade de Oxford e mestre em história pela Universidade Sorbonne-Paris IV. <http://lattes.cnpq.br/4093397867908890>. Acesso em 13/08/2020.

ferramenta de transporte e via de comércio, já que a chamada Amazônia azul é cercada por recursos naturais de grandes dimensões. (GOLDONI, 2016, p. 203) “sua importância estratégica é respaldada por suas riquezas, seus alcances e dimensões, além do fato de servir como rota comercial por onde circula em torno de 90% do comércio exterior brasileiro”.

3.2. Considerações Finais

Para o Brasil, a importância estratégica de uma geopolítica que procura a cooperação entre esses países se faz necessário, uma vez, que no decurso de sua política externa dispendo do BNDES como instrumento principal para operacionalizar os acordos comerciais procura em conjunto com os demais países promover não só uma identidade regional, mas buscar a liderança mais ampla para além da América Latina. Portanto, promove uma via de duas mãos quando fortalece essas relações buscando ampliar sua influência no continente africano e também fora do seu âmbito continental, nesse caso, países como China, Rússia, Índia, denominado Brics.

Nesse sentido, o atlântico sul não é somente uma rota de passagem, ele tem uma expressiva importância econômica e, logo se revela um polo de desenvolvimento econômico que desperta em potências regionais emergentes grande interesse pela área enquanto uma superfície estratégica na geopolítica internacional que tem grande

potencial para ser explorada já que é uma área com grandes dimensões.

Assim, os dois países com maiores laços políticos e econômicos no continente africano com o Brasil são África do Sul e Angola, enquanto África do Sul tem uma melhor infraestrutura e uma economia mais estável que Angola. Este último se destaca pelas contratações de projetos de infraestrutura como já vimos nesse capítulo. Entretanto, a cooperação entre a África do Sul e o Brasil está direcionada para defesa do atlântico sul e o desenvolvimento de uma aliança cujo o propósito é o fortalecimento dos interesses comuns desses países. No bojo, da nova política externa brasileira, já em 2003 é criado o fórum IBAS Diálogo Índia-Brasil-África do Sul que renderá ações conjuntas em países como Guiné-Bissau, Haiti e Palestina.

Exclusivamente, a cooperação com a África do Sul se deu do ponto de vista tecnológica, além da cooperação militar. A Embraer se destaca como empresa nacional a operar no país, ao contrário do que vimos em outros países em que as empreiteiras tinham à irrestrita notoriedade nas operações de infraestrutura.

E por fim, para se ter uma ideia de como as empresas de capital nacional estavam inseridas no mercado internacional em 2008 o gráfico a seguir ilustra claramente sua inserção no mercado externo. Ao contrário do que ocorre a partir de 2016⁹.

⁹ Com o impeachment de Dilma em 2016, o BNDES, acabou sofrendo uma retração no que diz respeito a sua forma de atuar. Em outras palavras, se no governo Fernando Henrique Cardoso Contudo, o texto abordará somente os períodos (1985-2002) e (2003-2011). O primeiro refere-se ao período identificado como liberalizante, que antecede o governo de Fernando Henrique Cardoso e vai até o fim de seu segundo mandato em 2002. Já o segundo período, que se inicia no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e segue até sua saída em 2011, tem sua perspectiva identificada como desenvolvimentista com formulação de políticas direcionadas para setores estratégicos da economia brasileira que deem condições para as empresas nacionais adquirirem competitividade internacional.

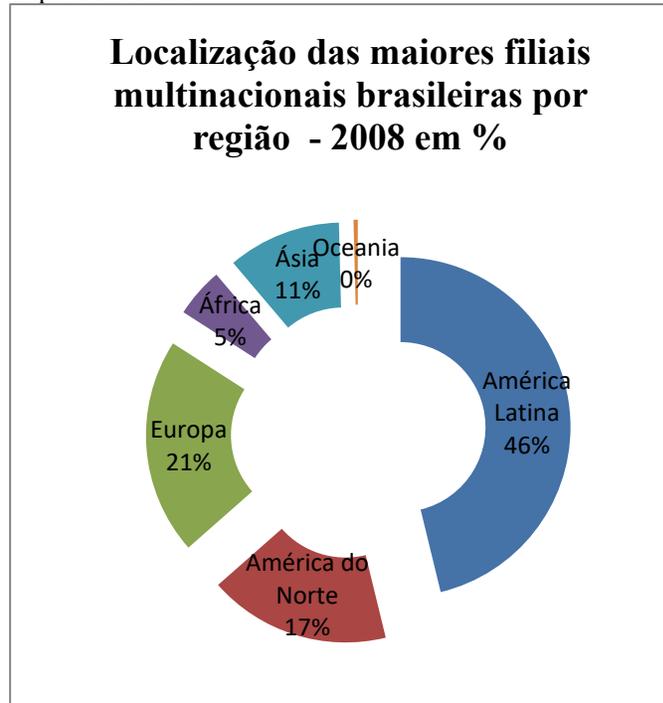
Nos anos 1980 uma agenda liberal começou a tomar forma, mas pode-se afirmar que foi a partir de 1989, com o Consenso de Washington, que a onda

