

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**FERNANDO MANOEL BASSI**

**A GESTÃO DO GOVERNO LULA NA ECONOMIA:  
O BNDES COMO INSTRUMENTO DE EXPANSÃO PRODUTIVA BRASILEIRA,  
EXPORTAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**FLORIANÓPOLIS**

**2019**

**FERNANDO MANOEL BASSI**

**A GESTÃO DO GOVERNO LULA NA ECONOMIA:  
O BNDES COMO INSTRUMENTO DE EXPANSÃO PRODUTIVA BRASILEIRA,  
EXPORTAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito para a obtenção do Grau  
de Bacharelado.

**Orientadora:** Prof. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira  
Arienti

**FLORIANÓPOLIS**

**2019**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bassi, Fernando Manoel

A gestão do governo Lula na economia : O BNDES como instrumento de expansão produtiva brasileira, exportação e de integração regional / Fernando Manoel Bassi ; orientadora, Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, 2019.  
60 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,  
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Desenvolvimento. 3.  
BNDES. 4. Governo Lula. 5. Integração Regional. I. Arienti,  
Patrícia Fonseca Ferreira . II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III.  
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

**ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA – Nº 026/2019.2**

A Comissão Examinadora, nomeada pelo Coordenador de Monografias, resolve atribuir ao acadêmico **Fernando Manoel Bassi**, após a apresentação do trabalho intitulado, **“A gestão do governo Lula na economia: O BNDES como instrumento de expansão produtiva brasileira, exportação e de integração regional”**, a nota **9,0 (nove)**, referente à disciplina CNM 7280 – Monografia.

Florianópolis, 03 de dezembro de 2019

*Patrícia F. Arienti*

*Orientadora*

*Janáina Fuhr*

*Membro*

*Pedro Lange Netto Machado*

*Membro*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho significa a conclusão de 5 anos de estudos em uma Universidade Pública, onde tive o privilégio de ingressar.

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais, Rosa e Homero pelo apoio que sempre me deram e pelas oportunidades que me proporcionaram, grande parte da minha trajetória de vida só foi possível graças aos esforços de vocês. Aos meus avós, agradeço por me confortarem em momentos difíceis, principalmente ao meu avô Dionízio, a quem perdi recentemente, obrigado por ter sido quase um pai para mim, o senhor deixou saudades, mas me conforta a certeza de que está em um lugar melhor olhando por mim.

Agradeço também às pessoas que conheci, em especial aos amigos que fiz logo que entrei na universidade: Laís, Laryssa, Leonardo S., Ricardo, Willian S, Lara, Cecília e Primavera. À minha turma, 14.2, por serem as pessoas que convivi durante toda a graduação, compartilhando momentos de alegria, festas e apoio em momentos de angústia antes das provas. Gostaria de agradecer também à Cacau, Gabriela e Ana por nossa amizade. À Suzanne, grande companheira do RU e dos dramas, vou sentir saudades das nossas conversas, HHs e alegrias que compartilhamos.

Meu imenso agradecimento a todos os professores com quem tive a oportunidade de aprender, que carregam consigo e compartilham o dom do conhecimento, em especial à minha orientadora Patrícia Arienti pelo apoio ao longo desses 5 anos, pela paciência que teve comigo durante a preparação da monografia e por ser uma profissional exemplar, sem a qual o curso de Relações Internacionais não seria o mesmo. Obrigado também por tornar cada semestre do INEU especial e enriquecedor. À Professora Karine, agradeço por ter permitido que eu participasse do CRAI e da Pastoral como extensionista, sem dúvida foram os projetos que mais ensinaram sobre a vida e a importância de se respeitar o próximo.

Por fim, gostaria de agradecer à Universidade Federal de Santa Catarina pelos momentos maravilhosos que ficarão na minha memória, pelo campus arborizado, pelo RU, onde fiz a maior parte das minhas refeições, pela convivência com ideias plurais e por me mostrar a importância da educação pública, gratuita e de qualidade.

*“Esa política económica condena a los trabajadores a vivir como faquires. El trabajo no vale nada, no hay plata que alcance, se hace el doble a cambio de la mitad. ¿Qué producen nuestros países? Brazos baratos”.*

*(GALEANO, 1988)*

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo demonstrar a importância da integração regional na estratégia de desenvolvimento formulada durante o governo Lula, através da atuação do BNDES como instituição chave no financiamento dos projetos de expansão produtiva, apoio à exportação e expansão empresarial. Será defendido que a América do Sul foi identificada, pelos atores internos e governo federal, como um espaço de importância fundamental dentro da política de expansão da economia brasileira. Além disso, o trabalho trata do contexto político interno, no um momento em que houve um reordenamento das forças políticas, o que propiciou a formação da coalizão capital-trabalho, fundamental para o entendimento das ações desenvolvimentistas tomadas no governo Lula.

**Palavras-chave:** Integração Regional. BNDES. Desenvolvimento. Governo Lula. América do Sul.

## **RESUMEM**

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar la importancia de la integración regional en la estrategia de desarrollo formulada durante el gobierno del ex presidente Lula a través de la actuación de BNDES, institución clave en el fondo de los proyectos de expansión productiva, apoyo a la exportación y expansión empresarial. Asimismo, será defendido el espacio de fundamental importancia que actores nacionales y el gobierno federal de Brasil otorgaron a América del Sur en la política de expansión de la economía brasileña. Esta exposición tratará, además, el contexto político nacional en que se han reordenado las fuerzas políticas internas, fomentando la creación de la coalición capital-trabajo, fundamental para la comprensión de las acciones desarrollistas adoptadas en el gobierno de Lula.

**Palabras Claves:** Integración Regional. BNDES. Desarrollo. Gobierno Lula. América del Sur

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Eixos de Integração IIRSA ..... | 48 |
|--|----|

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 - Fontes de recurso BNDES (2015 – 03/2019).....  | 35 |
| Gráfico 2 - FGE em números .....   | 36 |
| Gráfico 3 - Operações de Internacionalização do BNDES por setores (2005 – 07/2014) .....                             | 36 |
| Gráfico 4 - Investimento brasileiro direto - participação no capital (em milhões US\$) .....                         | 38 |
| Gráfico 5 - Exportações, Importações e Balança Comercial com Países do Mercosul (2008 – 2018, em bilhões US\$) ..... | 43 |
| Gráfico 6 - Exportações Brasileiras por Setor para Mercosul (2008-2018, em bilhões US\$) .                           | 44 |
| Gráfico 7 - Desembolsos BNDES - América do Sul e Latina (1997 – 2009, em mil. US\$)....                              | 45 |

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Composição da Carteira de Investimentos BNDESPar - Empresas Abertas ..... | 34 |
|--|----|

