

## A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA

*Autonomia e desenvolvimento no Estado logístico brasileiro*<sup>57</sup>

**Gabriela Tamiris Rosa Corrêa**<sup>58</sup>

**Henrique Jorgielewicz Rogovschi**<sup>59</sup>

**Resumo:** Desde a sua gênese, o BNDES busca promover o desenvolvimento nacional e, atualmente, devido ao seu maior rol de atuação, o banco tem auxiliado a política externa brasileira na busca por autonomia e desenvolvimento. Nesta pesquisa, buscamos analisar a instrumentalização do BNDES na política externa do governo Lula (2003-2010) em dois eixos: (i) na internacionalização das empresas brasileiras e (ii) no financiamento de projetos na América do Sul. Dentro do primeiro eixo analítico, mapeamos variáveis como os desembolsos do BNDES-EXIM e suas respectivas áreas de atuação, e a composição do BNDESpar. Já no segundo eixo, analisamos o protagonismo do banco na construção de infraestrutura regional sul-americana. A pesquisa consiste em um estudo descritivo, amparado pelo método de processamento qualitativo. A investigação se guiou por técnicas de pesquisa indiretas, sobretudo pelas revisões bibliográficas e documentais. Como resultados, encontramos que, no governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados, ao mesmo tempo em que houve a intensificação da participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos. O BNDES contribuiu, em partes, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para a concretização dos objetivos do modelo neodesenvolvimentista que vigorou no período.

**Palavras-chaves:** BNDES; Brasil; Estado Logístico; Novo Desenvolvimentismo; Política Externa.

## THE INSTRUMENTALIZATION OF BNDES IN THE LULA GOVERNMENT

*Autonomy and development in the Brazilian logistics State*

**Abstract:** Since its genesis, the BNDES has sought to promote national development and, currently, due to its greater role, the bank has helped Brazilian foreign policy in the search for autonomy and development. In this research, we seek to analyze the instrumentalization of BNDES in the foreign policy of the Lula government (2003-2010) in two axes: (i) in the internationalization of Brazilian companies and (ii) in the

---

<sup>57</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada e publicada nos anais do Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (II SEPERI), realizado em 2021. Os autores também agradecem aos comentários realizados pelo Prof. Dr. Adriano José Pereira.

<sup>58</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM). Bolsista CAPES - Demanda Social. Estudante vinculada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP/UFSM), ao Grupo Dinâmica Econômica, Instituições e Desenvolvimento (DEID/UFSM) e pesquisadora no Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP/UFSM). E-mail: [gabrielatamirisrc@gmail.com](mailto:gabrielatamirisrc@gmail.com).

<sup>59</sup> Mestrando no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM). Bolsista CAPES - Demanda Social. Pesquisador no Grupo Dinâmica Econômica, Instituições e Desenvolvimento (DEID/UFSM) e no no Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP/UFSM). E-mail: [henriquejrogovschi@gmail.com](mailto:henriquejrogovschi@gmail.com).

financing of projects in South America. Within the first analytical axis, we mapped variables such as BNDES-EXIM disbursements and their respective areas of activity, and the composition of BNDESpar. In the second axis, we analyze the role of the bank in the construction of regional infrastructure in South America. The research consists of a descriptive study, supported by the qualitative processing method. The investigation was guided by indirect research techniques, especially bibliographic and document reviews. As a result, we found that, in the Lula government, the mechanisms to support the internationalization of companies and the BNDES itself were institutionalized, at the same time that there was an intensification of the bank's participation in South American infrastructure projects. The BNDES contributed, in part, to a more autonomous Brazilian international insertion and to the achievement of the goals of the neo-developmental model that prevailed in the period.

**Keywords:** BNDES; Brazil; Logistic State; New Developmentalism; Foreign Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

A política externa do governo Lula deve ser compreendida através da ascensão da grande burguesia interna, isto é, dos grandes empresários brasileiros em diversos ramos, e do maior peso das classes populares na elaboração e *práxis* desta. O BNDES, por exemplo, foi um dos principais instrumentos de inserção internacional do Brasil e de seus empresários, principalmente através de mecanismos de internacionalização e financiamento para sua atuação na região sul-americana e em outros países do sul global (BUGIATO, 2017). Desde a sua gênese, o BNDES busca promover o desenvolvimento nacional e, atualmente, devido ao seu maior rol de atuação, o banco tem auxiliado a política externa brasileira na busca por autonomia e desenvolvimento.

Neste trabalho, então, buscamos analisar a instrumentalização do BNDES na política externa brasileira (PEB) do governo petista entre 2003 e 2010. Norteamos o estudo através do seguinte problema de pesquisa: *de que forma a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)?* Amparamos a investigação em dois eixos analíticos: (1) no apoio do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras, através do BNDES-EXIM e do BNDESPar; e (2) no financiamento de projetos pela instituição na América do Sul. Justificamos a escolha do recorte temporal pela institucionalização da atuação externa do BNDES, bem como pela ênfase dada por Lula à inserção internacional competitiva do país, através da reorientação da política externa, denominada paradigma logístico (CERVO, 2003a), e da reorientação doméstica para o novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter analítico-descritivo, em que realizamos uma análise bibliográfica e documental, sobretudo, das séries históricas disponibilizadas pelo portal do BNDES.

Como resultados da pesquisa, concluímos que, ao longo do governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados. Além disso, a participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos foi intensificada, contribuindo, parcialmente, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para o apoio aos objetivos do modelo novo desenvolvimentista que vigorou no período.

O trabalho se divide em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção descrevemos a política externa brasileira do governo Lula (2003-

2010) sob os vetores centrais de autonomia e desenvolvimento e do paradigma logístico de Amado Cervo (2008). Na segunda seção, analisamos brevemente a atuação histórica do BNDES e as mudanças realizadas na instituição no século XXI, em específico, o papel desempenhado pelo banco na internacionalização de empresas brasileiras e na atuação no financiamento de projetos América do Sul durante o governo Lula (2003-2011).

## 2. (RE)ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DOMÉSTICA E EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

O fracasso das políticas neoliberais dos anos 1980/1990 em manter a estabilidade macroeconômica do país possibilitou a emergência de um novo modelo de desenvolvimento no século XXI. Neste modelo, denominado novo desenvolvimentismo, a globalização é vista de forma pragmática, sob o viés da competição internacional entre os Estados através de suas empresas, e o objetivo nacional é a fortificação do Estado e do mercado. Sua construção está pautada no fortalecimento fiscal e administrativo do Estado e de seus investimentos, na redução das desigualdades, e no apoio às empresas domésticas na competição internacional<sup>60</sup>. O novo desenvolvimentismo é calcado no consenso interno, ou seja, na “forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

Nos anos 2000, apesar do descontentamento com as políticas neoliberais dos anos 1990, que aumentaram a vulnerabilidade externa<sup>61</sup> das empresas e do país, a ascensão de um candidato de centro-esquerda à presidência era vista com certa desconfiança pelo setor econômico-financeiro. Para angariar o amparo do empresariado brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, lançou uma carta sinalizando o apoio a este setor. No documento intitulado “Carta ao povo brasileiro”, Lula denotou que:

---

<sup>60</sup> “O novo desenvolvimentismo não é protecionista [mas pragmático]. Supõe que os países de desenvolvimento médio já superaram a fase da indústria infante e exige que as empresas sejam competitivas em todos os setores industriais aos quais se dedicarem, e que, em alguns, sejam especialmente competitivas para poderem exportar. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo não sofre desse mal” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14).

<sup>61</sup> “Grau de maior ou menor poder de resiliência de uma economia a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos” (TRINDADE; OLIVEIRA, 2017, p. 1063).

*O povo brasileiro quer [...] o caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] O novo modelo [...] será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. [...] A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).*

Desta forma, a eleição de Lula foi calcada no consenso de uma nova base de apoio. De um lado, se observam o próprio partido, os sindicatos e as classes mais populares. De outro, a grande burguesia interna, composta por empresários de diversos setores - como o agronegócio, a construção civil e a indústria manufatureira - e entidades de representação empresarial (BUGIATO, 2017; OLIVEIRA, 2018). Dentre elas, destacam-se a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), que se caracteriza como uma das principais bases de sustentação do governo Lula e um dos focos da política novo desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2018). Os diferentes setores desta burguesia entraram em consenso em alguns eixos, como: “a preferência nas compras governamentais, o acesso a financiamento estatal, o acesso a mercados externos, menor abertura comercial, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras” (BOITO, 2012 apud BERRINGER; KOWALCZYK, 2017, p. 50).

