

Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010)

Adriano de Freixo e Taís Ristoff²³

Resumo

Neste artigo analisa-se o papel assumido pelo BNDES no governo Lula dentro do contexto de resgate de uma visão estratégica do Estado para uma reinserção mais favorável do Brasil no sistema internacional. Na definição de paradigma logístico de Amado Cervo, o Estado, além de assumir a responsabilidade pela estabilidade econômica, apoia os “interesses nacionais diversificados”, como os dos empresários, que passaram a receber amplo apoio logístico, diplomático e financeiro para o processo de internacionalização das empresas nacionais. Inserida na estratégia mais ampla de forjar alianças privilegiadas no Sul como forma de alterar a correlação de forças a favor desses países, o país buscou uma maior cooperação e integração com os vizinhos da América do Sul, reforçando essas relações no âmbito político e aumentando a articulação no sentido de desenvolver conjuntamente estratégias de desenvolvimento nacional de longo prazo norteadas pelos interesses nacionais e regionais.

Palavras-Chaves: Governo Lula da Silva, BNDES, Política Externa Brasileira.

Entre 2003 e 2010, durante o mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, a sociedade e o Estado brasileiros passaram por algumas modificações bastante profundas, que se refletiram tanto no âmbito doméstico, quanto no da política externa. Dentre estas alterações destaca-se a retomada de um projeto de desenvolvimento nacional, que havia sido abandonado na década anterior e que se reconstituiu em outros moldes e sob uma nova lógica, configurando-se naquilo que iria ser chamado de “novo desenvolvimentismo”:

O novo desenvolvimentismo, assim como o nacional-desenvolvimentismo da década de 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado (Bresser-Pereira 2006, 10).

Assim, a convergência entre as políticas domésticas do governo Lula – com um modelo de desenvolvimento baseado no fortalecimento do mercado interno, articulado com a estabilidade macroeconômica – e a política externa – proativa, autônoma e colocada a serviço do desenvolvimento nacional – propiciou um aumento da expressão do país no mundo e da sua importância nas grandes decisões na política internacional. Dentro desse contexto, procuraremos contribuir para a explicação de uma questão específica fundamental desta nova realidade política e econômica e da nova orientação estratégica do país: a importância dos investimentos externos brasileiros para uma redefinição do papel do Brasil no mundo, principalmente na América do Sul. O salto dado no processo de internacionalização das empresas brasileiras ao longo do governo Lula com a correção de rumo das funções do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) impõe o debate em torno dessa questão e torna evidente a necessidade de estudos para entender as implicações dessas inflexões.

A Inserção Internacional do Brasil no governo Lula: o “Novo Desenvolvimentismo” e o Paradigma do “Estado Logístico”.

O governo Lula, a partir da mudança de visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento do país e da retomada de uma vertente nacionalista, impôs uma maior presença do Estado na economia, rompendo com opções feitas em momentos recentes da política nacional. No contexto da política doméstica,

23. Adriano de Freixo é Doutor em História Social (UFRJ) e Professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense, e Taís Ristoff é Doutoranda em Ciência Política no PPGCP/UFF.



ocorreu a rearticulação de um novo-desenvolvimentismo (Sicsu 2005) e a variável econômica foi novamente subordinada à variável política. O debate em torno da construção de um programa alternativo ao neoliberal, que busca conciliar desenvolvimento sustentável com equidade social, se intensificou. De acordo com Sicsu, um projeto novo-desenvolvimentista rejeita as duas possibilidades extremas – Estado fraco e mercado fraco. Segundo esse autor, ao associar o termo nacionalismo no plano político ao autoritarismo e no plano econômico a um “protecionismo primitivo – que objetivaria um isolamento que aceitaria com tranquilidade o atraso e a falta de competitividade”, ele acaba sendo usado pelos monetaristas neoliberais de uma forma negativa. No entanto,

todos os países do mundo lutam por crescimento e desenvolvimento, (...), o nacionalismo é uma vertente necessária de um projeto de desenvolvimento que atenda os interesses do capital e do trabalho, e que permita uma inserção soberana da sua economia no contexto internacional (Sicsu 2005, XLVIII).

Já do ponto de vista da inserção internacional do Brasil, parecem-nos interessante a análise feita por Amado Cervo, um dos mais importantes estudiosos da política externa brasileira. De acordo com sua definição, o governo Lula implementou uma política de Estado e de inserção internacional dentro do que ele chama de paradigma logístico. Embora ensaiado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, esse paradigma, que mescla os dois paradigmas anteriores – o desenvolvimentista e o neoliberal –, se firma em termos operacionais apenas no governo Lula.