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ALCA     | Área de Livre Comércio das Américas                     |
| BID      | Banco Interamericano de Desenvolvimento                 |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social    |
| BNDESPAR | BNDES Participações                                     |
| CDES     | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social          |
| CNDI     | Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial         |
| CNI      | Confederação Nacional da Indústria                      |
| CSN      | Companhia Siderúrgica Nacional                          |
| FAT      | Fundo de Amparo ao Trabalhador                          |
| FGE      | Fundo de Garantia à Exportação                          |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                               |
| FIESP    | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo         |
| FINEP    | Financiadora de Estudos e Pesquisas                     |
| FONPLATA | Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata   |
| IED      | Investimento Externo Direto                             |
| IEDI     | Institutos de Estudos para o Desenvolvimento Industrial |
| IIRSA    | Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana     |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul                                    |
| MITI     | Ministry of International Trade and Industry            |
| OMC      | Organização Mundial do Comércio                         |
| P&D      | Pesquisa e Desenvolvimento                              |
| PEB      | Política Externa Brasileira                             |
| PIB      | Produto Interno Bruto                                   |
| PND      | Plano Nacional de Desestatização                        |
| SEC      | Seguro de Crédito à Exportação                          |
| SELIC    | Sistema Especial de Liquidação e Custódia               |
| UNASUL   | União das Nações Sul-Americanas                         |

## SUMÁRIO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>14</b> |
| 1.1      | OBJETIVOS .....   | 16        |
| 1.1.1    | <b>Objetivo geral.....</b>  | <b>16</b> |
| 1.1.2    | <b>Objetivos específicos.....</b>   | <b>16</b> |
| 1.2      | JUSTIFICATIVA .....   | 16        |
| 1.3      | METODOLOGIA.....  | 17        |
| 1.4      | HIPÓTESE DO TRABALHO.....   | 17        |
| <b>2</b> | <b>A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PARA UMA POLÍTICA DE GOVERNO<br/>EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO.....</b>                            | <b>18</b> |
| 2.1      | O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A INTERVENÇÃO DO<br>ESTADO NA ECONOMIA .....  | 18        |
| 2.2      | A NECESSIDADE DE AUTONOMIA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE<br>POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS .....                                  | 21        |
| 2.3      | O DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO E SUA BASE DE SUSTENTAÇÃO<br>POLÍTICA .....   | 23        |
| 2.4      | A FORMULAÇÃO DA PEB NOS QUADROS DA ESTRATÉGIA DE<br>DESENVOLVIMENTO.....  | 27        |
| 2.4.1    | <b>O foco na integração regional.....</b>   | <b>28</b> |
| <b>3</b> | <b>O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E<br/>SOCIAL.....</b>  | <b>30</b> |
| 3.1      | ATUAÇÃO HISTÓRICA DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL ..   | 30        |
| 3.2      | O APOIO À EXPORTAÇÃO E EXPANSÃO EMPRESARIAL VIA BNDES.....  | 32        |
| 3.3      | PROJEÇÃO COMERCIAL DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL .....   | 37        |
| <b>4</b> | <b>INTEGRAÇÃO REGIONAL E A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO<br/>LULA .....</b>  | <b>41</b> |
| 4.1      | A PARTICIPAÇÃO DO BNDES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PEB: A<br>IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTO<br>NACIONAL ..... | 41        |
| 4.2      | A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL<br>SUL-AMERICANA (IIRSA).....                                       | 46        |

|          |                                  |           |
|----------|----------------------------------|-----------|
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b> | <b>52</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>          | <b>54</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história podemos observar que a maioria das nações hoje desenvolvidas passaram pelo processo do desenvolvimento contando com amplo planejamento estatal.

Chang (2004), em seu livro originalmente publicado em inglês *Kicking Away The Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*<sup>1</sup> defende que a ideia lançada pela visão ortodoxa de que os países desenvolvidos de hoje se desenvolveram por meio do livre mercado é difundida erroneamente. Para o autor, “muitos [países desenvolvidos] recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais ‘ruins’, como a de proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação - práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial do Comércio (OMC)” (CHANG, 2004, p. 13-14).

No que tange ao processo de intervenção estatal na economia brasileira, destaca-se que historicamente o estado brasileiro buscou em grande medida atuar como impulsionador das atividades econômicas.

A partir da década de 1930, o estado passa a desempenhar papel ativo de regulador da economia através de reformas que propiciaram a criação de uma incipiente burocracia especializada, intervenção na legislação trabalhista e melhoria nos setores de transporte energia. Já em 1950, o governo Vargas atuou de modo a impulsionar a industrialização e estruturar o sistema público de investimentos, por meio do BNDES, datado de 1952. No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o estado detinha um poder de articulação de capitais que resultou no boom industrial, nesse sentido a participação pública na formação bruta de capital fixo alcançou 8,2% do PIB (BIASOTO JR.; AFONSO, 2017).

Até mesmo após o golpe militar de 1964, que instaurou no Brasil um período autoritário, houveram ações no sentido de confirmar a capacidade do estado em desenhar políticas industriais. Na gestão de Delfin Netto, ministro da fazenda de 1967 a 1974, por exemplo, a política fiscal foi manejada de modo a sustentar um crescimento industrial à longo prazo, já a política monetária se mostrou expansionista através do aumento na oferta de crédito (MACARINI, 2000).

Os anos 1980, no entanto, representaram um momento de inflexão para a capacidade interventora do Estado. Afonso e Biasoto Jr. (2017) afirmam que durante este período, a política

---

<sup>1</sup> Em português: “Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”.

fiscal passou a ser conduzida com vista ao superávit em primeiro lugar, relegando o planejamento estatal a segundo plano e desmontando a capacidade de iniciativa governamental.

Acentua-se, a partir daí um período em que o Estado se afasta da condução do desenvolvimento nacional, principalmente devido aos planos de privatizações das mais diversas estatais. A capacidade interventora do estado e a vontade política para tal retorna somente com a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da República no ano de 2003.

Nesse sentido, o presente trabalho irá abordar os anseios desenvolvimentistas experimentados durante os dois mandatos do ex-presidente Lula e a importância da Integração Regional como um meio para se alavancar as exportações brasileiras na região. Dessa maneira, a América do Sul passa a ser considerada como um espaço pragmático para se atingir os objetivos da política pensada pelo Estado brasileiro.

Nessa conjuntura, cabe destacar a atuação do BNDES no fomento à exportação de bens e serviços, na internacionalização de empresas e do próprio banco. O trabalho ainda pretende avaliar objetivamente os efeitos das atividades desempenhadas pela instituição em prol da economia além de defender sua atuação, uma vez que suas operações passadas vêm sendo classificadas como duvidosas e pouco eficientes, por visões pautadas na intensa polarização política.

É relevante entender a atuação do BNDES como agente impulsionador da integração regional, uma vez que o banco participou do financiamento da maioria das obras no âmbito de agências regionais, com destaque à Iniciativa Para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), além de criar condição para a expansão de grandes grupos empresariais brasileiros na região, promovendo exportações de bens e serviços, e consequentemente criando emprego e renda internamente.

Ao mesmo tempo em que o governo atuava como promotor de investimentos e da integração regional, o tripé macroeconômico foi mantido, evitando, assim, atritos com a classe rentista. Como será exposto nos próximos capítulos, é primordial salientar os esforços do governo Lula em acomodar demandas industriais, sem, no entanto, desfazer o compromisso com a política macroeconômica estabelecida em prol do setor financeiro.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo geral

Identificar a importância da integração regional para o projeto de desenvolvimento experimentado durante o governo Lula, a partir da contribuição do BNDES.

