



Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso: Relações Internacionais

Lucas Augusto Worisch Lopes Paganotti Mazzo

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BNDES COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO
GOVERNO LULA**

Brasília

2018

Lucas Augusto Worisch Lopes Paganotti Mazzo

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BNDES COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO
GOVERNO LULA**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Raphael Spode

Brasília

2018

Lucas Augusto Worisch Lopes Paganotti Mazzo

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BNDES COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA NO GOVERNO LULA**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Raphael Spode

Brasília, _____ de _____ de _____.

Banca examinadora:

Prof. Raphael Spode

Prof. Luciano Muñoz

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que se preocupam pelo Brasil e seu posicionamento no cenário internacional.

AGRADECIMENTO

Agradeço especialmente a meu orientador e professor Raphael Spode, que desde o primeiro momento demonstrou interesse no trabalho e ofereceu auxílio imensurável durante toda a elaboração desse projeto. Sem seu encorajamento e críticas construtivas, o desenvolvimento dessa monografia não seria possível.

Agradeço também a minha família e amigos, em especial minha mãe, Dinah Worisch, meu pai, Guto Mazzo, e minha tia Lourdes Worisch, pessoas que sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais críticos dessa jornada. Sem a presença deles, não haveria terreno para a construção dessa etapa de minha vida.

Por último, mas não menos importante, agradeço a todos os professores e colegas do curso de Relações Internacionais por compartilharem seu conhecimento durante as aulas. Foram anos de aprendizados, uma bagagem completa para trilhar com êxito os novos caminhos que a vida me trará.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o uso dos financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às empresas brasileiras para a inserção comercial internacional das mesmas, dentro do escopo do Governo Lula (2003-2010). Buscou-se demonstrar como a brusca expansão do Banco está inserida dentro de um arranjo político econômico específico, em que o Brasil se posiciona internacionalmente e nacionalmente dentro de um determinado modelo, com certos objetivos que não são propriamente explícitos, como será visto em discursos de Lula. A partir de uma literatura plural, a qual abarca desde o panorama ético até a teoria das relações internacionais, foi desconstruída a atitude brasileira em termos de política externa. Por fim, constatou-se que o BNDES realmente foi um instrumento de execução da política externa brasileira e, além disso, foi uma importante ferramenta para colocar em prática uma parte considerável da agenda diplomática do país: a expansão internacional da economia, a integração com os países vizinhos, fomento das relações Sul-Sul, o desenvolvimento da infraestrutura e, como análise central deste trabalho, a expansão da influência política e econômica a nível regional e global.

Palavras chave: BNDES. Lula. Política Externa Brasileira. Internacionalização de empresas. Poder.

ABSTRACT

This study aims to analyze the use of financing granted by the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) to Brazilian companies for their international commercial insertion, within the scope of the Lula Government (2003-2010). It was tried to demonstrate how the Bank's sudden expansion is inserted within a specific economic political arrangement, in which Brazil positions itself internationally and nationally within a model, with certain objectives that are not exactly explicit, as will be seen in speeches of Lula. From a pluralist literature, which ranges from the ethical panorama to the theory of international relations, the Brazilian attitude in terms of foreign policy was deconstructed. Finally, it was verified that the BNDES was really an instrument for the implementation of Brazilian foreign policy and, moreover, it was an important tool to put into practice a considerable part of the country's diplomatic agenda: the international expansion of the economy, integration with the South-South relations, the development of infrastructure and, as the central analysis of this study, the expansion of political and economic influence at regional and global level.

Key words: BNDES. Lula. Brazilian Foreign Policy. Internationalization of companies. Power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O BNDES E SUA ATUAÇÃO INTERNACIONAL.....	12
2.1 O financiamento às exportações.....	14
2.2 O financiamento à inserção internacional das empresas nacionais	17
2.3 A atuação internacional do BNDES dentro do Governo Lula: um modelo político econômico aplicado à realidade internacional	18
3 AS DISTINTAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE GERAL	23
4 LITERATURA: UMA ANÁLISE DIFERENCIADA À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	27
4.1 O comércio como substituto da guerra	27
4.2 Nacionalismo de fins e autonomia	32
4.2.1 <i>Nacionalismo de fins</i>	34
4.2.2 <i>Autonomia</i>	40
4.3 O Realismo Neoclássico	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Observa-se que uma parte considerável dos países de regiões menos desenvolvidas no período pós-Segunda Guerra Mundial tem, por uma característica, o surgimento e consolidação de um conjunto de instituições especializadas denominadas como Bancos de Desenvolvimento (ou Instituições de Financiamento ao Desenvolvimento). A criação dessas instituições foi motivada, no geral, pela necessidade de se canalizar grandes somas de capital para investimentos de empresas de capital intensivo na indústria e no setor de infraestrutura.

Como enfatizado por Gerschenkron (1962) e Chandrasekhar (2014), uma característica dos países de industrialização tardia é o alto investimento necessário para o desenvolvimento industrial. Não só cada indústria passou a ser mais intensivo em capital do que em épocas passadas, como o aumento da interdependência significava que os países precisavam fazer investimentos simultâneos em um número maior de indústrias. Ademais, o investimento em projetos de infraestrutura (como energia, comunicações, estradas e portos) foi crucial para apoiar esse crescimento industrial. Em suma, como explicado por Armendáriz de Aghion (1999, p.83; tradução própria), "os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras patrocinadas pelo governo que se preocupam, principalmente, com a provisão de capital de longo prazo para a indústria".

No caso brasileiro, a Instituição de Financiamento ao Desenvolvimento eleita para fomentar o desenvolvimento do país foi o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Criado em 1952, o BNDES tem se caracterizado por ser um indutor de investimentos na indústria e na infraestrutura e, no decorrer de sua existência, vem aperfeiçoando sua atuação para acatar as diversas necessidades da economia do país, integrando novas mecanismos e áreas de ação, alinhadas às orientações do governo brasileiro e consoante às demandas da sociedade. Desde a criação da infraestrutura básica e das primeiras indústrias de base, até o desenvolvimento de políticas de substituição de importação e apoiando as exportações do Brasil com valor agregado, o pressuposto principal da atuação do BNDES sempre foi, em tese, o de "promover o desenvolvimento econômico e social e diminuir o atraso do país em relação às principais economias do mundo" (GUIMARÃES, 2014, p. 49).

As mudanças na economia do país nas últimas seis décadas se deram em um contexto de transformações significativas na economia mundial, atualmente deveras interconectada e interdependente por fluxos financeiros e comerciais, transformando a dimensão internacional uma prática para um número crescente de empresas. O quadro de integração financeira e

comercial mais intensa junto ao resto do mundo retratou um conjunto mais abundante de oportunidades e ameaças para muitos setores, que passaram a incorporar a inserção no mercado internacional como fundamento de sua estratégia, visando ao crescimento e à busca por maior competitividade. Neste contexto, “o BNDES foi mola propulsora dos investimentos que buscavam viabilizar a integração competitiva das empresas a uma economia mais aberta e dinâmica, contribuindo com capital e inteligência para acelerar a busca da necessária competitividade” (GUIMARÃES, 2014, p. 49).

Do ponto de vista da expansão internacional da economia brasileira, evidencia-se, desde 2002, uma considerável expansão do investimento direto brasileiro no exterior, reflexo deste aumento substancial da participação de empresas nacionais no estrangeiro, paralelamente a um também evidente crescimento da capacidade de financiamento do BNDES. A atuação do BNDES no estímulo deste processo de expansão do capital brasileiro no exterior, em especial na América do Sul, viabilizou a aquisição de grandes concorrentes internacionais por parte de empresas brasileiras. São exemplos as compras de 58,62% das ações do grupo de energia e petróleo argentino Pérez Companc pela Petrobras; de 91,18% do pacote acionário da cervejaria Quilmes pela AmBev; de 85,3% da empresa de frigoríficos argentina Swift Armour pela Friboi; além da aquisição da MinCo pelo grupo Votorantim e SiderPeru pela Gerdau, respectivamente maiores companhias mineira e siderúrgica do Peru¹.

No entanto, como abordado por Neto (2013), o crescimento das empreiteiras na América Latina e outras regiões está longe de ser uma mera questão de crescimento e “desenvolvimento” da economia brasileira, como é normalmente se apresenta a partir de uma perspectiva do tamanho brasileiro na economia estrangeira. Há uma necessidade do contexto ser compreendido como causas de um processo político e econômico. Deste modo, busca-se, neste trabalho, demonstrar como a brusca expansão internacional do BNDES está inserida dentro de um arranjo político econômico específico, em que o Brasil se posiciona internacionalmente e nacionalmente dentro de um modelo a ser pesquisado e analisado neste trabalho.

Com determinadas ações, investimentos direcionados e participação ativa de empresas brasileiras em cenários estratégicos para a PEB, o BNDES tornou-se um novo instrumento de Política Externa Brasileira. A partir dos anos 90, com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o banco passou a se tornar ativo em questões do gênero, mas foram nos anos seguintes

¹ Dados retirados a partir de fontes presentes no BNDES, acessado no site: <<http://brasildebate.com.br/o-bndes-e-a-expansao-internacional-da-economia-brasileira/>>

que tudo, em termos de atuação internacional, mudou. Marcante para a nova finalidade de atuação do BNDES foi a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência brasileira. Com ele, o banco passou a atuar fortemente no estrangeiro, investindo em países estratégicos, abrindo vias a interpretações para o significado desta atuação. Vale considerar o que o então presidente proferiu, em 2004, em seu discurso² na cerimônia de formação da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco o que se constituiu como base para o início da análise que este estudo irá perseguir:

[...] nós estamos tentando conduzir, através de uma política de financiamento do BNDES, aquilo [integração regional] que Bolívar tentou fazer com a espada, que outros tentaram fazer com a luta, nós estamos fazendo com política de financiamento, muitas vezes criticada dentro do Brasil de que nós estamos financiando. Nós não estamos financiando, nós estamos exportando serviços brasileiros e o Brasil só tem a ganhar com isso, sem que a gente, em algum momento, numa palavra, num gesto, a gente transmita qualquer ideia de que queremos ter hegemonia. (FUNAG, 2009)

De maneira branda, nota-se uma tentativa clara de Lula para a dissociação interpretativa do jogo de poder aos investimentos brasileiros no exterior. Mas ora, ao tratar-se de poder econômico, questionamentos não de ser feitos. Discursos são discursos e, muitas vezes, realidades demonstram incongruências ao que *policymakers* dizem ao público. Faz-se importante a intensa investigação política do significado de tais palavras e atitudes atreladas, a fim de atingir respostas e interpretações razoáveis para a maior compreensão da realidade e poder tomar atitudes quanto a ela. Ademais, a análise do Brasil como um poder central regional, em analogia às análises de políticas externas das grandes potências, é extremamente necessário para o engrandecimento interpretativo para com o Brasil, para se pensar o país como grande. Para além da análise moral, será visto aqui uma análise política do que está acerca das atitudes da PEB, atreladas ao BNDES, circunscrita no Governo Lula.

Logo, o que tudo isso significa em termos de Política Externa? Quais são as implicações políticas de todas essas ações tomadas pelo Governo Lula? Este é o escopo que o presente estudo irá acoplar-se, na busca de respostas através de apoios literários de teóricos das relações internacionais e dados disponíveis da própria instituição financeira, angariando distintas perspectivas a fim de alinhar a teoria à realidade, e ver qual ponto de vista poderá, de forma mais completa, explicar o que ocorre.

² Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/635-formaturas-do-instituto-rio-branco-2004-2008-discursos-vol-1.pdf>>. Acesso em 09/04/2017.

Sob este contexto, busca-se, neste estudo, compreender de que maneira o BNDES foi inserido na economia brasileira e sua política externa, para assim analisar como o país se posiciona frente à economia mundial na contemporaneidade.

Salienta-se, por fim, que este trabalho traz outra perspectiva quando comparada às outras já produzidas, as quais serão sucintamente apresentadas a seguir.

2 O BNDES E SUA ATUAÇÃO INTERNACIONAL

Para a compreensão geral do que este trabalho irá tratar, faz-se necessária apresentação aprofundada desde modelo de ação promovida pelo BNDES. Assim, será tratado a seguir o que se constitui como atuação internacional do Banco, com um marco histórico para melhor compreensão do processo.

A priori, baseando-se no que foi apresentado no começo desta dissertação, recordemos que os bancos de desenvolvimento, em si, são entidades financeiras amparadas por um governo e que, de modo geral, preocupam-se com a provisão de capital de longo prazo para a atividade industrial. Tendo isto em vista, será apresentada a maneira pela qual esta modalidade brasileira de instituição financeira fez-se valer e, assim, explicitando o que se dá por atuação internacional da mesma.

Inaugurado em 1952, o BNDES foi lançado sob a razão de financiar variados projetos de desenvolvimento nacional. Ao longo dos seus 66 anos de criação, passou por variadas reestruturações no intuito de atender as novas funções e finalidades da economia brasileira e da política externa do País, sobretudo no contexto da América do Sul. Em suma, o BNDES lidaria com o incentivo econômico atrelado ao desenvolvimento social, em consonância às profundas mudanças da economia brasileira. O país passou de economia essencialmente agroexportadora para uma economia mais diversificada, ainda que o agronegócio seja o carro-chefe dos ingressos financeiros do país.

Neste contexto, o BNDES vinculou-se às alterações observadas na trajetória nacional, uma vez que o Banco foi um dos principais instrumentos para a política industrial brasileira. O suporte à industrialização pautou-se nos setores de transporte, energia, bens de capital, indústria de base, bens de consumo, insumos básicos, até o avanço tecnológico abrir vias para o suporte a setores como o de aviação e o de *software*.