Segundo Caio Bugiato (2017), a política externa brasileira (PEB) de Lula deve ser entendida a partir dessas transformações internas quanto ao modelo de desenvolvimento e a ascensão dos novos grupos de interesse. Durante o seu governo, instituições como a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos (Apex-Brasil), a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram dinamizadas para expandir as exportações e os investimentos do país em solo estrangeiro (SILVA, 2018). Desta forma, os grupos empresariais, especialmente de setores como o de construção civil, exploração petrolífera, de geração de energia, agronegócio, bancos e automóveis, foram beneficiados. Segundo o Jornal Estadão, o “lucro das grandes empresas [quadruplicou] no governo Lula” (ESTADÃO, 2006). Há se de considerar ainda que, no âmbito internacional, esta dinâmica foi favorecida, também, pelo *boom* das commodities, que perdurou de 2000-2014,

aproximadamente; pelo fenômeno da “onda rosa”<sup>62</sup> latino-americana; pela reorientação da política externa estadunidense para o combate ao terrorismo; e pela ascensão da China.

Um dos pontos de partida da política externa de Lula refere-se às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesta, o país resistiu a pressões domésticas, especialmente do agronegócio, e internacionais, notadamente dos EUA. A diplomacia brasileira construiu uma posição de defesa dos interesses nacionais de autonomia e desenvolvimento<sup>63</sup> ao optar pela rejeição ao acordo e à proteção dos setores industriais do país (AMORIM, 2010). De acordo com o ex-presidente Lula, o objetivo era fortalecer o Mercosul frente às empreitadas norte-americanas na região (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA apud SEREZA, 2019), sob as quais a ALCA servia como uma “política de anexação” dos EUA e não de integração das américas. A decisão do governo foi agraciada pelo empresariado (MAISONNAVE, 2002).

Portanto, a PEB de Lula, denominada “ativa e altiva” pelo ex-chanceler Celso Amorim, foi pautada pela abertura de novos mercados, prezando pelo comércio com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos (EUA), a União Europeia e os países sul-americanos, bem como pela busca e intensificação de interações com novos parceiros, como os países africanos e asiáticos. Em 2002, as exportações para países não pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) beiravam os 39%. Em 2009, este número aumentou para 57%, traduzindo a nova orientação do comércio brasileiro, calcado no pluralismo e na ênfase aos países em desenvolvimento<sup>64</sup> (AMORIM, 2010).

Essa aproximação econômica e política com países similares e o aumento da importância de parceiros não tradicionais para o Brasil levou em conta a defesa da ordem multipolar (CERVO, 2003b) e da redução das assimetrias interestatais, caracterizando a estratégia de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), com ênfase na cooperação sul-sul (BERRINGER; KOWALCZYK, 2017). Como

---

<sup>62</sup> A Onda Rosa refere-se à “série de vitórias eleitorais da esquerda (ou da centro-esquerda) na maior parte dos países latino-americanos, entre 1998 e 2006” (LAMBERT, 2010).

<sup>63</sup> Leticia Pinheiro (2004) José Flávio Sombra Saraiva (2005) denotam que a autonomia decisória externa e o desenvolvimento econômico nacional têm sido, ao longo da história, os eixos norteadores da PEB, que se relacionam às características profundas do país, como a realidade histórica, econômica, política e social.

<sup>64</sup> “Embora a expansão do mercado interno, bem como as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro tenham contribuído para amenizar o impacto da crise financeira [de 2008], o fato de as exportações brasileiras não mais dependerem primordialmente do desempenho dos países ricos também foi um fator para a saída rápida da espiral negativa” (AMORIM, 2010, p. 217, tradução própria).

exemplos, destacamos a criação do bloco IBAS, composto por Índia, Brasil e África do Sul, e a atuação no bloco dos BRICS, composto pelos mesmos países, somados por Rússia e China (RODRIGUEZ, 2012). Ademais, Lula definiu o espaço sul-americano como prioridade da PEB, especialmente através da reestruturação do Mercosul e da criação da Unasul, onde se destaca o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (SILVA; COSTA, 2018). Na fase neodesenvolvimentista, o Estado mediou a atuação do empresariado brasileiro, especialmente na região através da “concessão de condicionalidades e contrapartidas” (SILVA, 2018, p. 45).

Segundo Amado Luiz Cervo (2003a; 2008), a PEB deve ser entendida a partir da busca pelo desenvolvimento<sup>65</sup>, o qual vem norteando a inserção internacional do Brasil, ao menos, desde os anos 1930. Para o autor, as diferentes configurações e orientações da PEB para o alcance da autonomia e do desenvolvimento podem ser entendidas a partir de quatro paradigmas: (1) liberal-conservador (século XIX até 1930); (2) desenvolvimentista (1930-1989); (3) normal ou neoliberal (1990-2002); e (4) logístico (2003-2016). O foco deste trabalho se assenta no período do governo Lula e, portanto, na configuração do paradigma logístico. Segundo Neves Júnior (2011), este tem origem na rejeição das classes populares às políticas neoliberais, que pouco melhoraram suas condições de vida, bem como no descontentamento dos setores empresariais que foram, particularmente, prejudicados pela abertura (sem estratégia) nacional. Assim, inserido no contexto do novo desenvolvimentismo, o paradigma logístico possuiu como objetivo a superação das assimetrias do sistema internacional, através da recuperação da autonomia decisória na PEB (CERVO, 2003a).

Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, que priorizava as ações do Estado empreendedor, no paradigma logístico, a ênfase é dada no apoio estatal aos empreendimentos públicos e privados, a fim de aumentar a capacidade competitiva do país em âmbito sistêmico. Ou seja, a responsabilidade empreendedora passa do Estado para a sociedade civil, onde o primeiro fornece os meios (ou seja, o apoio logístico) para o desenvolvimento do segundo. Ainda, diferentemente do paradigma neoliberal, calcado na ideologia e na falta de estratégias para a inserção internacional, o paradigma logístico recupera o realismo político, através de uma

---

<sup>65</sup> Significa um esforço deliberado [do Estado] de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35).

visão pragmática e estratégica das oportunidades e dos desafios sistêmicos. Ou seja, o papel do Estado não se vincula, somente, à promoção da estabilidade econômica, mas também, à promoção dos interesses da sociedade no sistema internacional (CERVO, 2003b). No paradigma logístico:

*A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2003a, p. 21).*

Este paradigma se apoia em dois elementos: (1) um externo, vinculado a noções liberais, como a inserção internacional interdependente na globalização, a estabilidade financeira e a governabilidade através de coalizões com setores conservadores; e (2) um interno, vinculado ao desenvolvimentismo e ao fortalecimento do centro decisório nacional, a fim de reduzir as vulnerabilidades externas (CERVO, 2003a). Assim, o paradigma logístico denota que o crescimento e o desenvolvimento econômico doméstico se dão, também, pela inserção das empresas nacionais no globo. Neste sentido, “o neoliberalismo de Lula se restringe às práticas comerciais, enquanto preserva e aumenta a força do Estado. Complementarmente, os ganhos advindos da abertura comercial seriam destinados para o projeto de desenvolvimento nacional” (NEVES JÚNIOR, 2011, p. 48-49). O resgate dos eixos da PEB (autonomia e desenvolvimento) pelo governo Lula, segundo Isaías Moraes, se traduzem nas seguintes linhas de atuação:

*i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e periféricos; [...] [iv] agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; [e] [v] investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos (MORAES, 2019, p. 133).*

Amado Cervo (2003b, p. 10) ainda destaca que, no paradigma logístico, é priorizada a conversão da “política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, gerador [...] de superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas” e, também, a passagem da nacionalização da economia internacional para a internacionalização da economia nacional, sobretudo a partir da América do Sul. Silva e Costa (2018, p. 7) argumentam que a participação e a negociação com diversos grupos de interesse na política doméstica e externa, bem

como “a inclusão das elites econômicas no projeto de desenvolvimento [...] condiz com [a] transferência à sociedade do compromisso de empreendimento”, como prevê a abordagem do paradigma logístico.