### 1.1.2 Objetivos específicos

1. Abordar a importância ao Estado em dispor de autonomia e formar uma coalizão para colocar em prática políticas que beneficiem o desenvolvimento nacional;
2. Descrever a atuação do BNDES no apoio à exportação de bens e serviços de engenharia civil, bem como na internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula;
3. Analisar a atuação do BNDES como a principal ferramenta do governo brasileiro na promoção da integração física da América do Sul.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A principal justificativa para sustentar o presente trabalho reside na extrema importância que o tema “desenvolvimento” possui para a sociedade atual, uma vez que resulta na melhoria dos índices econômicos, bem como gera emprego e renda para a população. Além do mais, o estudo foi motivado pelo desejo do autor em entender os resultados das políticas implementadas no período, tais como a instrumentalização do BNDES em prol do crescimento de empresas nacionais e o projeto de integração regional. Em meio ao atual contexto nacional, marcado pela crescente polarização política e uso irrestrito de *fake news*, acredita-se que um estudo mais detalhado sobre o tema possa trazer algumas luzes a esse debate.

### 1.3 METODOLOGIA

A pesquisa será elaborada a partir do método exploratório. Gil (2008) caracteriza este método como tendo o objetivo de construir hipóteses sobre um tema, aprimorar ideias e/ ou intuições e formular problemas mais precisos. O autor defende que ao final da pesquisa, o problema estará mais elucidado (GIL, 2008).

Para a execução e cumprimento dos objetivos do trabalho se fez necessário o levantamento de fontes diversas; dados numéricos obtidos no site do Ministério da Economia acerca do comércio brasileiro com países do Mercosul e a composição qualitativa das exportações do país para o bloco, demonstrando as vantagens das trocas comerciais do Brasil com estes países, também foram pesquisados aspectos financeiros do BNDES, de suas operações de apoio à exportação e participações acionárias em empresas nacionais, informações estas, obtidas por meio do site do BNDES e BNDES Transparência; além disso, artigos científicos, monografias, matérias jornalísticas, livros, teses de mestrado e doutorado foram utilizados para embasar a argumentação do trabalho.

### 1.4 HIPÓTESE DO TRABALHO

A hipótese do trabalho é de que a integração regional foi fundamental para a expansão produtiva nacional, por meio de estímulos do BNDES a grandes empresas brasileiras. Em um contexto em que o governo brasileiro passou a lançar mão de instrumentos desenvolvimentistas, graças a reorganização política interna em torno de uma nova coalizão de forças políticas - a união entre o capital produtivo e os trabalhadores.

## **2 A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PARA UMA POLÍTICA DE GOVERNO EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO**

O presente capítulo introduzirá o debate em torno da participação do Estado na economia e o nível de autonomia necessário para que se possa implementar políticas em prol do desenvolvimento nacional. O conceito de autonomia aqui utilizado diz respeito à capacidade do Estado em formular políticas livre de influências particularistas de determinados grupos sociais que podem vir a impor sua própria agenda. Primeiramente, será feita uma explanação em torno do conceito de desenvolvimento econômico, após isso, a defesa da existência de um Estado que atue na economia de modo a corrigir as falhas de mercado. A seguinte seção terá por objetivo desenvolver o debate em torno do conceito de autonomia do Estado e sua importância para o surgimento de um Estado desenvolvimentista. O capítulo também irá abordar a formulação de políticas industriais durante o governo Lula e a coalizão capital-trabalho, que deu legitimidade aos anseios desenvolvimentistas de seu governo. Por fim, a política externa será analisada como uma política pública orientada pelos anseios da coalizão política interna, além de estar inserida na estratégia desenvolvimentista pensada para a época, principalmente por meio da atuação de empresas nacionais na região sul-americana.

### **2.1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

Para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico ocorre por meio do processo de acumulação e da união do progresso técnico ao capital e trabalho, resultando no aumento da produção e renda. O autor ainda enfatiza que o desenvolvimento econômico deve ser entendido por um fenômeno histórico ligado ao capitalismo.

Para Baracho e Fauvrelle (2014) “o vocábulo desenvolvimento remete à ideia de transformação, crescimento, progresso; evolução [...] para uma nova realidade, um estado novo caracterizado por ser qualitativamente, e não apenas quantitativamente, superior ao anterior”.

Do ponto de vista de Amartya Sen (2000) o desenvolvimento não deve ser restrito somente ao crescimento econômico, da renda e industrialização, o desenvolvimento deve, também, alcançar a expansão das liberdades individuais. Na mesma linha, Sachs (2004) enxerga que o crescimento econômico é necessário, mas não suficiente na definição de

desenvolvimento, uma vez que este deve incorporar a ampliação de emprego e a diminuição das desigualdades e da pobreza.

[...] igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidos no conceito de desenvolvimento, como consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor [...] (SACHS, 2004, p.14).

No que tange à participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento, diversas visões foram desenvolvidas ao longo dos anos, seja considerando o Estado como primordial na correção dos desequilíbrios do mercado, ou pregando a diminuição de sua intervenção no plano econômico. A presente seção irá contrapor o pensamento de Adam Smith e de Keynes para exemplificar o debate em torno de qual o papel e o nível de intervenção que o estado deve desempenhar na economia.

O liberalismo clássico, tendo como seu patrono Adam Smith, pregava a defesa das liberdades individuais e limites da atuação do Estado em um contexto em que as democracias iam se estabelecendo no século XIX. Do ponto de vista econômico, a teoria defendia que a interação dos agentes econômicos resultaria no equilíbrio do mercado.

Os “preços naturais” dentro da teoria de Smith, seriam definidos pela interação entre compradores e vendedores, ou seja, pela demanda e oferta, reconhecendo que o mercado é dotado de capacidade para estabelecer a ordem econômica através dos preços (SMITH, 1976 apud DE CARVALHO, 1999). É considerado ainda, que as sociedades se organizam de maneira mais eficiente sem a interferência do Estado, uma vez que os interesses individuais seriam satisfeitos através da ordenação espontânea da sociedade. Nessa linha, a satisfação viria através das trocas comerciais, em que os indivíduos transfeririam a posse de mercadorias menos desejadas em troca de obterem as que desejam (DE CARVALHO, 1999).

De Carvalho (1999) aponta que a participação do Estado era de fato pequena na época em que as teorias clássicas se desenvolviam. Na Inglaterra, por exemplo, o autor expõe a falta de uma política fiscal, uma vez que as despesas do governo abarcavam áreas reduzidas. Por outro lado, suas atribuições sofreram uma reviravolta após a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que teorias desenvolvidas posteriormente pudessem abrir espaço para maior participação estatal na economia.

Nesse sentido surge a teoria Keynesiana, responsável por guiar as décadas de retomada do crescimento mundial (1950-1970) através da ação estatal e do gasto público, investindo em

políticas de pleno emprego e de incentivo ao crescimento. A teoria keynesiana defende que o Estado deve intervir na economia a fim de promover o equilíbrio entre oferta e demanda, principalmente durante uma fase recessiva (ALVERGA, 2010)

Feijó (2007 apud ALVERGA, 2010) considera que um período de recessão econômica se caracteriza pelo baixo investimento do setor privado, sendo necessário a atuação estatal por meio de investimentos, de maneira a complementar o investimento privado e gerar emprego.