A partir dos anos 90, inspirado pelo prisma neoliberal que se afluía no país, o Banco se envolveu no decurso de modernização e abertura da economia brasileira. Ademais de ter concatenado o decurso de privatização das empresas estatais, o BNDES começou, neste período, a apoiar o processo de internacionalização de empresas do país, com a criação de instrumentos específicos em prol das exportações e a literal inserção no estrangeiro de empresas brasileiras.

O início do apoio às exportações se deu em 1990, com a criação da linha Finamex dentro da FINAME³. *A priori*, tal linha fazia apenas o financiamento de bens de capital sob a modalidade de pré-embarque⁴ e, um ano após seu lançamento, aderiu à modalidade pós-embarque. No decorrer dos anos, a Finamex foi modificada para ampliar o escopo dos bens financiados para além dos de capital. Já em 1997, sob o nome de BNDES Exim, a modalidade de subsídio às exportações passou a envolver nos itens financiáveis produtos químicos, eletrônicos, couro, calçados, têxteis, alimentos, aeronaves e até serviços de engenharia.

Quanto à internacionalização de empresas brasileiras, o apoio do BNDES deu-se ainda no começo dos anos 2000. Da mesma maneira que o apoio do Banco às exportações vinculou-se ao decurso de abertura da economia brasileira, o desenvolvimento de um produto financeiro específico para apoiar investimentos do Brasil no estrangeiro esteve associado a ciclos de expansão do investimento brasileiro direto (IBD). Como lembrado por Guimarães (2014), nesse período, o processo de internacionalização das empresas brasileiras havia novamente ganhado impulso, após um rápido ciclo de expansão do IBD, o qual foi observado ainda na década de 90.

Vale ressaltar que, até os anos 80, o investimento estrangeiro direto (IED) feito pelo país era baixo, concentrando-se em setores como o petrolífero, construção civil, serviços de engenharia e serviços financeiros (FLEURY E FLEURY, 2011). O processo de inserção das empresas brasileiras no internacional foi intensificado e diversificado apenas na metade dos anos 90 e, de modo ainda mais forte, no início dos anos 2000, com a ascensão de Lula à presidência⁵.

Foi em 2002 que, ainda com Fernando Henrique Cardoso na presidência, foram definidas as primeiras orientações para o financiamento de investimentos de empresas nacionais

³ FINAME é uma subsidiária do Banco que lida com o financiamento aos bens de capital. De modo mais específico, “é um tipo de financiamento do BNDES, feito por intermediação de instituições financeiras credenciadas para produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional para empresas que estejam credenciadas no BNDES”. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/finame/como-obter-financiamento-finame/bndes-finame-principal>>.

⁴ Ao todo, há dois tipos de crédito quando se trata de financiamento às exportações: o pré e o pós-embarque. O financiamento pré-embarque vincula-se ao subsídio da produção, ou seja, a mão de obra e matéria prima (o capital de giro) utilizada na produção dos bens a serem exportados. A categoria pós-embarque destina-se ao financiamento da comercialização do bem a ser exportado, permitindo ao exportador a ofertar melhores condições de prazo para o pagamento que importador realizará, o que pode contribuir para uma melhor posição do bem exportado no internacional.

⁵ De acordo com os dados da UNCTAD (2013), o crescimento anual médio do estoque de investimento estrangeiro direto realizado pelo Brasil foi de 1,6% ao ano (1990-95), 3,2% ao ano (1995-2000), 8,8% ao ano (2000-2005) e, por fim, 18,9% ao ano (2005-2010).

no estrangeiro e, em 2005, já com Lula, foi desenvolvida uma linha específica de crédito à internacionalização de empresas. Tal como na linha de financiamento às exportações, as circunstâncias dessa linha também foram alteradas no passar dos anos, sobretudo em função das modificações da realidade da economia do Brasil. No começo, o suporte estava direcionado à geração de saldo líquido positivo de divisas e, desde 2007, esteve associado à melhor competitividade das empresas nacionais no exterior (GUIMARÃES, 2014). Salienta-se que, atualmente, é permitido o acesso à linha de internacionalização por empresas ou por subsidiárias brasileiras, independentemente da atividade econômica praticada e desde que a maior cota de ação seja de capital brasileiro.

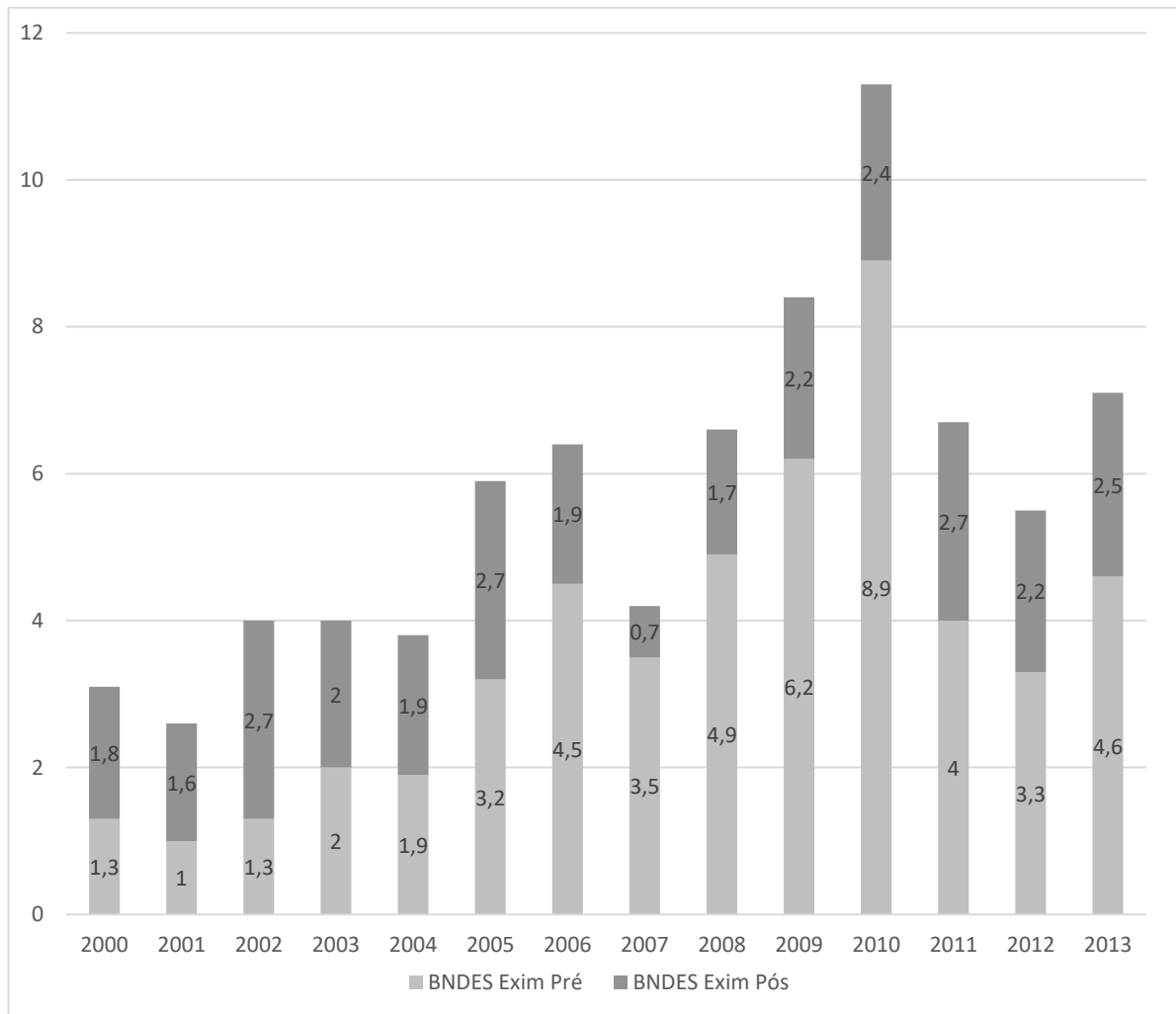
Para um maior conhecimento da internacionalização da atuação do BNDES, será apresentado, a seguir, características dos principais instrumentos de atuação do Banco, o *funding* que é usado por essas linhas de financiamento e, por fim, os principais destinos e setores da economia que foram beneficiados.

2.1 O financiamento às exportações

O BNDES é, atualmente, o principal financiador das exportações do Brasil, tanto de médio quanto a longo prazo. Sua atuação é centrada no auxílio à exportação de bens e serviços de alto valor agregado, que podem ser considerados como produtor de renda e emprego no país. Ademais, a instituição possui linhas de financiamento desde a produção e comercialização de bens e serviços que são exportados, dispondo de produtos financeiros para as duas modalidades de exportação, sendo elas a pré-embarque e a pós-embarque.

A seguir, é possível verificar o aumento significativo dos desembolsos do BNDES em prol das duas modalidades destacadas. Destaca-se o aumento ao longo dos anos do Governo Lula (2003-2010):

Gráfico 1 – Desembolsos do Banco para as modalidades BNDES Exim pré e pós-embarque (em US\$ bilhões)



Elaboração própria

Fonte: BNDES

Ressalta-se que o *funding* que é utilizado pelo Banco para financiar as exportações do país são originadas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a uma das principais e considerada a tradicional fonte de recursos do BNDES.

Entre os principais bens financiados, destacam-se os setores de bens de capital, como máquinas e equipamentos agrícolas, carrocerias de caminhões e ônibus, aviões, entre outros. Para a exportação de serviços de engenharia e construção, o financiamento é direcionado a projetos de infraestrutura, sendo que tais operações também incluem a exportações de bens para tais projetos.

Entre as principais regiões beneficiadas (1998-2013), os desembolsos dentro da linha pós-embarque tiveram como destino de 22% para a América Latina, 7% destinados à África e o restante, 71%, para os demais países espalhados pelo mundo. Ao considerar um período mais próximo à atualidade, percebe-se uma modificação para essa distribuição – um sinal da orientação da política externa –, com 52% destinados à América Latina, 22% à África e 27% para os outros países.

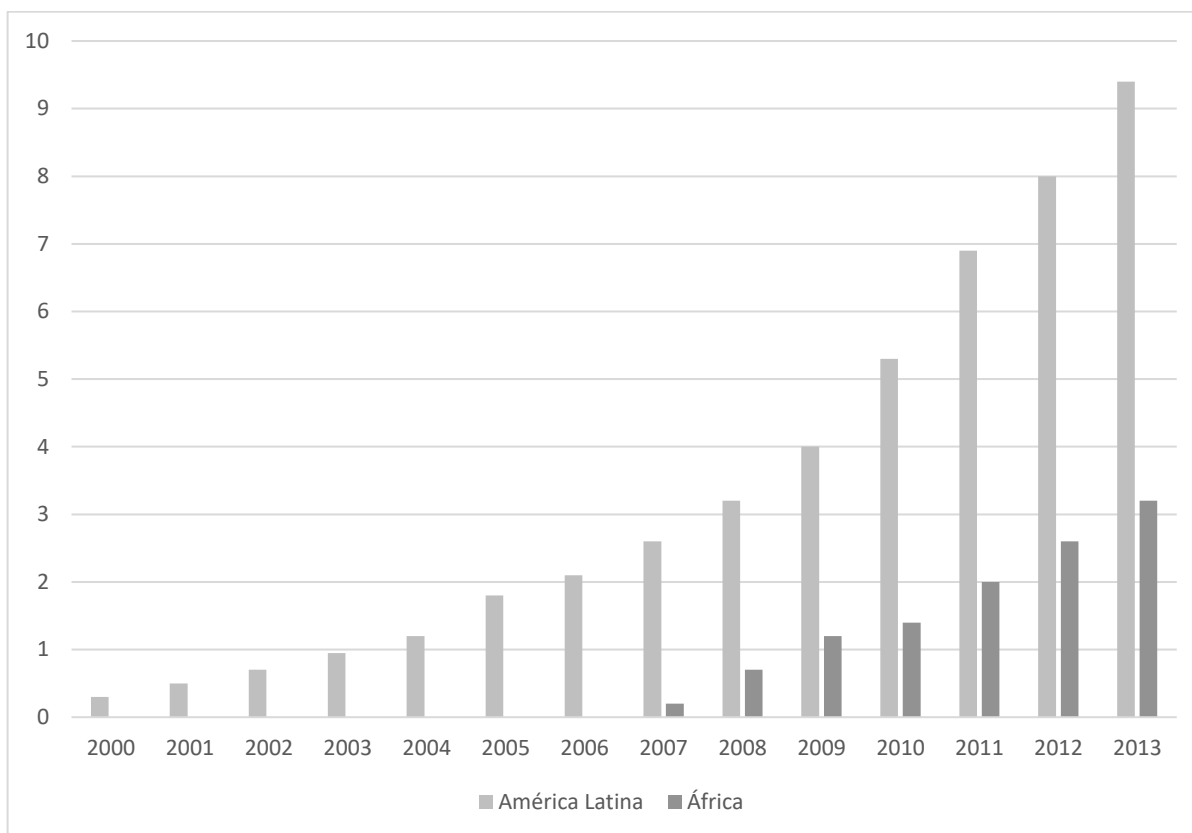
Assim sendo, os principais destinos para os financiamentos aos bens de capital e serviços são a América Latina e África, com uma única exceção: as aeronaves. Estas têm destinos centrados a outros continentes, como Europa e América do Norte.

Ainda nestes dois continentes, entre os projetos de infraestrutura inseridos nessas localidades sob apoio financeiro do BNDES, salientam-se a construção de obras de saneamento, aquedutos, gasodutos, estradas, geração de energia, aeroportos, portos, sistemas integrados de transporte, instalação de sistemas de irrigação, entre outros. Estes são projetos que ajudam na alteração da geografia social e econômica dessas regiões e, claro, para o desenvolvimento e crescimento das cadeias produtivas brasileiras envolvidas neste processo de exportação⁶.

