

## **A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO GOVERNO LULA: o BNDES como instrumento de política externa**

TAÍS RISTOFF\*

A ascensão do pensamento neoliberal dissolveu o amplo consenso desenvolvimentista do período 1930/1970 e promoveu uma divisão entre os que continuavam pensando no desenvolvimento do país pressupondo para o Estado um importante papel como indutor do crescimento econômico e os que passavam a fazer apologia ao Consenso de Washington. Coerente com a lógica neoliberal, o governo Fernando Henrique Cardoso entendia o Brasil como um país de segunda categoria dentro de um sistema internacional que não poderia ser alterado - e tentar mudar esse sistema seria contraproducente. Pedro Malan, Ministro da Fazenda, chegou a declarar que um país como o Brasil não poderia sonhar com um projeto nacional, algo reservado apenas para as grandes potências (CERVO,2008:80), aceitando passivamente as regras fixadas pelas estruturas hegemônicas internacionais. Por isso, a política externa de seu governo concentrou-se em áreas de comércio, investimentos, ou seja, nas questões puramente econômicas e estava voltada para os países desenvolvidos: os Estados Unidos, a Europa e o Japão.

O governo Lula, a partir da mudança de visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento do país e a retomada de uma vertente nacionalista, interrompeu as privatizações e impôs uma maior presença do Estado na economia, rompendo com opções feitas em momentos recentes da política nacional. No contexto da política doméstica, ocorreu a rearticulação de um novo-desenvolvimentismo (SICSU,2005) e a variável econômica foi novamente subordinada à variável política. O debate em torno da construção de um programa alternativo ao neoliberal, que busca conciliar desenvolvimento sustentável com equidade social, se intensificou. De acordo com Sicsu, um projeto novo-desenvolvimentista rejeita as duas possibilidades extremas – Estado fraco e mercado fraco. Segundo este autor, ao associar o termo nacionalismo no plano político ao autoritarismo e no plano econômico a um “protecionismo primitivo – que objetivaria um isolamento que aceitaria com tranquilidade o atraso e a falta de

---

\* Graduada em Relações Internacionais (Unibennett), Especialista em História das Relações Internacionais (UERJ), Mestre em História Comparada (UFRJ) e Doutoranda em Ciência Política (UFF)

competitividade” (SICSU,2005:XLVIII), ele acaba sendo usado pelos monetaristas neoliberais de uma forma negativa. No entanto,

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

Considerando que “os mercados de sociedades globalizadas são (...) tragados com facilidade pelos mercados internacionais” e superando a idéia da incompatibilidade, de um lado, de buscar uma autarquia e, de outro, de aumentar a dependência externa, Sicsu aponta que

*Um projeto nacional novo-desenvolvimentista visa colocar os mercados nacionais na condição de serem ligados aos mercados internacionais, de forma que tal ligação possa trazer sempre muito mais ganhos do que perdas, em termos de geração de conhecimentos, novos empregos, crescimento e bem-estar social. Trata-se de implementar um projeto que permita ao país uma inserção soberana no processo de globalização em curso no mundo. (SICSU,2005:L)*

Do ponto de vista da inserção externa, Amado Cervo pensa a política externa sob um viés econômico. De acordo com sua definição, o governo Lula implementa uma política de Estado e de inserção internacional dentro do que chama de paradigma logístico. Embora ensaiado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, esse paradigma, que mescla os dois paradigmas anteriores – o desenvolvimentista e o neoliberal -, se firma em termos operacionais apenas no governo Lula.

*A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. (CERVO,2008:85)*

Assim, ao mesmo tempo em que heranças do neoliberalismo – responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados – são mantidas, busca-se recuperar a autonomia decisória da política externa que havia sido sacrificada a partir de um “modelo de inserção pós-desenvolvimentista” (CERVO,2008:83;86) Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, no logístico as responsabilidades são transferidas do Estado empresário para a sociedade. Diferentemente do neoliberal, o Estado não apenas assume a responsabilidade pela estabilidade econômica, mas cumpre o papel de apoiar a sociedade na realização de seus interesses. Desta forma, a política externa atua no sentido realizar os “interesses

nacionais diversificados” como dos agricultores, quando atua no combate aos subsídios e protecionismo, pois interessa ao agronegócio brasileiro; dos empresários com amplo apoio à concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico (questão que interessa diretamente para este trabalho); dos operários, ao defender o emprego e o salário; dos consumidores, aumentando o acesso à sociedade de bem-estar. (CERVO,2008:86)