Nesse sentido, a teoria keynesiana prega que em uma economia empresarial, o setor privado vem a tomar decisões em relação ao investimento dependendo das previsões futuras em torno das capacidades de absorção da produção pela demanda agregada e do rendimento esperado, ou seja, havendo pouca confiança, os recursos monetários ficariam retidos em reserva de valor, não se tornando fatores de produção e acarretando no desemprego e declínio da atividade produtiva (DE CARVALHO, 2008). Como solução, a demanda poderia ser administrada através da política monetária, taxa de juros<sup>2</sup> que induzam ao investimento privado, ou política fiscal, pela ação do Estado calcada no aumento de gastos e cobrança de impostos (DE CARVALHO, 2008).

Na visão de Haj-Omar (2001), a defesa keynesiana do investimento público não significa apologia à formação de um estado socialista no sentido de controle dos fatores de produção, como alguns economistas enxergam, mas sim a defesa do sistema capitalista e a correção de suas falhas.

Deste modo, fica evidente a importância da intervenção estatal na correção das falhas do mercado e como indutor da produção e das atividades econômicas. Nesse sentido, o Estado pode exercer uma intervenção tanto a nível econômico, criando regras que delimitam ação do capital ou através de políticas fiscais distributivas; quanto a nível tecnológico/ infraestrutura, atuando como financiador de pesquisa e inovação, promovendo obras públicas, investindo em sistemas de comunicação, etc. Sua atuação depende, no entanto, do nível de autonomia que detém para colocar em prática tais políticas, uma vez que o Estado, reconhecido como uma arena de disputas entre interesse divergentes, deve ser dotado de capacidades para resistir aos interesses egoístas ou que beneficiem um determinado grupo em detrimento do conjunto da sociedade, tema que será explorado na próxima seção.

---

<sup>2</sup> A política monetária, no entanto, deve ser administrada com cautela no que tange ao aumento da taxa de juros, para que a remuneração do capital em atividades especulativas não supere a remuneração em atividades produtivas.

## 2.2 A NECESSIDADE DE AUTONOMIA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS

O grau de autonomia do Estado frente pressões sociais das diversas classes sociais é um dilema a ser enfrentado por dirigentes políticos e instituições públicas. De um lado, a capacidade de responsividade de um governo é fundamental para manter sua legitimidade frente ao comando do Estado. Panhoca e Bonini (2014, p. 208) definem responsividade como sendo “fruto do conjunto de ações das consciências individuais ligadas umas às outras e buscando a retomada contínua do diálogo para a efetivação dos direitos e garantias dos cidadãos”. Por outro lado, muitas vezes as instituições de um Estado e seus projetos são subvertidas por interesses egoístas e individuais de um grupo social dominante, o que, de certa forma, termina por restringir a autonomia do Estado na sua capacidade de atuação.

No que diz respeito à autonomia do Estado, dentro do debate marxista sobre o seu papel, Poulantzas (2000 apud GARCIA, 2012) defende que o Estado é capaz de acomodar as diversas camadas sociais e suas demandas divergentes em um bloco conflituoso na medida que mantém relativa autonomia perante as classes, se configurando como um campo de relações entre forças sociais que definem a elaboração e implementação de políticas, gerando, como resultado, contradições circunscritas em si próprio.

Para Poulantzas (2000), o equilíbrio instável gramsciano<sup>3</sup>, ou seja, o equilíbrio entre as forças sociais na disputa pelo poder estatal resultante de compromissos entre classes dominadas e dominantes, é fundamental para a manutenção do consenso em torno da execução de uma política de desenvolvimento, consenso esse, alcançado através de compromissos materiais (GARCIA, 2012). Garcia, ao analisar o caso brasileiro, exemplifica esse consenso da seguinte forma:

Políticas sociais (por exemplo, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Prouni, entre outras) podem ser analisadas como medidas de compensação para as classes subordinadas (e, em alguma medida, uma concessão das classes dominantes), de forma a manter seu apoio para o projeto hegemônico como um todo, que se reflete nos altos números de aprovação popular do governo ao final de seu mandato. [...] o governo Lula, mais do que o governo anterior, logrou manter a legitimidade do bloco no poder, absorvendo certas demandas das classes subordinadas de modo a legitimar

---

<sup>3</sup> “O aspecto mais importante a ressaltar, contudo, é que a reflexão sobre hegemonia, que articula força e consenso, é precisamente uma reflexão sobre o Estado, isto é, sobre como o equilíbrio instável das relações de forças sociais se estabelece entre os diversos grupos na sociedade civil em disputa pela direção do aparelho estatal” (BIANCHI; ALIAGA, 2011, p. 29).

a estratégia de desenvolvimento capitalista em curso no Brasil. (GARCIA, 2012, p. 177).

Gaitán e Boschi (2016), por sua vez, avaliam que o sucesso em implementar o desenvolvimento depende da capacidade dos líderes em organizarem uma coalizão, através da formulação de acordos amplos a fim de promover crescimento econômico e políticas públicas para tal fim. Já Bresser-Pereira (2013) afirma que é primordial na estratégia desenvolvimentista a formação de uma coalizão entre empresários industriais, trabalhadores e burocratas, sendo necessário se fazer uma distinção entre capitalistas empresários e rentistas<sup>4</sup>.

A formulação e execução de políticas, em linhas gerais, depende, segundo Hall (1989 apud GAITÁN; BOSCHI, 2016, p. 477) de três variáveis: 1) economicamente, elas devem ser viáveis, demonstrando sucesso e utilidade em sua execução; 2) no âmbito político, é necessário que o Estado demonstre capacidade para angariar apoio e formar coalizões; 3) e administrativamente, os agentes públicos devem possuir conhecimento e capacidade para implementar determinada política.

No tocante à autonomia que o Estado dispõe para formular e executar as políticas de desenvolvimento, Evans (1993) divide os Estados em três categorias. A primeira seria relativa aos Estados “predatórios”, onde o personalismo toma conta da classe política, que atua absorvendo os recursos da sociedade em prol de sua própria sobrevivência, configurando um “Estado clepto-patrimonialista”, dessa forma, é autônomo em relação à sociedade, já que as políticas não são uma resposta às demandas sociais. Conclui-se, portanto, que, “[...] a mercantilização do aparelho de Estado torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo devido à corrosão da previsibilidade de ação do Estado” (EVANS, 1993).

A segunda categoria seria a de Estados desenvolvimentistas plenos, a exemplo do Sudeste asiático. Nesses casos, em primeiro lugar é relevante destacar o caráter da burocracia, bem estruturada e estável, permitindo a criação de teias de comunicação entre as instituições e o setor privado. No Japão, o MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) teve papel crucial na condução da política industrial a partir do pós-guerra. Em suma, tais países detinham autonomia suficiente para resistir à ideologia da mão invisível que resulta na busca por interesses individuais (EVANS, 1993).

---

<sup>4</sup> “[...] rentistas que vivem de altos juros, nos membros do setor financeiro que recebem comissões dos rentistas para administrar sua riqueza, e nas grandes empresas que administram serviços públicos monopolistas” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 27).

