

A importância do BNDES na política externa do governo Lula

RESUMO

O texto em questão é continuação do artigo “A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira”, publicado nos *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, n. 14, de 2014. Neste, havíamos analisado o papel do BNDES no Brasil durante o governo Lula e suas ações na frente neo-desenvolvimentista, capitaneada pela grande burguesia interna e articulada pelo Partido dos Trabalhadores. Com o mesmo referencial teórico (o bloco no poder de Nicos Poulantzas) e a mesma hipótese (o Estado brasileiro privilegiou as demandas de tal fração de classe no governo Lula), seguimos com nosso objeto de estudo, o BNDES, deslocando o foco da análise para a política externa. Defendemos que, como na política econômica, o banco atendeu as demandas da grande burguesia interna ao se converter em propulsor dos negócios desta fração no exterior, tornando-se um importante agente da política externa brasileira (PEB) no governo Lula.

Palavras-chave

BNDES; Governo Lula; Política Externa; Bloco no Poder.

ABSTRACT

The text in question is a continuation of the article entitled “BNDES financing policy and the Brazilian Bourgeoisie”, published in the Cadernos do Desenvolvimento, Vol. 9, Issue 14 of 2014. This article looked at the role of BNDES in Brazil during the Lula Administration, and the bank’s activities on the neo-developmental front, which was captained by the sizable domestic Brazilian bourgeoisie and coordinated by the Workers Party (PT). Continuing along the same theoretical vein (the power bloc proposed by Nicos Poulantzas), and assuming the same hypothesis (that the Brazilian State favoured the demands of this segment of the population during the Lula Administration), we continue with our same object of study, namely the BNDES, but shift our focus of analysis to foreign policy. We argue that, just as in domestic economic policy, the bank willingly satisfied the demands of the sizeable domestic bourgeoisie by helping boost their international businesses operations, thus effectively becoming an important agent of Brazilian foreign policy during the Lula Administration.

Keywords

BNDES; Lula Administration; Foreign Policy; Power bloc.

1. Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp, mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Professor do departamento de História e Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador do Centro de Estudos Marxistas - Cemarx/Unicamp e do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais (LIERI) da UFRRJ.

Bloco no poder e política externa

No campo das Relações Internacionais, a baixa mobilização do referencial teórico marxista como ferramenta de análise das relações internacionais e de política externa está ligada a acusações genéricas de economicismo e de conceder pouca ou nenhuma atenção aos fatores políticos, especialmente o Estado, pelos teóricos das correntes hegemônicas do campo. Apesar de não ter produzido uma teoria sistemática específica para o campo das Relações Internacionais, consideramos que, entre contribuições de autores como Lênin, Trótski, Gramsci, Poulantzas pensou o Estado, enquanto estrutura jurídico-política, de maneira sofisticada e o inseriu de maneira habilidosa no complexo modo de produção capitalista, iluminando uma série de questões negligenciadas pelo *mainstream* das Relações Internacionais.²

Partindo da teoria de Estado de Poulantzas, podemos lançar um olhar para as relações internacionais. Para o autor, o capitalismo possui duas tendências que se manifestam concomitantemente: sua reprodução em uma formação social na qual se radica e se torna dominante em relação a outros modos de produção; e sua tendência para o exterior dessa formação. Essa dupla tendência assume particular importância no imperialismo, isto é, no momento histórico em que o capitalismo deixa de estar circunscrito a uma formação social e se torna uma política estatal nas relações internacionais. Esse momento é caracterizado pela tendência decrescente da taxa de lucros e pela preeminência de exportação de capitais sobre a exportação de mercadorias. A corrente imperialista, conjunto de formações sociais em que prevalece o modo de produção capitalista, padece de um desenvolvimento desigual das forças produtivas e relações de produção. Isso quer dizer que países diversos possuem, em seu território, diferentes “graus” de desenvolvimento do modo de produção capitalista, resultando em uma delimitação da corrente entre metrópoles imperialistas – centros autóctones de acumulação de capital/“capitalismo avançado” – e formações sociais dominadas e dependentes (FSDD) – processo de acumulação dependente do exterior/“capitalismo atrasado”.

A corrente imperialista tem como característica o desenvolvimento desigual. Cada um de seus elos detém uma especificidade dependente do grau de desenvolvimen-

2. Tais questões se referem ao imperialismo e são apresentas em *As classes sociais no capitalismo hoje e A crise das ditaduras*. Sobre a marginalidade e as contribuições do marxismo para as Relações Internacionais, ver Bugiato e Hernandez, 2011.

to do(s) modo(s) de produção de que se reveste a formação social. O capitalismo submete modos de produção e formações sociais e apropria-se de seus elementos, como força de trabalho e meios de produção. A articulação na reprodução do capitalismo com modos de produção em formações sociais resulta no desenvolvimento desigual, separando, de um lado, as metrópoles imperialistas e, do outro, as FSDD. Uma formação social é dominada e dependente quando a articulação entre suas instâncias econômica, política e ideológica revela relações constitutivas e assimétricas com uma ou mais formações sociais metropolitanas, as quais se manifestam sobre aquelas relações de subordinação. O modo de produção capitalista não se reproduz do exterior, mas sim se insere no interior das formações sociais dominadas e dependentes. “[...] Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do ‘exterior’, e de outro os fatores ‘internos’ ‘isolados’ no seu espaço próprio [...]” (POULANTZAS, 1976, p. 19)”. Assim Poulantzas denomina estas de relações de reprodução induzida e interiorizada do capitalismo, que se estendem às relações de produção, aos aparelhos de Estado e ao âmbito da ideologia. Desse modo, podemos dizer que, para Poulantzas, existe um sistema internacional de Estados burgueses divididos em Estados imperialistas (metrópoles) e Estados dependentes (FSDD), em que o imperialismo é a relação (o capital é antes de tudo uma relação social, como demonstra Marx em *O Capital*) que se dá muitas vezes (mas nem sempre) entre eles, mediante a reprodução interiorizada e induzida do modo de produção capitalista.³ O imperialismo “nada tem de amigável”, para usar as palavras do autor, trata-se de uma relação de força em que o Estado cumpre papel decisivo.

As relações imperialistas entre as formações sociais são conduzidas pelos Estados burgueses (ou capitalistas). Estes Estados, centrais e periféricos, se encarregam dos interesses do capital (por meio de subsídios públicos, dispensas fiscais, política industrial favorável a determinados interesses etc.) seja na relação metrópole-metrópoles, seja na relação metrópoles-FSDD. O Estado nacional intervém na luta entre as classes e frações de classe, organizando a hegemonia e a hierarquia no bloco no poder. Assim, “este bloco no poder não pode quase ser apreendido sobre um plano puramente nacional” (POULANTZAS, 1978, p. 81), mas sim em um sistema internacional complexo de Estados burgueses em que cada Estado se encarrega dos interesses dos capitais

3. Para uma explicação mais detalhada da reprodução induzida e interiorizada, ver Bugiato, 2014.

“nacionais” e estrangeiros em uma formação social, organizando a correlação de forças intraburguesas e constituindo determinada configuração no bloco no poder.