Assim, ao mesmo tempo em que heranças do neoliberalismo – responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados – foram mantidas, buscou-se recuperar a autonomia decisória da política externa que havia sido sacrificada a partir de um “modelo de inserção pós-desenvolvimentista” (Cervo 2008, 83-86). Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, no logístico as responsabilidades são transferidas do Estado empresário para a sociedade. Diferentemente do neoliberal, o Estado não apenas assume a responsabilidade pela estabilidade econômica, mas cumpre o papel de apoiar a sociedade na realização de seus interesses. Desta forma, a política externa atua no sentido realizar os “interesses nacionais diversificados” como dos agricultores, quando atua no combate aos subsídios e protecionismo, pois interessa ao agronegócio brasileiro; dos empresários com amplo apoio à concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico (questão que interessa diretamente para esta pesquisa); dos operários, ao defender o emprego e o salário; dos consumidores, aumentando o acesso à sociedade de bem-estar (idem, 86).

Cervo considera que o paradigma neoliberal ao mesmo tempo em que “encaminhara a destruição do patrimônio nacional, a

convivência com o logístico elevou a competitividade da economia brasileira e criou condições de harmonização de estruturas hegemônicas do capitalismo com interesses dos países emergentes na disputa de influências acerca do ordenamento internacional da era da globalização” (idem, 88). Ao repassar as responsabilidades do Estado empresário à sociedade, sem abandonar o empreendimento estatal em casos que elevam a competitividade sistêmica global, o Estado fornece todo apoio logístico aos empreendimentos, públicos e privados, para poderem competir em âmbito internacional. Reforça desta forma o núcleo econômico duro nacional, incentivando seu fortalecimento interno e sua expansão internacional. Percebe-se uma aproximação à teoria realista das relações internacionais no que se refere à construção de meios de poder e sua utilização para beneficiar-se das vantagens comparativas agora não mais apenas naturais, mas também incluindo as relativas à ciência, tecnologia e capacidade empresarial, onde existem alguns importantes nichos de mercado que podem ser dominados pelo Brasil (idem, 87).

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2000, 295-296), com a liberalização política e a abertura e interdependência econômica houve uma mudança na natureza da política externa, que passou não apenas no plano externo a representar os interesses coletivos, mas passou a vincular-se aos conflitos distributivos internos, ao ter que negociar interesses setoriais. As novas demandas trazidas pela globalização transformaram a agenda, que passou a interessar à sociedade como um todo, obrigando a política externa a se politizar. Defende, neste sentido, que a política externa não é coerente e congruente com um suposto interesse nacional. Ela contesta, portanto, o argumento realista de primado da política externa e da separação ontológica da política interna e externa e demonstra a artificialidade da separação entre política externa e política doméstica tanto do ponto de vista empírico como teórico. Não nega a existência de momentos em que não há setores específicos beneficiados e a ação externa é neutra. É quando, segundo Lima, a política externa “produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade” (idem, 289). Mas no geral, as decisões tomadas no âmbito das negociações nas diferentes organizações internacionais, como na OMC, impactam de forma diversa nos diferentes setores da sociedade, nos diferentes grupos econômicos, resultando em ganhadores e perdedores, não havendo neutralidade, portanto. Assim, a política doméstica passou a incidir de forma contundente no processo de formação da política externa. Essa politização da política externa, na realidade, se dá pela escolha por parte do executivo de seu grupo dentro do MRE afinado com o projeto político vencedor nas eleições presidenciais. Os chamados autonomistas ou nacionalistas foram resgatados pelo governo Lula, pois havia convergência com muitas das diretrizes do Partido dos Trabalhadores – muitas das quais já figuravam nos programas de governo desde as eleições de 1989 e



foram sendo aperfeiçoados e adequados à nova realidade internacional – como fica evidente a partir da atuação do Assessor Especial da Presidência, Marco Aurélio Garcia, ligado ao PT.

Assim, a política externa que conduz o país no âmbito do sistema internacional de Estados precisa ser considerada uma política pública formulada pelo Estado, pois as instituições que se relacionam externamente não são dotados de “vida própria”, mas estão subordinados a um projeto amplo definido pela coalizão vencedora do processo democrático interno. O interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar como é objeto de conflito interno. (...) quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influencia na formação da política externa (Lima 2000, 287).