Existe ainda uma categoria híbrida, na qual o Brasil se encaixaria, combinando elementos dos dois tipos descritos acima. Evans (1993), explica que a maneira como ocorre a contratação dos quadros da burocracia brasileira para muitos cargos de administração pública, por indicações políticas, dificulta a institucionalização de métodos meritocráticos de seleção. Tal apadrinhamento tem consequências na medida que incentiva padrões de curto prazo na mentalidade dos burocratas, em conformidade com a alternância de líderes políticos (EVANS, 1993).

Vale ressaltar que a autonomia do Estado reconhecido como desenvolvimentista é distinta da dominação executada pelo Estado predatório, uma vez que aquele exerce ao mesmo tempo autonomia em relação a interesses egoístas e inserção em um conjunto de laços sociais com a sociedade, tornando possível a existência de canais institucionalizados de comunicação para negociação de políticas (EVANS, 1993).

Em conformidade com o ideal de autonomia apresentado anteriormente, a próxima seção irá tratar da configuração política presente no Brasil durante o governo Lula, além disso, irá defender as políticas formuladas pelo seu governo para estabelecer diálogo e formar uma coalizão que legitimasse seu projeto político de desenvolvimento.

### 2.3 O DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO E SUA BASE DE SUSTENTAÇÃO POLÍTICA

Os anos 2000 inauguraram uma nova configuração de atores envolvidos no processo de desenvolvimento nacional de diversos países da América do Sul através da vitória eleitoral de coalizões progressistas na região, sendo a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, objeto mais relevante para a compreensão dos anseios desenvolvimentistas presentes no Brasil àquela época.

Segundo Gaitán e Boschi (2016) os resultados insatisfatórios do neoliberalismo possibilitaram a recuperação do Estado como ator chave na condução das dinâmicas de desenvolvimento. Apesar de obter sucesso na contenção da inflação, a orientação ortodoxa das políticas macroeconômicas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) gerou contrapartidas, resumidamente, a valorização do real incentivou o aumento nas importações, gerando déficits nas contas correntes, para sanar tais déficits, o governo optou pela elevação na taxa de juros, o que, por sua vez, aumentou a dívida pública do país (SAMUELS, 2002 apud

REZENDE, 2009). É relevante salientar também que o aumento da concorrência gerada pelas importações levou o setor industrial a encontrar dificuldades para expandir a produção.

Como caracteriza Ianoni (2013), pactos neoliberais resultam na captura do Estado pelo setor rentista, já o pacto constituído com a vitória eleitoral de Lula desmontou a hegemonia financeira, construindo um modelo de desenvolvimento que engloba distribuição de renda, aumento das capacidades autônomas do Estado e da atuação de suas agências, como o BNDES.

Bresser-Pereira (2013, p. 22) pondera que “era essencial [o novo governo] associar-se aos setores mais progressistas da burguesia, especificamente aos empresários industriais, que haviam sido marginalizados no governo anterior”. Nesse sentido, a coalizão formada por Lula foi constituída por partidos de direita e esquerda, o que a distanciava do seu ponto de vista ideológico, porém garantia maiorias parlamentares e governabilidade. O ponto chave da estratégia do Partido dos Trabalhadores foi a escolha de José de Alencar como vice-presidente de Lula, unindo assim na mesma chapa um operário e um empresário, simbologia crucial para acalmar os ânimos do empresariado nacional. Por conseguinte, era viabilizado o caminho para a estruturação de uma aliança entre o capital e o trabalho (GAITÁN; BOSCHI, 2016).

Singer (2009) explica que, apesar de certa ortodoxia econômica no início do primeiro mandato, Lula investiu em políticas de expansão do consumo e do mercado interno, atendendo a parcela que chama de subproletariado<sup>5</sup>. Sua política de classes, no entanto, se afastou daquela pensada pela classe trabalhadora da qual fazia parte, que visava uma ruptura com o modelo econômico vigente.

Do lado do empresariado nacional, notadamente representado pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado De São Paulo), IEDI (Institutos de Estudos para O desenvolvimento Industrial) e CNI (Confederação Nacional da Indústria), àquela época, passaram a haver reflexões aprofundadas acerca da condução do desenvolvimento, dessa forma, foram surgindo críticas não limitadas somente a abertura comercial exagerada e à falta de política industrial, como também contra a política de juros altos e câmbio valorizado (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Paulo Skaff, o então presidente da FIESP, vocacionou as insatisfações do setor produtivo com as políticas que vinham sendo tomadas na condução da taxa de juros, uma vez

---

<sup>5</sup> Na visão de André Singer, a camada de subproletários é formada por indivíduos que estão inseridos no mercado de trabalho recebendo um salário abaixo do valor real de sua força de trabalho, é composto por trabalhadores domésticos, pequenos produtores, *etc.* (SINGER, 2009).

que juros altos comprometem o crescimento econômico e o aumento da produtividade industrial<sup>6</sup>.

No Brasil, nós temos pago os juros mais altos no mundo já há muito tempo. A sociedade brasileira, as pessoas físicas, as pessoas jurídicas pagam 118 bilhões de reais por ano de juros, entre juros e o *spread* (diferença entre o ganho do banco e o custo da operação financeira, isto é, diz respeito ao lucro do banco) bancário, taxa básica mais *spread* que é o juro ao tomador, aquele juro que custa para as pessoas físicas e jurídicas. Isso é um absurdo! Só para termos um parâmetro do que significa isso, além do juro básico altíssimo, o nosso *spread* bancário no Brasil é o mais alto do mundo, mais longe do segundo. Enquanto nós estamos na média entre as pessoas físicas e jurídicas, acima de 40%, o segundo colocado está em torno de 10% (SKAFF, 2004).

Bresser-Pereira (2013) atenta, porém, para a ambiguidade existente em tal grupo, uma vez que a coalizão de classes formada em meados do governo Lula não deve ser mais reconhecida como um pacto liberal dependente, dominante nas relações de classe até então, contudo é incerto que tenha constituído um pacto nacional-popular.

Embora saibam da importância do controle do câmbio, não chegam [o empresariado nacional] a criticar a política de crescimento com poupança externa<sup>7</sup>; não obstante estejam indignados com a taxa de juros, continuam a atribuir o desequilíbrio fiscal e a carga tributária excessiva exclusivamente ao populismo dos políticos e à ineficiência e ao privilégio da burocracia do Estado, ao invés de compreender que a taxa de juro tem um papel importante em exigir uma carga tributária elevada (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 26).

Durante o período eleitoral de 2002, pairava sobre a elite nacional um temor acerca dos rumos econômicos que o país tomaria em uma eventual vitória do Partido dos Trabalhadores, levando Lula à presidência do país. Sua ligação com o movimento sindicalista e o tom acalorado do discurso ao longo das campanhas de 1989, 1994, 1998 justificava tal pensamento. Contudo, em sua nova campanha, Lula resolve mudar o discurso para um tom de conciliação, lançando assim, a “Carta ao Povo Brasileiro”, onde dava garantias econômicas da continuidade do pacote de estabilidades que havia sido implantado por FHC a partir da vigência do Plano Real.

---

<sup>6</sup> As taxas de juros elevadas representam um entrave à produção industrial uma vez que tornam a obtenção de crédito mais custosa, que por sua vez seria aplicado no financiamento da produção (BONFANTI, 2019).