Poulantzas (1976; 1978), analisando a internacionalização do capital da década de 1970, constata que esse processo não suprime e não abala os Estados nacionais nem no sentido de triunfo do mercado global nem no sentido de formação de um Estado supranacional sobre os escombros das velhas instituições.⁴ Ao contrário, os Estados são os nós do processo de internacionalização e alvos privilegiados das lutas entre as frações da burguesia. Desse modo, são responsáveis por incorporar ou rechaçar os interesses do capital imperialista no interior da formação social, assim como se encarregam de representar os interesses do bloco no poder no plano internacional. É o Estado, estrutura jurídico-política, que celebra acordos e tratados internacionais, permite a exportação de capitais e mercadorias, define taxas de câmbio, juros, tarifas aduaneiras e a política protecionista em geral, resolve controvérsias comerciais em organizações internacionais, entre outras prerrogativas.

Nessa configuração, a fração hegemônica tem seus interesses prioritariamente atendidos pelas políticas estatais em detrimento de outras frações. O Estado é ao mesmo tempo arena e ator, e não um instrumento manipulável à vontade da classe dominante: é uma arena de luta entre as frações da burguesia, na qual uma (ou um conjunto delas) assume a condição hegemônica; dessa forma, em suas relações exteriores, o Estado é um ator na política internacional e na reprodução universal do capital, que representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica do seu bloco no poder. Assim sendo, do pensamento de Poulantzas podemos entender que as relações internacionais são relações complexas entre blocos no poder de formações sociais dominantes e dominadas. O sistema de Estados é também um sistema de blocos no poder, os quais, por meio do Estado, desenvolvem relações internacionais (BUGIATO, 2014). Nesse sentido, a política externa deve ser interpretada a partir do bloco no poder.

O Estado, portanto, não representa os interesses do povo-nação, mas sim o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder. A política externa não é uma política de Estado autônoma em relação às classes e frações de classes sociais. Ela

4. Sobre o suposto do declínio do Estado-nação e as contribuições da teoria do Estado capitalista e do imperialismo em Poulantzas, ver Bugiato, 2011.

é orientada pela fração hegemônica do bloco no poder e é permeada pelas suas contradições. A burocracia da chancelaria e a tradição diplomática influenciam no processo de formulação de política externa, porém os conflitos de classes no interior das formações sociais e entre as classes de formações sociais dominantes e dominadas têm uma forte incidência nesse processo.

A imbricação de política doméstica com política externa já havia sido considerada por Gramsci nos *Cadernos do cárcere*, publicados no pós-Segunda Guerra: “[...] relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas (GRAMSCI, 2000, p. 42)”. Contudo, foram autores de orientação liberal que levaram a cabo a área de Análise de Política Externa – APE (PINHEIRO; SOLOMON, 2013), inaugurada em contraposição à visão de política externa da teoria realista, segundo a qual os Estados são como blocos monolíticos, cujas decisões sobre relações exteriores são de cúpula (chefe de Estado e chancelaria) e não mobilizadas por fatores domésticos. Autores da área de Análise de Política Externa (ALLISON, 1990; PUTNAM, 2010; HERMANN, 1990) partem do princípio de que os indivíduos, agindo por meio de instituições, são os principais agentes da política internacional, que a política externa é resultado da interação dinâmica entre agentes domésticos e o ambiente internacional e procuram desvendar a “caixa-preta” do Estado, isto é, seu funcionamento, instituições e atores pertinentes no processo decisório.

Segundo Figueira (2009), no Brasil a influência da APE ocorreu no final de década de 1990 e caminha a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica. Daí decorre um conhecimento pouco profundo tanto conceitual quanto empírico (da política externa brasileira), visto que poucos pesquisadores se dedicam a entender e aplicar a APE. A maioria dos estudos produzidos na área se concentra em um objeto comum: a relação entre o Executivo e o Legislativo em assuntos de política externa, com ênfase no papel deste último. Destacam-se nesses estudos Maria Regina Soares de Lima (2000), Letícia Pinheiro (2003), Amâncio Jorge Nunes de Oliveira (2003), entre outros poucos. Isso significa que tanto no exterior quanto no Brasil o marxismo está ausente como referencial teórico nas análises de política externa.⁵ Daí a importância

5. Em nossas pesquisas encontramos os estudos de Gerson Moura como partidários da tradição marxista, entretanto desconhecemos autores contemporâneos que tenham seguido seus métodos.

e a inovação em introduzir a teoria de Poulantzas, particularmente o conceito de bloco no poder, na APE.

Assim o faz Tatiana Berringer (2014) em sua tese de doutorado que analisa a política externa nos governos FHC e Lula. A autora considera que existe imbricação da política doméstica com a política externa e que há dificuldade em definir o limite de cada uma. Dessa forma, Berringer afirma que a política externa compreende tanto o processo decisório como sua execução e resultado, e engloba três esferas: 1) as ações do Estado para Estado — acordos, tratados, parcerias, alianças, apoios, conflitos e blocos regionais; 2) a atuação do Estado nas organizações e fóruns internacionais; 3) a política econômica exterior — taxa de câmbio, tarifas de importação e exportação, cumprimento de contratos, pagamento de dívida externa, papel concedido ao capital externo e ao capital nacional nas relações exteriores, financiamento e empréstimos no exterior etc.

Concordamos com Berringer (2014), segundo a qual os Estados pretendem garantir a maximização dos interesses do bloco no poder na cena política internacional. E para tal estabelecem alianças e coalizões, investem em cerimoniais diplomáticos, tornam-se árbitros de conflitos, implementam missões humanitárias e fazem a guerra. O Estado se insere no jogo da política internacional tomando medidas que podem aumentar sua projeção de poder e refletindo os interesses econômicos e políticos da fração hegemônica no bloco no poder. A despeito da apresentação de um “interesse nacional”, o Estado capitalista representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica. O “interesse nacional” é dirigido pela configuração do bloco no poder e pode corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe, com privilégio para a classe dominante, em determinada conjuntura. Então, para reforçar, as relações internacionais podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior de diferentes Estados nacionais. E a mudança em um bloco no poder pode produzir efeitos sobre o conjunto da política estatal e sobre a política externa.⁶

6. As ações do Estado no cenário internacional não refletem mecanicamente os interesses da burguesia. As relações entre o Estado (e seus governos) e as classes sociais são complexas e não podem ser interpretadas de forma simplória. Assim como na política em geral, na política externa a autonomia relativa do Estado pode prevalecer em determinados casos, como nas medidas sobre a política de defesa nacional. O papel do analista é, a partir da cena política, desvendar a relação entre as medidas política externa e os beneficiados no bloco no poder.

A política externa do governo Lula

No governo Lula, a plataforma neodesenvolvimentista, tal como a apresentamos no texto que precedeu este (BUGIATO, 2014), pautou a política externa brasileira (PEB), o que significa que a PEB não está desvinculada da luta de classes e frações de classes na sociedade e na arena estatal brasileiras, especialmente do bloco no poder. A PEB deve ser entendida no quadro das mudanças políticas internas que ocorreram no Brasil nos anos 2000,⁷ sendo marcada pela nova configuração do bloco no poder, mais exatamente pela ascensão da grande burguesia interna e, em menor magnitude, a presença das classes populares como força social na política nacional. Ou seja, a nova política externa do governo Lula é compreendida por nós mediante mudanças na política interna brasileira e alterações no cenário internacional.