⁶ Informações retiradas estão disponíveis em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/exportacao.html>.

Gráfico 2 – Desembolso acumulado do BNDES Exim Pós-embarque para África e América Latina (em US\$ bilhões)



Elaboração própria

Fonte: BNDES

2.2 O financiamento à inserção internacional das empresas nacionais

Os financiamentos à inserção internacional das empresas do Brasil visam auxiliar o investimento direto a ser realizado pelas empresas de controle brasileiro no exterior⁷. Entre os investimentos que podem ser financiados, estão incluídas aquisições, modernizações de unidades produtivas (ou suas ampliações), projetos *greenfield*⁸, centros de pesquisa e canais de comercialização. O aporte pode ser realizado mediante dívida ou por participação acionária – através da BNDESPAR, subsidiária do Banco.

⁷ São empresas de controle nacional, com sede e administração no Brasil, que podem acessar os recursos dessa linha de financiamento. Empresas nacionais já internacionalizadas também podem ter acesso aos recursos, mas devem ser obtidos a partir de subsidiárias ou veículos constituídos no exterior, ou até de empresas nas quais se tenha o maior capital votante (GUIMARÃES, 2014).

⁸ *Greenfield* é um termo utilizado em meio empresarial para definir um investimento em uma empresa ainda em fase inicial, incipiente, um projeto empreendedor que não saiu do papel e precisa de capital para ser posto em prática.

Ressalta-se que o início do apoio do BNDES à internacionalização se deu apenas em 2005 e, até 2014, o Banco havia desembolsado recursos para 19 operações. Entre elas, 8 operações pela modalidade de financiamento e 11 sob a modalidade de participação no capital. Os setores abarcados foram o agroindustrial, farmacêutico, petroquímico e de tecnologia da informação (TI), sendo que a maior parte dessas operações se deram por aquisição de empresas no estrangeiro. Até o período salientado⁹, o valor total dado para tais operações foi de, aproximadamente, R\$ 11 bilhões.

Destas operações, até 2014, 7 foram realizadas na América Latina, 5 na América do Norte, 2 na Europa, 1 na Ásia e 4 em mais de uma região. Acerca dos números de operações por setor, vislumbra-se que 8 foram em prol agroindústria, 3 para TI e 1 operação para o setor de bebidas, mineração, química e petroquímica, eletroeletrônico, construção e engenharia, máquinas e equipamentos, e farmacêutico.

Vale ressaltar que, mesmo tendo se consolidado em diversos países desenvolvidos, o auxílio financeiro do BNDES à inserção internacional de empresas nos países em desenvolvimento é algo que surgiu a partir do Governo Lula. Além disso, segundo a CEPAL (2014), o Brasil é o único país da América Latina – e um dos poucos em desenvolvimento ao redor do mundo – a dar suporte com financiamento público a internacionalização de empresas nacionais.

Assim, como visto por Guimarães (2014), é observado um permanente esforço por parte do Banco em diminuir o custo de captação internacional e, conseqüentemente, aumentar a atratividade vinculada à linha de financiamento à internacionalização. Com isso, tem-se a pretensão de disponibilizar fontes de financiamento alternativas, a baixos custos, para promover uma melhor competitividade aos investidores do país que visam em se internacionalizar.

2.3 A atuação internacional do BNDES dentro do Governo Lula: um modelo político econômico aplicado à realidade internacional

O processo de internacionalização de empresas do Brasil foi impulsionado a partir da ascensão de Lula, uma vez que no período anterior esse processo se dava de forma mais branda e acanhada. A causa disso está atrelada à fragilidade econômica e escassez de instrumentos de incentivos governamentais, pela postura do governo até então neoliberal. Desde 2002, nota-se

⁹ Saliente até 2014 por ser o primeiro mandato de Dilma e, de certa forma, a continuidade de certas políticas iniciadas por Lula. Para fins de análise, os valores serão úteis.

uma importante mudança no modelo econômico e político do Brasil, o qual é comumente denominado como um modelo novo-desenvolvimentista (NETO, 2013). Refere-se a um conjunto de propostas de políticas econômicas e de reformas institucionais, mediante as quais as nações em desenvolvimento médio, como o Brasil, buscam atingir os níveis de renda *per-capita* dos países já desenvolvidos. Portanto, trata-se de uma estratégia de desenvolvimento de longo-prazo, cujo objetivo final, para o Brasil, é tornar-se em um país plenamente desenvolvido (JUNGMAN; OREIRO; BASÍLIO, 2010). Ao contrário do “velho” desenvolvimentismo, o modelo utilizado por Lula não é protecionista, e vê a globalização com neutralidade, ou seja, apenas como um sistema de forte competição entre as nações, por meio de suas empresas. Para tal, faz-se necessária o fortalecimento do Estado politicamente, administrativamente e fiscalmente, criando condições às empresas nacionais para se caracterizarem como competitivas no estrangeiro. Por isso, para lograr o desenvolvimento, é necessário aumentar a taxa de investimento, devendo o Governo contribuir para isso mediante uma poupança pública positiva (no caso, o BNDES). Pela perspectiva econômica, tal modelo se mostrou superior em termos de taxa de crescimento, com uma visível intervenção estatal. Com certa fragilidade na retomada da industrialização, o período marcou um acentuado crescimento do setor agroexportador, o que garantiu as divisas necessárias para a manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos (NETO, 2013). Pela perspectiva externa, pode-se analisar o esforço do BNDES com o fomento das linhas de financiamento às exportações e de inserção de empresas nacionais no estrangeiro. A magnitude e forma desses investimentos transformaram-se de uma mera alternativa estratégica – a busca por um mercado alternativo ao brasileiro –, para uma posição de objetivo principal, não só pelas empresas, mas como pelo próprio governo brasileiro.

Questão importante para análise é como a expansão de empresas brasileiras no internacional se enquadra neste modelo novo-desenvolvimentista, ou seja, de que maneira a atuação internacional do BNDES se encaixa nesse novo contexto político-econômico. Desde a década de 70, o continente latino-americano tem sido destino recorrente de empresas – em especial as construtoras –, mas foi a partir de 2002 que novos aspectos adentraram nesse processo. Por meio da formação deste novo modelo, as companhias do Brasil passaram a atuar fortemente no continente através dos benefícios vindos do BNDES, sendo possível observar uma notória política de financiamento de operações na América Latina e países africanos (especialmente os lusófonos), que pode ser explicada pela vantagem competitiva e também pela estratégia política em pauta. No entanto, isto só foi possível dada a nova lógica empregada pelo modelo novo-desenvolvimentista, o qual o Banco incorporou suas estratégias e passou a atuar

no fortalecimento de grandes empresas nacionais que, junto a um forte financiamento, passaram a realizar operações de aquisição e fusão, tal como otimização produtiva, sob o pressuposto de se transformarem em competidoras internacionais. Como exemplos, podemos retratar os R\$ 6 bilhões concedidos à JBS para aquisições dentro do país e no estrangeiro, o que a tornou a maior produtora de carne do mundo; também, um valor superior a R\$ 1,5 bilhão desembolsado para a fusão da Perdigão com a Sadia, que formou o grupo Brasil Foods, o maior exportador mundial de frango; ou até os R\$ 2,4 bilhões dados a Votorantim Celulosa para adquirir a Aracruz Celulose, o que resultou em uma das principais produtoras de celulose do mundo, a Fibria.

Outro ponto primordial para a compreensão da atuação do BNDES dentro do Governo Lula e seu modelo político-econômico foi o financiamento em infraestrutura, o qual pode ser dado como um dos principais elementos para a estratégia política do período. Assim como a formação de grandes empresas foi um dos objetivos do Banco, o investimento para a amplificação da infraestrutura se tornou algo essencial, especialmente quando ponderado o tipo de empresa a ser internacionalizada. Considerando-se que as grandes empresas brasileiras internacionalizadas vinculam-se à produção e exportação de insumos básicos, a expansão da infraestrutura se torna essencial para a competitividade de tais produtos no comércio internacional. Por conta da baixa proporção de incorporação tecnológica, a maior parte do preço dos bens exportados deve-se aos custos atrelados – como o transporte e energia elétrica –, uma vez que estes são insumos para a própria produção do produto. Essa é a razão pela qual as grandes construtoras – como a Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e a OAS – evidenciam-se como as principais parceiras do BNDES, notavelmente quando se leva em conta as ramificações dessas empreiteiras, que atuam em outras diferentes áreas, como insumos básicos vinculados à cadeia produtiva da construção civil e até mineração. Assim, o Brasil conquista ganhos políticos e econômicos que, junto ao aumento da influência brasileira nesses países, trazem junto o embaratecimento dos meios de escoação de seus produtos para os seus vizinhos, uma verdadeira imposição das relações econômicas do país para os demais países também em desenvolvimento. Além disso, numa concorrência assídua em um mercado internacional gradativamente mais oligopolizado, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos mais baratos para o escoamento da produção, como parte de uma estratégia para a dominância – inicialmente regional – do comércio internacional.

Além disso, acerca de termos políticos, o Banco foi um importante instrumento à política externa empregada por Lula, explicitamente no que tange à integração sul-americana.

Segundo informativo do Banco, lançado em junho de 2003, nos primeiros meses de Lula no poder, o BNDES:

Acompanhará as negociações brasileiras nos fóruns internacionais, visando adequar sua política às regras acordadas pelo Brasil e contribuir com os setores governamentais responsáveis pelas negociações. A política do BNDES de apoio ao comércio exterior, articulada às prioridades definidas pelo governo federal, desenvolverá tratamento particularmente diferenciado às operações com os países do MERCOSUL e demais vizinhos sul-americanos. (BNDES, 2003, p.1)

Como explicitado em seções anteriores, foi a partir do ano de 2003 que mudanças graduais ocorreram no Banco, sendo anunciadas as novas políticas que possibilitariam um maior auxílio ao financiamento às exportações do país e à inserção internacional das empresas nacionais. Neste contexto, tais políticas operacionais visavam aumentar significativamente a competitividade das empresas do país no estrangeiro. Tais políticas tinham como efeito fundamental o “apoio a integração física, econômica e comercial da América do Sul”. (VALDEZ, 2011, p. 91), para assim obter maior presença e influência política na região, ou seja, poder.

Ademais, o aumento do suporte do Governo Lula às exportações brasileiras, a vontade evidenciada no período à integração sul-americana também pode ser averiguada no esforço do país em prol da continuidade de projetos de integração física na América do Sul, por meio da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (VALDEZ, 2011). Tal projeto foi dirigido nos últimos anos de FHC, no contexto da Comunidade Sul-Americana de Nações e, atualmente, segue agregado à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Como direcionado por Vigevani e Cepaluni (2007), ao ser analisada o apoio do Governo Lula às exportações do país, nota-se o seguimento no apoio ao setor exportador com alterações em sua intensidade. Dessa forma, corrobora-se, de modo geral, a sequência no processo de afirmação do continente sul-americano como área prioritária à PEB.

[...] as modificações da política externa brasileira exigem a utilização combinada de diferentes níveis de mudança. Acreditamos que a maior parte das mudanças se enquadra na ideia de ajuste ou de mudança de programa, pois as metas da política externa não foram alteradas de forma significativa (como ocorreria em uma situação de mudança de meta). Assim, defendemos que o Governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa). (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Assim sendo, como salientado por Valdez (2011), viu-se a necessidade de associar os financiamentos do BNDES a mecanismos que pudessem dar sustentabilidade à iniciativa federal de suporte às exportações e à própria inserção internacional do Banco.

Anterior à análise mais aprofundada que será dada neste trabalho, será resumida, a seguir, as distintas perspectivas dadas à atuação internacional do BNDES. Será visto que este trabalho utilizará do que foi pesquisado por outros atores, por vezes corroborando ou negando o que já foi dado como perspectiva. Nota-se que, no geral, nenhuma perspectiva anula a outra, constituindo-se apenas como uma maneira distinta de se pensar acerca do tema proposto.

3 AS DISTINTAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE GERAL

A priori, destaca-se nas pesquisas de outros autores a congruente visão de que o BNDES teria se tornado instrumento de política externa, sendo um dos mecanismos de implementação de variados interesses brasileiros em países estratégicos. Saliento, também, que nenhuma pesquisa encontrada atrelou essa atitude brasileira às teorias das relações internacionais mais conhecidas ou tradicionais, com exceção de Suzim (2016) – abaixo detalhado. Desta forma, a distinção deste presente trabalho está na narrativa empregada e analisada por meio de teórico reconhecido das relações internacionais, além de perspectivas literárias em sua maioria distintas das demais.

De modo geral, guardam-se incongruências nas pesquisas realizadas. Há os que detalham o banco como uma das principais vias brasileiras de implementação da integração política e econômica na América do Sul (SILVEIRA, 2010); ideias de que a atuação internacional da instituição manifesta-se como um comportamento de um suposto subimperialismo brasileiro (SUZIM, 2016); o mesmo como interpretação de parte do modelo de governo chamado “Novo Desenvolvimentista” (NETO, 2013); ou então como uma atitude de um Estado Logístico (CERVO, 2002 e 2007; VALDEZ, 2011), entre outros.

Aglomera-se interpretações ante uma atitude internacional sem a mesma revisão de teóricos que buscaram compreender as relações internacionais, salvo o estudo de Andrezza Suzim. Esta buscou em Ruy Mauro Marini a interpretação da atuação internacional do BNDES sob a perspectiva de subimperialismo brasileiro aos países aonde o capital brasileiro entrava:

Definimos [...] o subimperialismo como a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro. O subimperialismo implica dois componentes básicos: por um lado, uma composição orgânica média [de capital] na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais, e por outro, o exercício de uma política expansionista relativamente autônoma, que não só se acompanha de uma maior integração ao sistema produtivo imperialista, mas que se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo em escala internacional (MARINI, 1977, p. 31 apud BUGIATO e BERRENGER, 2012).