Cervo considera que o paradigma neoliberal ao mesmo tempo em que “encaminhara a destruição do patrimônio nacional, a convivência com o logístico elevou a competitividade da economia brasileira e criou condições de harmonização de estruturas hegemônicas do capitalismo com interesses dos países emergentes na disputa de influências acerca do ordenamento internacional da era da globalização.” (CERVO,2008:88) Ao repassar as responsabilidades do Estado empresário à sociedade, sem abandonar o empreendimento estatal em casos que elevam a competitividade sistêmica global, o Estado fornece todo apoio logístico aos empreendimentos, públicos e privados, para poderem competir em âmbito internacional. Reforça desta forma o núcleo econômico duro nacional, incentivando seu fortalecimento interno e sua expansão internacional. (CERVO,2008:87)

Percebe-se uma aproximação à teoria realista das relações internacionais no que se refere à construção de meios de poder e sua utilização para beneficiar-se das vantagens comparativas agora não mais apenas naturais, mas também incluindo as relativas à ciência, tecnologia e capacidade empresarial, onde existem alguns importantes nichos de mercado que podem ser dominados pelo Brasil. (CERVO,2008:87)

O sistema internacional tem passado por profundas transformações. Um dos aspectos mais expressivos é a perda de poder relativo dos Estados Unidos, que com o aumento do poder de alguns países em desenvolvimento, como a China, avançaram na tendência de uma multipolarização do sistema internacional, ainda que apresentando algumas características diferentes do sistema multipolar do século XIX, como, a distribuição do poder militar! Os avanços econômicos, sociais e políticos internos contribuíram para que o Brasil aumentasse seu peso na arena internacional e sua relevância nas discussões dos principais temas do mundo. Nesse sentido, o Brasil de Lula buscou adotar uma posição compatível com suas novas reais dimensões

econômicas, política e social. Um dos claros objetivos do seu governo no âmbito externo foi o questionamento do *status quo* e a busca por uma redistribuição de poder global. Adotou a estratégia de forjar alianças privilegiadas no Sul com outras potências médias ou economias emergentes, como os BRICS e o IBAS, como estratégia de alterar a correlação de forças a favor desses países, mas principalmente buscou uma maior cooperação e integração com os países vizinhos da América do Sul, reforçando essas relações no âmbito político.

Segundo Letícia Pinheiro (2004), que analisa a política externa brasileira sob uma ótica política, a partir da década de 1950 começou a ser gestado no país um novo paradigma de política externa: o paradigma globalista. Uma inversão da lógica do paradigma predominante anterior, o americanista, em que o alinhamento com os Estados Unidos estava dado, e era entendido como absolutamente benéfico para o país. Os globalistas passaram a defender a idéia de que a diversificação dos parceiros, tanto do ponto de vista político e estratégico quanto do ponto de vista econômico, seria fundamental para aumentar o poder de barganha, inclusive com os Estados Unidos. Transformou-se de fato em paradigma de Política Externa nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, com a Política Externa Independente, a PEI. Seus princípios foram resgatados por Geisel no Pragmatismo Responsável e relançados pelo governo Lula. O setor dentro do Itamaraty que formulara esses princípios, os chamados autonomistas ou nacionalistas, foram resgatados, pois havia convergência com muitas das diretrizes do Partido dos Trabalhadores, muitas das quais já figuravam nos programas de governo desde as eleições de 1989 e foram sendo aperfeiçoados e adequados à nova realidade internacional.

Segundo Maria Regina Soares de Lima (LIMA,2000:295-296), com a liberalização política e a abertura e interdependência econômica houve uma mudança na natureza da política externa, que passou não apenas no plano externo a representar os interesses coletivos, mas passou a vincular-se aos conflitos distributivos internos, ao ter que negociar interesses setoriais. As novas demandas trazidas pela globalização transformaram a agenda, que passou a interessar à sociedade como um todo, obrigando a política externa a se politizar. Defende, neste sentido, que a política externa não é coerente e congruente com um suposto interesse nacional. Ela contesta, portanto, o argumento realista de primado da política externa e da separação ontológica da política

interna e externa e demonstra a artificialidade da separação entre política externa e política doméstica tanto do ponto de vista empírico como teórico. Não nega a existência de momentos em que não há setores específicos beneficiados e a ação externa é neutra. É quando, segundo Lima, a política externa “produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade.” (LIMA,2000:289) Mas no geral, as decisões tomadas no âmbito das negociações nas diferentes organizações internacionais, como na OMC, impactam de forma diversa nos diferentes setores da sociedade, nos diferentes grupos econômicos, resultando em ganhadores e perdedores, não havendo neutralidade, portanto. Assim, a política doméstica passou a incidir de forma contundente no processo de formação da política externa. Essa politização da política externa, na realidade, se dá pela escolha por parte do executivo de seu grupo dentro do MRE afinado com o projeto político vencedor nas eleições presidenciais, no caso desta pesquisa, pela convergência com o projeto petista. Assim, a política externa, que conduz o país no âmbito do sistema internacional de Estados, precisa ser considerada uma política pública formulada pelo Estado, pois as instituições que se relacionam externamente não são dotados de “vida própria”, mas estão subordinados a um projeto amplo definido pela coalizão vencedora do processo democrático interno.