Neste contexto, essas transformações podem ser visualizadas na PEB do governo Lula em alguns eixos, como: a maior aproximação com os países do sul global, ao mesmo tempo em que se mantiveram fortes as relações com os parceiros tradicionais; a expansão da agenda de integração regional para além da economia; o fortalecimento de blocos multilaterais, como os BRICS e o IBAS; a participação assídua nas instituições internacionais, com destaque ao pedido de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), à Missão de Paz no Haiti, à atuação na Rodada de Doha e à governança global da saúde; o fortalecimento das empresas domésticas no mercado internacional; e o aumento dos investimentos brasileiros em outros países. Neste trabalho focamos, especificamente, na instrumentalização do BNDES na PEB, ao materializar o Estado Logístico no apoio à internacionalização das empresas domésticas e nos investimentos em infraestrutura para a integração sul-americana.

### 3. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA (2003-2010)

Para Sant’Anna, Júnior e Araújo (2009), o desenvolvimento está vinculado ao aumento da disponibilidade de crédito nacional, onde os bancos de desenvolvimento exercem papel fulcral. Especificamente no Brasil, o mercado privado de crédito é escasso e volátil e a oferta de crédito tende a ser impactada por colapsos internacionais, como o foi durante as crises mexicana, asiática e russa nos anos 1990. Logo, o BNDES ocupa papel fundamental na estabilização do mercado de crédito do país. “Nos momentos em que o mercado se contrai, como no período 2001-2003, o Banco amplia sua participação relativa ao garantir acesso ao crédito às empresas em momentos de liquidez escassa” (SANT’ANNA, JÚNIOR, ARAÚJO, 2009, p. 53). Além de ser fundamental para a estabilização macroeconômica doméstica, “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 [...]” (FREIXO; RISTOFF, 2012, p. 26).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inicialmente BNDE, foi criado no segundo governo Vargas, em 1952, com o intuito de incentivar o desenvolvimento econômico e social, através do apoio às empresas domésticas (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Entre 1952-1964, a maioria dos setores financiados pelo banco foram os de infraestrutura, notadamente de transporte, energia e siderurgia, com destaque à indústria de base. Entre 1964-1974, o setor privado passou a receber maior aporte financeiro do banco, especialmente os setores de insumos básicos e bens de capital (VALDEZ, 2011). “A instituição também participou da formulação e execução do Plano de Metas e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)” (SANTOS, 2018, p. 126), apoiando o processo de substituição de importações (HIRT, 2013).

Com a ascensão do modelo neoliberal nos anos 1990, o banco passou a operar na privatização das empresas estatais, atuando indiretamente no fomento à internacionalização das mesmas (VALDEZ, 2011; SANTOS, 2018), através da linha Finamex, da FINAME<sup>66</sup>. O banco, “primeiramente, passou a financiar as exportações de bens e serviços brasileiros, para depois apoiar os investimentos diretos realizados por empresas de capital brasileiro no exterior” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 50). Em 2002, Fernando Henrique Cardoso subordinou a atuação do banco ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e aprovou o novo estatuto, conferindo maior autonomia à sua atuação em operações no exterior. No mesmo ano, o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex), criado em 1991, transformou-se em BNDES-EXIM, atuando no fomento às exportações brasileiras e na criação de grandes projetos no estrangeiro (VALDEZ, 2011; BUGIATO, 2017).

No governo Lula, o BNDES atuou na formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004) e na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008). “Em 2005, foi aprovada a primeira operação do BNDES na linha de internacionalização de empresas” (VALDEZ, 2011, p. 3) e, em 2007 e 2008, Lula aprovou novas modificações no estatuto do banco, em concordância com os objetivos de sua política externa ativa e altiva (AMORIM, 2010). Dentre as modificações relacionadas à atuação do banco no exterior, destacam-se os incisos II e VI. O Art. 9º ficou assim disposto:

---

<sup>66</sup> “Subsidiária do BNDES que cuida do financiamento a bens de capital” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 56).

*O BNDES poderá também: [...] I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias; 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 (BRASIL, 2002).*

As mudanças no estatuto representaram os interesses da PEB de Lula ao perseguir o desenvolvimento nacional e a aproximação regional, ao mesmo tempo em que denotaram a convergência com os interesses das exportações da elite empresarial em três eixos: bens, serviços e capitais. Com as alterações, o banco pôde atuar no financiamento às empresas brasileiras no exterior, não ficando restrito às exportações, podendo, inclusive, instalar subsidiárias em outros países (BUGIATO, 2017). Portanto, a partir dos anos 2000, é possível verificar a maior atuação do BNDES no exterior por diversos mecanismos, onde se destacam o financiamento a empresas brasileiras no estrangeiro e o apoio à exportação de produtos e serviços de engenharia para a região. Cabe ressaltar, também, a abertura dos escritórios<sup>67</sup> de representação do BNDES em Montevidéu (Uruguai), em 2009, e Joanesburgo (África do Sul), em 2013, e da subsidiária em Londres (2009).

### 3.1. O FOMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS PELO BNDES (2003-2010)

“O envolvimento entre empresas nacionais e a política externa do Governo Lula teve o BNDES como o principal agente articulador” (VALDEZ, 2011, p. 6). Um dos pontos principais dessa articulação refere-se ao apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Assim como Bugiato (2017), entendemos este fenômeno através da exportação de bens e serviços, da criação de filiais em outros países e da aquisição de empresas estrangeiras. Segundo Alem e Cavalcanti (2005 apud COSTA; SANTOS, 2010), o apoio do BNDES a esse processo se debruçou em seis eixos: (1) no suporte aos investimentos no exterior; (2) na proteção desses

---

<sup>67</sup> Ao final de 2016, a então diretora do BNDES, Maria Sílvia, anunciou o fechamento dos três postos no exterior, enfatizando a atuação do banco na resolução dos problemas domésticos, através do financiamento à infraestrutura e da coordenação de privatizações (BILLER, 2016).

investimentos, através da criação de mecanismos protetivos internacionais; (3) na assistência técnica; (4) nos incentivos fiscais; (5) no fornecimento de seguros aos investimentos; e (6) no financiamento. Um dos mecanismos de internacionalização refere-se ao BNDESPar (ou BNDES Participações), uma subsidiária do banco atuante no mercado de capitais.

A BNDESPar, criada em 1974, investe diretamente em empresas privadas através da compra de ações, atuando como um fundo de investimentos do governo e incentivando o desenvolvimento de tecnologia (REIS, 2018). Entre 2007-2010, os setores onde a BNDESPar teve a maior participação foram, em relação à sua participação acionária total: petróleo e gás (78,73%), alimentos/bebidas (23,35%), mineração (5,37%), telecomunicações (5,11%), papel e celulose (4,73%), fundo de investimento (3,79%), bens de consumo (2,51%), logística/transportes (1,17%), bens de capital (0,98%), sucroalcooleiro (0,94%) e tecnologias da informação (0,78%). Quanto ao objetivo da participação acionária, a internacionalização foi o foco dos investimentos nas seguintes empresas: JBS, Metalfrio Solutions, Marfrig Global Foods e Bertin. Com o objetivo de modernização/expansão empresarial destacam-se: Petrobrás, Odebrecht, Votorantim Industrial, Brasil Foods, Teikon Tecnologia Industrial, Grano Alimentos, dentre outras (BNDES, [2021b]). “A América Latina foi a região que mais recebeu operações de internacionalização apoiadas pelo BNDES”. Na Argentina, por exemplo, verificou-se a aquisição do frigorífico Swift Armour pela JBS e do laboratório Quesada pela Eurofarma (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 64).