Desta forma, é possível afirmar que o poder burocrático, relativamente autônomo, configurado na existência de uma agência especializada, como é o caso do Itamaraty, permitiu ao longo do tempo que diferentes diretrizes da política externa brasileira fossem formuladas autonomamente, embora a sua aplicação dependesse das orientações ideológicas superiores. Da mesma forma, o BNDES, com grau considerável de autonomia, é marcado historicamente por disputas internas, mas tenderá a ter uma corrente interna favorecida de acordo com determinação governamental.

O BNDES e o Processo de Internacionalização das Empresas Brasileiras

Além do desenvolvimento de uma capacidade própria de inovação, a capacidade de financiamento é fundamental para o desenvolvimento de um país. O processo de industrialização ao longo do século XX se deu pela via do financiamento inflacionário, do endividamento externo, da concentração de renda ou pelo autofinanciamento das empresas (Sicsu 2005, XLII). O BNDES, que desde a segunda metade do século XX é o maior financiador da industrialização e do desenvolvimento brasileiro, teve sua participação na economia brasileira significativamente aumentada ao longo dos dois mandatos do governo Lula tendo, inclusive, um papel fundamental no sentido de garantir o crédito e aplicar políticas de caráter anticíclico para amenizar os efeitos crise do capitalismo mundial de 2007 e de manutenção do crescimento econômico. Tanto no que se refere a volume de

recursos administrados quanto a desembolsos, o Banco cresceu em importância. Um dos indicativos do esforço do governo em fortalecer a atuação do BNDES e aumentar significativamente os recursos da carteira do BNDES é o aumento sucessivo dos aportes feitos pelo Tesouro Nacional, levando o peso desses aportes superarem os dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que era a maior fonte de recursos do Banco. Com isso, o BNDES transformou-se em um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

Para um enfoque neoliberal do processo econômico, um banco público é por si só um desvio e de acordo com essa perspectiva, o Estado não deve adentrar na esfera econômica, que deve estar livre para a atuação do setor privado. Com o governo Lula, o Estado voltou a atuar em áreas consideradas estratégicas e a estimular o desenvolvimento econômico, inclusive através dos bancos públicos. Nesse sentido, a atuação do BNDES, retoma seu papel desenvolvimentista, e passa a ter um papel central na política industrial que o governo Lula, desde seu início, buscou rearticular, com a imediata instalação de um grupo de trabalho, do qual resultou a PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, em 2004. Neste sentido, foi interrompido o processo em que planejou-se o desmantelamento dos bancos públicos ou na sua transformação em bancos de segunda linha,²⁴ dentro do contexto geral de privatizações do governo FHC – em que a atuação do Banco estava concentrada no financiamento das privatizações –, e reconheceu-se o Banco como um instrumento de soberania nacional.

Para muitos autores, principalmente os vinculados à concepção neoschumpeteriana, a maior parte das políticas de promoção de competitividade adotadas pelos países sul-americanos e o Brasil, não podem ser enquadrados dentro do que entendem por políticas industriais, apenas o tipo que envolve a criação de setores dinâmicos intensivos em tecnologias, em que os países sul-americanos ainda não têm vantagens comparativas. A PITCE, primeira política industrial do governo Lula, estava inserida dentro dessa perspectiva. No entanto, Almeida cita uma série de autores que ressaltam a impossibilidade de restringir as políticas de fomento setorial a setores intensivos em conhecimento e tecnologia. Citando Kupfer (2009), um dos autores inserido dentro desta concepção mais abrangente de política industrial, Almeida ressalta que o Brasil ainda carece de uma massa crítica em termos de capacitação tecnológica e financeira, que permitiria à indústria brasileira integrar-se à economia mundial como fornecedora de bens e serviços de alto valor agregado, e por isso o país não poderia promover uma especialização ainda maior de suas atividades industriais. Seria necessário continuar na trajetória de diversificação da atividade industrial, ou seja, na promoção da competitividade e do investimento, inclusive em setores em que a indústria brasileira já é competitiva (Almeida 2009, 15).

23. No memorando de Política econômica de 1999, um texto-compromisso do governo FHC com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, prometia-se dar “continuidade à sua política de modernização” e trabalhar para a “redução do papel dos bancos públicos na economia”. Ainda, “o Governo solicitou à comissão de alto nível encarregada do exame dos demais bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste –BNB- e Banco da Amazônia –BASA) a apresentação até o final de outubro de 1999 de recomendações sobre o papel futuro dessas instituições tratando de questões como possíveis alienações de participações nessas instituições fusões vendas de componentes estratégicos ou transformação em agências de desenvolvimento ou bancos de segunda linha (...)”.