Esta nova política externa é fruto de uma correlação de forças, catalisada com a eleição de Lula em 2002. Falamos em nova PEB seguindo pesquisadores brasileiros que concordam com a ocorrência de uma inflexão na política externa do Estado brasileiro na transição dos governos Fernando Henrique para os governos Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; PECEQUILO, 2008; SOUZA NETO, 2011; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; FARIA, 2009; MIYAMOTO, 2011; BOITO JR.; BERRINGER, 2013).⁸ A política externa do Estado brasileiro representou a retomada das iniciativas terceiro-mundistas sob nova roupagem. Isto é, pautou-se nas relações com os Estados dependentes (relações sul-sul) por meio da criação de coalizões, de empenho do processo de integração da América do Sul e de postura crítica às regras desiguais nas organizações internacionais (luta por reformas nestas organizações e por uma nova geografia comercial). E, à diferença da política externa do governo anterior, que era acessória da estabilidade macroeconômica e procurava garantir a credibilidade internacional, a política externa de Lula esteve fundamentada em três bases, a saber: manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

7. Galvão e Boito Jr. (2012) apresentam a complexidade de tais mudanças advindas das lutas de classes e frações de classes no Brasil.

8. Sobre o bloco no poder e a política externa no governo FHC, ver Berringer, 2014.

Na nossa visão, a PEB, gestada e orientada pelos interesses da grande burguesia interna, contribuiu para que o Estado brasileiro tivesse maior projeção internacional e aumentasse a margem de manobra em relação aos Estados imperialistas. Com a criação de coalizões de Estados dependentes e o empenho na integração regional, o Estado brasileiro buscou acesso a mercados para a exportação de mercadorias, serviços e capital da fração ascendente do bloco no poder.

Segundo Berringer (2014), as prioridades da política externa brasileira no governo Lula foram as relações com os Estados periféricos, como os países da América Latina, África e Ásia, sem romper com os Estados imperialistas e organizações internacionais. Algumas considerações: 1) a PEB do governo Lula teve como prioridade máxima a integração regional sul-americana e a aproximação dos governos da região que se posicionavam contra o neoliberalismo,⁹ fortalecendo o Mercosul, criando a Unasul e a Celac; 2) o Estado brasileiro participou da criação de coalizões multilaterais como o fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e o G-20,¹⁰ durante a Reunião da Rodada Doha de Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, com o intuito de fortalecer a luta dos Estados dependentes contra as práticas ilegais e desiguais no comércio internacional, em face dos Estados imperialistas; 3) em relação aos Estados africanos, notamos dois aspectos da PEB: por um lado, a cooperação sul-sul (a aproximação e as políticas de solidariedade e de combate à pobreza extrema), e por outro, a expansão das exportações e o aumento da instalação de empresas brasileiras transnacionais; 4) em relação à Ásia, o destaque é a China, que se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando a posição ocupada durante oitenta anos pelos Estados Unidos. O governo Lula lançou a “Agenda China”, instrumento para promover negócios entre os dois países, principalmente no que diz respeito ao aumento do conteúdo tecnológico das exportações brasileiras.¹¹

9. O próprio BNDES aponta para esta política: “A integração sul-americana constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro. A iniciativa é voltada para o incremento dos fluxos econômicos entre o Brasil e os países vizinhos e para a ampliação da presença da América do Sul, como bloco, nas negociações que estão em curso no âmbito da Alca e da OMC. O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento” (BNDES, 2003).

10. São Estados-membros do G20: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Tcheca, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

11. Sobre detalhes da PEB no governo Lula, ver Berringer, 2014.

Nessa perspectiva, as ações do Estado brasileiro no cenário internacional demonstram a busca por maior autonomia como objetivo estratégico e coerência com os interesses da grande burguesia interna. Para que o Estado fortalecesse essa fração burguesa, foi preciso alcançar uma maior margem de manobra. Dessa forma, o Estado brasileiro usou sua maior autonomia e tratou de construir uma imagem que refletisse e expandisse a capacidade econômica da grande burguesia interna (essa busca por autonomia não interessa ao capital imperialista). A mesma confluência de interesses formadores da frente neodesenvolvimentista esteve no processo de formulação e execução da PEB no interior do Estado brasileiro.

Entretanto, não foram todas as ações da PEB que estiveram intimamente ligadas aos interesses econômicos da grande burguesia interna; por exemplo: a condução da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), o acolhimento do presidente deposto de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras e a questão nuclear com o Irã estão inseridas em uma estratégia complexa que transcende o interesse imediato da grande burguesia interna. A importância de tais ações se deu na construção de uma margem de manobra do Estado brasileiro em relação ao imperialismo. Tais atritos, mesmo que pontuais, demonstraram uma maior autonomia do Estado diante do imperialismo. Assim, a grande burguesia interna pôde ganhar mais espaço tanto no mercado interno quanto no mercado mundial, especialmente nos mercados dos Estados dependentes.

Essa postura mais conflituosa do Estado brasileiro não alterou sua posição na estrutura de poder internacional; continuou a ser um Estado periférico e dependente na divisão internacional do trabalho. A burguesia interna não pretende romper os laços de dependência com o capital externo nem se alça a um enfretamento maior com o imperialismo. Entretanto, houve uma alteração de grau, ou seja, aumento de margem de manobra nas relações exteriores do Estado brasileiro. A manutenção das relações e a existência de conflitos pontuais com os Estados imperialistas, concomitantemente, corroboram o fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder. Essa fração, mesmo sendo dependente do capital estrangeiro, apresenta contradições em relação a este. Entre outros motivos, porque ela se interessa por um desenvolvimento econômico da formação social, em que tem base de acumulação, que não privilegia o capital estrangeiro e se interessa pela intervenção estatal que lhe assegura alguns domínios e que a tornaria também mais competitiva diante de capital estran-

geiro. A burguesia interna se preocupa com a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno por meio de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais alternativas. Procura, igualmente, ajuda do Estado, que lhe permite a internacionalização.

As ações da PEB não fizeram do Estado um subordinado ao imperialismo. Mas não podemos afirmar que a política externa do governo Lula seja anti-imperialista ou independente, uma vez que, para assumir uma posição anti-imperialista, é necessária a atuação de forças políticas anti-imperialistas no interior da formação social nacional: uma burguesia nacional aliada às classes populares, em um processo revolucionário ou de libertação nacional. Estas não são as características do bloco no poder e da plataforma neodesenvolvimentista do governo Lula.

Dado que a ascensão política da burguesia interna e o apoio das organizações populares que integram a frente neodesenvolvimentista orientaram a política externa sul-sul, foi exigido do Estado brasileiro maior autonomia no cenário internacional, com a finalidade de garantir proteção ao mercado interno, o aumento das exportações de mercadorias, serviços e capital das empresas brasileiras.

O arquivamento da Alca, a interrupção das negociações do Mercosul com a União Europeia e a posição do Estado brasileiro na OMC foram ações da política externa do governo Lula que não aceitaram a abertura comercial unilateral e enfrentaram os Estados imperialistas. Entre outras, tais medidas protegeram o mercado interno e foram apoiadas pela grande burguesia interna brasileira.