De maneira categórica, Suzim notou que o

apoio do BNDES aos financiamentos sobre as exportações impulsionou o crescimento do acúmulo de capital e apropriação de valor – por parte do BNDES com as taxas de juros e de descontos sobre os financiamentos e, por parte das empresas com a mais-valia [que pode-se pensar aqui em superexploração da força de trabalho a fim de garantir maiores lucros] (SUZIM, 2016, p. 58).

No entanto, entre as pesquisas realizadas, encontra-se discordâncias desta visão, argumentando-se que “o papel que o Estado brasileiro cumpre hoje na América Latina é muito

distinto do que foi no período da ditadura militar, momento no qual Marini elaborou o conceito de subimperialismo” (BUGIATO e BERRINGER, 2012), o que descaracterizaria o afirmado por Suzim.

Como outro ponto de vista, tem-se como instrumento de análise o conceito de Estado Logístico, apresentado por Amado Luiz Cervo (2002). Segundo o autor, a definição e efetivação deste conceito surgiu a partir das transformações ocorridas no cenário internacional após setembro de 2001 e a crise financeira internacional. O governo de FHC já buscara estreitar o relacionamento com a China, Índia e África do Sul e pleiteara um equilíbrio nas negociações econômicas internacionais, como na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No entanto, em termos de política externa, foi no Governo Lula que se fortaleceram as alianças com os países periféricos – principalmente na América Latina – e se concretizou uma política externa de enfrentamento às regras e normas dos países centrais nas negociações comerciais. Assim, o Estado logístico é o Estado que tem por objetivo o fortalecimento da nação, uma vez que este passa a responsabilidade do papel de empreendedor à sociedade, ampara as operações externas e auxilia a inserção no sistema internacional, tendo sempre em vista o desenvolvimento nacional e a maximização das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional. (CERVO, 2002). Através do auxílio do BNDES, o Estado busca “dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2007 apud BUGIATO e BERRINGER, 2012). Dessa forma, o Estado brasileiro mobiliza seu aparato institucional com a finalidade de oferecer melhores condições para a inserção internacional da economia brasileira ao garantir auxílio financeiro ao empresariado nacional.

Partindo do conceito de Cervo, Valdez (2011) desenvolve sua tese sobre a internacionalização do BNDES o Governo Lula. Para ele, a diversificação de parceiros internacionais da política externa Lula abriu vias a maiores possibilidades para a ação brasileira no cenário estrangeiro. O autor chama a atenção para a formação do G-20, que atua no âmbito da OMC e em outras discussões comerciais e financeiras internacionais. Tal diversificação foi um dos principais fatores de uma política externa autônoma do governo, uma vez que esta contribuiu para a reformulação de regras internacionais, retirando o país de uma posição subordinada e favorecendo o desenvolvimento nacional.

Segundo Valdez (2011), com vistas à promoção da inserção internacional brasileira, Lula usou o BNDES como principal financiador do desenvolvimento nacional, em que a estratégia principal foi a assistência à construção da infraestrutura sul-americana (IIRSA) e à

internacionalização das empresas do país. Estando o Banco por trás dessas duas variáveis estratégicas, o Governo Lula teria fortalecido o papel logístico do Estado brasileiro de agente indutor do desenvolvimento nacional, assim como dito por Cervo (2002), criando um relacionamento estreito entre o empresariado nacional e o próprio Estado, o qual se complementaria no cenário da política externa brasileira.

Desse modo, segundo Valdez (2011), essa inserção demonstraria a convergência entre a política econômica e a política externa de Lula. A política do Banco de financiamento às empresas nacionais – ou seja, sua atuação internacional – e o decorrente movimento empresarial desses atores internos estão diretamente ligados à prioridade que a política externa deu à América do Sul, onde a inserção dessas empresas foi mais intensa e teve mais êxito. Os fundos do BNDES à IIRSA também figuram tal convergência, uma vez que a construção de uma infraestrutura sul-americana beneficia paulatinamente os negócios das empresas do país.

Ademais, para Valdez (2011) e Neto (2013), a convergência entre a política externa e a política econômica do governo foi parte da estratégia de estabilidade econômica e da retomada do papel do Estado em um projeto conhecido como novo-desenvolvimentista. Nesse contexto, BNDES agiu como grande articulador na promoção das empresas globais competitivas. Assim, convergência da política econômica com a PEB do Estado logístico abarca interesses recíprocos: por um lado o Estado promove o desenvolvimento do país e de outro o empresariado expande seus negócios, podendo este ser considerado o ator principal da política externa brasileira (VALDEZ, 2011). Bugiato e Berringer (2012) não acreditam que as mudanças ocorridas na política externa e no financiamento estatal durante os governos Lula tenham sido resultado da construção de um novo tipo de Estado como defende Amado Luiz Cervo e Valdez. Para eles, as mudanças estão ligadas às novas configurações e dinâmicas das classes sociais brasileiras.

Há, também, a constatação de que o BNDES tem tido papel importante para que o governo consiga, de um lado, avançar na política de integração regional e continental; de outro lado, reforçar a indústria nacional com vistas à exploração do mercado potencial sul-americano (SILVEIRA, 2010). Em congruência a Guimarães (2014), a partir de sua maior inserção internacional, o governo brasileiro teria reafirmado seu compromisso com a integração sulamericana, determinando que o BNDES passasse a cumprir um papel de protagonista nessa região. No entanto, como afirmado em estudo de Hochstetler (2014), “*the projects BNDES financed in South America through 2010 were regional integration projects, but were instead wholly domestic projects*”. Questiona-se a questão da integração sobre o ponto de que se não

há empresas e/ou produtos brasileiros em solo estrangeiro, não haveria dinheiro do BNDES envolvido. Apesar de parecer uma decisão iminentemente lógica por parte do governo brasileiro, vale ressaltar o argumento.

Chegou-se, também, à constatação de que o ambiente de negócios entre os países foi favorecido por um concomitante alinhamento político internacional, fruto das mudanças na orientação da Política Externa Brasileira (RODRIGUES, 2015), ou seja, as alterações do paradigma de política externa e da orientação do governo desde o início dos anos 2000 têm peso significativo no perfil da recente internacionalização de muitas das empresas brasileiras, mas, neste estudo citado, na Angola. Outro indício da mudança na orientação da política externa brasileira que se expressa na busca pela redução de sua dependência com relação a poucos países (principalmente os do Norte) e pela maior autonomia de suas escolhas em matérias internacionais, coadunadas com seus interesses (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Deste modo, desenvolveu-se ao longo dos últimos anos interessantes perspectivas à atuação internacional do BNDES, as quais angariam distintas variáveis para as diferentes análises. Ressalta-se que a o que será apresentado ao longo do trabalho, não irá, de maneira alguma, anular por completo os pontos de vistas apresentados previamente; ao contrário, poderá corroborá-los, ou apenas acrescentar outros pontos que não foram abordados.

O foco deste trabalho é dar voz à realidade brasileira por meio de relevantes teorias da política e das relações internacionais, junto a autores que complementam uma análise detalhada da prática internacional do Brasil. A análise a ser feita trará uma nova perspectiva a um fato já consumado e, atualmente, julgado negativamente. Na tentativa de trazer uma análise política distinta das demais, será realizada uma investigação aliada às literaturas aqui escolhidas, a qual trará uma nova abordagem pragmática ao pensamento das relações exteriores do Brasil.

4 LITERATURA: UMA ANÁLISE DIFERENCIADA À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Este trabalho tem a proposta de realizar uma análise de certa característica realista da política externa brasileira. No entanto, nota-se que no Brasil há uma baixa eficácia de certas variáveis que são dadas como fundamentais para a análise do internacional sob o prisma deste cunho teórico – vide o poder militar brasileiro¹⁰ –, limitando, assim, uma análise coerente do escopo desta monografia apenas sob os discursos dos autores realistas tradicionais. Deste modo, faz-se necessário o uso de diferentes tipos de teorias, pelas quais será possível fazer uma investigação para além do cunho que esta teoria por si só impõe.

Nota-se, ademais, que a análise cruamente realista é passível de ser realizada por completo apenas para as grandes potências. De modo genérico, uma vez que sob a premissa de que todos os países temem sua segurança, um país com as “efetivas” variáveis militar e econômica, por exemplo, estariam à frente dos demais, e assim poderiam tentar aplicar aquilo que conhecemos por hegemonia. Em um contexto de um país dado como “em desenvolvimento”, a aplicação pura e direta deste escopo teórico afetaria a análise, deixando lacunas epistemológicas e uma lógica interpretativa inócua.

4.1 O comércio como substituto da guerra

É notável perceber correspondências entre o pensamento de Lula e os formuladores da PEB com o entendimento presente no raciocínio a ser apresentado abaixo, proveniente de Benjamin Constant. Tal como será explicado nesta seção por viés teórico, entende-se à política externa do país que o comércio é um processo crucial de inserção política, sendo uma verdadeira guerra por meios brandos. Apenas por este ponto, explica-se de maneira satisfatória toda a representatividade que foi atribuída pelo BNDES nos anos de Governo Lula. Assim, na necessidade de utilizar uma escultura teórica que molde a realidade que envolva o Brasil, será interpretado o discurso de Benjamin Constant pronunciado no *Athénée Royal* de Paris, em 1819.

Primeiramente, ressalta-se Benjamin Constant, pensador, escritor e político francês que marcou época entre os séculos XVIII e XIX. Em seu discurso, retrata a mudança de prisma

¹⁰ Neste exemplo não realizo críticas diretas ao poder militar brasileiro. Apenas detalho um fato que, quando comparado às principais potências, é inegável notar a diferença: o Brasil possui um poder militar menos efetivo. O baixo investimento e a pouca importância dada a tal poder limitam o Brasil de atingir patamares mais ambiciosos no internacional.

social desencadeada pelas diferentes liberdades que se tinha na antiguidade e modernidade. Assim, compara-se a forte dependência dos antigos ao Estado e a adquirida autonomia que se tornou real na modernidade. A mudança estrutural dos dois períodos culminou em contextos e ações sociais completamente distintas das vidas entre ambos.

Trata-se de seu discurso “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, no qual há um foco argumentativo na consideração de que um governo representativo seria o meio mais adequado para aliar as liberdades política e individual. O autor compara as condições dos antigos¹¹ e modernos no que tange a compreensão do termo “liberdade” e de seu conceito enquanto prática, atribuindo a gênese da diferença entre ambos devido aos aspectos geográficos, homogeneidade da cultura populacional e até hábitos individuais, notando que cada contexto histórico e social produz a necessidade de um tipo de liberdade que seja compatível com o modo de vida de uma dada sociedade. De modo geral, defrontou a liberdade dos indivíduos em relação *ao* Estado, da liberdade dos indivíduos *no* Estado.

Como expressado em análise de Raquel Cipriani, “com isso, pretende chamar a atenção para o fato de que, se por um lado a liberdade hiperpoliticada dos antigos já não era mais adequada para os tempos modernos, tampouco a liberdade individual – que é uma necessidade dos modernos – poderia sustentar-se por si própria” (CIPRIANI, 2013, p. 1).

Constant afirma que não foram todos os povos que reconheceram o ideal de liberdade¹², demonstrando que estava falando sobre a liberdade a partir de específicos contextos, pretendendo assim afirmar que não há uma determinada liberdade boa por si mesma. Entretanto, para cada modo de organização social, há um tipo de liberdade que é mais útil e adequada (CIPRIANI, 2013).

Ademais, Constant notou que, para os denominados “antigos”, a liberdade era vista como a autoridade do sistema institucional, à qual o indivíduo estava inteiramente submetido. Nesses povos, a vida privada estava sob severa vigilância e intervenção da autoridade: a vida doméstica, as famílias, os costumes, a escolha de uma religião, e demais aspectos privados eram todos regulamentados pelo sistema. Tampouco gozavam e nem tinham a necessidade da noção de direitos individuais. O indivíduo era considerado soberano somente no que dizia respeito às

¹¹ Os Antigos aos quais Constant se referiu são os persas, espartanos, gauleses, romanos, egípcios, fenícios, sendo que o elo a todos esses povos sob o nome “Antigos” é o modo de organização da vida em sociedade e o tipo de liberdade que, dado o contexto da época em questão, eram levados a desejar (CONSTANT, 1985)

¹² Constant não estava pensando a liberdade por um sentido metafísico, desvincilhado do empírico, ou mesmo em um sentido existencial (CIPRIANI, 2013).

questões públicas. Deliberavam corriqueiramente em praça pública, debatiam sobre as questões do Estado, e a vontade de cada cidadão era considerada e valorizada, pois tinha uma influência real. Assim, o exercício dessa liberdade seria possível somente nas polis, e é por isso que a sociedade estava disposta a fazer diversos sacrifícios pela conservação de sua liberdade política e de sua parte na administração dos assuntos públicos. Ainda, segundo o autor, as repúblicas antigas, por terem pequena extensão territorial e por serem bem próximas umas das outras, acabavam por fomentar um espírito combativo entre os diferentes povos, os quais se perturbavam mutuamente. Com isso, a guerra passa a ser não só uma ocupação constante dos cidadãos e da política, mas também o meio para conseguir o que desejavam: honra, poder, glória, riquezas.

Faz-se valer que tal modo de organização dos antigos não criou a necessidade de outro tipo de liberdade sem ser a liberdade política, e um outro sistema de administração pública sem ser o governo direto. Todos os indivíduos considerados cidadãos interferiam diretamente na administração dos assuntos comunitários, uma vez que não havia algum representante entre o cidadão e o Estado. Desta maneira, Constant avalia que o governo representativo é uma invenção dos modernos, já que é este sistema que melhor se adequa às mudanças nas condições sociais trazidas pela modernidade, a qual será explicada logo adiante. Diferente dos antigos que pensavam a liberdade como uma participação ativa e direta nos assuntos públicos, os modernos contemplam como um bem supremo “é a possibilidade de uma esfera de atuação exclusiva da individualidade humana – uma esfera no âmbito da qual essa individualidade possa, sem impedimentos sociais e políticos de qualquer espécie, realizar o que lhe apetecer” (CONSTANT, 1985, p. 12).