Além disso, a abrangência de qualquer política industrial no país é fundamental no sentido de angariar apoio dos empresários e associações empresariais. Essa exigência de uma abrangência maior seria o que explica, segundo Almeida (2009,16), as mudanças da primeira política industrial do governo Lula – a PITCE, lançada em 2004, de viés neoschumpeteriano, com foco na promoção da inovação, portanto – para a segunda – a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), de 2008, mais abrangente, que contemplou áreas mais intensivas de mão de obra, commodities e baixa e média-baixa intensidade tecnológica, em que o país já é competitivo:

Em uma economia com estrutura industrial tão diversificada quanto a brasileira, a legitimidade de uma política industrial em um ambiente democrático depende, entre outras coisas, de que os setores tradicionais também estejam contemplados na política de fomento do Estado. Esta busca por legitimidade (ou racionalidade) nas políticas de fomento setoriais cria um claro dilema para as políticas industriais modernas: a indústria que se quer ter (mais intensiva em tecnologia) versus a indústria que se tem (mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica). (...) Embora o foco das novas políticas industriais seja sempre o incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação, na prática, esta política moderna ainda convive com a política de escolher vencedores em setores nos quais já somos competitivos, ou naqueles nos quais o governo considera importante ter uma empresa líder nacional (idem, 7).

A partir dessas ideias, a face mais visível da política industrial, e responsável pelo seu sucesso de curto prazo, é a criação das grandes empresas nacionais, resultado da opção da concentração setorial interna. Já desde a PITCE, ainda que com foco declarado na inovação, houve grande apoio aos setores de baixa e médio-baixa tecnologia, conforme dados do BNDES, consolidando as vantagens comparativas nesses setores.²⁵

25. É importante ressaltar que existem algumas exceções a essa regra como a Weg e a Embraer.

26. Longe de alcançar um consenso, algumas das críticas e preocupações principais que surgiram (apontadas) de forma recorrente é em relação à forma específica que se dá o processo no Brasil. Menciona-se recorrentemente a falta de disciplinamento sobre o capital, sobre as empresas beneficiadas, a falta de critérios claros em relação à própria escolha das empresas a serem incentivadas, a falta de clareza no retorno social dos gastos com dinheiro público subsidiado, e a falta de transparência. A política adotada não dispõe de instrumentos formais de controle como o mecanismo de reciprocidade das empresas privadas existente na política industrial coreana, por exemplo, conforme descrito por Amsden (citado por Almeida 2009, p. 51,53) a interação entre Estado e empresariado no Brasil se aproxima muito mais, segundo Almeida, da descrição de Peter Evans de relação de parceria e autonomia no qual o público e o privado se ajudam mutuamente sem um controle formal. Sem a imposição do disciplinamento do capital, sem exigências de performance das empresas beneficiadas, faltaria uma estratégia facilitadora do processo de catching up tecnológico das empresas nacionais. Relação entre governo e elite empresarial esta que tem se dado também sem a intermediação de associações empresariais, de fóruns públicos, e pouca transparência (Almeida 2009, 49-53).

Alem e Cavalcanti justificam a atuação mais incisiva do Estado nesse processo pelos benefícios que traz ao país, não apenas às próprias empresas, pois afeta de forma positiva as variáveis macroeconômicas. Entre os benefícios, contribui para a redução da vulnerabilidade externa do país, ao aumentar as exportações para o país receptor dos investimentos e pelo fluxo de lucro e dividendos gerados entre matriz e filial. Além disso, pode gerar acesso a novas tecnologias e transferência de conhecimento, ganho de escala e aumento da competitividade global, garantindo a sobrevivência da empresa no próprio país, assim como a ampliação de sua presença no mercado internacional, pois facilita o acesso a recursos e mercados. Contribui, assim, também, para a produção e o emprego no Brasil (Alem e Cavalcanti 2005, 41-53).

O processo de F&A (Fusões e Aquisições) e internacionalização das empresas nacionais passam por setores de alimentos, mineração, siderurgia, bebidas, petróleo, papel e celulose, entre outros. A estratégia busca inserir as empresas nacionais mais soberanamente na economia mundial, ainda que nesses setores intensivos em recursos naturais, trabalho e baixa intensidade tecnológica (Almeida 2009, 22-23). Tem havido, assim, a consolidação da estrutura produtiva brasileira e o padrão de especialização da indústria nacional já existentes, favorecido, inclusive, pelo padrão do comércio mundial atual com a grande demanda chinesa por alimentos e matérias-primas (idem, 25).