Os dados sobre exportações brasileiras comprovam que houve crescimento das exportações de produtos básicos e industrializados para os países dependentes. Entre 2003 e 2010, as exportações de produtos básicos e industrializados para os Estados periféricos saltaram, respectivamente, de US\$ 7,9 bilhões para US\$ 52,2 bilhões e de US\$ 21,8 bilhões para US\$ 63,3 bilhões. No total, o aumento equivale a 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os Estados centrais foi de 22%. O investimento externo direto brasileiro igualmente aumentou nos Estados periféricos. A distribuição geográfica de empresas brasileiras que abriram filiais ou se instalaram no exterior por meio de fusões e aquisições mostra que, em 2010, mais de 48% atuavam na América do Sul, América Central e África (BERRINGER, 2014).

Assim sendo, concordamos com Boito Jr. e Berringer (2013), segundo os quais:

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (BOITO JR; BERRINGER, 2013, p. 35).

Ressaltamos que o aumento de exportações de capital e mercadorias brasileiros, sobretudo para a América do Sul, não significa alteração da posição do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho, muito menos faz de sua política externa imperialista ou subimperialista.¹² As exportações de capital para a América do Sul¹³ estiveram vinculadas a políticas locais desenvolvimentistas que dependem de investimento externo. Os governos sul-americanos, em muitos casos, não dispunham de recursos para a construção de infraestrutura e dinamização da indústria e demandaram a atuação de empresas brasileiras (algumas operações destas foram financiadas pelo BNDES, como veremos a seguir). Ou seja, parte das operações de empresas brasileiras no exterior não foi iniciativa do Estado brasileiro. Da mesma forma, o aumento no comércio brasileiro para a América do Sul indica que a região passou por um ciclo de desenvolvimento econômico. Dados da UNCTAD (2015) mostram que a participação brasileira, como investidor, no investimento externo direto mundial era de 0,4% em 2002, chegou a 1,9% em 2006, caiu para 1%, em 2008, e em 2010 atingiu 0,8%. No comércio mundial, a participação brasileira teve uma ascensão contínua de 0,7%, em 2002, para 1,2% em 2010. Essa expansão econômica brasileira, de baixa intensida-

12. Sobre o debate acerca do imperialismo e subimperialismo brasileiros, ver Bugiato e Berringer, 2012, e dossiê na revista *Crítica Marxista*, n. 36, 2013.

13. Segundo a Cepal (2011), muitos países da América Latina têm investimento externo na região, destacando-se Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela e México.

de quando vista na economia mundial como um todo, não foi acompanhada do uso de força militar para garantir as operações das empresas nacionais. Segundo Fiori (2011), os gastos militares dos Estados sul-americanos têm aumentado, ainda sem a capacidade de expandir seu poder militar muito além de suas fronteiras, mas na perspectiva de impedir eventuais intervenções estrangeiras.

O BNDES e a política externa do governo Lula

As alterações no estatuto do BNDES ainda no governo FHC permitiram tanto sua própria atuação quanto o financiamento às atividades de empresas brasileiras no exterior. Em 2002, o estatuto do BNDES foi alterado pelo decreto nº 4.418, subordinando-o então ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o que deu à instituição mais autonomia e agilidade para operar no exterior. Em 2007, o governo Lula alterou novamente o estatuto, pelo decreto nº 6.322, estendendo suas possibilidades de financiamentos a empresas brasileiras que atuavam no exterior, pois até então os financiamentos estavam restritos às exportações. Em 2008, mais uma vez o estatuto foi alterado pelo decreto nº 6.526, mediante o qual o BNDES ficou autorizado a instalar subsidiárias no exterior (VALDEZ, 2011). Assim, conforme versam os incisos II, III e IV do artigo 9º do capítulo III – das operações – do estatuto, o BNDES pode:

- [...] 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;
- III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...]
- VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina (BNDES, 2002).¹⁴

14. Apuramos que, até 2011, o BNDES não definia o que são empresas brasileiras e estrangeiras, não distinguindo os financiamentos para ambas. Pelo decreto nº 7.635, de 2011, foi incluso o inciso VIII no artigo 9º, segundo o qual o BNDES pode “utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante

O governo Lula levou a cabo as operações permitidas pelo estatuto. Segundo Alem e Cavalcanti (2005), o BNDES organizou um grupo de trabalho para levantar dados sobre a atuação de empresas brasileiras no exterior e tal levantamento demonstrou que as empresas que já atuavam no exterior viam no BNDES a possibilidade de financiamento de suas operações internacionais. No mesmo ano, no I Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/Cooperação Andina de Fomento (CAF),¹⁵ promovido pelo BNDES em sua sede no Rio de Janeiro, o presidente do banco Carlos Lessa anunciou a criação do Departamento de Integração da América do Sul dentro da Área de Comércio Exterior do banco. Em 2008, também o banco criou a Área Internacional para cuidar de suas ações no exterior. Carlos Lessa afirmou que:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República tem, nas visitas e reuniões mantidas com os dirigentes máximos do continente, por diversos momentos, anunciado a criação de linhas especiais que articulem melhor as relações do BNDES com os países irmãos. Nós estamos buscando operacionalizar essas linhas e esperamos construir, prontamente, linhas equivalentes com todos os países do continente (LESSA, 2004, p. 68).

Ao longo do governo Lula, o BNDES assinou acordos de cooperação com outros bancos: com o Exim Bank, dos Estados Unidos, para promover investimentos e projetos de interesse de empresas de ambos os países e realizar encontros para identificar oportunidades de negócios; com o Japan Institute for Overseas Investment, com a finalidade de ampliar a cooperação em áreas de tecnologia da informação, indústria automobilística e recursos naturais; e com a Corporación de Fomento de la Producción do Chile, com o propósito de implementar política de apoio à inovação, fortalecimento de pequenas e médias empresas e o aumento de investimentos brasileiros no Chile. Em 2010, o BNDES também criou uma agência de crédito para exportação co-

seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas" (BNDES, 2002c.).

15. A CAF é um banco de desenvolvimento criado em 1970 e composto por 19 Estados e 14 bancos privados, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico por meio de operações de crédito, recursos não reembolsáveis e estruturação técnica e financeira de projetos de setores públicos e privados da América Latina. Caracas é sua sede e seus escritórios estão em: Buenos Aires, La Paz, Brasília, Bogotá, Quito, Madri, Cidade do México, Cidade do Panamá, Assunção, Lima, Montevidéu e Porto Espanha. Integram a CAF os Estados de Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

mo subsidiária integral do banco (Exim Brasil), com o intuito de centralizar e ampliar o apoio governamental ao setor exportador. Concomitantemente, o banco se tornou administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), responsável por garantir as operações do Exim Brasil (GARCIA, 2012).