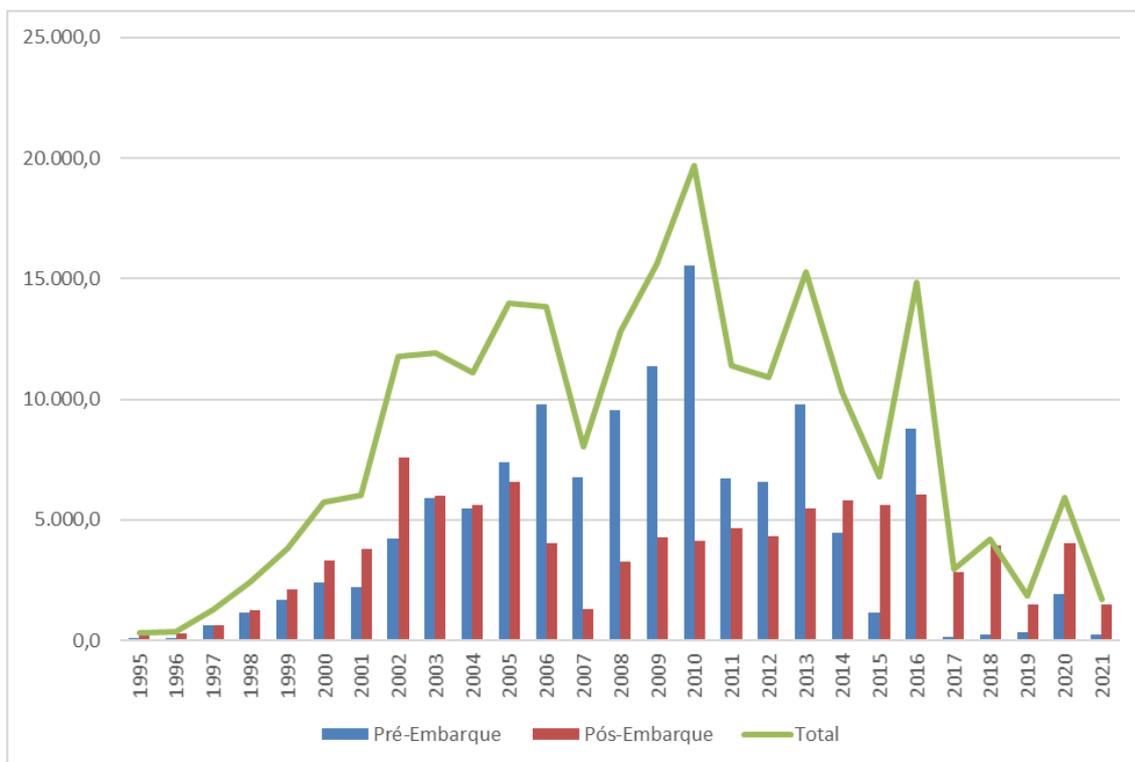
*Importante lembrar que, até o início da década de 1980, o IED realizado pelo Brasil era pouco expressivo e concentrado em setores como petróleo, serviços de engenharia, construção civil e serviços financeiros. A internacionalização das empresas brasileiras se intensificou e se diversificou em meados da década de 1990 e, mais fortemente, na primeira década deste século. Entre 2003 e 2013, o estoque de IED brasileiro no exterior aumentou de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 bilhões (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 57).*

Os investimentos externos do Brasil saltaram, entre 2003-2006, de US\$ 250 milhões para US\$ 28 bilhões, atingindo, ao final dos dois mandatos de Lula (2010), o valor de US\$ 22 bilhões (UNCTAD, [2021]). Assim sendo, o *boom* de investimentos a partir de 2006 tem relação com o apoio diplomático, financeiro e logístico do Estado brasileiro às empresas nacionais (FREIXO; RISTOFF, 2012) e grande parte deste valor se deve ao processo de internacionalização, através de instalações produtivas, fusões e aquisições financiadas pelo BNDES (VALDEZ, 2011). Neste

sentido, a linha de financiamento BNDES-EXIM pré e pós-embarque, juntamente com a subsidiária BNDESPar, denotou papel fundamental neste processo (SANTOS, 2018).

Na categoria pré-embarque, o banco atua no “financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação” (BNDES, [2021a]). Ou seja, o BNDES fornece recursos antes da produção e exportação do bem ou serviço. Já na categoria pós-embarque, o papel do BNDES é de financiar a exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas e equipamentos; de serviços nacionais, como construção civil e tecnologia da informação; e de aeronaves de fabricação nacional (BNDES, [2021a]). Ou seja, ocorre o financiamento à comercialização do produto ou serviço exportado após a efetivação do contrato entre a empresa nacional com o importador, mediante documentos comprobatórios. Neste caso, o BNDES antecipa o fornecimento de recursos devido pelo importador ao exportador (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Assim, o importador passa a ser devedor do BNDES. O gráfico abaixo sintetiza os desembolsos totais do BNDES-EXIM entre 1995-2021.

**Gráfico 1:** Desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021 (R\$ milhões)



Fonte: BNDES [2022a], elaboração própria.

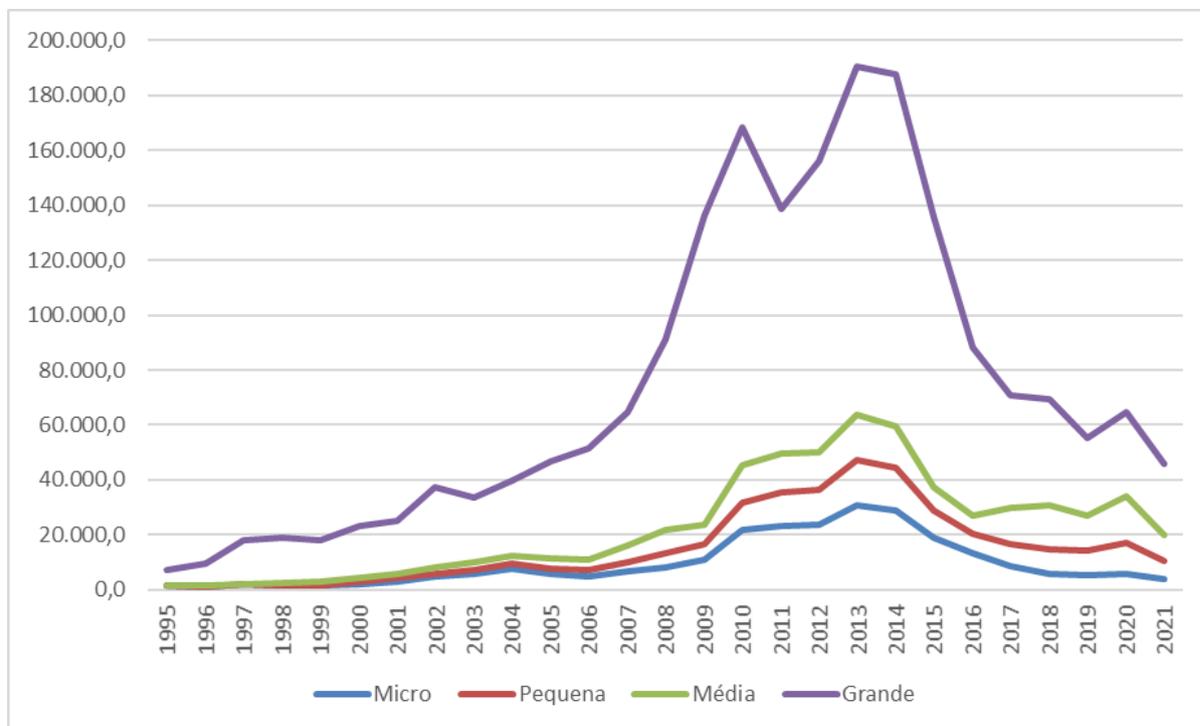
As beneficiárias do apoio do BNDES são as “empresas de capital nacional que desenvolvam atividades industriais ou de engenharia e que possuam estratégia de longo prazo e de internacionalização” (FIOCCA, 2016, p. 14). No gráfico, observamos que há um crescimento expressivo no valor total dos desembolsos do BNDES-EXIM a partir de 2001 e, novamente, a partir de 2007, com o maior valor sendo atingido em 2010, de quase 20 bilhões de reais. Em 2011, ao longo do primeiro ano de governo da ex-presidente Dilma Rousseff, o valor dos desembolsos totais para o BNDES-EXIM caiu para cerca de R\$11 bilhões e, a partir de 2017, os valores retornaram ao patamar dos anos 1990.