Assim, aos modernos, pelo novo contexto, atribuiu-se grande valor à vida e aos negócios privados. Dessa forma, a liberdade mais útil seria aquela que consistisse num conjunto de direitos individuais, que além do direito de se subordinar às leis, garantiriam liberdade de expressão, religiosa, de associação, escolha do próprio ofício e, claro, a liberdade de manusear a propriedade individual. Na medida em que os modernos não aceitam que suas questões privadas estejam submetidas ao controle estatal ou social, também admitem como parte do significado de liberdade um conglomerado de direitos que permita cada um “influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração” (CONSTANT, 1985, p. 11-12). Ademais, no que tange ao espírito combativo dos antigos, a sociedade moderna “é suficientemente forte para não temer hordas bárbaras. E

suficientemente esclarecida para não querer fazer a guerra. Sua tendência é para a paz” (CONSTANT, 1985, p. 14).

Dessa forma, como analisado por Cipriani (2013), a nova maneira de entender a liberdade surge como uma necessidade ante um novo modo de organizar a economia e a sociedade, “em que o comércio toma o espaço antes ocupado pela guerra, os Estados ocupam territórios mais vastos e são povoados não mais por famílias isoladas e inimigas umas das outras, mas por uma massa de anônimos, de indivíduos cuja importância política é tão mais imperceptível quanto maior for o Estado”. Assim, Constant conclui que

A guerra é anterior ao comércio; pois a guerra e o comércio nada mais são do que dois meios diferentes de atingir o mesmo fim: o de possuir o que se deseja. O comércio não é mais que uma homenagem prestada à força do possuidor pelo aspirante à posse. E uma tentativa de obter por acordo aquilo que não se deseja mais conquistar pela violência. Um homem que fosse sempre o mais forte nunca teria a ideia do comércio. A experiência – provando que a guerra, isto é, o emprego da força contra a força de outrem, o expõe a resistências e malogros diversos – que o leva recorrer ao comércio, ou seja, a um meio mais brando e mais seguro de interessar o adversário em consentir no que convém à sua causa. A guerra é o impulso, o comércio é o cálculo. Mas, por isso mesmo, deve haver um momento em que o comércio substitui a guerra (CONSTANT, 1985, p. 16)

O raciocínio de Constant – o qual sintetizo aqui como “suave comércio” – facilita o entendimento anunciado por Lula no seu discurso à turma “Celso Furtado” e toda sua preocupação com o BNDES: se o Brasil quer ser potência e preservar sua autonomia, como ditado pela PEB, o será pela via do comércio e pela competição comercial. A PEB e o BNDES são formas de aumentar a liberdade política do Brasil nas relações internacionais, seus direitos e liberdades individuais. Ocorre que isso é feito pelo comércio e não pela guerra. O “suave comércio” é um processo fundamental de aquisição de poder político e construção de uma hegemonia, sem maiores custos. Ademais, é uma das formas mais interessantes no mundo moderno, como aliás, propõe Constant. Nesse sentido, temos em Lula uma espécie de um liberalismo político aplicado à política externa. A premissa aqui é o entendimento de que uma necessidade para a vida moderna é a garantia dos direitos individuais, nesse caso, da autonomia do Brasil frente às nações. Porém, tal autonomia depende do exercício da liberdade política e tal exercício depende de poder. O ponto é que Lula usa o BNDES como estratégia de aquisição de poder político, além do econômico; o comércio é o meio que transforma capital em poder político, e essa era sua esperança.

Dessa forma, agrega-se correspondências entre o pensamento de Constant e a atitude brasileira em termos de política externa, principalmente sob a temática de financiamentos apresentada. Sem dúvidas, a realidade brasileira não suporta um engrandecimento internacional

pelas vias metódicas das teorias realistas tradicionais: sem o poder militar, não se ganha a influência necessária para se tornar uma potência. Assim, por meio da inserção mercadológica de diversos setores – de bebidas, mineração, química e petroquímica, eletroeletrônico, construção e engenharia, máquinas e equipamentos, e farmacêutico –, faz-se com que seja mais simples realizar comércio com o Brasil, além de embaratecer o escoamento dos meios de produção brasileiros e realizar imposições econômicas aos demais países.

Salienta-se que o governo brasileiro promoveu acordos com variados países latino-americanos e africanos por demonstrar um ganho recíproco aos investimentos. A título de exemplo, cito o caso realizado em 16 de junho de 2010, período o qual Lula, em seus últimos meses de mandato recebeu em Manaus (AM) seu homólogo peruano Alan García para a assinatura de um acordo energético entre os dois países¹³. Como demonstrado por Zanini (2017), com retórica cativante – Lula reclamou da dificuldade na importação de couve-flor e cebola peruanas, e fez uma ode à sardinha do país (“que eu adoro”) e pediu a García que o abastecesse do produto, fazendo os ouvintes rirem fartamente – o ex-presidente preparou o terreno para a resolução de um acordo que consistia na construção de cinco usinas hidrelétricas na Amazônia peruana. As empreiteiras brasileiras conduziram gigantescos empreendimentos¹⁴: com um plano simples, as empresas manejariam os projetos de usina, recebendo recursos do governo peruano que, por sua vez, seria sustentado por grandes financiamentos do BNDES (ZANINI, 2017). No entanto, não foi dito claramente algo de suma importância: parte considerável dessa enorme produção de energia seria vendida aos brasileiros, mas os custos ambientais ficariam somente com os peruanos. Com isso, Lula trabalhou mais uma vez sua retórica para tentar desvencilhar uma palavra que seria possível estar nas mentes das autoridades andinas: o imperialismo.

Durante quase um século os países vizinhos do Brasil aprenderam que o Brasil era um império e, portanto, era preciso todo mundo ter medo do Brasil”, afirmou. Nada disso, assegurou. “Sou latino-americano, ou um sul-americanista, juramentado”, prometeu. (ZANINI, 2017, p.9)

¹³ O projeto do acordo acabou por ser inviabilizado pela mobilização de populações indígenas e milícias camponesas, além das pressões de ambientalistas. No entanto, o caso é um excelente exemplo sobre a política conduzida por Lula.

¹⁴ A construtora Engevix conduziria as obras de uma usina que ficaria em Paquitzapango, uma das duas maiores do projeto, com potencial energético de 2000MW. A OAS cuidaria a usina de Inambari, com o mesmo potencial de energia. Ademais, houve outras 3 empreiteiras que participariam das obras, todas com a metade da capacidade (1000MW): Andrade Gutierrez (Mainique 1), Eletrobrás (Tambo 60) e Odebrecht (Tambo 40). Recordar-se que todas essas empresas foram posteriormente envolvidas na Operação Lava Jato.

Por fim, diante das premissas de Constant, compreende-se melhor a atitude do Governo Lula ao apelo comercial. O Brasil possuía uma economia que estava crescendo a taxas significativas e, para o então presidente, o país precisava “desabrochar” – estratégia dada como uma megalomania, segundo seus críticos –. A história da PEB desde o século XIX oscilou entre períodos de retração e expansão, mas mesmo ao considerar o significado desse passado, o que se passou no Governo Lula não teve precedentes. A estratégia em prol da política externa deixou de ser um âmbito comedido a especialistas, de interesse restrito, para se transformar em parte de um novo projeto de poder. De fato, foi uma das raras oportunidades em que a diplomacia prestou tamanha veemência a ser um importante fator de uma plataforma política.

4.2 Nacionalismo de fins e autonomia

Com a compreensão à ideia de Constant, verifica-se que o comércio é um meio para certa finalidade. No entanto, ao analisar a vontade e a ética por trás dessa ação internacional, encontra-se em Hélio Jaguaribe um suporte a tal entendimento. A atitude brasileira em termos de política externa é passível de ser analisada por diversas perspectivas e fundamentos; porém, a maneira pela qual a temática é tratada neste trabalho transcende o que é comumente visto e analisado. Para assim compreender, apresenta-se nesta seção o viés filosófico às questões postas sobre a PEB.

Apesar de ser possível traçarmos paralelos ao longo da história brasileira que demonstram certas constantes na PEB – como o multilateralismo e pacifismo -, interpreto que o teor comportamental do país no estrangeiro veio mudando consideravelmente, principalmente nas mudanças governamentais que se atrelavam a distintas ideologias – por exemplo, a ruptura da democracia à ditadura, em 1964, ou até mesmo a distinção entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Para cada período, uma lógica foi empregada, com diferentes posições e ações; assim, podemos claramente observar diferentes particularidades que formaram as políticas exteriores dos governos de suas épocas, mesmo que sejam repetições de outrora. No entanto, alguns governos podem se destacar por empregarem lógicas específicas e notórias, por utilizarem de instrumentos questionáveis para lograrem seus objetivos, sejam quais forem eles. O caso do Governo Lula é peculiar neste contexto.

Foram oito anos de uma política voltada ao alinhamento sul-sul, com muitas de suas iniciativas situadas no sentido de promover novas negociações comerciais internacionais e na vontade de garantir a coordenação política com países emergentes e em desenvolvimento, com

destaque à China, África do Sul, Índia e Rússia. Concomitantemente, as relações com a América do Sul merecem forte atenção.

O ponto a ser destacado é que tais relações não eram em vão. Lula possuía um projeto político audacioso com os processos que envolvem o BNDES, junto aos discursos por ele feitos, que parecem de certa maneira “amistosos”, “generosos”. Como já mostrado no início deste trabalho, no discurso à turma “Celso Furtado”, o ex-presidente enfatizou que os financiamentos realizados não transmitem qualquer ideia de que o país queira ter hegemonia. Assim, o Brasil estaria buscando realizar a integração regional, tal qual Bolívar tentou “fazer com a espada”. Na verdade, interpreto que este objetivo – entre outros empregados – não era o final. De fato, os investimentos à exportação brasileira, em especial na parte de serviços, geram benefícios para todas as partes envolvidas; no entanto, para o Brasil, ganha-se mais do que a sua contraparte. Como diria o senso comum, este seria o típico caso em que o país seria “um lobo em pele de cordeiro”, e muito desmistifica as interpretações da diplomacia brasileira que fazem da PEB um sinal da paz, do entendimento, da fraternidade, da generosidade. Claro, tais interpretações também são verdadeiras, mas o foco é que isso oculta as lutas de poder cruciais e um desejo de poder voraz do Estado brasileiro nas relações internacionais que usa, assim como as grandes potências, diversos meios para conquistá-lo: vide o exemplo do BNDES.

Além disso, Governo Lula “não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.322). Ainda segundo os mesmos autores, quando analisamos as posições governamentais empregadas nesse governo, indica-se que o Brasil buscou “parceiros estratégicos no Sul para ter maior poder de barganha nas negociações internacionais” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.325). Este é o ponto focal de análise, o que demonstra uma prática a ser salientada no que tange à política externa brasileira para lograr o que damos por autonomia e desenvolvimento, pilares para a interpretação deste estudo.

Agora, faz-se necessário embasamento teórico que corrobore a ideia a ser aqui desenvolvida, ou seja, o suporte ao entendimento dessa vontade brasileira. Será realizado, a partir da análise de Hélio Jaguaribe, a construção do panorama ético que está por trás da ação proposta por Lula à atuação do BNDES. Ético porque, como se desenvolve por pressuposto da Escola Realista das Relações Internacionais, é necessário desvendar a ética política que está atrás das ações. Para tal, relembremos Morgenthau.

Hans Morgenthau, reconhecido por fundamentar os pilares para o realismo e ser um dos pioneiros nas teorias das relações internacionais, fundamentou um ponto interessante a ser enfatizado para o argumento deste capítulo: a distinção entre ética moral e ética política. Como salientado pelo autor, no quarto dos seis princípios do realismo político:

O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar [...]. Tanto o indivíduo como o Estado têm de julgar a ação política segundo princípios morais, tais como o da liberdade. Embora o indivíduo conte com o direito moral de sacrificar-se em defesa de tal princípio moral, o Estado não tem o direito de permitir que sua desaprovação moral da infringência da liberdade constitua um obstáculo à ação política vitoriosa, ela própria inspirada pelo princípio moral de sobrevivência nacional. Não pode haver moralidade política sem prudência, isto é, sem a devida consideração das consequências políticas da ação aparentemente moral. Desse modo, o realismo considera que a prudência - a avaliação das consequências decorrentes de ações políticas alternativas - representa a virtude suprema na política. A ética, em abstrato, julga uma ação segundo a conformidade da mesma com a lei moral; a ética política julga uma ação tendo em vista as suas consequências políticas [...] (MORGENTHAU, 2003, p. 20 e 21)

Faz-se importante tal análise pois as ações propostas para a inserção de empresas brasileiras no estrangeiro por apoio financeiro do BNDES se dá, segundo os discursos políticos, por uma “nobreza”¹⁵: a integração. Paradoxalmente, isto não está errado. O que gostaria de ressaltar neste trabalho são as vontades e motivos que estão por trás dessa integração. O que o Brasil ganharia com essa integração? Será que o “jogo do investimento” traria benefícios mútuos ou apenas (ou mais) ao Brasil? Até que ponto poderíamos enxergar essa atuação como apenas um fomento ao desenvolvimento do país (e regional)? E a política, qual o seu papel neste processo?

Assim, pauta-se a ética a ser pensada como o pressuposto das ações implementadas na PEB, mas a maior definição brasileira para tal, será desenvolvida por Hélio Jaguaribe, o qual será abaixo apresentado. Tal qual Morgenthau nos demonstrou a necessidade do emprego da ética política nas políticas entre as nações, Jaguaribe entregou a ideia de “nacionalismo de fins” para a política brasileira.