liberalizante se firmou de vez como agenda oficial dos países latino-americanos.

Tal onda liberalizante dos anos 1990 afetou igualmente o Brasil, mas, a despeito disso, não como ocorrido em outros países onde instituições financeiras estatais de desenvolvimento foram privatizadas ou fechadas. No Brasil, ao contrário, o BNDES não foi privatizado e tampouco fechado, em verdade foi utilizado como instrumento de financiamento para as privatizações de outras estatais. Devido à agenda liberalizante e às necessidades de ajuste econômico no governo de Fernando Henrique Cardoso, as estratégias desenvolvimentistas foram abandonadas e o BNDES passou a atuar de forma diferente da qual atuava quando havia sido criado. A partir desse momento, o modelo liberal dá ao BNDES o papel de dirigente do Programa Nacional de Desestatização (PND), descaracterizando sua atuação de instituição fomentadora do desenvolvimento econômico nacional.

Gráfico I.
Localização Internacional das Filiais das Empresas de
Capital Nacional

Fonte: o texto do IPEA (Investimento Direto e
Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período
recente, 2011; p. 38).



A partir de 2016 o BNDES perdeu características ideológicas desenvolvimentistas e retomou uma proposta liberalizante dos anos 1990 com o propósito de financiar a desestatização como se pode ver em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>. Acesso em 09 mar. 2021. Desde então o valor dos financiamentos aprovados e de desembolso para grandes empresas, sobretudo, as consideradas estratégicas: agroexportador, infraestrutura e de extração de minérios. Entre 2018 e

2019 os valores de financiamento e desembolsos total diminuíram 37,5% sendo a maior queda no financiamento e desembolso para às grandes empresas: enquanto em 2018 somou-se um total de R\$ 26 bilhões em 2019 o total foi de apenas R\$ 10,3 bilhões uma queda de 60,3% especificamente para às grandes empresas. ver evolução dos desembolsos em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>. Acesso em 09 mar. 2021.

Referências

- Amorim, C. L. N. (2004). Discurso do Ministro na XIII Reunião do Conselho de Ministros da ALADI. Brasília-DF: Aladi. Pronunciamento do ministro no Conselho de Ministros da Aladi. <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7661:discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xiii-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-aladi&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=478> Acesso em 19 de agosto de 2020.
- BNDES. Informe BNDES. n. 187. (004) Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Informe BNDES. n. 190 (2005). Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- (2010). Desembolsos do BNDES somam R\$ 168,4 bi em 2010. https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20110124_dese_mpenho2010. Acesso em 19/10/2020.
- Boito Junior, A. (2003). Burguesia e neoliberalismo no Brasil. *PUCviva Revista*, 1(5), pp. 3-5.
- (2003). A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, 17, pp. 9-35.
- (2005). A burguesia no Governo Lula. *Crítica Marxista*, 21, pp. 52-77.
- (2013). O Lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica as teses de André Singer. *Crítica Marxista*, 37, pp. 171-181.
- (2012). As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *PIMSA*, 15, pp. 209-227.
- Bresser-Pereira, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20(3), pp. 5-24.
- (2012) Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/372-Estado-Desenvovimentista-Nacionalismo-Liberalismo-exLilian.pdf>. Acesso em: 20/19/2020.
- (2012) Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. 2012. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf. Acesso em: 19/10/2020.
- Goldoni, L. R. F. (2016). Relações do Brasil com África do sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no atlântico sul. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5(9), pp. 202-221
- Pinheiro, L. (2000). Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), pp. 305-356.
- Torres Filho, E. T. e Costa, F. N. (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 21, Número Especial, pp. 975-1009.
- Vizentini, P. (2003). *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.