Não é possível avaliar ainda, nem é objetivo deste artigo, se a política voltada para a pesquisa e inovação para os setores de maior intensidade tecnológica será bem-sucedida, pois esforços em inovação não aparecem no curto prazo e passa necessariamente por mudanças estruturais de longo prazo, demandando grandes períodos de maturação e por vezes, de retorno incerto. No curto prazo, a estratégia da política industrial brasileira baseada na consolidação das vantagens comparativas do país por meio da criação de empresas líderes globais tem sido bem-sucedida, como atestam os dados recentes da economia brasileira.

Existe o risco apontado por Almeida de que esse sucesso reduza os esforços de promoção de setores mais intensivos tecnologicamente. No entanto, é necessário considerar que a consolidação da atual estrutura produtiva não se dá necessariamente em detrimento de investimentos em setores intensivos em tecnologia. Pode, pelo contrário, contribuir para o aumento de disponibilidade de recursos para investimentos, se considerarmos os lucros recordes do BNDES que, gerados graças a essa estratégia, poderão ser reinvestidos. O desafio é conciliar a política de curto prazo, voltada para a criação de empresas líderes, com perspectiva de longo prazo, voltada ao fomento à pesquisa e inovação.²⁶ Essa política industrial de concentração setorial e internacionalização implementada pelo Brasil e outros países em desenvolvimento, por decisão governamental – de criação de grandes empresas nacionais, inclusive através da política de promoção de F&A – é operacionalizada, diretamente ou indi-



retamente, pelo BNDES e BNDES Participações (BNDES-par). Essa atuação como financiador e investidor no processo, concede ao Banco grande influência sobre as empresas (Almeida 2009, 46).²⁷

O Brasil e a Integração Regional Sul-Americana

Os avanços econômicos, sociais e políticos internos contribuíram para que o Brasil aumentasse seu peso na arena internacional e sua relevância nas discussões dos principais temas do mundo. Nesse sentido, o Brasil de Lula buscou adotar uma posição compatível com suas novas reais dimensões econômicas, política e social. Um dos claros objetivos do seu governo no âmbito externo foi o questionamento do status quo e a busca por uma redistribuição de poder global. Adotou a estratégia de forjar alianças privilegiadas no Sul com outras potências médias ou economias emergentes, como os BRICS e o IBAS, como estratégia de alterar a correlação de forças a favor desses países, mas principalmente buscou uma maior cooperação e integração com os países vizinhos da América do Sul, reforçando essas relações no âmbito político. Como apontado por Lima e Coutinho (2006, 6), “uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que cada um dos países que a compõem isoladamente”.

A vitória de governos de esquerda, ou antineoliberais, na década de 2000, derrotou a concepção de integração de regionalismo aberto e ampliou o escopo integracionista para além do âmbito comercial. De fato, não houve o abandono das relações comerciais entre os países da região, pelo contrário. Ela foi vinculada, no governo Lula, à estratégia mais ampla nas negociações com os países centrais, no intuito de ampliar os espaços no sistema internacional a partir da articulação com os países do sul. Conforme advogado pelo paradigma globalista, paradigma de política externa gestado no país a partir da década de 1950, em contraposição ao paradigma americanista e relançado pelo governo Lula ao resgatar os chamados autonomistas ou nacionalistas dentro do Itamaraty, a diversificação dos parceiros, tanto do ponto de vista política e estratégico quanto do ponto de vista econômico é fundamental para aumentar o poder de barganha, inclusive com os Estados Unidos (Pinheiro 2004). A América do Sul tornou-se, neste novo contexto uma importante opção estratégica para ampliar a independência da inserção internacional do país com o desenvolvimento como importante vetor da política externa. Segundo Garcia, “a política externa de um país não pode ser apenas um

instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez, sobretudo, um elemento essencial do próprio desenvolvimento desse país” (Garcia 2008, 22).

Dentro dessa perspectiva, o governo Lula elegeu a América do Sul como prioridade, acompanhando a mudança na concepção de integração, agora com leque temático ampliado conferindo à integração física do continente um grande destaque. Apesar da volta de governos nacionalistas, que supostamente seriam mais fechados (Lima e Coutinho 2006, 13), o entendimento regional foi amplo – apesar das eventuais tensões – e resultou em uma série de acordos e novos fóruns regionais multilaterais de cooperação em busca de uma maior articulação política e cooperação nas mais diversas áreas. Conforme ressaltado pelos autores,

(...) governos desenvolvimentistas pensam a integração de modo mais abrangente. Com isso em vista, os anos 2000 passam a se caracterizar por uma mudança de paradigmas do regionalismo aberto para a integração física e produtiva, e de um modelo de rule-driven (dirigido por regras) para outro do tipo policy-driven (dirigido por políticas), no qual ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vem a tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em maior parceria com a iniciativa privada – de um projeto de integração permanente (guardadas as devidas diferenças e limitações, seria uma espécie de implementação de políticas regionais de Estado ao exemplo das políticas que serviram à integração nacional (idem, 14).