4.2.1 *Nacionalismo de fins*

Em uma época de esperanças, com um forte apelo ao nacionalismo nas iniciativas dotadas como estratégia pelo então presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Jaguaribe – famoso cientista político, sociólogo, advogado e escritor – se destacou por ser um dos principais

¹⁵ Entende-se aqui como uma valoração da ética moral presente nos discursos dos *policymakers*.

mentores da criação de um órgão por meio do qual se pudesse influenciar nas decisões do poder relativas à orientação do desenvolvimento: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). Possuía um ponto de vista considerado pelos demais como conservador – por valorizar a entrada do capital estrangeiro. Jaguaribe publicou, em 1958, sua obra “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”¹⁶ – obra que provocou um conflito interno no instituto por criticar o radicalismo de posições que transformava o próprio nacionalismo em símbolo de uma luta contra a participação de capitais estrangeiros no processo de desenvolvimento. Muito distante deste pensamento¹⁷, entendia que o “nacionalismo teria um caráter mobilizador e aglutinador dos setores progressistas da sociedade, bem como viés autonomizante em relação aos constrangimentos externos do país” (MUÑOZ, 2016 apud. LESSA, 2013, p. 203).

Com seu texto redigido em um intuito prospectivo (e, portanto, não retrospectivo), Jaguaribe busca apoiar o “nacionalismo integrador” – conceito melhor explicado adiante – em voga no governo Kubitschek, bem como defender fortemente um direcionamento autônomo em política exterior, o qual perpassa certo entendimento da “terceira posição” e da função para o Brasil da integração com os vizinhos (MUÑOZ, 2016).

Jaguaribe inicia sua obra com a definição do que é nacionalismo. Escreve que, “antes de ser uma ideologia racionalizadora do comportamento político e uma programação para orientá-lo, o nacionalismo é um fenômeno histórico-social” (JAGUARIBE, 2013, p.23). Afinal, como no caso do Brasil, os movimentos nacionalistas só se constituem e só passam a exigir formulação adequada quando surgem as condições que se levantam em nação de determinada comunidade (idem).

É interessante enfatizar que, como o autor ressalva, tanto as inclinações nacionalistas quanto o processo de arranjo de nacionalidade que traz possibilidade a seu surgimento são fenômenos históricos sociais que, apesar de sua dimensão voluntária, apresentam uma faceta objetiva, tornando-se assim impassíveis de julgamentos de valor, em termos de bem ou de mal, de verdade ou de erro (JAGUARIBE, 2013, p.24).

Demonstra, também, as duas formas em que o nacionalismo pode se revestir: o nacionalismo integrador ou imperialista. O primeiro, o qual pertence atualmente às nações mais jovens (países latino-americanos, árabes e afro-asiáticos), representa o propósito configurador

¹⁶ No entanto, sua versão aqui tratada é a de 2013. Mais atualizada, contém algumas mudanças em comparação à primeira edição de 1958.

¹⁷ Ao contrário, era a favor da entrada do capital estrangeiro. Basicamente, seu livro foi escrito para corroborar o lado positivo da entrada deste capital.

e preservador de uma nacionalidade historicamente possível, experimentada como necessária por seus membros, mas ainda não constituída ou consolidada politicamente. O nacionalismo imperialista “é o das comunidades, para as quais o Estado-nação não constitui mais um enquadramento adequado, porque seu desenvolvimento econômico e cultural já extravasou daquela área e requer um âmbito mais amplo para lhe dar suporte e espaço de realização” (JAGUARIBE, 2013, p.29). Tal espécie está revestida pelas potências internacionais, tais quais as europeias e Estados Unidos.

O nacionalismo é um produto histórico mutável, e são os diversos estágios do desenvolvimento interior de cada nação que condicionam o caráter nacional dos povos (JAGUARIBE, 2013, p.32). Como analisado pelo autor, esse fenômeno pode ser observado quando se tornam conscientes e administrados os regimes de desenvolvimento econômico-social, ao se examinar, de modo comparativo, a mutação das características nacionais de comunidades que vivenciaram um rápido desenvolvimento, como a soviética, de 1928 à Segunda Guerra Mundial, ou após esta, como as próprias comunidades asiáticas e latino-americanas.

Assim, Jaguaribe sintetiza que “[...] a nação é um processo dialético em que intervém como condições objetivas que a possibilitam e ensejam, determinados fatores históricos, sociais e geográficos, mas que somente é constituída em nacionalidade em virtude de um projeto de integração nacional” (JAGUARIBE, 2013, p.32).

Não menos importante, destaca que, como todo projeto, o nacionalismo em si é algo finalista, e que se inscreve em dois planos diferentes: é deliberado, na medida em que demonstra a vontade política de estabelecimento de um ordenamento político-jurídico comum, visando resguardar determinados interesses; e é indeliberado, ao passo que revela necessidades humanas que se impõem anteriormente a qualquer decisão, como resultado da vida em sociedade (JAGUARIBE, 2013, p.38).

Posteriormente, em início de análise do nacionalismo brasileiro, observa que “somente nas últimas décadas do século XIX¹⁸ se criaram as condições que imporiam ao Brasil uma configuração nacional, no sentido político do termo” (JAGUARIBE, 2013, p.39). Para tal, recita o trabalho escravo como o melhor regime do país a se desempenhar na época, para cumprir sua função de ser meramente uma economia complementar da europeia, caracterizada por ser

¹⁸ Na segunda edição, cita-se o século XX. Um claro erro de digitação, uma vez que, ao ler o capítulo, torna-se claro que o autor referiu-se ao século XIX.

primário-exportadora para o consumo externo. Foi a escravidão, também, aspecto multiplicador da dependência econômica e que, por isso, o país careceu até o século XX de “condições e estímulos para maior integração que fizessem o país voltar-se para si mesmo e constituir-se em principal objeto de sua própria atividade” (JAGUARIBE, 2013, p.40).

Após breve asserção sobre o histórico do nacionalismo no Brasil, com movimentos nacionalistas fragmentados e descontínuos, cita que eclodiu, à altura da escrita de sua obra (1958), o nacionalismo econômico e político. Em sua época, o primeiro que reivindicava para o capital nacional, principalmente na forma de monopólios estatais, a exploração do petróleo e dos minerais atômicos. E o segundo, identificado com as demandas democráticas, de justiça social e com a tendência de fortalecer a União. Ainda, e mais importante no que tange ao presente trabalho, no plano das relações internacionais brasileiras de época, o nacionalismo político reivindicava para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências europeias, e se inclina para uma linha neutralista, em relação ao conflito relativo à guerra fria. Isto “exprime, pois, uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, no âmbito das outras nações, e das massas populares, no âmbito interno do país, e constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional” (JAGUARIBE, 2013, p.42). Tal parágrafo exprime perfeitamente a lógica governo brasileiro de 2003 a 2010, principalmente no que tange às relações internacionais.

Desta maneira, o autor suscita que as tendências do fenômeno do nacionalismo brasileiro, quando observado no sentido sociológico, correspondeu “à crescente importância que adquiriram no país as forças vinculadas ao desenvolvimento econômico” (idem). Para sua compreensão, ressalta-se que a lógica de nossa economia, no quadro do semicolonialismo e subdesenvolvimento anterior a 1930, impunha às classes dirigentes uma visão do mundo que não era centrada no Brasil. O país era dado como um “mero instrumento a serviço das economias industriais” (idem). Às classes trabalhadoras, desprovidas de consciência própria e dos caminhos de adquiri-la, também não possuíam condições para “reivindicar a defesa de seus interesses, determinados por um regime produtivo exocêntrico, em que os preços eram fixados externamente pelos mercados compradores” (idem). Porém, as transformações desencadeadas pelo processo de desenvolvimento econômico alteraram esse panorama. Com a valorização da produção do mercado interno, as massas trabalhadoras tiveram condições de impor uma justa redistribuição da renda nacional.

Importante neste contexto, está o embate entre o nacionalismo e o cosmopolitismo (tendência que se opõem ao nacionalismo), definido pelo autor como “um debate entre as estruturas sociais vinculadas ao antigo regime produtivo e as representativas do novo” (JAGUARIBE, 2013, p.43). Ao cosmopolitismo, atrela-se àqueles que aspiram a manutenção de suas importâncias relativas que detinham no período imperial e na República Velha, e favorecem as políticas que reforçam ainda mais o setor primário da economia brasileira. Ao contrário,

As novas forças ligadas ao desenvolvimento [...] aspiram a um dirigismo racional que favoreça a industrialização, por meio de medidas protecionistas e de processos de transferência de renda, pretendem assumir uma posição de liderança, no âmbito interno do país, e visam imprimir-lhe uma linha de maior funcionalidade e de plena afirmação de sua soberania (JAGUARIBE, 2013, p.43 e 44).

Em suma, enquanto o cosmopolitismo subestima a capacidade nacional ao desenvolvimento, entendendo que o progresso nacional depende exclusivamente de investimento estrangeiro, favorecendo uma política neocolonialista – voltada especialmente aos norte-americanos –, o nacionalismo superestima tal capacidade nacional. Este enxerga com maus olhos a inversão externa e acaba por se inclinar a uma política de, como chama o autor, “capitalismo de Estado”, dando à União o principal encargo da promoção do desenvolvimento econômico do Brasil.

Após uma profunda análise sobre as contradições que afetam o nacionalismo brasileiro – as quais decorrem das mesmas divergências com as quais se defronta o decurso do desenvolvimento brasileiro –, conclui a ideia apresentada de que o nacionalismo em si consiste “no propósito de instaurar ou consolidar a aparelhagem institucional necessária para assegurar o desenvolvimento de uma comunidade” (JAGUARIBE, 2013, p. 68). O mesmo é experimentado pelo Brasil, fomentadas pelas transformações ocorridas a partir dos anos 20, cujo desenvolvimento, segundo o autor, “passou a exigir uma ordenação político-jurídica adequada” (idem).

Como uma verdadeira antecipação ao raciocínio empregado à atuação internacional do BNDES, o autor afirma:

Antes de tudo, pois, o nacionalismo é um movimento provocado pelo desenvolvimento do país e que tem por fim acelerá-lo e racionalizá-lo. Esse fim não decorre de um propósito gratuito de pessoas ou grupos, mas é inerente ao processo. Apesar disso, pode ser assumido, consciente e deliberadamente, por todos os que aspirem à promoção do nosso desenvolvimento. E, como este corresponde aos interesses situacionais de todas as classes sociais – com exceção, em cada uma delas, dos setores vinculados às nossas estruturas semicoloniais –, a promoção do

desenvolvimento se constitui no objetivo ideológico mais representativo de todas as classes brasileiras (JAGUARIBE, 2013, p. 68)

Assim, Hélio Jaguaribe atinge o que entende por “nacionalismo de fins”. Entende que diferente de ser uma imposição de uma certa peculiaridade, tampouco caracterização de aspectos nacionais, é, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento. E como tal deve ser exercido, mediante o emprego dos instrumentos mais adequados para a realização desse fim. (JAGUARIBE, 2013, p. 69). Deste modo, os meios são de “desnecessária” preocupação desde que, concretamente, o fim seja desencadeado por um desenvolvimento nacional. Quando transposto este raciocínio ético ao Governo Lula, verifica-se que há mais em jogo: a tentativa real de se construir uma hegemonia e, concomitantemente, o “capital” político nas regiões que entreviu. Ademais, um dos objetivos do Brasil era lograr uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Para melhor compreensão do “nacionalismo de fins”, Jaguaribe cita exemplo da Petrobrás. Diria que o que tornaria a então política do petróleo como nacionalista não seria o fato de que a empresa fosse do Estado brasileiro, administrada por brasileiros. Mas sim, a política nacionalista petrolífera poderia ser realizada por uma empresa estrangeira – como a *Standard Oil*, como cita o autor – desde que essa fosse a maneira mais eficaz de explorar o petróleo brasileiro e proporcionasse à economia nacional o pleno uso e controle dessa matéria-prima, vantajosa ao desenvolvimento nacional (JAGUARIBE, 1958, p.53). Essa questão se encaixa perfeitamente no prisma dos investimentos do BNDES: a inserção internacional das empresas brasileiras e o fomento ao desenvolvimento das mesmas no exterior está atrelada à vantagem que isto dá ao desenvolvimento do país.

Porém, com a existência de um “nacionalismo de fins”, existiria, concomitantemente, um “nacionalismo de meios”. Este, como exprime o autor, seria apenas uma das facetas do complexo colonial, tendente a erigir a própria condição em ideologia. Ainda, qualifica tal tipo como uma das formas suicidas que um país em desenvolvimento poderia assumir (JAGUARIBE, 2013, p. 69)

Posto isso, conclui que

O nacionalismo, muito ao contrário, só se realiza na medida em que reconhece seu fim, que é o desenvolvimento, e para isso deve utilizar-se de todos os meios apropriados, seja qual for a origem dos agentes, desde que, nas condições concretas, se revelem os mais eficazes. (JAGUARIBE, 2013, p. 70)

Salienta-se aqui que, assim como mencionado inicialmente por Morgenthau em ética política, “os meios mais adequados à realização do desenvolvimento, não são, necessariamente, os que se manifestem como tais na perspectiva de um espaço abstrato, e sim os que assim se revelem na situação efetiva do país” (JAGUARIBE, 2013, p. 69).

De fato, Lula retoma o raciocínio do “nacionalismo de fins” à governança brasileira. Os investimentos concedidos à exportação de serviços e expansão das empresas brasileiras no exterior tiveram o intuito de gerar mais lucros às entidades. No entanto, concomitantemente, o ganho está para o próprio país: o engrandecimento das empresas nacionais leva a uma competitividade maior das mesmas no cenário internacional. Isso acarreta benefícios ao próprio desenvolvimento do país, pois diversos benefícios são “devolvidos” ao território nacional, tal como a maior geração de empregos dentro das exportadoras brasileiras. Além disso, outra questão é um dos ganhos mais primorosos aos objetivos da PEB do Governo Lula: a maior autonomia.