Em 2009, o BNDES abriu seu primeiro escritório no exterior na cidade de Montevideu, Uruguai, corroborando o artigo IV do estatuto. A representação, chamada de BNDES America Latina y el Caribe, foi instalada na cidade-sede do Mercosul e da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), considerada um centro de referência em negócios na América do Sul, o que demonstra o engajamento do banco na política de integração sul-americana. Esta representação funciona como base de operação de financiamento ao comércio exterior, à internacionalização de empresas brasileiras, à integração produtiva e a projetos de infraestrutura na região, bem como apoio a empresas estrangeiras interessadas em investir no Brasil. Ainda em 2009, o banco inaugurou o BNDES Limited, sua subsidiária em Londres, Inglaterra, um dos grandes centros financeiros mundiais, que opera tanto com o mercado asiático quanto com o americano, em razão do fuso horário. O objetivo da subsidiária é aumentar a visibilidade do banco diante da comunidade financeira internacional e apoiar as empresas brasileiras no processo de internacionalização e na busca de negócios no exterior, além de atuar como ponte para investimentos internacionais no Brasil.¹⁶

Em vínculo com a política externa do governo Lula,¹⁷ o BNDES viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna em três frentes: exportação de mercadorias, exportação de serviços e exportação de capital.¹⁸ Dessa forma, entendemos a internacionalização de empresas em sentido amplo, que abrange a exportação de

16. Devido ao crescimento econômico do continente e ao aumento do comércio com o Brasil, em 2013 o BNDES abriu uma representação em Johannesburg, chamada BNDES África, com o objetivo de executar associações e investimentos no continente africano.

17. De acordo com o Relatório Anual de 2006: "Em prosseguimento às atividades iniciadas em 2003, quando o BNDES incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, sobretudo em decorrência da prioridade concedida à região na política externa brasileira, a atuação do BNDES vem se consolidando em duas vertentes: ações institucionais e apoio financeiro às exportações" (BNDES, 2006a, p. 102).

18. Entendemos que exportação de capital é um investimento externo direto "quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto em uma empresa. Esse critério, embora arbitrário, foi adotado porque se estima que tal participação seja um investimento em longo prazo, permitindo a seu proprietário exercer influência sobre as decisões de gestão da empresa. Já um investimento estrangeiro inferior a 10% será contabilizado com investimento em carteira" (CHESNAIS, 1996, p. 33).

mercadorias e serviços, a criação de subsidiárias ou filiais de empresas nacionais em território estrangeiro e a aquisição no exterior de empresas ou seu capital votante. Vejamos, assim, as três frentes de atuação do BNDES nesta projeção internacional.

As linhas de financiamento do BNDES para exportação de mercadorias e serviços são duas: BNDES Exim Pré-embarque e BNDES Exim Pós-embarque. Na linha Pré-embarque, a empresa obtém recursos para executar o processo produtivo da mercadoria ou serviço a ser exportado. Na linha Pós-embarque, o importador pode ser financiado e o exportador recebe os recursos antecipadamente. A reativação do CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos) pelo BNDES permitiu a expansão dessas operações, pois o Convênio funciona como mitigador do risco político e comercial, uma vez que o banco central do país devedor se compromete com o pagamento da dívida na compensação multilateral entre os bancos centrais dos países signatários.¹⁹ O BNDES, igualmente, participou de forma indireta (fora de tais linhas de exportação), financiando projetos industriais que contribuíram para a substituição das importações ou para o aumento das exportações (BNDES, 2005a).

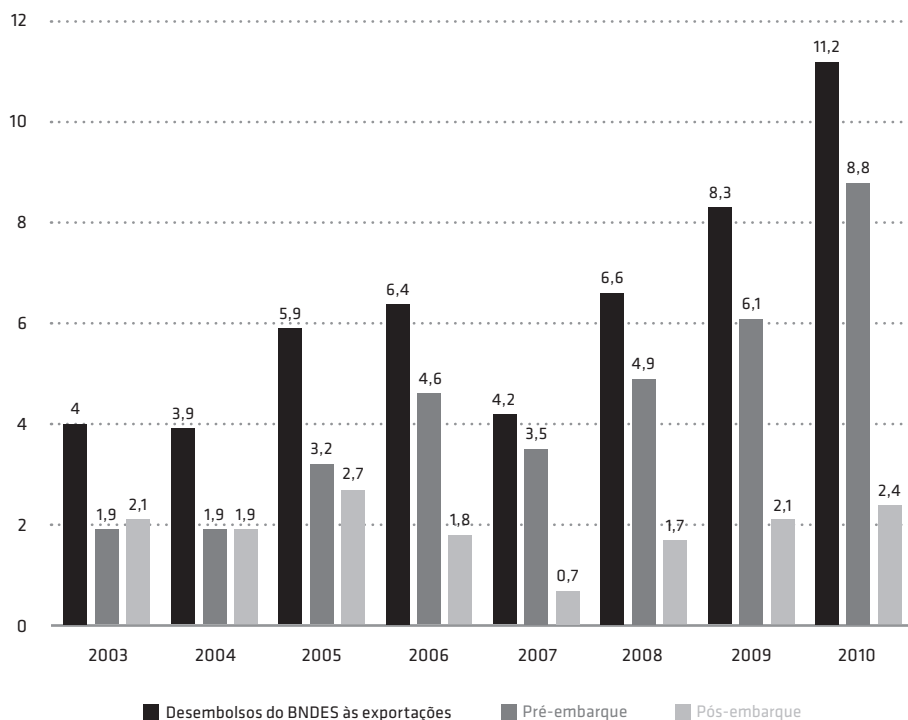
Conforme o gráfico 1, os financiamentos do BNDES para a exportação de mercadorias e serviços cresceram no governo Lula.

Os desembolsos no BNDES para a exportação aumentaram em 180% no governo Lula, com um único período de queda em 2007, atingindo o valor de US\$ 11,2 bilhões em 2010. As empresas beneficiadas pelos financiamentos do banco foram as dos ramos de alimentos, têxteis, calçados, móveis, tratores, veículos ferroviários, ônibus, caminhões, aeronaves, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicações, equipamentos para geração de energia, equipamentos agrícolas, plataformas de petróleo, químico, eletrônico, *software* e comércio e serviço. O destaque dessas operações são os financiamentos para a indústria de bens de capital, em que os ramos de máquina e equipamentos, veículos de transporte e carga e equipamentos de transporte foram os maiores beneficiados pelos financiamentos do BNDES. Nos serviços, o ramo da construção civil foi o grande beneficiado no governo Lula.

Na linha Pós-embarque, os destinos das exportações de mercadorias entre 2003 e 2010, em número de operações contratadas, foram: Argentina (179), Estados Unidos

19. O Convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana.

Gráfico 1 | Financiamentos do BNDES às exportações (US\$ bi)



Fonte: Relatórios Anuais do BNDES, 2003-2010 e BNDES Transparente, 2015. Elaboração própria.