A expectativa é que a integração garanta a soberania da região e possa conjuntamente, complementarmente, e mais competitivamente inserir-se externamente (idem, 14). Dentro desta ideia de que a região politicamente articulada aumenta poder político no mundo, a coordenação política e integração física passaram, assim, a lugar de destaque, como deixa claro a Declaração de Cusco, que deu origem à Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações), em 2004. Os esforços da política externa do governo Lula se voltaram para esta estratégia e, neste sentido, a política externa do governo Lula teve um papel importante. O peso econômico brasileiro no Mercosul e na América do Sul de uma forma geral garante uma liderança natural ao país. Há o reconhecimento de que o desenvolvimento de toda a região, a articulação dos interesses dos países da região, é benéfico para o Brasil e para sua projeção no mundo e o aumento da sua influência global e por isso a ênfase na cooperação com países vizinhos. Souza (2010) chama a atenção para o fato de que o expansionismo brasileiro, assim como na história o expansionismo de países ricos sobre países pobres, pode ser um motor de desenvolvimento econômico e pode ter efeitos positivos importantes sobre as economias receptoras dos investimentos, como as sul-americanas,

²⁷. O BNDES participa nas grandes empresas através de financiamento ou participação acionária.



que tem recebido investimentos em obras de infraestruturas de empresas brasileiras. Com um país como o Brasil, com poder de imposição, inclusive militar, menor, é possível um grau de barganha/negociação maior, como ficou bem ilustrado no episódio com a Bolívia. A despeito de alguns discursos que acusam o país de imperialista, apenas capitalista. Cabe aos países da região manter uma postura nacionalista, de defesa de seus interesses, mas cabe também ao Brasil do ponto de vista econômico, político e diplomático orientar-se para objetivos de integração e cooperação e não de exploração (Souza 2010, 50-51). Os projetos de integração física são particularmente importantes/benéficos, pois além do interesse econômico, ao gerar empregos e dividendos para o país em setor de alto valor agregado como os de engenharia, há o interesse político de integração da América do Sul, ou seja, geram benefícios para o país e podem gerar efeitos positivos para a região como um todo (idem).

A Atuação Externa do BNDES na América do Sul

O apoio à internacionalização das empresas nacionais – através de um conjunto de medidas de suporte além do financeiro, como repasse de informações e intermediação – é uma prática generalizada na economia internacional. A competição na arena internacional é acirrada, com os países concorrentes como a China financiando maciçamente o investimento a custo muito baixo, e há a necessidade de apoio do Estado, de instrumentos, para que as empresas possam atuar dentro desse processo, possam participar da disputa internacional.

A história mundial mostra que não há capitalismo forte sem um empresariado nacional forte. Em outras palavras, sem a consolidação de um “núcleo endógeno” o desenvolvimento torna-se frágil, pois não se criam grupos empresariais capazes de participar em igualdade de condições do pesado jogo de competição internacional de comércio e investimento (Sicsu 2005, XLVIII).

O BNDES passou a atuar cada vez mais incisivamente no sentido de sustentar o desenvolvimento nacional e a competitividade da economia brasileira e foi elevado a um importante papel de instrumento ativo de política externa pelo governo Lula. A atuação doméstica do Banco teve importantes desdobramentos externos, quando passaria a ter uma participação externa ativa respaldada na (ou respaldando a) estratégia mais ampla de política externa com ênfase na integração física regional. Diz o informe do BNDES (2004) “Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira”:

A integração Sul-Americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento

econômico com justiça social. O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região. Objetivos: Incremento dos fluxos de comércio entre os países; Atração de investimentos especialmente em infra-estrutura física) para modernização da economia; Ampliação de mercados, possibilitando ganhos de escala e áreas de atuação; Capacitação tecnológica e humana através da cooperação; Fortalecimento do poder de negociação dos países da região.

Ilustrativo dessa preocupação/priorização e em total convergência com as prioridades definidas para a política externa em relação à região, foi a abertura da primeira representação do Banco fora do país, em Montevideo, em 2009, para apoiar as operações do Banco e fomentar os negócios brasileiros nos países sul-americanos. “A presença do BNDES na capital uruguaia”, segundo o relatório de gestão de 2009, “permitirá que o Banco atue de maneira mais intensa junto a empresas e governos da região, para fomentar a realização de negócios, contribuindo para o desenvolvimento econômico regional” (BNDES 2010, 32).

