

BNDES E SUA ATUAÇÃO NA AMÉRICA LATINA DURANTE O GOVERNO LULA ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2010.

CAIO MENEZES DOS SANTOS¹
FERNANDA DE MOURA FERNANDES²

¹*Universidade Federal de Pelotas – caio.menezes@ufpel.edu.br*

²*Universidade Federal de Pelotas – fernandes.fernanda@ufpel.edu.br*

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente para um período de quatro anos, no entanto, foi reeleito em 2006, ficando até 2010. Nesse momento, sua política externa ficou caracterizada como “Alta e Ativa” (Cervo, 2010; Amorim, 2016), dada a presença brasileira em diversas agendas globais no período e pelos intensos processos de aprofundamento da cooperação, sobretudo com países em desenvolvimento (Vigevani; Cepaluni, 2011). As relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos foram intensificadas em diversos setores, a partir da implementação de mecanismos regionais visando a integração, especialmente no âmbito econômico (Saraiva; Vigevani, 2014).

Um dos atores burocráticos instrumentalizados pela política externa brasileira para o aprofundamento das relações econômicas na América do Sul foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Banco, fundado na década de 1950, visa apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionam com o desenvolvimento econômico e social do país (BNDES, 2024).

A pesquisa busca entender o papel do BNDES na promoção da internacionalização do capital brasileiro nos países sul-americanos, no contexto da política externa brasileira no governo Lula (2003-2010), a partir dos investimentos no setor de infraestrutura. Para isso, pressupõe-se a hipótese de que o BNDES foi o principal ator financiador da internacionalização do capital das empresas brasileiras de construção civil, sobretudo em obras de infraestrutura de base industrial, em países da América. Desse modo, o banco consagrou-se como um dos principais mecanismos de promoção dos interesses da diplomacia dos negócios, cumprindo com as diretrizes da política nacional de promoção do capital, de modo a suplementar os organismos de integração regional existentes.

O objeto de estudo desta pesquisa se insere no debate teórico sobre Análise de Política Externa (APE) e, utilizar-se-á do conceito proposto por Figueira (2011) que define a política externa como uma ação empreendida pelos Estados no sistema internacional, dotada de estratégias conforme as dinâmicas estruturais e conjunturais capazes de transformar potencialidades em fontes de poder.

2. METODOLOGIA

3.

Para a realização desse trabalho, foi utilizado o método qualitativo, a partir da utilização das técnicas de pesquisa documental e revisão bibliográfica, com finalidade analítica e descritiva. Para a pesquisa documental, serão utilizadas fontes primárias, como contratos ou acordos oficiais disponíveis nas bases de dados de transparência financeira do portal oficial do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES); e discursos de representantes do governo, disponíveis no site oficial do Palácio do Planalto e do Ministério das Relações Exteriores. No que concerne à revisão bibliográfica, serão utilizados artigos, teses e livros disponíveis nas bases de dados acadêmicas digitais, como o SCielo e Google Acadêmico.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, o Chefe de Estado ocupa um papel central no que concerne ao planejamento, execução e tomada de decisão sobre a política externa brasileira, segundo Figueira (2010). Sendo previsto na Constituição Federal de 1988, em que atribui ao Executivo, a indicação do Ministro de Relações Exteriores, cabendo a esse auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior brasileira. Contudo, Figueira (2010) ainda aponta que os ministérios e outros agentes governamentais passaram a ser atores de grande relevância e influência nas tomadas de decisões. Sendo essa ampliação de atores, propícia para assuntos não somente de governança global, mas também assuntos de interesse econômico.

O pilar econômico da política externa na gestão Lula é apontada por Visentini (2010) como diplomacia dos negócios, em que por via de empreendimentos privados o Estado busca sua projeção internacional e a garantia de seus interesses. Por meio de seu pronunciamento, após tomar posse, em 1º de janeiro de 2003, na Câmara de Deputados, Lula indica a América do Sul como “a grande prioridade da política externa” (Brasil, 2003), demonstrando a relevância da região em seu governo e indicando o seu objetivo de revitalizar o Mercosul após as diversas crises. Ainda neste mesmo pronunciamento, Lula expôs que seria fundamental o estímulo de empreendimentos conjuntos na região, para realizar a integração regional em diversos pilares, dentre esses o fortalecimento da infraestrutura da região.

O contexto da época propiciou a atuação estratégica do Brasil na região, visto que as ações brasileiras estavam vinculadas às políticas locais e esses países dispunham de recursos para a realização de fortalecimento de sua infraestrutura, demandando então uma participação do governo brasileiro e de suas empresas (Bugiato, 2017). Nessa conjuntura, o BNDES tornou-se um agente burocrático governamental fundamental para a promoção desses interesses, complementando as ações políticas adotadas em outros fóruns, como o Mercosul.

Criado em 1952, o BNDES - sob a nomenclatura de BNDE - foi fundado visando financiar projetos considerados fundamentais para o desenvolvimento nacional, em setores estratégicos. Em 2002, por intermédio do Decreto n.º 4.418, que modificava parte do estatuto do BNDES, promulgado anteriormente por Fernando Henrique Cardoso, garantiu-se ao banco maior autonomia e agilidade para operar no exterior, estando a instituição ainda vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Nessas alterações, é possível verificar que, para o processo de financiamento do BNDES no exterior, era necessário que as operações indubitavelmente contribuissem para o desenvolvimento econômico e social. Outro ponto relevante nessa alteração é a inclusão do financiamento à exportação de produtos e serviços, e, segundo Bugiato (2017, p. 56), o BNDES atuou internamente em três frentes, no setor de exportação de mercadorias, exportação de serviços e de capital. Para os fins da presente pesquisa, o enfoque foi no setor de serviços, no qual foram financiadas obras de infraestrutura fundamentais para os interesses da política externa e que atendiam aos requisitos das operações do BNDES em seu estatuto.