<sup>7</sup> Política de crescimento com poupança externa pode ser definida como um modelo de crescimento dependente, em que países utilizariam recursos oriundos da poupança externa para financiar seu desenvolvimento. Tais recursos se dariam principalmente por meio de empréstimos e Investimento Direto, mediante ao cumprimento de reformas econômicas, controle do déficit e abertura comercial por parte do país receptor dos recursos (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003).

Para Diniz (2005, p. 11), as medidas descritas na carta priorizavam metas de estabilidade e de inflação, políticas de câmbio flutuante e liberdade na circulação de capitais, além da manutenção da taxa básica SELIC em patamares elevados (chegando a 26,5% no primeiro ano de governo). O governo também se mostrou preocupado na área fiscal, com a elevação do superávit primário à 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB).

A manutenção das políticas econômicas que visavam estabilidade econômica não foi, porém, a única medida de Lula para se aproximar da elite, notadamente a empresarial, sendo o estabelecimento de canais de comunicação cruciais para um bom relacionamento com o referido grupo. Para Evans (1993), tais canais institucionalizados atuam como uma arena de negociação de metas e políticas.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>8</sup> (CDES) pode ser visto, então, como um órgão que corrobora com a criação de um espaço institucional de diálogo e negociação entre o Estado e Sociedade. Em 2004, o governo Federal anunciou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão de caráter consultivo que visa auxiliar na formulação de medidas relacionadas ao desenvolvimento industrial, infraestrutura, melhoramento de competitividade das empresas e financiamento de atividades empreendedoras (DINIZ, 2005).

Em consonância, o BNDES lançou um documento denominado “A Retomada do Desenvolvimento: Diretrizes para a Atuação do BNDES” – um conjunto de políticas com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional. Já o Governo Federal, reafirmou a importância da recuperação do crescimento e da inclusão social, aliados a preservação da estabilidade fiscal através de seu plano Plurianual (DINIZ, 2005, p. 15).

A Lei da Inovação (5.563/ 2005), por sua vez, é formulada no sentido de trazer amparo ao governo no apoio financeiro às empresas, nas áreas de inovação, pesquisa e tecnologia, visando aprimorar o ambiente produtivo. A lei possibilitou a implementação de programas de apoio financeiro através da atuação da FINEP (Agência Brasileira de Inovação - antiga Financiadora de Estudos e Projetos) e do BNDES (ABRAHAO; VIEIRA, 2014).

Portanto, conclui-se que o governo Lula buscou resgatar a importância do Estado na elaboração de políticas de desenvolvimento. “É possível inferir que, nestes últimos anos, o Brasil vinha retomando o papel de articulador da economia, tomando as rédeas das negociações

---

<sup>8</sup> “O conselho, em sua criação, era composto por 90 representantes da sociedade civil, entre os quais, 41 empresários, 13 sindicatos de trabalhadores, 11 movimentos sociais, 10 personalidades, 3 entidades de classe, 2 representantes da cultura, 2 religiosos e 7 representantes das regiões Norte e Nordeste” (DINIZ, 2005, p. 12).

e guiando o investimento privado para as áreas e regiões que mais lhe interessam” (SILVEIRA, 2010, p. 25) Nesse contexto, destaca-se a atuação de bancos públicos, com destaque à centralidade do BNDES na política industrial do governo, cessando a política anterior que limitava tais instituições a meros agentes de financiamento do processo de privatizações ocorrido durante o governo FHC (DE FREIXO; RISTOFF, 2012).

#### 2.4 A FORMULAÇÃO DA PEB NOS QUADROS DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Assim como as políticas públicas internas, a política externa é elaborada e executada de acordo com a capacidade do governante em angariar apoio em sua base de sustentação. Partindo da visão de que o Estado deve ser visto como uma arena de intermediação das vontades individuais dos diversos grupos sociais que demandam por políticas estatais, a política externa, por ser uma política pública, não deve ser encarada como mera “ação externa” que gera resultados distantes. A sua formulação deve levar em conta as demandas e conflitos presentes na esfera doméstica, bem como arranjos institucionais e articulações de grupos de interesse (SALOMÓN; PINHERO, 2013).

Para Bugiato (2017), a Política Externa Brasileira (PEB) adotada durante o governo Lula, deve ser analisada no escopo de mudanças políticas internas, ou seja, por uma nova configuração de poder pautada pela ascensão da burguesia interna e das classes populares como uma força social de menor magnitude. Os interesses da burguesia, que orientaram a PEB em certa medida, foram relevantes para que o Brasil aumentasse sua projeção internacional através da sua maior união com Estados dependentes e do foco na integração regional, dessa forma o país foi adquirindo maior margem de manobra em relação aos Estados imperialistas e acesso a novos mercados para escoamento de bens e serviços.

Ainda na visão de Bugiato (2017), é perceptível como a coalizão produtivista<sup>9</sup> participou do processo de elaboração da PEB, uma vez que o país passou a agir de modo a projetar economicamente a imagem da burguesia industrial no cenário internacional. Por outro lado, a burguesia almejava a ampliação do mercado interno e do poder de compra das massas visando aumento de consumo interno, além de atuar juntamente com o Estado na ampliação de mercados externos.

---

<sup>9</sup> Ao longo do trabalho, o termo “produtivista” também será utilizado para tratar da coalizão capital-trabalho.

De acordo com Pinheiro, Lima e Hirst (2010), houve maior presença de agências governamentais na agenda externa em complemento às linhas de ação do Itamaraty, conferindo maior institucionalidade à PEB. Nesse contexto, o BNDES pode ser apontado como um dos principais atores da PEB, com papel de destaque na estratégia de desenvolvimento pensada no período. Como consequência, o banco nacional passou a movimentar valores equivalentes ou superiores às instituições de fomento regionais. No ano de 2005, seus desembolsos foram US\$ 4 bilhões superiores aos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (OLIVEIRA, 2016).

Cabe ainda destacar a expansão empresarial através de investimentos em variados destinos internacionais, principalmente em países em desenvolvimento. Na visão de Pinheiro, Lima e Hirst (2010) o setor empresarial aumentava cada vez mais sua presença internacional, atuando paralelamente e dialogando com a atuação governamental no ambiente externo.

#### **2.4.1 O foco na integração regional**

A aproximação do Brasil com países do Sul Global, configurando a diplomacia Sul-Sul, foi característica marcante do governo Lula. Em primeira instância, é evidente a prioridade dada à América do Sul, com o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e criação de outros foros de convergência política entre as nações da região, como exemplo da União das nações Sul-Americanas (UNASUL).

O emprego da retórica de defesa do multilateralismo no pós-Guerra Fria deu ao Brasil legitimidade para que pudesse interagir no sistema internacional como um ator político e comercial mais relevante. Para tal, era fundamental ao país se fazer mais presente na América do Sul, se consolidando como líder da região através de um discurso em prol da integração regional (BRAGA, 2013a).