Com a recuperação interna do papel do Banco e a partir da ampliação da sua atuação externa, passou a ter um papel central na integração física sul-americana, destinando/disponibilizando recursos de longo prazo sem precedentes para a infraestrutura regional. Dentro do contexto de ampliação dos desembolsos gerais do BNDES, a linha de apoio às exportações do Banco, o BNDES-Exim – que substituiu o Proex do Banco do Brasil no papel de financiador de longo prazo de exportações de bens e serviços – também teve crescimento significativo em termos absolutos. As obras de infraestrutura no exterior são operações de exportações de serviços de engenharia na modalidade de financiamento pós-embarque. Junto com outras mudanças institucionais herdadas do governo anterior, como a reformulação do sistema de garantias da CCR-Aladi (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - Associação Latino-Americana de Integração) e o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior – essencial para a promoção da internacionalização de empresas nacionais e para o financiamento em comercialização, logística, serviços e instalação de unidades produtivas no exterior, entre outros (a primeira operação se daria apenas em 2005) – foram fundamentais para ampliar o crédito para a infraestrutura regional. “En resumen, las empresas brasileñas de servicios de ingeniería tienen un mecanismo de financiamiento a costos internacionales, con plazos de 12 años y cuentan con mecanismos privados e oficiales de mitigar riesgos” (Iglesias 2011). Cabe mencionar que o financiamento é “condicionado a la utilización de bienes de capital brasileños, aprovechando las ventajas competitivas de las empresas domésticas de los sectores de servicios de ingeniería”.



ría y de maquinas y equipos” (idem). Foi possível, desta forma, atender a demanda por investimentos em infraestrutura na região e fortalecer as empresas nacionais, principalmente no setor de engenharia e construção. As grandes construtoras nacionais como Camargo Correa, Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez já atuavam na região e já estavam em processo de internacionalização desde as décadas de 1970/80. Segundo Iglesias,

la demanda doméstica de los servicios de ingeniería y de los insumos de construcción experimento un bajo crecimiento y alta volatilidad desde los años ochenta, presionando a las empresas brasileñas del sector a ganar mercados externos y a instalarse en el exterior para compensar las dificultades domésticas (Iglesias 2008).

Na década de 1990, o processo foi impulsionado pela integração regional. No entanto, os fluxos de Investimento Externo Direto do Brasil têm um aumento substancial a partir de 2006, quando o governo federal passou atuar no sentido de garantir às grandes empresas nacionais um grande apoio logístico, diplomático e financeiro para se projetarem em escala transnacional e elevarem o protagonismo internacional do país. No governo Lula as empresas de serviço e engenharia receberam vultosos investimentos e intensificaram/ampliaram consideravelmente sua atuação na região. Foram muito beneficiadas pelas inflexões de política econômica, de política externa e o aumento dos recursos do BNDES, o que permitiu às empresas melhorar em termos de concorrência internacional, aumentar sua competitividade nas licitações de obras de infraestrutura em outros países e ampliar sua presença no exterior de forma geral e na América do Sul, em especial (Iglesias 2011). As condições de financiamento favoráveis nesse sentido são fundamentais, um dos principais elementos que contribui para a competitividade, principalmente para as grandes obras de infraestrutura regionais.

Dada las limitaciones y características de la demanda brasileña por servicios de ingeniería, existe una confluencia de intereses entre la necesidad de diversificación geográfica de los mercados por parte de las grandes empresas del sector y la necesidad de mejorar e integrar la infraestructura en la región. Las grandes empresas tienen las habilidades para hacer esto y pueden encontrar en los proyectos regionales una manera de estabilizar la utilización de sus capacidades (Iglesias 2008).

Além do financiamento direto concedido às empresas, uma das estratégias do BNDES²⁸ para atuar no processo de integração física regional e ampliar os recursos disponíveis e diluir os riscos de suas operações, foi a atuação articulada com outras instituições

regionais, como a Iirsa, iniciativa de fomento à integração física herdada e cujos projetos receberam grandes investimentos do BNDES, e a CAF (Cooperação Andina de Fomento), instituição em que o Brasil transformou-se membro acionário pleno ou especial, em 2007, após sucessivos aumentos de contribuições. Dentro da mesma lógica de financiamento das empresas nacionais, seja do financiamento direto ou na atuação no financiamento da Iirsa ou em parceria com a CAF, mais recursos de longo prazo ficaram disponíveis para a integração infraestrutural sul-americana.