Uma garantia de crédito considerada relevante para a atuação do BNDES enquanto agente promotor de exportações, conforme expõe Valdez (2011), é o Convênio de Pagamentos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Esse mecanismo se constitui por um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais dos países

signatários, com o intuito de reduzir os custos de divisas transacionais, e, no Brasil, o BNDES é a instituição vinculada a esse mecanismo de garantia. A inserção do BNDES nesse sistema de garantia de crédito pode ser vista como fundamental e contou com a participação de representantes de empreiteiras brasileiras na reunião da inscrição do Brasil no sistema de pagamentos da ALADI.

Contudo, o BNDES também possui linhas de financiamento de créditos próprias, essas possuem como forma de seguro de crédito o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) que tem como principal finalidade garantir um seguro às exportações brasileiras de bens e serviços contra riscos (BNDES, 2024).

O BNDES celebrou 46 contratos com 6 Estados no âmbito do setor de serviços voltados para obras de infraestrutura, sendo eles em ordem quantitativa: República Dominicana (19 contratos), Argentina (10 contratos), Equador (9 contratos), Venezuela (9 contratos), Paraguai (1 contrato) e Uruguai (1 contrato). Desses 46 contratos firmados com os países membros da ALADI que adotam o CCR, nove estão nesse sistema, sendo dois em 1998, quatro em 1999, um em 2001, 2007 e 2008. Ao analisar os dados dos dez primeiros contratos do BNDES, nota-se que sete deles utilizaram o sistema de pagamentos da ALADI, configurando-se este, de fato, como um mecanismo relevante para a inserção do BNDES no exterior, como aponta Valdez (2011). Contudo, é possível notar uma substituição quase integral da modalidade a partir dos anos 2000, visto que nesse período foram assinados 37 contratos com o Fundo de Garantia à Exportação como modalidade.

O FGE teve sua estreia em contratos para obras de infraestrutura no exterior em 2000, quando foram firmados dois contratos sob essa modalidade. Nos anos de 2001, 2002 e 2003 foi celebrado um contrato em cada ano, em 2004 foram dois, já em 2005 foram três, mas em 2006 apenas um. Em 2007 foram quatro contratos, e, no ano subsequente, 2008, nenhum contrato foi celebrado nesta modalidade. Em 2009 tivemos o segundo maior número de contratos celebrados, somando cinco durante aquele ano. Em 2010, também foram quatro contratos. Observa-se que no ano de 2011 foram firmados sete contratos na referida modalidade, consubstanciando-se no maior número de contratos celebrados por meio do FGE. Já em 2012, 2013 e 2014 foram celebrados dois contratos em cada ano.

Desse modo, ao ater-se ao marco temporal desta pesquisa, entre os anos de 2003 e 2010, nota-se que, dos 22 contratos firmados pelo BNDES, 20 estão sob a égide do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e apenas dois estão sob o Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI. Nesse sentido, é possível identificar uma preferência no sistema próprio do BNDES para a garantia do financiamento em obras de infraestrutura no continente americano a partir dos anos 2000.

4. CONCLUSÕES

Nesse sentido, evidencia como o BNDES atuou enquanto ator vinculado ao Executivo na promoção dos interesses da diplomacia dos negócios, conduzida pelo Presidente e pelo MRE. Nota-se que o banco, ao realizar mudanças em sua estrutura burocrática na década de 1990, permitiu a sua atuação internacional, viabilizando sua atuação também como agente promotor dos interesses da política externa brasileira, ademais da sua competência em prol do desenvolvimento econômico e social, ao expor em seu estatuto que todas as suas ações devam contribuir com esses princípios.

Foi possível identificar elementos para a comprovação da hipótese suscitada na pesquisa, pois ao realizar o levantamento das linhas de financiamento do

BNDES para à exportação e também dos sistemas de garantia de crédito que o banco utiliza, o Convênio de Créditos Recíprocos, gerido pela ALADI, e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) do próprio BNDES. Tal fato contrasta com o que Valdez (2011) e Souza (2011) apresentam em suas pesquisas, ao expor que a inserção do BNDES para a promoção da exportação de serviços só foi possível ao ser vinculado ao mecanismo de crédito da ALADI, contudo ao realizar o comparativo por ano de contratos firmados pelo BNDES, observa-se a superação do mecanismo da ALADI, sendo o FGE a modalidade de garantia mais utilizada a partir do ano de 2000. Desse modo, afirma-se o papel do BNDES como um dos principais mecanismos de promoção dos interesses da política externa brasileira, ao atuar nas relações econômicas com os países vizinhos, de modo a complementar os mecanismos de integração econômica já existentes.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Por uma política externaativa e solidária. **BRASIL QUEREMOS**, p. 103, 2016.

BNDES (org.). **Quem somos**. 2024. Disponível em: <<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>>. Acesso em: 11 de mar. 2024.

BNDESb (org.). **Consulta a financiamentos à exportação brasileira para obras no exterior**. 2024. Disponível em: <<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bnDES/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque/>>. Acesso em: 11 de mar. 2024

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 21, 2017.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**, v. 5, n. 1, p. 38-52, 2010.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes; VIGEVANI, Tullo. Política Externa do Brasil: continuidade em meio à descontinuidade, de 1961 a 2011. Reis, Daniel Aarão et al. **A Ditadura que Mudou o Brasil**, v. 50, 2014.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300041&script=sci_arttext&tlang=pt> Acessado em 25 de abr. de 2023.

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, jul. 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na Política Internacional**. Curitiba: Editora Juruá, 2010. 223 p.