Nos dois anos iniciais do primeiro mandato do ex-presidente Lula, observamos um valor mais equilibrado dos desembolsos pré e pós-embarque. No que tange aos desembolsos pré-embarque, é possível inferir um crescimento, sobretudo, a partir do segundo mandato. Ao passo que em 2007 há um decréscimo nos desembolsos do BNDES-EXIM pré-embarque, nos anos de 2008, 2009 e 2010 há um crescimento anual de, respectivamente, 42%, 19% e 37% nesta modalidade. Em relação aos desembolsos pós-embarque, observamos que seus valores eram superiores aos desembolsos pré-embarque entre 1995-2004, ao passo que entre 2005-2013 a modalidade pré-embarque assumiu a liderança, sugerindo uma alteração no perfil dos desembolsos. Não obstante, os desembolsos pós-embarque também apresentaram crescimento, mesmo que de forma menos expressiva, ao longo dos governos de Lula. A partir de 2014, com exceção de 2016, os desembolsos pós-embarque voltaram a superar os desembolsos pré-embarque. Isto posto, ao analisar a *big picture* do BNDES-EXIM entre 1995 e 2021, verificamos a definição de um perfil voltado ao financiamento à produção de bens e serviços para a exportação (pré-embarque) ao longo do segundo Governo Lula. Deste modo, entre 2003-2010, verificamos um aumento significativo dos desembolsos totais do BNDES-EXIM em relação ao início e ao fim da série histórica.

Os principais setores financiados pela linha pré-embarque no período de 2003-2010 foram: alimentos, calçados, têxteis, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicação, equipamentos para a geração de energia, produtos químicos e eletrônicos e software. Na categoria pós-embarque foram os serviços de construção civil, especialmente na América Latina, com destaque à Argentina e Venezuela (BUGIATO, 2017). “Se no início, o apoio estava condicionado à geração de saldo líquido positivo de divisas, a partir de 2007, esteve associado à melhora da competitividade das empresas brasileiras no exterior” (GUIMARÃES; RAMOS;

RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 58). O gráfico abaixo expõe os desembolsos anuais do sistema BNDES de acordo com o porte das empresas, entre 1995 e 2021.

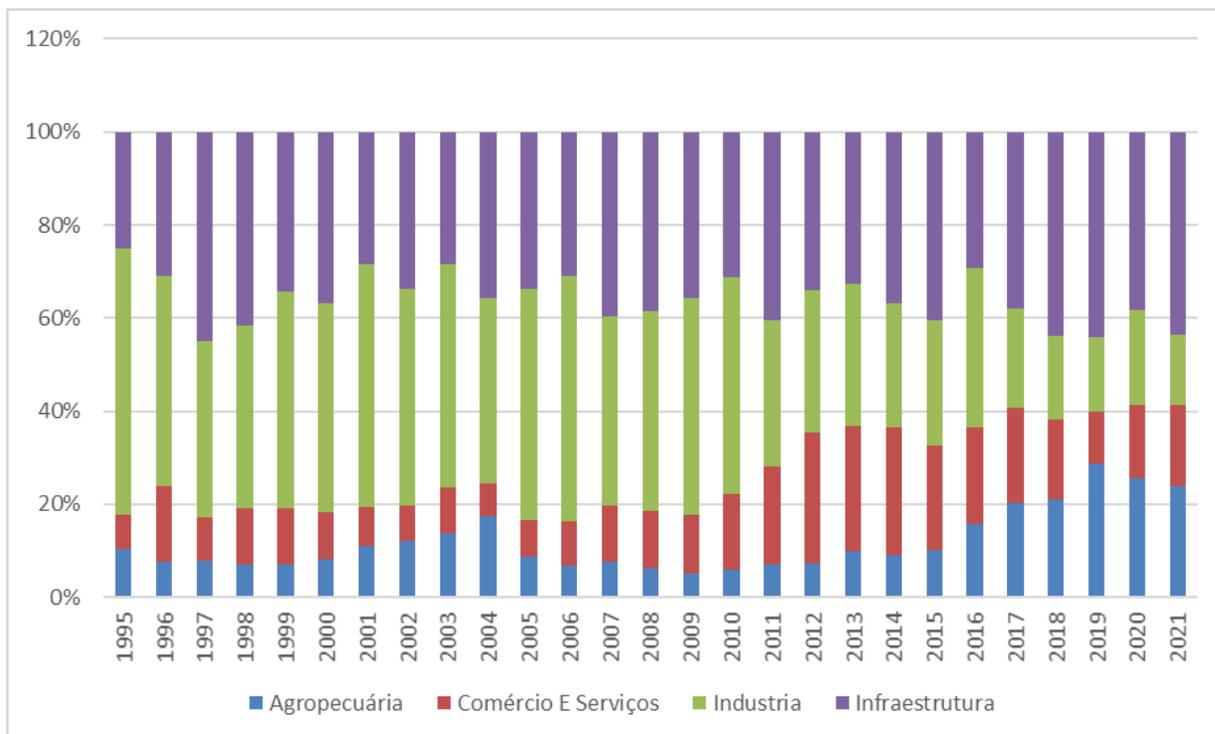
**Gráfico 2:** Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 (R\$ milhões)



Fonte: BNDES [2022b], elaboração própria.

No gráfico acima, observamos que, entre 2004-2013, houve uma variação anual positiva nos desembolsos totais do BNDES com um grau mais acentuado a partir de 2006, durante o Governo Lula. Ademais, verificamos que no primeiro mandato de Lula (2003-2010), a variação percentual média positiva de desembolsos do BNDES às grandes empresas foi de cerca de 9%, e no segundo mandato (2007-2010), de 35%. No primeiro mandato da ex-presidente Dilma (2011-2014), a variação percentual média de desembolsos também foi positiva, de cerca de 4%. No segundo mandato, interrompido em 2016, houve uma variação percentual média negativa, que beirou 31%. Nos governos de Michel Temer (2016-2017) e Jair Bolsonaro (2018-), o apoio do BNDES às empresas de grande porte continuou sendo decrescente, com uma variação anual média negativa de 10%. Ademais, quanto ao número de operações desembolsadas pelo BNDES, destacamos que, em 2003, este foi de 103.042, enquanto em 2013 foi de 1.144.262. Entre 2014 e 2021, houve uma redução anual das operações desembolsadas, sendo 2021 o ano com o menor valor de operações desde 2006 (139.944).

**Gráfico 3:** Desembolsos do sistema BNDES por setor entre 1995-2021 (em %)



Fonte: BNDES [2021c], elaboração própria.

Desta forma, é possível relacionar os valores expressivos de desembolsos do BNDES às empresas de grande porte entre 2006 e 2014 à política das campeãs nacionais, implementada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para incentivar a internacionalização de grandes empresas já consolidadas no mercado nacional. O aumento expressivo de desembolsos para todos os portes de empresas entre 2006-2010, sinaliza, também, o desempenho positivo do país na passagem da crise de 2008 e a busca pela janela de oportunidade aberta às empresas brasileiras. Logo, o BNDES foi, no período, a principal instituição catalisadora da internacionalização das empresas (COSTA; SANTOS, 2010), em consonância com a política doméstica (novo desenvolvimentista) e externa (logística) do governo Lula. No gráfico 3, analisamos os setores financiados pela linha BNDES-EXIM (1995-2021).

Podemos observar que dentre os quatro setores analisados - agropecuária, comércio e serviços, indústria e infraestrutura - a indústria foi a que recebeu maiores desembolsos do banco entre 1999-2010. Por sua vez, entre 2010 e 2021, verificamos maiores desembolsos ao setor de infraestrutura. Ao longo do governo Lula, uma das principais metas consistiu no desenvolvimento industrial. Dentre os subsetores que receberam aportes do BNDES entre 2003-2010, o de material de transporte foi o

que obteve maiores desembolsos. Em 2008, o subsetor que recebeu maior apoio financeiro foi o de alimento e bebida, enquanto entre 2009-2010, foi o subsetor de química e petroquímica. Neste sentido, como denota Fabrício Catermol (2010), o BNDES figura como a principal instituição financiadora a médio e longo prazo das exportações brasileiras, fomentando a criação de novos setores e fortalecendo aqueles já existentes, com destaque à indústria de transformação.