*O interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno. (...) quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influencia na formação da política externa. (LIMA,2000:287)*

Assim, é possível afirmar que o poder burocrático, relativamente autônomo, configurado na existência de uma agência especializada, como é o caso do Itamaraty, permitiu ao longo do tempo que diferentes diretrizes da política externa brasileira fossem formuladas autonomamente, embora a sua aplicação dependesse das orientações ideológicas superiores.

Além do desenvolvimento de uma capacidade própria de inovação, a capacidade de financiamento é fundamental para o desenvolvimento de um país. O processo de industrialização ao longo do século XX se deu pela via do financiamento inflacionário, do endividamento externo, da concentração de renda ou pelo autofinanciamento das empresas. (SICSU,2005:XLII) A questão do financiamento da industrialização nunca

foi solucionado no país. Enquanto a Alemanha e o Japão lograram subordinar a partir da década de 1980 o sistema financeiro ao seu projeto de desenvolvimento, no Brasil, isso não foi alcançado. O sistema financeiro manteve sua função de ser uma forma de ganhar dinheiro fácil através da especulação. 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 e tiveram, inclusive, um papel fundamental no sentido de garantir o crédito e aplicar políticas de caráter anticíclico para amenizar os efeitos da maior crise do capitalismo mundial das últimas décadas e de manutenção do crescimento econômico. Para um enfoque neoliberal do processo econômico, um banco público é por si só um desvio. Segundo essa visão econômica, o Estado não deve adentrar na esfera econômica, que deve estar livre para a atuação do setor privado. Foi interrompido o processo em que planejou-se o desmantelamento dos bancos públicos ou na sua transformação em bancos de segunda linha<sup>1</sup>, dentro do contexto geral de privatizações do governo FHC, e reconheceu-se o Banco como um instrumento de soberania nacional. Com o governo Lula, implantou-se, desta forma, novamente uma política industrial ativa, uma política de fomento à indústria, onde o Estado passou, de novo, a atuar em áreas consideradas estratégicas e a estimular o desenvolvimento econômico, inclusive através dos bancos públicos. Nesse sentido, a atuação do BNDES, retoma seu papel desenvolvimentista.

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

---

<sup>1</sup> No memorando de Política econômica de 1999, um texto-compromisso do governo FHC com o FMI e o Banco Mundial, prometia-se dar “continuidade à sua política de modernização” e trabalhar para a “redução do papel dos bancos públicos na economia”. Ainda, “o Governo solicitou à comissão de alto nível encarregada do exame dos demais bancos federais (Banco do Brasil Caixa Econômica Federal BNDES BNB e BASA) a apresentação até o final de outubro de 1999 de recomendações sobre o papel futuro dessas instituições tratando de questões como possíveis alienações de participações nessas instituições fusões vendas de componentes estratégicos ou transformação em agências de desenvolvimento ou bancos de segunda linha (...)”.

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

A integração regional impulsionou o processo de internacionalização a partir de meados da década de 1990, mas os fluxos de IED do Brasil têm um aumento substancial a partir de 2006. Considerando que a prática muitas vezes antecede à teoria, identifica-se dentro do governo a ampliação do debate em torno desta questão, com esse processo assumindo destaque na pauta do governo. O processo de internacionalização, e suas diferentes concepções quanto à forma de atuação do Estado, é ilustrado no “Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras”, elaborado sob a coordenação da Câmara de Comercio Exterior do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior, de dezembro de 2009: “Cabe ao governo debater qual modelo de política de internacionalização deve ser adotado, levando em conta os objetivos pretendidos e os constrangimentos decorrentes da escassez de recursos financeiros e humanos característica do Estado brasileiro.” (COMÉRCIO EXTERIOR,2009:21-22) A atuação mais incisiva do Estado nesse processo é justificado pelos benefícios que traz ao país, não apenas às próprias empresas, pois afeta de forma positiva as variáveis macroeconômicas. Entre os benefícios, contribui para a redução da vulnerabilidade externa do país, ao aumentar as exportações para o país receptor dos investimentos e pelo fluxo de lucro e dividendos gerados entre matriz e filial. Além disso, pode gerar acesso a novas tecnologias e transferência de conhecimento, ganho de escala e aumento da competitividade global, garantindo a sobrevivência da empresa no próprio país, assim como a ampliação de sua presença no mercado internacional, pois facilita o acesso a recursos e mercados. Contribui, assim, também, para a produção e o emprego no Brasil. (ALEM;CAVALCANTI,2005: 41,53)