4.2.2 *Autonomia*

Autonomia é um tema constante quando se discute Jaguaribe. É aquilo que o pensador brasileiro sempre vislumbrou ao país e, inclusive, buscou teorizar. O autor formulou suas discussões teóricas sobre a autonomia sob a análise dos problemas estruturais da América Latina, argumentando que as "alternativas" de "dependência" e "revolução" foram descartadas, sendo que o continente tivera que alcançar uma estabilidade relativa por meio da autonomia. Tendo isto em vista, neste subcapítulo, será tratada as questões vinculadas ao tema, tendo como subsídio principal o artigo do mesmo autor, escrito em 1979, intitulado como *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*.

Nele, conduz um raciocínio acerca do cenário internacional. De início, emprega uma reflexão sobre o novo sistema internacional criado no pós-Segunda Guerra, o qual chama de “interimperial”, por tratar-se da ascensão de duas grandes potências no cenário mundial: os Estados Unidos e a União Soviética. Emprega que, com a estratificação dessa nova realidade, surge-se uma diferenciação de quatro níveis em que se podia averiguar a capacidade de autodeterminação dos Estados. Entre eles, encontra-se no mais alto a “primazia geral”, seguido por “primazia regional”, “autonomia” e, como o nível mais baixo, a “dependência”. Níveis estes que podem ser aplicados à realidade atual, sem grandes obstáculos, apenas com algumas mudanças de perspectivas a serem detalhadas no trilhar do trabalho.

Destaca que, a dois decênios posteriores à Segunda Grande Guerra, o primeiro nível de autodeterminação somente foi ocupado exclusivamente pelos Estados Unidos, tendo a União Soviética logrado o mesmo nível apenas no final da década de 60¹⁹. Assim,

Tal condición [de primazia geral] se caracteriza por la combinación de la inexpugnabilidad del territorio propio con el ejercicio de una preponderancia mundial generalizada, que sólo está contenida en forma efectiva en las áreas de inmediata hegemonía de una potencia dotada de primacía regional (JAGUARIBE, 1979, p. 92).

À primazia regional, tem-se a mesma inexpugnabilidade do território próprio, “*combinada con el ejercicio de una hegemonía sobre determinadas áreas y una presencia preponderante en otras, aunque también restringidas a ciertas áreas*” (JAGUARIBE, 1979, p. 92), sendo este papel exercido pelos soviéticos no pós-guerra, até a referida década de 60, exercendo uma influência significativa sobre diversos Estados e sub-regiões, como à Índia e Indochina, Cuba e certos países africanos.

Ao terceiro nível de estratificação mundial, a autonomia, caracteriza-se por não assegurar a mesma inexpugnabilidade de seu próprio território, assim como os níveis superiores. Ademais, “*se caracteriza por el hecho de que los titulares disponen de medios para imponer severas penalidades, materiales y morales, a un eventual agresor*” (JAGUARIBE, 1979, p. 93). Ao mesmo tempo, dispõem de uma ampla margem de autodeterminação na condução dos negócios internos, e de uma apreciável capacidade de atuação internacional independente. Neste nível, encontrava-se, à época de seu estudo, países da Europa Ocidental, Japão e China.

Interessante notar que o Brasil, segundo Jaguaribe, se encaixaria no plano da autonomia, mas em um nível intermediário à dependência, criando-se assim dois subníveis de autonomia, a “autonomia geral” e “autonomia regional”, sendo o Brasil intrínseco a este segundo subnível – assim como o Irã, segundo o autor.

Ao nível mais baixo, encontra-se a dependência e nele são inclusos países que possuem condição de Estados soberanos. No entanto, “*a pesar de tal situación, esos países dependen, dentro de diversas modalidades de control, de decisiones y factores que les son externos y emanan de países que están dotados de primacía general o regional y, en algunos casos y en forma más limitada, de potencias medias autónomas*” (JAGUARIBE, 1979, p. 93).

¹⁹ Jaguaribe ressalva que, apesar do desenvolvimento da União Soviética chegou a atingir ao nível de primazia geral, o país ostenta uma posição mundial significativamente inferior ao dos Estados Unidos.

Assim, em termos gerais, Jaguaribe descreve duas ordens de relacionamentos geradas pelo panorama acima apresentado. Primeiro, as relações das superpotências entre si, o que configura o sistema interimperial e se caracterizam por complexas relações de cooperação e conflito. Segundo, as relações centro-periferia no âmbito de cada sistema imperial: o americano e o soviético. Dadas relações apresentam características significativamente distintas para cada um dos “impérios”, mas se destacam em ambos por uma forte assimetria estrutural.

Em suma, no império americano, as relações são extremamente complexas, mas o sistema é aberto e fluido. O império soviético é monolítico no que se refere à relação de domínio no esquema centro-periferia, mas muito menos absorvente, no sentido de que múltiplos aspectos da vida coletiva dos países dependentes são influenciados pouco ou nada pelo centro.

Destaca-se definição dada à realidade do imperialismo americano. Nela, a qual se pode realizar uma perfeita análise da condição brasileira,

Las relaciones de hegemonía o de preponderancia no son reguladas formalmente sino que se presentan en una infinidad de maneras de interrelacionamiento que con frecuencia tienen, aisladamente, un carácter bastante consensual o espontáneo. Tales relaciones abarcan todos los planos de la realidad social, de lo económico a lo cultural; de lo social a lo político, pero en su conjunto se encuentran condicionadas por una fuerte asimetría estructural, que privilegia el centro en detrimento de la periferia. Por eso mismo, es en el ámbito del imperio americano donde se definen más claramente los diversos niveles de estratificación internacional y sus respectivos matices. Allí ocupan el plano de autonomía las potencias medias europeas, Canadá, Australia y Japón, y el plano de autonomía regional lo ocupan países como Irán o Brasil. Los países de la OPEP [Organização dos Países Exportadores de Petróleo] gozan de una autonomía sectorial y los demás países se encuentran en una relación de dependencia que no les es impuesta en forma coercitiva, sino que es asumida por las élites locales a cambio de diversas ventajas de clase (JAGUARIBE, 1979, p. 94)

Em síntese, Jaguaribe busca classificar os requisitos para a autonomia. Estes são dados por algumas características fundamentais, as quais serão somente pinceladas: a viabilidade nacional (categoria relativa, que varia de acordo com as circunstâncias históricas e, dentro de certos limites, com as circunstâncias socioculturais de cada país) e a permissibilidade internacional (refere-se fundamentalmente à medida em que, dada a situação geopolítica de um país e suas relações internacionais, o país tenha condições para neutralizar o risco proveniente de terceiros países, dotado de capacidade suficiente para exercer formas efetivas de coerção sobre ele). Ademais, quanto à conquista da autonomia dos países, há uma questão de outra ordem, atrelada ou aos países que conseguem atingir uma satisfatória autonomia técnico-empresarial no âmbito interno, ou, compensatoriamente, conseguem dispor de condições favoráveis, em suas relações com o centro imperial, em especial por identificações de ordem étnico-cultural. Vê-se, aqui, um atrelamento contextual brasileiro à primeira hipótese, uma vez

que, com os investimentos propostos pelo BNDES, haveria uma evolução técnico-empresarial no país no âmbito interno, e a prova disso seria de que o país começou a exportá-la, atingindo, assim, a partir da política promovida por Lula, uma maior autonomia. Por essa razão, o Brasil passou a criar uma maior rede de acordos com seus vizinhos e demais parceiros, no intuito de estabelecer uma rota comercial diferenciada e favorável ao país por diversos aspectos – como os menores custos na produção e escoamento, facilitação do comércio com os brasileiros –, além de concretizar-se como uma forma de expandir a influência também política no exterior.

Recordando o primeiro texto de Hélio aqui retratado, e consonante ao escrito por Muñoz (2016), em Jaguaribe, portanto, “o conceito de autonomia é indissociável da ideia de nacionalismo integrador” (MUÑOZ, 2015, p. 32). No meio interno, a autonomia exige a prevalência da soberania popular; no externo, uma postura de neutralismo:

No plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências europeias e se inclina para uma linha neutralista, em relação ao conflito norte-americano-soviético. Exprime, pois, uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, no âmbito de outras nações, e das massas populares, no âmbito interno do país, e constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional. (MUÑOZ, 2015, apud. JAGUARIBE, 1958, p. 32)

Nota-se, em sua conclusão, pergunta relacionada a como os países de autonomia regional poderiam ascender de nível, Jaguaribe pergunta:

Se aplicará a esos países [...] la necesidad de conquistar primero suficiente autonomía técnico-empresarial para alcanzar internacionalmente su autonomía general? ¿O [...] ocurriría alguna forma de compatibilización del predominio económico de las empresas transnacionales con la preservación de su integridad societaria y la consiguiente preservación de la validez de su propio proyecto colectivo? (JAGUARIBE, 1979, p. 129)

Os termos ditados por Jaguaribe em 1979 são benéficos à análise aqui proposta. Em termos gerais, resume satisfatoriamente a condição do Brasil no internacional e acaba por abarcar questões importantes para a discussão da autonomia brasileira no início do século XXI, especialmente no período aqui estudado. A PEB, ainda no Governo FHC, pautou-se em articular coalizões do tipo Sul-Sul como maneira de contrabalancear as consequências da unilateralidade dos EUA em foros internacionais²⁰ (VALDEZ, 2011). No entanto, foi no Governo Lula que essa diversificação de parceiros – muitos deles também fomentados pelos incentivos do BNDES – transformou-se em principal característica da PEB. Ademais, a evolução técnico-

²⁰ Valdez (2011) exemplifica essa atitude com a formação do Grupo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), quando os brasileiros se uniram a estas nações no contencioso das patentes, a fim de reduzir o custo dos remédios em finalidade ao tratamento do vírus HIV.

empresarial alimentada pelo Banco e sua política internacional, transpôs-se em ponto central à compreensão da autonomia quista pelo governo.

Essa tendência e o redirecionamento efetivo seriam aprofundados e defendidos mais fortemente na administração Lula da Silva, indicando a mudança gradual da “autonomia pela participação” para a estratégia que definimos como a da busca de “autonomia pela diversificação”. Nesse sentido, pode-se afirmar que não teria havido mudanças de orientação internacional, mantendo-se, e aprofundando-se, a política externa autônoma. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 290)

Assim, o destaque dado à diversificação das nações parceiras no período de Lula entregou à PEB maiores oportunidades de ação no estrangeiro, o que favoreceu uma ampliada inserção do Brasil no mundo. Em termos financeiros e comerciais, o país formou o BRICs para atuar nas tratativas da Rodada Doha dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC); e também o G20, grupo o qual atua nos debates financeiros mundiais e que desde a crise internacional de 2008 ganhou destaque. Desta maneira, fortaleceu-se a autonomia brasileira no âmbito externo para contribuir de modo considerável na criação de regras internacionais que favoreceram o desenvolvimento da nação.

Levando em consideração a relação entre a autonomia e desenvolvimento nacional promovido pela política externa, verifica-se que a inserção comercial internacional do Brasil durante o Governo Lula foi, sem dúvidas, um dos principais pilares da atitude autônoma da PEB.

4.3 O Realismo Neoclássico

Dado os pressupostos sobre a inserção comercial brasileira no internacional, o panorama ético à ação do país em sua política externa junto ao “nacionalismo de fins” e uma leitura aprofundada sobre a importância da autonomia do Brasil, encontramos-nos em momento oportuno ao encaixe à uma teoria relevante das relações internacionais. Trata-se da perspectiva Realista Neoclássica, desenvolvida, principalmente, após 1998, com o artigo publicado por Gideon Rose, na *World Politics*.

Esta teoria satisfaz os pontos necessários para a busca de respostas às questões que envolvem a atuação internacional do BNDES e a atuação diplomática do Governo Lula. Primeiramente, pois, como sustentado por Rose, considera-se que a vertente Neoclássica é uma teoria de política externa, a qual pode vir a ser aplicada para investigar qualquer Estado, a qualquer período de tempo. A teoria de política externa visa explicar o que Estados tentam lograr a nível internacional e quando eles tentam lograr isso.

Trata-se de uma reformulação da corrente Realista, com novas prerrogativas e métodos de análise dos fatos internacionais. Denominou-se essa nova vertente como “Realismo Neoclássico”, a partir da associação entre o neorealismo (de Waltz) e o realismo clássico (primordialmente vindo de Morgethau). Reintroduz a dimensão histórica das relações internacionais, e ressurgem a contingência das decisões de política externa, a escolha dos estadistas em seu tempo e espaço, em suas circunstâncias políticas e históricas.

Assim, caracteriza-se por ser uma teoria de política externa, dando menos atenção às propriedades do sistema como um todo e se concentra primordialmente na explicação das decisões de políticas externas específicas. Incorpora explicitamente variáveis externas e internas, atualizando e sistematizando certas visões tiradas do pensamento realista clássico (ROSE, 1998). Nela, argumenta-se que o escopo e a ambição da política externa de um país são impulsionados, principalmente, por seu lugar no sistema internacional e, especificamente, pelas suas capacidades relativas de seu poder material.