Leandro Santos (2018) salienta, ainda, que o BNDES atuou na formação de conglomerados econômicos, a partir da política de campeãs nacionais do governo Lula, ou seja, a partir do incentivo à inserção externa de empresas já consolidadas no mercado doméstico (RODRIK, 2003 apud GUEDES, 2019, p. 28). Nesta política, priorizou-se o incentivo a setores considerados estratégicos para o país, “como petroquímica, celulose e papel, fármacos, alimentos, tecnologia da informação, telecomunicações, açúcar e álcool” (SANTOS, 2018, p. 128). Ademais, grande parte das empresas que mantiveram relações com o governo apoiaram Lula na reeleição em 2006, através de doações para a campanha presidencial. Robson Valdez (2011) destaca que, dentre as empresas que realizaram a doação para a candidatura de Lula, JBS, Gerdau, Odebrecht, Marfrig, Vale, ALL, Petrobrás, Bematech e Brasil Foods possuíam a participação acionária da BNDESPar e compunham o grupo seletivo das 40 companhias brasileiras mais internacionalizadas do Brasil, segundo dados da Fundação Dom Cabral (VALDEZ, 2011). Evidencia-se, assim, a relação estreita entre o empresariado e o Estado brasileiro no governo Lula, tendo em vista o auxílio governamental nos seus processos de expansão nacional e internacional por intermédio do BNDES. A tabela abaixo evidencia as multinacionais mais internacionalizadas do Brasil e suas relações com o BNDES em 2010.

A partir da tabela, observamos que dentre as dez empresas mais internacionalizadas do Brasil (2010), sete possuíam participação acionária do BNDESPar (2010) e quatro delas estavam entre as maiores tomadoras de recursos do BNDES (2010-2012). Além disso, 22 das 40 empresas, ou seja, 55% delas, possuíam algum tipo de relação com o BNDES, seja através do BNDESPar ou de recursos ofertados pelo banco (2010-2012). Assim sendo, nesta subseção verificamos a centralidade do BNDES no processo de internacionalização de empresas nacionais entre 2003-2010, através do BNDESPAR e do BNDES-EXIM. Na próxima subseção, analisaremos a atuação do BNDES na integração regional (2003-2010).

**Tabela 1:** Multinacionais mais internacionalizadas do Brasil (2010)

	<b>Empresa</b>	<b>BNDESpar (2010)</b>	<b>50 maiores tomadores de recursos do BNDES (2010-2012)</b>
1	JBS	X	X
2	Gerdau	X	
3	Ibope		
4	Metalfrio	X	
5	Odebrecht	X	
6	Marfrig	X	X
7	Vale	X	X
8	Sabó		
9	Tigre		
10	Suzano Papel e Celulose	X	X
11	Artecola		
12	Lupatech	X	
13	Camargo Corrêa		
14	CI&T Software	X	
15	Marcopolo		
16	Weg Equipamentos Elétricos		X
17	Stefanini IT Solutions		
18	Votorantim Cimentos		X
19	América Latina Logística	X	
20	TAM		
21	EMBRAER	X	X
22	Natura	X	
23	Petrobrás	X	X
24	Bematech	X	
25	Alusa		
26	Spoletto		
27	Andrade Gutierrez		X
28	Itaú	X	
29	Totvs	X	
30	DHB		
31	Fisk		
32	Ultrapar		
33	Politec		
34	Localiza		
35	Random		
36	Cia Providência		
37	Brasil Foods	X	
38	Marisol		
39	Cemig	X	
40	Eletrobrás	X	

Fonte: BNDES (2010a); BNDES (2010b); FDC (2010), elaboração própria.

### 3.2. A ATUAÇÃO DO BNDES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL (2003-2010)

O governo Lula (2003-2010) deu continuidade aos projetos de integração regional do governo FHC (1995-2003), trazendo elementos para além da economia nesta dinâmica, como o fortalecimento de infraestrutura, a criação da UNASUL (inicialmente CASA), em 2004, e o desenvolvimento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2006. Em 2000, por proposta do governo brasileiro, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir de estudos financiados pelo BNDES sobre Eixos de Integração e Desenvolvimento (VALDEZ, 2011). Inicialmente, o projeto recebeu aportes financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além de financiamentos privados.

A partir de 2003, o BNDES passou a apoiar diretamente algumas obras dentro do projeto supracitado, através do financiamento à exportação de serviços de grandes empreiteiras brasileiras<sup>68</sup>. No informe nº 187 de 2004 do BNDES consta que a integração regional, desde 2003, passou a ser um dos pilares da atuação do banco, com o intuito de expandir os mercados nacionais e o comércio entre os vizinhos para acelerar o desenvolvimento econômico. Um dos pontos de destaque do documento refere-se ao objetivo do banco em financiar projetos de infraestrutura física na região, através da exportação de produtos e serviços de engenharia do Brasil para países como Equador, Paraguai, Peru e Venezuela (BNDES, 2004). Em 2005, BNDES e CAF assinaram um documento de cofinanciamento para 17 projetos de integração em infraestrutura na América Latina (HIRT, 2013) e, no mesmo ano, o Brasil passou a ser sócio classe A do CAF (antes era classe C), mesma posição

---

<sup>68</sup> “Alguns exemplos de projetos da IIRSA executados por empreiteiras brasileiras são as obras da Usina Hidrelétrica Porco III, a 147 km da cidade de Medellín, na Colômbia, realizadas pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa, ao valor estimado, em 2005, de US\$ 450 milhões. Concluída em dezembro de 2010, a obra teve um custo total de US\$ 900 milhões. [...] No Peru, em 2004, a empresa firmou contrato para recuperação de um trecho de 60 km da estrada que liga Chiclayo a Chongoyape, no norte do país. Outra obra em execução é a construção de um trecho da estrada Inambari-Azangaro, com 305 km de extensão. Essa estrada faz parte da ligação oceânica entre Brasil e Peru. No mesmo ano a empresa assinou, na Bolívia, contrato para construção da rodovia Roboré-El Carmen, de 140 km, parte de um corredor interoceânico que permitirá a saída da Bolívia para o Pacífico e ligará as cidades de Santa Cruz de la Sierra e Puerto Suarez. O Corredor Viário Interoceânico Sul – Peru/Brasil, entre Peru, Bolívia e Brasil, é dividido em cinco trechos: três são construídos pela Odebrecht com sócios peruanos; um é executado pela peruana Hidalgo e Hidalgo SAC; e o quarto trecho é feito pela Intersur Concesiones SAC, formada pelas brasileiras Camargo Correa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão” (HIRT, 2013, p. 6).

ocupada pelos fundadores (VALDEZ, 2011). “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” (BUGIATO, 2017, p. 65). Na tabela abaixo, constam os projetos de infraestrutura acima de US\$ 50 milhões financiados pelo BNDES na América Latina entre 2003-2010.

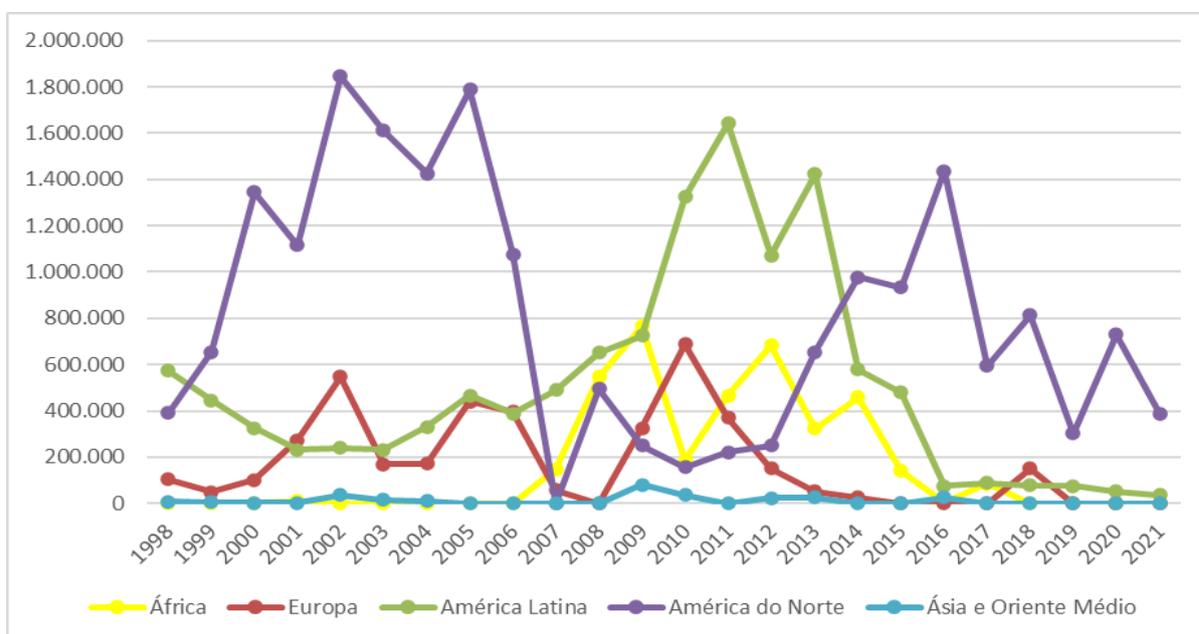
**Tabela 2:** Exportações de bens e serviços de engenharia financiadas pelo BNDES na América Latina (2003-2010), acima de US\$ 50 milhões