(104) – cujas importações foram feitas majoritariamente da Embraer –, Peru (39), Cuba (25), México (24), Chile (18), Equador (9), República Dominicana (9), Venezuela (7), Paraguai (4), Angola (3), Bolívia (3), Jamaica (3), Paraguai (2), Espanha (2) e Uruguai (2) (BNDES Transparente, 2015).²⁰

Como vimos anteriormente, a prioridade da política externa do governo Lula foi a integração sul-americana e o BNDES foi participante ativo da integração em infra-

20. As informações sobre operações da linha Pré-embarque são disponibilizadas pelo BNDES apenas mediante consulta com a utilização do CPF ou CNPJ do beneficiado. Nas operações Pós-embarque, são divulgados o exportador, o mutuário, o país de contratação e a data da operação, mas não os valores dos financiamentos. O banco alega sigilo bancário para a não divulgação de informações sobre os financiamentos. Algumas informações começaram a ser divulgadas na página do BNDES na internet a partir de 2008.

estrutura. O banco mobilizou esforços para promover o crescimento e o desenvolvimento da região, cujo foco central foram os projetos necessários à integração física dos países sul-americanos (BNDES, 2004a). Assim como em outros países em que o Estado é responsável por financiar serviços vultosos de exportação de serviços de construção civil, no Brasil coube ao banco tal operação. Poucas empresas brasileiras ou instaladas no Brasil foram beneficiadas pelos financiamentos da instituição para executar obras principalmente na América do Sul, processo reforçado pelo artigo 9º do estatuto, que condiciona a liberação de financiamento no exterior à importação de mercadorias e contratação de serviços brasileiros. As empresas brasileiras do ramo da construção civil, como Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, são grupos multifuncionais, isto é, atuam em uma série de outros ramos da economia, que não o de origem, por meio de controle acionário. Couto (2008) destaca que essa alta concentração de capital permite que tais grupos pautem políticas públicas e tenham suas demandas atendidas com agilidade. Valdez (2011), inclusive, relata a presença de representantes destas empresas em reuniões das instituições da burocracia do Estado brasileiro, como em mensagem da Divisão Econômica da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo a qual:

O Chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho à reunião coordenada pelo Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério de Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infraestrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos Representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro meu com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento (NOTA *apud* VALDEZ, 2011).²¹

A tabela 1 apresenta as obras financiadas pelo BNDES durante o governo Lula e as empresas beneficiadas com os financiamentos que prestaram os serviços (linha

21. Outras notas do mesmo caráter do MRE são apresentadas no anexo I de Valdez, 2011.

Tabela 1 | Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia (2003-2010)

País	Obras	Empresas beneficiadas
Angola	Obras de saneamento básico em Luanda	Norberto Odebrecht S/A
	Construção de sistema de transmissão de energia elétrica no interior do país	
	Construção de aeroporto internacional em Catumbela	
	Construção de autoestrada em Luanda	
	Prestação de serviços para programa de desenvolvimento integrado de infraestruturas	
Argentina	Construção do gasoduto Cruce Magallanes	Confab Industrial S/A
	Expansão dos gasodutos TGN e TGS	Confab Industrial S/A e Norberto Odebrecht S/A
	Construção da planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de las Palmas	Norberto Odebrecht S/A
	Ampliação do gasoduto San Martin	Norberto Odebrecht S/A
Chile	Ampliação do metrô de Santiago	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
Cuba	Obras de ampliação e modernização do porto de Mariela e sua infraestrutura de acesso	Companhia de Obras e Infraestrutura
	Construção de uma planta para produção de soluções parentais e para hemodiálise	TPRO Engenharia S/A e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda
Equador	Construção da usina hidrelétrica de San Francisco	Furnas Centrais Elétricas S/A e Norberto Odebrecht S/A
Peru	Construção do gasoduto Camisea	Confab Industrial S/A
	Projeto Bayovar - abastecimento de água	Andrade Gutierrez S/A
Rep. Dominicana	Construção do Aqueduto Noroeste	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina Hidrelétrica Las Placetas	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Pinalito	Norberto Odebrecht S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Palomino I	Norberto Odebrecht S/A
	Construção de viadutos em Santo Domingo	Norberto Odebrecht S/A
Uruguai	Construção da linha de transmissão de energia Puente de Tigre	Schahin Engenharia S/A
	Reforma da rede de gás de Montevidéu	OAS Ltda
Venezuela	Construção da linha 3 e 4 do metrô de Caracas	Norberto Odebrecht S/A
	Implantação da casa de máquinas da central hidroelétrica La Vueltoza	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
	Construção da usina siderúrgica nacional no estado de Bolivar	Andrade Gutierrez S/A.
	Construção da linha 2 do metrô de Los Teques	Norberto Odebrecht S/A

Fonte: BNDES Transparente, 2015. Elaboração própria.

Pós-embarque). Os destinos dos serviços de construção civil corroboram a política externa sul-sul do governo Lula. Apresentamos as operações com os maiores financiamentos por país, contudo em Angola foram realizadas 47 obras, na República Dominicana, 13, na Argentina, sete, na Venezuela, quatro, em Cuba, três, no Peru, duas, no Equador, duas, no Uruguai, duas e no Chile, uma. Em alguns casos a obra foi executada em duas fases, o que conta como duas operações, como no caso do Equador. As empresas brasileiras foram as principais beneficiadas pelo BNDES, o que não excluiu empresas estrangeiras instaladas no país.

Sobre a exportação de capital, a principal linha do banco para o que a instituição considera internacionalização de empresas é o BNDES Finem, a qual financia valores superiores a R\$ 10 milhões (após o governo Lula este valor subiu para R\$ 20 milhões) para projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos. A linha varia de acordo com a necessidade da empresa: 1) apoio à internacionalização de empresas (formação de capital de giro ou investimento de empresas de capital nacional em mercados internacionais); e 2) aquisição de bens de capital, desde que associada a planos de investimentos aprovados pelo BNDES. Em 2003, a linha respondia por 27,5% dos desembolsos de todas as linhas de financiamento do BNDES e em 2004 chegou a 32,9%, tornando-se a linha com maior participação percentual nos desembolsos do banco. Continuou em ascensão até atingir a porcentagem de 55% em 2009, e em 2010 caiu para 26,9% (BNDES Transparente, 2015).

Em 2006, o então presidente do BNDES, Demian Fiocca, apresentou na sede do BNDES o seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”, em que defendeu e expôs os benefícios da exportação de mercadorias, serviços e capital para empresas brasileiras que se tornam grandes grupos nacionais e suas conseqüências para a economia do país (BNDES, 2006c). Luciano Coutinho, em entrevista à imprensa sobre o escritório em Londres, declarou que:

É o primeiro passo na internacionalização do banco, embora o BNDES já tenha um escritório em Montevideú, para apoiar o Mercosul. O Brasil vive hoje um processo de projeção internacional, as empresas estão crescendo, muitas em processo de aquisição de outras empresas no Exterior. Situados aqui teremos condições de observar o mercado e auxiliar o acesso ao mercado de crédito e de capitais. Coisa que o BNDES já faz, mas não a partir do coração do sistema financeiro, que é a City de Londres. A prioridade do BNDES é apoiar

o desenvolvimento brasileiro e, inclusive como o presidente Lula também lembrou, ajudar a atrair mais investimentos para o Brasil. E ainda dar apoio a empresas brasileiras competentes e competitivas que queiram uma atuação internacional (COUTINHO, 2009, s/p.).

E um dos diretores do BNDES na gestão de Coutinho complementa: “não há nenhum caso de algum país que queira ocupar um espaço no concerto internacional que não tenha empresas poderosas” (FERRAZ *apud* GARCIA, 2012).