Na visão de De Freixo e Ristoff (2012) a chegada de governos de esquerda na região alterou a preferência para além da integração nos moldes de Regionalismo aberto<sup>10</sup> e do âmbito comercial. A integração passa, então a ser entendida como um meio de se alcançar a soberania dos países da região. “Dentro desta ideia de que a região politicamente articulada aumenta poder

---

<sup>10</sup> O regionalismo aberto pregou o abandono da ideia de substituição de importações, além de maior inserção dos países da América Latina na economia global em busca de investimentos e aumento de exportações (MACEDO, 2016).

político no mundo, a coordenação política e a integração física passaram, assim, a lugar de destaque [...]” (DE FREIXO; RISTOFF, 2012, p. 28).

De fato, não houve o abandono das relações comerciais entre os países da região, pelo contrário. Ela foi vinculada, no governo Lula, à estratégia mais ampla nas negociações com os países centrais, no intuito de ampliar os espaços no sistema internacional a partir da articulação com os países do sul (DE FREIXO; RISTOFF, 2012, p. 28).

Sendo assim, o ano de 2003 marca o início de um panorama em que a integração passa a ocupar importância central na PEB, dando ênfase na necessidade da construção de infraestrutura física para se conectar os países da região. Como consequência, o BNDES adquire papel central como ator de financiamento dos empreendimentos executados na região (OLIVEIRA, 2016).

No mesmo sentido, Garcia (2012), reconhece que a integração física foi de extrema importância para o avanço da integração política, uma vez que na época havia uma pressão destinada aos países da região em relação às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) por parte dos EUA.

Por outro lado, Medeiros, Júnior e Dos Reis (2017) defendiam que do ponto de vista comercial, os países sul americanos trariam alternativas de escoamento para a produção industrial brasileira, ao contrário do que ocorria nas trocas com parceiros tradicionais do país (China, EUA, Japão), onde os ganhos com exportações sempre foram em grande medida oriundos das commodities.

Após a introdução do contexto nacional e regional no qual os anseios desenvolvimentistas foram pensados e da apresentação da coalizão que proporcionou ao governo brasileiro legitimidade para atuar em conformidade com tais políticas, o próximo capítulo irá abordar o BNDES como principal ferramenta de financiamento de tal estratégia.

### 3 O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Este capítulo tem como finalidade demonstrar que o BNDES foi o principal instrumento utilizado nos governos do Presidente Lula para levar a cabo seus anseios desenvolvimentistas e para alimentar parte da coalizão das forças que o apoiaram. Primeiramente será feito um breve histórico da atuação do banco no desenvolvimento nacional desde sua criação, em seguida, um balanço das modalidades de financiamento pelas quais o banco opera e alguns aspectos financeiros, onde serão demonstrados, por exemplo, suas participações acionárias e fontes de recursos, além de outros dados. Por fim, é importante ressaltar os ganhos que uma economia pode obter através do incentivo à exportação de bens e serviços e da internacionalização de grupos empresariais nacionais.

#### 3.1 ATUAÇÃO HISTÓRICA DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

No Brasil, o BNDE<sup>11</sup> sempre esteve ligado ao processo de desenvolvimento nacional. Criado em 1952, o banco tem atuação vinculada a diretrizes e políticas governamentais.

Nas décadas iniciais após sua criação, seus investimentos eram voltados para o fortalecimento da estratégia de substituição de importações. Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000, p. 86) “entre as décadas de 50 e 70, o BNDES atuou como instituição financeira de fomento, constituindo um dos principais instrumentos do modelo de desenvolvimento vigente, cujas metas eram explicitadas em planos de desenvolvimento”.

Posteriormente, os autores destacam que durante a década de 1980 o banco sofreu com uma “crise de identidade”, em consequência da crise do modelo desenvolvimentista e da retomada do discurso liberalizante. Por outro lado, com a redemocratização, uma “nova estratégia de desenvolvimento” emergiu, provocando diversas mudanças internas no banco. Segundo os autores, “a redefinição do seu papel começou quando se tornou a instituição gestora do Plano Nacional de Desestatização (PND), elemento central da redefinição do papel do Estado e um dos pilares do novo modelo de desenvolvimento” (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000, p. 86).

---

<sup>11</sup> Inicialmente, chamado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o banco somente incorporou preocupações sociais às políticas de desenvolvimento em 1982, quando incorpora em seu nome o “S” de Social. Para mais informações, acessar: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>.

Esse novo plano de desenvolvimento esteve pautado em dois pilares, estabilização e abertura, erigidos pelo então presidente do Banco Central, Gustavo Franco, no intuito de se consolidar uma reestruturação produtiva. Nesse contexto, o BNDES passou a financiar setores privatizados de infraestrutura, atuar na reestruturação econômica e como agência de financiamento a exportações, além disso, atuou fortemente nas bases da nova estratégia, impulsionando o processo de privatizações e liberalização econômica (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000, p. 89).

Desse modo, o governo de FHC implementou uma ideia de abertura comercial e privatizações em parceria com o capital internacional e agentes financeiros, implicando em constrangimentos à execução de projetos de cunho nacional. Fiani (2012 apud GOMIDE, 2016 p. 24) defende que a participação estrangeira não traria benefícios em pesquisa e desenvolvimento, uma vez que tais investimentos seriam processados nas matrizes, gerando externalidades e aprendizado em P & D (Pesquisa e Desenvolvimento) nos países de origem das multinacionais.

Ainda na década de 1990, o Banco inicia seu programa de apoio às exportações brasileiras através do financiamento de bens de capital (máquinas e equipamentos), com a criação da Linha Finamex, inicialmente na modalidade pré-embarque, para posteriormente também prover financiamento na modalidade pós-embarque<sup>12</sup> (GUIMARÃES et al., 2014).

O processo de internacionalização de empresas brasileiras, por sua vez, passou a contar com estímulos governamentais somente a partir dos anos 2000. As multinacionais bem-sucedidas, até então, obtiveram êxito a partir de iniciativas próprias de planejamento (ALÉM; MADEIRA, 2010).

Em 2002 é aprovado o novo estatuto do BNDES<sup>13</sup>, que conferiu maior autonomia ao banco, além de apresentar alternativas para a captação de recursos, que dariam condições para a intensificação de seu apoio a internacionalização de empresas nacionais, através da criação do BNDESPar (BNDES Participações), sua subsidiária financeira (BUGIATO, 2013).

A criação das diretrizes para financiar os investimentos de empresas nacionais no exterior em 2002 e a evolução subsequente das condições da linha de exportação condicionou

---

<sup>12</sup> O BNDES conta com duas linhas de financiamento às exportações: a modalidade pré-embarque diz respeito ao financiamento de insumos para a produção, já a pós embarque atua na melhoria da competitividade das condições oferecidas para a comercialização dos bens produzidos. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao).

<sup>13</sup> Para mais informações sobre o estatuto de 2002, consultar: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm).

a atuação do banco não somente à busca de geração de divisas, mas também a melhoria da competitividade das empresas nacionais no exterior (GUIMARÃES et al, 2014). O desenvolvimento de linhas de financiamento voltadas para a internacionalização de empresas contribuiu fortemente para o aumento do estoque de IED (Investimento Externo Direto) brasileiro, que passou de US\$ 54,9 bilhões em 2003 para US\$ 293,3 bilhões em 2013 (GUIMARÃES et al., 2014).