<b>País</b>	<b>Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Construtora</b>	<b>Valor (em milhões)</b>
<b>Argentina</b>	Ampliação do Gasoduto San Martin	2005	Odebrecht	148,4
			Confab Industrial	25,6
	Ampliação da rede de gasodutos TGS e TGN	2007	Odebrecht	1.073
	Construção de planta de tratamento e do sistema de distribuição de água em Paraná de Las Palmas	2010	Odebrecht	89
<b>Cuba</b>	Ampliação e modernização do Porto de Mariel	2009	Odebrecht	682
<b>Venezuela</b>	Obras da linha 3 do metrô de Caracas	2004	Odebrecht	78
	Obras da linha 3 do metrô de Caracas (suspensão)	2009	Odebrecht	419,3
	Construção de trecho da linha 2 do metrô de Los Teques (suspensão)	2009	Odebrecht	862
	Construção da Usina Siderúrgica Nacional (suspensão)	2010	Andrade Gutierrez	865,4
<b>Rep. Dominicana</b>	Construção do Aqueduto Noroeste	2002	Andrade Gutierrez	194
	Construção da Usina Hidrelétrica de Pinalito	2003	Odebrecht	189,6
	Construção da Usina Hidrelétrica de Palomino	2006	Odebrecht	132
	Construção e ampliação do Aqueduto Samaná	2007	Odebrecht	121,5
	Construção da Usina Hidrelétrica de Las Placetas	2007	Andrade Gutierrez	71,2
	Construção do Corredor Viário Duarte, em Santo Domingo	2009	Odebrecht	101,5
<b>Peru</b>	Projeto Bayovar, construção de planta de dessalinização de água	2010	Andrade Gutierrez	58,2

Fonte: NEDER; DURÃO; SILVA; PONCEANO; CONCONI; CUNHA (2019), elaboração própria.

Dentre as obras financiadas na região entre 2003-2010, destacam-se a construção e a modernização de gasodutos, portos, aquedutos e linhas metroviárias, principalmente pela construtora Odebrecht. No entanto, esses desembolsos foram concentrados em alguns países e, como demonstra Santos (2018, p. 132), “a atuação do BNDES no conjunto das obras da IIRSA é pequena”, sendo estas financiadas, principalmente, pela CAF, pelo BID e pela FONPLATA. No gráfico abaixo, analisamos o destino das exportações financiadas pelo BNDES pós-embarque (1998-2021).

**Gráfico 4:** Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas entre 1998-2021 (US\$ mil)



Fonte: BNDES [2022c], elaboração própria.

No gráfico, verificamos uma diminuição expressiva do desembolso destinado às operações pós-embarque na América do Norte (AN), sobretudo após 2005. Em 1998, por exemplo, os desembolsos pós-embarque para a AN foram de cerca de 390 milhões de dólares; em 2002, no seu pico, foram de mais de 1 bilhão; e, em 2007, em sua baixa, foram de 659 mil dólares. Os desembolsos pós-embarque para a América do Norte voltaram a crescer a partir de 2012, em contrapartida aos desembolsos à Europa, que passaram a apresentar valores decrescentes. A Ásia e o Oriente Médio possuem constantes e baixos valores de desembolsos pós-embarque desde o início da série histórica, visto que grande parte das obras,

possivelmente, são financiadas pela China e suas instituições financeiras no projeto *One Belt, One Road*.

Observamos, ainda, o aumento do montante destinado ao financiamento pós-embarque na América Latina (AL) e no continente africano (AF) a partir de 2006, sendo a região latino-americana a mais expressiva entre 2009-2013. A partir de 2013, os desembolsos pós-embarque do BNDES para a América Latina e a África reduziram, atingindo seus valores mais baixos nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. “Os países da América Latina sempre foram um dos principais destinos das exportações apoiadas pelas linhas BNDES Exim, desde a sua criação em 1990” (CATERMOL, 2010, p. 171). Na linha pós-embarque, destacamos a atuação dos serviços de engenharia das empreiteiras brasileiras para a construção de obras de infraestrutura na região, como destacadas na tabela 2. Portanto, “o governo Lula maximizou o apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional, favorecendo, assim, a integração econômica dos países da América do Sul” (CARVALHO, 2019, p. 82).

Ademais, o banco fechou acordos com diversas instituições mundiais para o desenvolvimento de infraestrutura regional. Dentre estes, ressaltamos o acordo de 2004 com a *China International Trust and Investment Corporation* (CTIC) “para investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 129); o memorando de 2008 com a *Corporación de Fomento* (Corfo) chilena, relacionado ao apoio a pequenas e médias empresas na região; e o memorando de 2012 com o *African Development Bank* e o *Development Bank of Ethiopia*, relacionado à atuação das empresas do Brasil no continente africano (SANTOS, 2018). Destacamos, ainda, os acordos de cooperação com o *Exim Bank* (EUA) e o *Japan Institute for Overseas Investment* (Japão) (BUGIATO, 2017).

A partir da análise empreendida na presente subseção, verificamos que destino dos financiamentos do BNDES-EXIM à América do Sul e a participação do banco no financiamento de obras de infraestrutura na região têm consonância com o projeto de política externa “ativa e altiva” defendida pelo governo Lula (2003-2010), no qual o BNDES desempenhou papel importante à inserção internacional brasileira.

*A interação entre [o empresariado,] a política externa e o BNDES se deu por meio do alinhamento dos seus objetivos. Assim, durante o governo Lula, a política externa encontra no BNDES um importante instrumento para colocar em prática uma parte significativa de sua agenda. Compõe a pauta diplomática brasileira: a expansão internacional da economia (e, para isso, o crescimento do comércio exterior e a formação de empresas robustas e competitivas no mercado internacional); a integração com a América do Sul;*

*o desenvolvimento da infraestrutura; e o relacionamento Sul-Sul. Tudo isso dentro de uma plataforma neodesenvolvimentista (CARVALHO, 2019, p. 84).*

Portanto, a busca por autonomia e desenvolvimento continuaram guiando a PEB na primeira década do século XXI, considerando o apoio logístico do Estado, dentro de uma política neodesenvolvimentista, à inserção internacional competitiva do empresariado brasileiro, ou seja, da nova burguesia interna. Nesta dinâmica, observamos que a instrumentalização do BNDES no exterior se deu em dois eixos: (i) no financiamento à internacionalização de empresas e (ii) na promoção da integração regional.

#### 4. BREVES CONCLUSÕES

*De que forma a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)?* A partir deste questionamento, buscamos compreender, no presente manuscrito, o apoio do BNDES às empreitadas brasileiras no exterior. Inicialmente, descrevemos, em linhas gerais, as mudanças pelas quais o país passou na primeira década do século XXI, perpassando a ascensão da nova burguesia interna (BUGIATO, 2017) ao novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006) até a materialização do paradigma logístico da PEB, como proposto por Amado Cervo (2003a). Nesta nova dinâmica, o Estado buscou apoiar os interesses do empresariado brasileiro no exterior, transferindo a sua responsabilidade empreendedora à sociedade civil.

Ao longo da pesquisa, observamos que o BNDES atuou assertivamente no apoio à internacionalização de empresas brasileiras entre 2003-2010. Através da linha de financiamento BNDES-EXIM, analisamos que houveram dois períodos de pico nos montantes despendidos (2004 e 2008), nos quais a modalidade pós-embarque demonstrou superioridade, notadamente na América do Sul e na África. Ainda, o número de operações financiadas pela linha BNDES-EXIM apresentou aumento significativo, sobretudo, a partir de 2008. Verificamos, também, que o financiamento se deu primordialmente à indústria de transformação. Contudo, “uma série de iniciativas pontuais, e por vezes ad hoc, não permite que se conclua pela existência de uma política delineada de internacionalização de empresas brasileiras” (SENNE; MENDES, 2009, p. 172 apud SANTOS, 2018, p.132).