O apoio do BNDES ao expansionismo da grande burguesia interna brasileira evidencia a convergência da política econômica com política externa no governo Lula, em torno do programa neodesenvolvimentista. Dado que a política econômica favoreceu grandes empresas nacionais, a política externa sul-sul priorizou os mercados em que tais grupos puderam se inserir de modo a auferir ganhos e vantagens. A atuação internacional de empresas nacionais na América Latina e África, principalmente, revela, por trás da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial, um mercado lucrativo em formações sociais em que o desenvolvimento do capitalismo é mais débil e as empresas brasileiras podem explorar tal debilidade com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto.²²

A tabela 2 apresenta as maiores empresas transnacionais brasileiras no ano de 2010, baseada na metodologia da Fundação Dom Cabral,²³ e suas relações com o Sistema BNDES (BNDES e BNDESPar).

A principal região de atuação das empresas brasileiras é a América do Sul. Das trinta empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral, vinte tiveram operações com o BNDES. O banco não condiciona seus financiamentos ao país onde as operações são realizadas, mas todas estas empresas apoiadas pelo banco têm ou tiveram, no governo Lula, investimento na América do Sul, exceto a Embraer: a JBS atua na América do Norte, América Central, Europa, Oriente Médio, Sudeste Asiático, Oceania, Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile e Venezuela; a Gerdau, na América do Norte,

22. Contudo, a China preocupa frações da burguesia brasileira e latino-americana, uma vez que a região se consolidou como mercado para produtos e investimentos chineses.

23. O índice para classificá-las como empresas transnacionais é calculado pela participação de empregos, ativos e receitas das empresas no exterior em relação aos números totais da empresa (metodologia definida pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD).

Tabela 2 | Maiores empresas transnacionais brasileiras em 2010

Posição	Empresa	Ramo	Operações com sistema BNDES
1	JBS-Friboi	Alimentos	x
2	Gerdau	Siderurgia e metalurgia	x
3	Ibope	Pesquisa de mercado	
4	Metalfrio	Máquinas e materiais elétricos	
5	Odebrecht	Obras de infraestrutura	x
6	Marfrig	Alimentos	x
7	Vale	Extração mineral	x
8	Sabó	Autopeças	
9	Tigre	Material de construção	
10	Susano	Papel e celulose	x
11	Artecola	Químico	
12	Lupatech	Máquinas e materiais elétricos	x
13	Camargo Córrea	Obras de infraestrutura	x
14	CI&T	Tecnologia da informação	
15	Marcopolo	Veículos automotores e carroceria	x
16	WEG	Máquinas e materiais elétricos	x
17	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da informação	
18	Votorantim	Produtos de minerais	x
19	ALL	Transporte terrestre	x
20	TAM	Transporte aéreo	
21	Embraer	Equipamentos de transporte	x
22	Natura	Cosméticos e higiene pessoal	x
23	Petrobras	Petróleo e gás natural	x
24	Bernatech	Máquinas e materiais elétricos	x
25	Alusa	Energia elétrica	x
26	Spoletto	Alimentos	
27	Andrade Gutierrez	Obras e infraestrutura	x
28	Itaú S/A	Informação e comunicação	x
29	Totvs	Tecnologia da informação	x
30	DHB	Máquinas e materiais elétricos	

Fontes: FDC, 2010; VALDEZ, 2011; e Relatórios do BNDES 2003-2010. Elaboração própria.

América Central, Europa, África, Índia, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Uruguai; a Odebrecht, na América do Norte, América Central, Europa, África, Emirados Árabes Unidos, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Argentina; a Marfrig, na China, Estados Unidos, Inglaterra, Emirados Árabes Unidos, Peru, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile; a Vale, em todos os continentes e no Peru, Paraguai, Argentina e Chile; a Suzano, em todos os continentes, na Colômbia e na Argentina; a Lupatech nos Estados Unidos, México, Argentina e Colômbia; a Camargo Corrêa na América do Norte, América Central, Europa, África, Venezuela, Equador, Peru, Paraguai e Argentina; a Marcopolo, em todos os continentes menos na Europa e na Venezuela, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai; a WEG, em todos os continentes e na Venezuela, Colômbia, Peru, Argentina e Chile; a Votorantim, em todos os continentes e na Colômbia, Peru, Bolívia e Argentina; a ALL, apenas na Argentina; a Embraer, na Europa, Estados Unidos, China e Singapura; a Natura, na Argentina, Colômbia, México, Chile e Peru; a Alusa (agora Alumini Engenharia), no Chile, Argentina e Costa Rica; a Bematech, nos Estados Unidos, México, Portugal, Taiwan, China, Chile e Argentina; a Andrade Gutierrez, em todos os continentes menos na Oceania e na Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai e Argentina; a TOTVS, nas Américas do Norte e Central, Portugal e Espanha, África e Colômbia, Equador, Peru, Paraguai, Chile, Argentina e Uruguai; o Itaú S/A, na América do Norte, Europa, Ásia e na Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Colômbia. A maioria dos investimentos foi destinada para a construção de novas plantas, aquisições, ampliação de capacidade industrial, expansão de atividades e instalação de filiais. É importante mencionar que o BNDESPar tinha participações acionárias em muitas das empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral. Não possuímos os dados das operações do BNDES com cada empresa brasileira por razões de sigilo bancário,²⁴ entretanto, constatamos um crescimento nos desembolsos da linha BNDES Finem em consonância com a exportação de capital de empresas brasileiras durante o governo Lula.

24. A lei complementar nº 105, de 2001, protege o sigilo do tomador de empréstimos ao proibir que bancos públicos e privados divulguem detalhes de operações financeiras. No caso do BNDES, e de outros bancos mundo afora, o banco não divulga as operações com grandes empresas brasileiras que exporiam a estratégia de atuação da empresa (capacidade de pagamento, nível de endividamento, nível de exposição ao risco, probabilidade de êxito na concorrência, competitividade do bem a ser exportado etc.) no mercado mundial e beneficiariam suas concorrentes.

Nesse processo de internacionalização de empresas brasileiras (sentido amplo), o BNDES se tornou o grande investidor da expansão da economia brasileira, ou seja, é um equívoco afirmar que o banco investe no exterior, pois seus financiamentos são majoritariamente destinados à grande burguesia interna brasileira, alocada em uma série de ramos da economia nacional. Esta fração de classe, mediante viabilização do Estado brasileiro, alça-se ao exterior atendendo demandas por desenvolvimento econômico das formações sociais periféricas, executando projetos de integração regional preconizados pelos governos sul-americanos (e outros periféricos) e explorando mercados que lhe conferem retornos no mínimo satisfatórios. O BNDES, como financiador e propulsor das grandes empresas nacionais e instaladas no Brasil para o exterior, é um dos agentes de importância crucial para a política externa sul-sul. O ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, questionado pela imprensa brasileira sobre a aproximação com países africanos que não teriam um regime democrático, foi enfático ao dizer: “Negócios são negócios!” e “Quem resolve os problemas de um país é o povo de cada país” (AMORIM, 2010, p. 1).