Ao longo do governo Lula cresceu substancialmente a concessão de crédito subsidiado para investimentos em empresas e alguns setores estratégicos, uma vez que a obtenção de crédito pelas empresas tem um custo inviável se tomado do sistema financeiro internacional Ou seja, o governo federal tem garantido às grandes empresas

nacionais<sup>2</sup> um grande apoio logístico, diplomático e financeiro para se projetarem em escala transnacional e elevarem o protagonismo internacional do país. Sem abandonar completamente iniciativas anteriores de fomento à integração física regional como a IIRSA, esse governo tem enfatizado o financiamento regional bilateral da integração sul-americana na área de infra-estrutura através, principalmente, do BNDES. O BNDES passou a atuar cada vez mais incisivamente no sentido de sustentar o desenvolvimento nacional e a competitividade da economia brasileira e foi elevado a um importante papel de instrumento ativo de política externa pelo governo Lula. Durante seu governo, foi adotada uma política agressiva no sentido de fortalecer o capital nacional, de apoiar as empresas brasileiras no exterior, com todo o apoio estatal no processo de sua internacionalização, apoiando cada vez mais setores e fechando acordos com diversos países, e abrindo novos mercados. Os vizinhos regionais e outros países emergentes são grandes opções estratégicas dentro deste contexto. As multinacionais brasileiras tem se expandido em direção a outros países – característica comum é a expansão dos investimentos primeiramente ocorrer em países de desenvolvimento similar –, inclusive através de fusões e aquisições. O BNDES aumentou maciçamente o financiamento de obras de infra-estrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) de empresas brasileiras na região<sup>3</sup>, cooperando na diminuição das assimetrias regionais, através do apoio ao intercâmbio comercial entre os países, principalmente do Mercosul, e do apoio a projetos de infra-estrutura que tenham impacto regional. Assim, as operações integram o esforço do governo brasileiro em promover a competitividade dos produtos nacionais, ao mesmo tempo em que favorecem a integração econômica dos países da América do Sul. Está em sintonia com as pretensões brasileiras definidas pelo governo Lula de aumentar sua projeção regional. O peso econômico brasileiro no Mercosul e na América Latina de uma forma geral garante uma liderança natural ao país. Há o reconhecimento de que o desenvolvimento de toda a região, a articulação dos interesses dos países da região, é benéfico para o Brasil e para sua projeção no mundo e o aumento da sua influência global e por isso a

---

<sup>2</sup> Entre as grandes empresas beneficiadas pelo apoio do BNDES estão a Petrobrás, a Vale, as grandes empresas de comunicação, as grandes empresas de construção civil, como a Odebrecht, e a JBS Friboi.

<sup>3</sup> Entre as operações que receberam financiamentos do BNDES estão a da ampliação da capacidade de gasodutos na Argentina; da construção do Aeroporto de Tena na Amazônia Equatoriana; e da construção das linhas 3 e 4 do metrô de Caracas.

ênfase na cooperação com países vizinhos. Esse processo contínuo e crescente da internacionalização com apoio fundamental do BNDES, dentro desse novo paradigma e com o apoio do empresariado, tem sido fundamental para o país reforçar seu papel como ator global.

#### Referências bibliográficas

ALEM, Ana C. CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*. Vol. 12, n. 24, pp. 43-76, 2005.

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

COMÉRCIO EXTERIOR, CÂMARA DE. Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras, 2009. [http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl\\_1260377495.pdf](http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1260377495.pdf) Acesso em: 25/10/2010.

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. *Interesse Nacional*, ano 1, no 1, abril/junho, 2008.

EXTERIOR, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo*. Disponível em: [\[http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165\]](http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165). Acesso em: 20/10/2010.

EXTERIORES, Ministério das Relações. *Atos Bilaterais Vigentes*. Disponível em: [\[http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm\]](http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm). Acesso em: 04/11/2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000. pg. 265-303.

MACADAR, B. M. B. . Os investimentos diretos no exterior dos países em desenvolvimento e a experiência brasileira recente. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 35, p. 29-36, 2008.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Revista Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, julho, p. 305-335.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: 1989-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

SARAIVA, José Flávio S. Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico. *Relaciones Internacionales*. 25, IRI-UNLP, diciembre-mayo 2004, p. 141-148.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; e RENAUT, Michel; organizadores. Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri:Manole; Rio de Janeiro:Fundação Konrad Adenauer, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Vol. 29, n. 2, 2007 pp. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo. *Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula (1951-2004)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.