Quanto à atuação no financiamento de projetos na América do Sul, analisamos que os desembolsos à construção de infraestrutura nos países vizinhos

foi o foco da atuação do banco, com destaque à Argentina, Cuba, Venezuela e Peru, com financiamento acima de US\$ 50 milhões. Ainda, verificamos que os desembolsos pós-embarque foram destinados, prioritariamente, à América Latina, especialmente após 2006, onde se destacam os serviços de engenharia pelas grandes empreiteiras brasileiras. Contudo, como destaca Santos (2018), os desembolsos do BNDES às obras de infraestrutura através da IIRSA foram pequenos. Não obstante, a prioridade dada à região pela PEB de Lula e, portanto, pelo BNDES, representaram novamente os interesses na conquista de uma inserção internacional mais autônoma e competitiva, com destaque à atuação do empresariado brasileiro.

Apesar dos incentivos do BNDES e das políticas industriais, o processo de industrialização brasileira apresentou diversos desafios ao longo do governo Lula. Além da interrupção do processo de industrialização nos anos 1980-1990, destacamos a alta taxa de juros, a falta de coordenação entre os atores envolvidos nas políticas industriais, a competição com a manufatura chinesa, a falta de mão-de-obra qualificada e de infraestrutura, a escassez de incentivos à inovação e a alta no preço dos commodities. Ainda, não obstante os incentivos propostos pelo BNDES, o setor do agronegócio teve a maior representatividade nas exportações totais brasileiras, enquanto as manufaturas foram destinadas, em sua maioria, à América do Sul. Assim sendo, como destaca Neves (2020), o Brasil pode estar passando por um processo gradual de desindustrialização.

Portanto, a partir da presente pesquisa, sugerimos que a atuação do BNDES, ao longo do governo Lula, caracterizou-se como uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação de uma política de suporte à internacionalização de empresas. Este trabalho buscou contribuir aos estudos sobre a atuação do BNDES na política externa brasileira através de uma investigação analítica-descritiva, amparada, por um lado, pela interpretação da análise paradigmática de Amado Cervo (2003) e, por outro, pela análise das séries históricas do BNDES.

## **REFERÊNCIAS**

- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53 (special edition), p. 214-240, 2010.
- BERRINGER, Tatiana; KOWALCZYK, Anna. As burguesias brasileira e chilena e a integração regional. **Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, p. 47-62, 2017.

BILLER, David. BNDES fechará sedes no exterior como parte da nova estratégia. **UOL**, 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/bndes-fechara-sedes-no-externo>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BNDES. **Informe BNDES Nº 187**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004.

BNDES. **Carteira de ativos - 2010**. 2010a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/carteira-de-ativos>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BNDES. **Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos: 2010-2012**. 2010b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/maiores-clientes>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BNDES. **BNDES Exim: Financiamento à produção e exportação de bens e serviços brasileiros**. 2021a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/BNDES-Exim>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Participações acionárias**. 2021b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - DESEMBOLSOS MENSIS DO SISTEMA BNDES POR SETOR BNDES (R\$ milhões)**. 2021c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - Desembolsos mensais do sistema BNDES para o produto BNDES-EXIM (R\$ milhões)**. 2022a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa (R\$ milhões)**. 2022b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais de Apoio à Exportação - Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas**. 2022c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002**. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4418.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 43-69, jul.-dez. 2017.

CARVALHO, Bertram Oliveira de Alcântara. **Financiamento do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras e a cooperação Sul-Sul no governo Lula: 2003 a 2010**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

CATERMOL, Fabricio. O BNDES e o apoio às exportações. In ALÉM, Ana Claudia; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n.1, p. 5-1, 2003b.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003a.

COSTA, Armando D.; SANTOS, Elson R. S. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. **Economia & Tecnologia**, ano 6, v. 23, 2010.

ESTADÃO. Lucro das grandes empresas quadruplica no governo Lula. **Estadão**, 2006. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/lucro-das-grandes-empresas-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FDC. **O ranking FDC das multinacionais brasileiras 2010**. Fundação Dom Cabral, 2010. Disponível em: <<https://trajetoriasinternacionais.fdc.org.br/ranking-multinacionais-brasileiras-2010>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

FOCCA, Demian. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. **BNDES**, 2006. Disponível em: <<https://web.bnDES.gov.br/O-BNDES-e-a-Internacionalizacao-das-Empresas-Brasileiras>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/carta-ao-povo-brasileiro>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Tais. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: o BNDES como instrumento de política externa no governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 24-31, 2012.

GUEDES, Mariana Correia. **A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDES no período 2004-2014**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Economia, Florianópolis, 2019. 152p.

GUIMARÃES, Sergio F.; RAMOS, Alexandre S.; RIBEIRO, Patrícia D.; MARQUES, Pedro H. M.; SIAS, e Rodrigo. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, n. 42, p. 47-92, 2014.

HIRT, Carla. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Espaço e Economia**: Revista brasileira de geografia econômica, v. 3, n. 3, ano II, 2013.

LAMBERT, Renaud. A Onda Rosa. **Le Monde Diplomatique**, Edição 33, 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

MAISONNAVE, Fabiano. Em discurso, Lula diz que Alca é “política de anexação” dos EUA. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/alca-anexação-eua-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

MORAES, Isaías A. Política Externa e Desenvolvimento Econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016). **Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, p. 117-140, 2019.

NEDER, Vinicius; DURÃO, Mariana; SILVA, Regina E. da; PONCEANO, Bruno; CONCONI, Augusto; CUNHA, Mariana. Dossiê BNDES: as 86 obras no exterior financiadas pelo banco. **Estadão**, 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/86-obras-no-externo-financiadas-pelo-bndes>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

NEVES, Leonardo Paz. **Economic Development and Global Value Chain Insertion: A view from Brazilian and South Korean lenses**. Rio de Janeiro: FGV NPII, 2020. 109 p.

NEVES JÚNIOR, Edson J. Uma análise da política externa do Governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. **AURORA**, Ano V, n. 7, jan 2011.

OLIVEIRA, Raphael R. “Novo - desenvolvimentismo” no Brasil: gênese, ascensão e queda. **Anais Eletrônicos**. XXIII Encontro Nacional de Economia Política, História Econômica, 2018. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/trabalhos-historia-economica-oliveira-2018>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. 1 ed. Zahar, 2004.

PREBISCH, Raul. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. São Paulo: Ordem dos Economistas, 1961.

REIS, Tiago. O que é BNDESPar e como o BNDES atua diretamente no mercado financeiro. **SUNO**, 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/bndespar/>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RODRIGUEZ, Júlio C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

SANT’ANNA, André; JUNIOR, Gilberto R. B.; ARAÚJO, Pedro Q. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 41-60, 2009.

SANTOS, Leandro. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. **Geosp - Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 1, p. 115-137, 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (org.). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

SEREZA, Haroldo C. Fortalecemos o Mercosul para romper com a Alca, afirma Lula. **Opera Mundi**, 2019. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/operamundi-entrevista-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SILVA, André R.; COSTA, Gabriela D. F. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015). **Meridiano 47**, v. 19, p. 1-17, 2018.

SILVA, Rodrigues M. O novo desenvolvimentismo e a promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro: auge e declínio (cap 1). In CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan V. B.; SILVA, Roberta R. M. **Elites empresariais, estado e mercado na América Latina**. Universidade Federal de Minas Gerais: Coleção População e Economia, 2018.

TRINDADE, José R.; OLIVEIRA, Wesley P. Padrão de especialização primário-exportador e dinâmica de dependência no período 1990-2010, na economia brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1059-1092, mar. 2017.

UNCTAD. **World Investment Report** - Annex table 02: FDI outflows, by region and economy, 1990-2020. [2021]. Disponível em: <<https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

VALDEZ, Robson C. C. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. **Anais Eletrônicos**. 3º Encontro Nacional da ABRI, Política Externa, 2011. Disponível em: <[http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_ABRI/Politica\\_Externa/Valdez\\_Atuação\\_BNDES](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_ABRI/Politica_Externa/Valdez_Atuação_BNDES)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335