O protagonismo do BNDES na economia e na política externa brasileiras é tamanho que o fez tornar-se a maior agência de fomento em atividade na América do Sul, conforme a tabela 3.

Em 2008, o BNDES superou índices de bancos multilaterais que tradicionalmente atuam na América do Sul, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundado em 1959) e o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução

Tabela 3 | Comparação entre BNDES e outros bancos que atuam na América do Sul, em 2008 (US\$ bi)

	BNDES	BID	BIRD	CAF
Ativos totais	116.823	71.209	220.815	14.272
Patrimônio líquido	12.217	19.899	40.737	4.554
Lucro líquido	2.586	-22	1.419	311
Desembolsos	39.452	7.149	10.49	5.844
Carteira de créditos	94.373	51.173	99.05	10.184
Capitalização	10.50%	27.90%	18.40%	31.90%

Fonte: FARIA, 2010 e BNDES, 2014. Elaboração própria.

e Desenvolvimento, fundado em 1945 e que, com a Associação Internacional de Desenvolvimento, forma o Banco Mundial). Destacam-se os indicadores de desembolsos que superam o BIRD, instituição de atuação mundial, e de lucro líquido, que superam todos os outros juntos. E os dados apresentados pelo BNDES (2014) mostram a continuação destes indicadores.

Considerações finais

Pelo exposto, a política externa do Estado brasileiro atende as demandas da grande burguesia interna. O governo Lula, sustentado pela frente neodesenvolvimentista – em torno da plataforma homônima – projeta os interesses desta fração de classe para o exterior, bem como os atende prioritariamente no âmbito da política doméstica (imbricação de política doméstica com política externa). No cenário internacional do governo Lula – ausência de polaridades rígidas, política externa dos Estados Unidos voltada para a Eurásia, “efeito China” e eleições de governos de centro-esquerda na América do Sul –, foi possível adquirir uma margem de manobra mediante a política externa sul-sul, que viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna. O BNDES foi protagonista nesta expansão, atuando como propulsor dos negócios dessa fração nas frentes de exportação de mercadorias, serviços e capital, tornando-se um centro de poder. Financiador da frente neodesenvolvimentista, sua pujança econômica o transformou em um ator relevante da política externa brasileira, a qual projetou os interesses do bloco no poder brasileiro nas relações internacionais, especialmente os da grande burguesia interna.

Referências

- AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior do Brasil). *Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro, 15/01/2012. Disponível em: <www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf>. Acesso em: dez. 2014.
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, dez. 2005, p. 43-76.
- ALLISON, G. T. Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba. In: BRAILLARD, P. (Org.). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- AMORIM, C. “Negócios são negócios”, diz Amorim antes de encontro com líder golpista. *O Estado de S. Paulo*. 05/07/2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,negocios-sao-negocios-diz-amorim-antes-de-encontro-com-lider-golpista,576524>>. Acesso em: ago. 2015.
- BERRINGER, T. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, Campinas, 2014.
- BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Rev. Sociologia e Política*, vol. 21, n. 47, Curitiba, 2013.
- BUGIATO, C. A cadeia imperialista das relações interestatais: a teoria do imperialismo de Nicos Poulantzas. *Quaestio Iuris*, vol. 7, n. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 2014a.
- _____. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, n. 14, jan.-jun 2014b. Rio de Janeiro, p. 83-103.
- _____. *Declínio do Estado-Nação*. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, Campinas, 2011.
- _____; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, imperialismo e subimperialismo brasileiro. *Em Debate*, n. 7. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28>>. Acesso em: ago. 2015.
- _____; HERNANDEZ, M. de C. Marxismo, Poulantzas e suas contribuições para o campo de Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*. vol. 2, n. 2. Universidade Estadual da Paraíba, 2011.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: 2011. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/S1200384_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: set. 2015.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xama, 1996.
- COUTINHO, L. Os eleitos do BNDES. *IstoÉ*. Edição 631, 11/11/2009. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro-temp/edicoes/631/sumario.htm>>. Acesso em: abr. 2015.
- COUTO, A. B. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. In: VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos*. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

- FARIA, A. BNDES: um primeiro rascunho para entender suas políticas e as críticas recentes. ECOA. 23/09/2010. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/a/Noticia/BNDES+++Um+primeiro+rascunho+para+entender+suas+politicas+e+as+criticas+recentes/16202>>. Acesso em: jun. 2015.
- FARIA, L. A. E. A nova política exterior do Brasil. *Nueva Sociedad*. Especial em português. Dez. 2009.
- FDC (Fundação Dom Cabral). Ranking das transnacionais brasileiras 2011. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18171>>. Acesso em: ago. 2015.
- FIGUEIRA, A. C. R. *Processo decisório em política externa no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2009.
- FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J. L.; SERRANO, F.; MEDEIROS, C. (Orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- GALVÃO, A. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO JR., A.; GALVÃO, A. (Orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012.
- GARCIA, A. E. S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (Vol. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política).
- HERMANN, C. Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, vol. 34, n. 1, mar. 1990.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. de S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Análise de Conjuntura. *Observatório Político Sul-Americano*, n. 12, dez. 2010.
- LESSA, C. I Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF. *Senatus*, vol. 3, n. 1. Brasília, abr. 2004, p. 65-70. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70274>>. Acesso em: set. 2015.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000.
- MIYAMOTO, S. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. *Revista Ideias*, vol. 2, n. 3, Campinas, 2011.
- OLIVEIRA, A. J. S. N. de. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. *Working Papers Caeni*, n. 3, São Paulo, 2003.
- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, 2008.
- PINHEIRO, L. *Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC, 2003.
- _____; SOLOMON, M. Análise de política externa e política externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol. 56, n. 1, Brasília, 2013.
- POULANTZAS, N. *A crise das ditaduras*: Portugal, Grécia, Espanha. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- _____. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, n. 36, jun. 2010.

- SOUZA NETO, D. M. de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M. (Org.) *“Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *UNCTADstat* Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em: ago. 2015.
- VALDEZ, R. C. C. *A internacionalização do BNDES no governo Lula*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011.
- VALOR ECONÔMICO. Especial Valor BNDESPar. 14/03/2013. Disponível em: <<https://mansueto.files.wordpress.com/2013/03/especial-valor-bndespar.pdf>>. Acesso em: maio 2015.
- _____. Ranking das 1000 maiores. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores>>. Acesso em: out. 2015.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Documentos do BNDES

- BNDES. *BNDES Transparente*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/bndestransparente>>. Acesso em: out.2015.
- _____. *O desempenho do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2006*. Rio de Janeiro: BNDES, 2006a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/>. Acesso em: fev. 2015.
- _____. Apresentação no seminário ‘As Novas Multinacionais Brasileiras’. BNDES: Rio de Janeiro, 29/05/2006b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf>. Acesso em: out. 2015.
- _____. *Legislação básica do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- _____. *Relatório Anual do BNDES de 2004*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/>. Acesso em: fev. 2015.
- _____. *Relatório anual do BNDES de 2003 a 2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/>. Acesso em: fev. 2015.
- _____. Estatuto Social do BNDES. BNDES: Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html>. Acesso em: out. 2015.

Recebido em 22/4/2016
e aceito em 27/06/2017