O governo Lula adotou, assim, uma política agressiva no sentido de fortalecer o capital nacional, de apoiar as empresas brasileiras no exterior, com todo o apoio estatal no processo de sua internacionalização, apoiando cada vez mais setores e fechando acordos com diversos países, e abrindo novos mercados. O BNDES aumentou maciçamente o financiamento de obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) de empresas brasileiras na região, cooperando na diminuição das assimetrias regionais, através do apoio ao intercâmbio comercial entre os países da América do Sul e do apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional. Assim, as operações integram o esforço do governo brasileiro em promover a competitividade dos produtos nacionais, ao mesmo tempo em que favorecem a integração econômica dos países da América do Sul. Está em sintonia com as pretensões brasileiras definidas pelo governo Lula de aumentar sua projeção regional. Esse processo contínuo e crescente da internacionalização com apoio fundamental do BNDES, dentro desse novo paradigma e com o apoio do empresariado, tem sido fundamental para o país reforçar seu papel como ator global.

Com o término recente do governo Lula, que contribuiu para mudanças na nova economia internacional e nas estruturas de poder mundial, abre-se um amplo espaço de pesquisas sobre esse período. A mudança do quadro e a da postura do país diante dele demanda a geração de novas reflexões. Uma compreensão clara do papel do Brasil no mundo a partir do governo Lula, sua condição presente e as perspectivas futuras, seu potencial, é de vital importância no sentido de possibilitar a confirmação da nova condição brasileira e aproveitar favoravelmente esse momento de redefinição da inserção internacional do país. Além da necessidade de uma vontade política e mesmo da definição de uma vontade nacional clara, a formulação de políticas de governo e de Estado dependem de uma leitura correta da realidade. O envolvimento de pesquisadores, de comunidade científica de forma geral, nesse sentido é fundamental para dar conta dessa nova realidade de um cada vez maior protagonismo do país no cenário internacional. Se na história do continente foi recorrente acatar acriticamente as teorias externas, a partir da criação da Cepal, principalmente, houve o reconhecimento e a conscientização da importância de pensar o país e o continente de forma autônoma, de uma perspectiva interna e pensar e criar teorias e conceitos que atendam às necessidades e interesses nacionais e/ou regionais.

28. É importante frisar que o BNDES tem um papel no processo de integração regional que vai além do financiamento. Atua, também, junto aos órgãos do governo na adequação das políticas às regras negociadas pelo país bilateralmente ou nos fóruns multilaterais e em órgãos regionais de integração.



Referências

- Alem, A.C.; Cavalcanti, C.E. 'O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões', Revista do BNDES vol. 12 n. 24, 2005, p.43-76.
- Almeida Júnior, M.F. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI, Brasília, IPEA, dez./2009.
- Bresser-Pereira, L.C. 'O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional', São Paulo em Perspectiva, v. 20 n.3, jul./set. 2006.
- Carvalho, C.B.R.P. A atuação do BNDES na integração da América do Sul. Recife. UFPE. Dissertação de mestrado 2011.
- Cervo, A. L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- Freixo, A.; Pedone, L. et. Al (org.). A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- Garcia, M.A. 'A Opção Sul-Americana', in Interesse Nacional, ano 1, no 1, abril/junho, 2008.
- Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Política de Desenvolvimento Produtivo. Disponível em: [<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165>]. Acesso em: 20/10/2010.
- Exteriores, Ministério das Relações. Atos Bilaterais Vigentes. Disponível em: [<http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>]. Acesso em: 04/11/2010.
- Iglesias, R. 'Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la integración en infraestructura en América del Sur', in Integración y Comercio, n.28, 2008.
- . El papel de la infraestructura en la integración en América del Sur: elementos para caracterizar la visión y los intereses brasileños. CINDES, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06647.pdf>. Acesso em 07 abr.2012.
- Lima, M.R.S. de. 'Instituições Democráticas e Política Exterior', in Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000. p. 265-303.
- ; Coutinho, M.V. 'Integração Moderna', in Análise de Conjuntura OPSA. N.1, jan. 2006/Iuperj, 2006.
- Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: 1989-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- Sicsú, J.; Paula, L.F.; Renaut, M. (orgs). Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- Souza, A.M. 'O expansionismo nos governos Lula e o BNDES', in Boletim Meridiano 47, Brasília, v.11, n.120, p.47-53, jul/ago2010.