A intenção do Realismo Neoclássico não é criar uma teoria geral em relação à política internacional. Em vez disso, seu interesse é explicar o comportamento de política externa de um estado específico (OMAR, 2013). Os princípios centrais da vertente são de que a política externa é o resultado da estrutura internacional, das influências domésticas e de uma relação complexa entre os dois. Embora o poder nacional e a posição do Estado na estrutura internacional sejam fatores decisivos nas opções de política externa do Estado, as variáveis domésticas também podem moldar a política externa de um Estado (ROSE, 1998). Relacionando a teoria à prática, entre 2003 e 2010, temos que o Brasil ganhou notoriedade e, sobretudo, acerca da maneira pela qual o processo de internacionalização brasileira foi recebido em certas partes do planeta e como tais ações foram colocadas em prática pelo governo mudaram a percepção do Brasil ao redor do mundo. Assimila-se que lógica doméstica novo-desenvolvimentista e suas influências no plano doméstico, junto à posição regional do país condicionada por diversas ações – entre elas a internacionalização promovida pelo BNDES – moldaram a política externa do período em questão.

Para o Realismo Neoclássico, a política externa de um país é impulsionada principalmente pela sua posição na estrutura internacional e também pelo seu poder relativo. No entanto, eles veem o sistema, como os realistas tradicionais, como uma variável dependente, ao contrário dos neorealistas que veem o sistema como uma variável independente. Os realistas neoclássicos argumentam que o sistema não pode ser diretamente influenciado. Qualquer efeito a ser exercido sobre o sistema deve provir de um fator interveniente (OMAR, 2013). Em outras

palavras, "unidades" ou estados não podem interagir com o sistema. Como Rose argumenta sucintamente: "*They argue (...) that the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening levels at the unit level. This is why they are neoclassical*". (ROSE, 1998, p. 146).

Outro ponto pertinente à teoria é que, ao contrário do transmitido pelo neorealismo, o comportamento atribuído às unidades pela estrutura do sistema internacional não seria unicamente a maximização da segurança. A posição relativa do Estado no sistema de poder internacional poderá estabelecer o parâmetro inicial de sua política externa. Mas a tradução das dinâmicas de poder no sistema internacional em comportamentos de política externa não é automática. As escolhas passam por variáveis intervenientes, expressas por certos fatores no nível doméstico das unidades (ROSE, 1998). De modo sintético, a lógica causal empregada pelo Realismo Neoclássico, transcrito por Rose, é que incentivos sistêmicos (variáveis independentes) em conjunto aos fatores internos (variáveis intervenientes) desencadeiam a política externa de um país. Isso explica perfeitamente a atitude brasileira de investimentos externos: as vantagens – econômicas, políticas e estruturais – oferecidas pelos acordos negociados com os países da América Latina e África, a posição de maior potência regional, junto à lógica novo-desenvolvimentista empregada pelo Governo Lula, explicam as escolhas atreladas à PEB de sua época. No início do século XXI, mudanças estruturais aconteceram na economia internacional; após as décadas de 80 e 90, ambas marcadas pelo neoliberalismo, uma época de consecutivas crises financeiras marcou o fim dos anos 90 nos países periféricos. O novo milênio iniciou com um contexto diferente, marcado por um maior crescimento econômico mundial, uma crescente significativa nos preços das *commodities* e um nível de taxa de juros abaixo do que foi nos períodos anteriores – fatores condicionados pelo crescimento da produção asiática, principalmente da China. Assim, criou-se um panorama ideal para um novo manejo na produção mundial, de onde surgiram novas oportunidades para diversos países periféricos, inclusive o Brasil, moldando a política externa do país e evidenciando a lógica causal empregada entre as variáveis independentes e as intervenientes. Ademais, neste ponto, verifica-se claro paralelo a duas variáveis aqui empregadas por Hélio Jaguaribe: a viabilidade nacional (dada as circunstâncias históricas atreladas a este contexto favorável aos países periféricos no novo milênio) e a permissibilidade internacional (dada o contexto geopolítico brasileiro, no qual salienta-se uma posição de superioridade frente aos demais países em que o Brasil entrou em acordo).

Quanto às lógicas comportamentais previstas, os neoclássicos expressam que os Estados tomam ações de política externa não de maneira automática pelas dinâmicas de poder das relações internacionais, mas passam por filtros intervenientes. Também, a avaliação de tais dinâmicas de poder é dada de maneira essencialmente estratégica. Para as elites de política externa, isso implica em um jogo constante de percepções relativas, um processo contínuo de avaliação do próprio potencial em relação ao poder dos demais países, nos movimentos por posições internacionais²¹. Interpreta-se, aqui, que estratégia internacional brasileira foi de uma busca de acúmulo de poder. E parte desse novo projeto de poder é explicado pela abertura consecutiva de embaixadas em países periféricos, além do engajamento do setor privado – em especial as empreiteiras – e colocar a serviço dele os bancos públicos, como o próprio BNDES, que iniciou uma profunda guinada aos investimentos à internacionalização. Além disso, era indispensável dispor de um personagem de destaque à frente de tudo, que transfigurasse a atitude brasileira ao externo – no caso, o próprio presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

“Foreign policy choices are made by actual political leaders and elites, and so it is their perceptions of relative power that matter, not simply relative quantities of physical resources or forces in being” (ROSE, 1998, p. 147). Sob este contexto, destaca-se a importância deste personagem que, sem sua presença, as vontades da PEB poderiam ser diferentes. Com sua biografia romantizada, junto a um carisma inegável e sua verdadeira sede de poder – afinal, tentou ser presidente em três oportunidades antes de lograr seu lugar no Palácio do Planalto –, Lula de fato colocou seu projeto de poder em movimento de maneira rápida. Perspicaz em sua análise ao estrangeiro, usou de sua retórica amistosa e do funcionamento da máquina pública para promover o que se dá pelo projeto de poder. Aqui, evidencia-se o uso da atuação internacional do BNDES como mecanismo e instrumento de política externa desse governante.

O Realismo Neoclássico aborda questões importantes para a compreensão do objeto de estudo desta monografia. Os poderes relativos entre os Estados e a percepção dos líderes de Estado quanto a isso traz à tona as questões que fizeram o Governo Lula decidir por expandir o capital do BNDES ao internacional, principalmente quanto aos seus destinatários. Com ela, é capaz indagar sobre a eficácia dessa estratégia – deteriorada pela corrupção – e verificou-se, por meio do jogo de poder, que Lula contradisse o que expôs em sua apresentação no Itamaraty, por exemplo. Parece-nos claro a ligação entre o emprego de uma intensificação da

²¹ Por isso, segundo Rose, o realismo neoclássico estaria entre os teóricos estruturalistas e o Construtivismo.

internacionalização do BNDES como estratégia de política externa do Governo Lula, e essa teoria nos traz os aspectos indispensáveis para a análise deste processo: o reconhecimento da importância da análise externa e interna, já tecida ao longo dos últimos capítulos. Ora, não fosse o líder deste período no Brasil, o Banco poderia não vir a ter este papel de internacionalização de empresas, modificando, assim, a política externa brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, o Brasil é um ator importante tanto em nível regional quanto global, figurando-se com destaque em quase todas as listas de Estados emergentes e potências regionais. É uma das maiores democracias do mundo, o quinto país mais populoso do mundo, a oitava maior economia do mundo e a maior economia da América Latina, respondendo por aproximadamente 60% do PIB da América do Sul, 47% do território do continente e 49% da população sul-americana, um membro do G20, e um colaborador ativo das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. No entanto, apesar de ser geralmente descrito como um "país gigante" que ajudaria a moldar assuntos globais, o Brasil nunca foi capaz de igualar seus ativos geográficos, territoriais e demográficos com a influência geoestratégica global e poder militar, político e econômico.

Tal incapacidade também é demonstrada na maneira pela qual o Brasil é retratado e estudado em relações internacionais: a parte mais evidenciada das análises abordam questões de dependência, periferia, inferioridades e, no máximo, um "imperialismo" regional. Como refletido a partir raciocínio de Jaguaribe, o país não se encaixa no perfil de "primazia geral", tampouco na "primazia regional", mas pelo fato de encaixar-se na lacuna de "autonomia", encontra-se a razão maior para atribuir um raciocínio mais incisivo quando se pensa em sua política externa. O pressuposto maior deste trabalho foi refletir e analisar a PEB, junto a um importante instrumento de ação – o BNDES –, de maneira em que "se pense o Brasil como grande"²². Para tal, fez-se uma investigação junto à um conjunto literário específico que supre a demanda causada pela necessidade de se averiguar o Brasil de maneira mais realista, por uma ótica de acúmulo de poder.

Para isso, foi desconstruído discursos empregados por Lula em diferentes contextos, o que demonstrou a vontade brasileira de se identificar aos seus parceiros com benevolência e generosidade, erodindo a apreciação do país em conquistar ganhos políticos com a causa: os investimentos fomentados pelo BNDES.

Como visto, ao considerar que as empresas brasileiras internacionalizadas atrelam-se à produção e exportação de insumos básicos, a expansão da infraestrutura se tornou, de fato, fundamental à competitividade desses produtos no comércio internacional. A maior parte do

²² Refiro-me a tentativa de iniciar um raciocínio de política externa aos moldes dos que são retratados pelas principais potências mundiais. Não há estudos relacionados ao Brasil que se encaixe à mesma ótica utilizada por esses países, por variáveis diferentes ou inexistentes em países emergentes.

preço dos bens exportados deve-se aos custos envolvidos no processo produtivo, razão pela qual as grandes construtoras evidenciam-se como as principais parceiras do Banco. Desse modo, o Brasil conquista ganhos políticos e econômicos que, junto ao aumento da influência brasileira nesses países, trazem junto o embaratecimento dos meios de escoação de seus produtos para os seus vizinhos, uma real imposição das relações econômicas do país para os demais países emergentes. Além disso, dada a extrema concorrência do mercado internacional, faz-se necessária o estabelecimento de mecanismos mais baratos para o escoamento da produção, como parte de uma estratégia para o destaque do país no comércio internacional. Ademais, dado pressuposto que a inserção comercial brasileira se dá como o principal mecanismo de obtenção de poder, nota-se a suma importância de seu fomento.

Por fim, destaca-se que o uso do BNDES como um instrumento de execução da PEB ocorreu mediante o alinhamento de seus objetivos, usando o Banco como uma importante ferramenta para colocar em exercício parte significativa da agenda externa brasileira: a expansão internacional da economia (e, para tal, o desenvolvimento do comércio exterior e o fomento na geração de empresas competitivas no mercado mundial); a integração com os países sul-americanos, junto ao fomento às relações Sul-Sul (este como um meio de se formar um eixo paralelo ao hegemônico); o desenvolvimento da infraestrutura. Além disso, expressa um objetivo que formalmente não é explicitado, sendo configurado como a ampliação da influência política e econômica a nível regional e global, tornando, assim, o BNDES como um importante instrumento para o projeto de poder brasileiro.

REFERÊNCIAS

BLOCH, Marc. *Apologia da História – ou o ofício de historiador*. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001.

BNDES. Novas Diretrizes de Atuação. *Informe BNDES. O Banco do Desenvolvimento*. n. 171, P.1, julho/2003.

BUGIATO, Caio; BERRINGER, Tatiana. *Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro*. Em Debate, Florianópolis, n. 7, p. 28-44, jun. 2012. ISSN 1980-3532.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2013 (LC/G.2613-P), Santiago de Chile, 2014.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos Antigos comparada à dos modernos. In: *Revista Filosofia Política*, n. 2. Porto Alegre: L&PM, 1985. pp. 9-25.

DE AGHION, Armendáriz. Development banking. *Journal of Development Economics*, n. 58, p. 83-100, 1999.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. *Brazilian multinationals: competences for internationalization*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

GERSCHENKRON, Alexander. Economic backwardness in Historical Perspective. *A book of Essays*. Harvard, p. 5-30, 1962.

GONZALEZ, Rodrigo. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 2, nº 1, 2008.

GUIMARÃES, Sergio Földes et al. A internacionalização do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, dez. 2014.

HOCHSTETLER, Katryn. The Brazilian National Development Bank goes International: Innovations and Limitations of BNDES' Internationalization. *Global Policy*. Volume 5. Issue 3, p. 360-365, set. 2014.

JUNGMAN, Raul; OREIRO, José Luis; BASILIO, Flavio. O que é novo-desenvolvimentismo? Disponível online em: <<https://jlcoreiro.wordpress.com/2010/04/06/o-que-e-novo-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

MUÑOZ, Luciano. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, 2016, p. 200-221

NETO, Iderley C. A atuação internacional do BNDES como parte do modelo Novo Desenvolvimentista. Seminários do BNDES na América Latina, *IBASE*. Rio de Janeiro, mar. 2013.

OMAR, Ali Abdi. Is There Anything 'New' in Neoclassical Realism, 2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/02/13/is-there-anything-new-in-neoclassical-realism/>>. Acesso em 15 de maio de 2017.

RACY, Joaquim. História e política externa brasileira: considerações sobre a história e a historiografia das relações internacionais do Brasil. *Teoria & Sociedade*, nº 16. Jan.-jun 2008 .

RODRIGUES, Pietro C. A Economia Política Dos Investimentos Brasileiros Em Angola. *Centro de Estudos das Negociações Internacionais* – pesquisador Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2015.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Volume 51, nº 1, p. 144-172, out. 1998.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3): pg. 243 – 257, 1991.

SILVEIRA, Natália D. *O BNDES como instrumento de política externa: expansão econômica brasileira sobre a América do Sul*. UFRGS, 2010.

SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, ABI/INFORM Global, p. 52-63, nov/dec 2004.

SUZIM, Andrezza C. B. *Uma Análise Do Capital Financeiro: O BNDES e o Subimperialismo Brasileiro*. UNILA, 2016.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.
World Investment Report 2013. New York and Geneva: United Nations, 2013.

VALDEZ, Robson C. C. *A internacionalização do BNDES no Governo Lula*. UFRGS, 2011
(Dissertação de mestrado em Relações Internacionais).

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

ZANINI, Fábio. *Euforia e Fracasso do Brasil Grande: Política Externa e Multinacionais Brasileiras na Era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.