Carvalho (2012) explica que o novo contexto em que os países em desenvolvimento se encontravam, devido a conjuntura internacional em expansão, possibilitou ao BNDES ter seus recursos aumentados, proporcionando maior capacidade de intervenção na economia e incentivo ao crescimento desde o início do governo Lula, o que ficou mais perceptível com as políticas anticíclicas contra os efeitos da crise de 2008.

Cabe destacar os diversos acordos de cooperação que o BNDES firmou com outros bancos de desenvolvimento a fim de expandir os negócios e a cooperação. Dentre os bancos parceiros estão o *Exim Bank* dos Estados Unidos, o *Japan Institute for Overseas Investment* e a *Corporación de Fomento de la producción* do Chile (GARCIA, 2012).

É possível observar uma modificação da atuação do BNDES ao longo de sua trajetória, uma vez que o banco passa de uma instituição fomentadora do desenvolvimento com atuação restringida ao ambiente interno e apoio a exportações, à uma instituição mais complexa, que atua desde o apoio à internacionalização de empresas até projetos de integração regional, adquirindo extrema relevância política.

Houve, nesse contexto, um processo veloz de expansão de empresas brasileiras no mercado internacional através de fusões, principalmente após a crise de 2008. Almeida (2012, p. 6) enfatiza que não mais ocorria a aquisição de empresas brasileiras por companhias multinacionais, mas sim o inverso, através do empenho das empresas nacionais em aquisições de companhias no exterior.

Tal processo se deu principalmente via apoio do BNDES, inaugurando a criação de um grupo de empresas comumente conhecido por “campeãs nacionais”.

### 3.2 O APOIO À EXPORTAÇÃO E EXPANSÃO EMPRESARIAL VIA BNDES

O BNDES foi o maior financiador do desenvolvimento nacional no Brasil durante o governo Lula, apoiando exportações de bens de médio e alto valor agregado, além de serviços de engenharia civil que buscaram fortalecer a presença brasileira no exterior e expandir a

capacidade produtiva da indústria, incentivando seu contato com outros mercados e concorrentes a fim de se obter melhorias de escala e qualidade na produção.

A linha de crédito BNDES Exim<sup>14</sup> opera em duas modalidades de financiamento, pré-embarque e pós embarque. Na primeira, o financiamento incide sobre a produção de bens e serviços que tenham como destino a exportação, já a segunda financia a fase de comércio de bens e serviços brasileiros, ou seja, após a produção. Tal modalidade ocorre com a antecipação do valor devido ao exportador pelo comprador internacional (BNDES).

Uma terceira modalidade diz respeito ao Exim Automático, em que o apoio ao comércio de bens e serviços brasileiros se dá através da abertura de linhas de crédito a instituições financeiras internacionais, que atuam como um intermediário entre o BNDES e o importador, que terá acesso ao financiamento para poder importar produtos brasileiros (BNDES).

O apoio à exportação não se dá somente por financiamento via endividamento, uma vez que o BNDESPAR, subsidiária financeira do BNDES, atua de modo a adquirir participações acionárias de grupos empresariais que buscam recursos do banco, garantindo retorno sobre os investimentos realizados (VALDEZ, 2011).

A tabela abaixo demonstra que a carteira de investimentos do Banco é diversa, obtendo participações entre as principais multinacionais brasileiras, dentre elas, Petrobras (13,90%), Vale (6,12%), JBS (21,32%), EMBRAER (5,37%), participantes de setores-chave da economia. Valdez (2011) conclui que as participações acionárias do BNDES tinham como objetivo a maior inserção das empresas mercado internacional, além da internacionalização do próprio banco e do país.

Deste modo, é possível observar a variedade de setores contemplados com a participação acionária do banco, a exemplo do petrolífero, agropecuário, alimentício, de bens de consumo, construção civil, dentre outros. Cabe destacar que a maioria destes setores eram considerados estratégicos nas políticas de desenvolvimento nacional, sendo representados por empresas dotadas de imensa capacidade para se lançarem no mercado internacional.

---

<sup>14</sup> O BNDES Exim é uma linha responsável por dar suporte financeiro, via financiamentos à produção de bens e serviços destinados à exportação. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao).

Tabela 1 - Composição da Carteira de Investimentos BNDESPar - Empresas Abertas<sup>15</sup>

| SIGLA                  | Setor               | Valor de Mercado |            |              |
|------------------------|---------------------|------------------|------------|--------------|
|                        |                     | (R\$ mil)        | % CAPITAL* | % CARTEIRA** |
| <b>PETROBRAS</b>       | Petróleo e Gás      | 51.582.391       | 13,90%     | 43,264%      |
| <b>VALE</b>            | Mineração           | 16.779.752       | 6,12%      | 14,074%      |
| <b>JBS</b>             | Alimentos/Bebidas   | 12.342.849       | 21,32%     | 10,352%      |
| <b>ELETRORÁS</b>       | Energia Elétrica    | 8.910.492        | 18,72%     | 7,474%       |
| <b>SUZANO</b>          | Papel Celulose      | 4.918.118        | 11,04%     | 4,125%       |
| <b>COPEL</b>           | Energia Elétrica    | 3.118.724        | 23,96%     | 2,616%       |
| <b>CEMIG</b>           | Energia Elétrica    | 1.396.657        | 5,52%      | 1,171%       |
| <b>MARFRIG</b>         | Alimentos/Bebidas   | 1.327.075        | 33,74%     | 1,113%       |
| <b>AES TIETÊ ENERG</b> | Energia Elétrica    | 1.318.780        | 28,33%     | 1,106%       |
| <b>KLABIN</b>          | Papel e celulose    | 920.974          | 5,20%      | 0,772%       |
| <b>TUPY</b>            | Cadeia automob.     | 838.920          | 28,19%     | 0,704%       |
| <b>EMBRAER</b>         | Bens de capital     | 764.235          | 5,37%      | 0,641%       |
| <b>GERDAU</b>          | Siderurgia/metalur. | 377.376          | 1,45%      | 0,317%       |
| <b>LIGHT</b>           | Energia Elétrica    | 371.523          | 9,39%      | 0,312%       |
| <b>ENGIE BRASIL</b>    | Energia Elétrica    | 336.859          | 0,95%      | 0,283%       |
| <b>TOTVS</b>           | TI                  | 325.941          | 3,86%      | 0,273%       |
| <b>COPASA</b>          | Saneamento          | 291.616          | 3,46%      | 0,245%       |
| <b>OURO FINO SAUDE</b> | Agronegócio         | 232.613          | 12,26%     | 0,195%       |
| <b>CSN</b>             | Siderurgia/metalur. | 146.347          | 0,63%      | 0,123%       |
| <b>MRV</b>             | Imobiliário         | 135.796          | 1,56%      | 0,114%       |
| <b>CYRELA REALTY</b>   | Imobiliário         | 105.548          | 1,28%      | 0,089%       |
| <b>ENERGISA</b>        | Energia Elétrica    | 72.313           | 0,43%      | 0,061%       |
| <b>IOCHPE</b>          | Cadeia automob.     | 67.841           | 1,99%      | 0,057%       |
| <b>OI</b>              | Telecomunicações    | 59.677           | 0,64%      | 0,050%       |
| <b>TIM PARTICIP.</b>   | Telecomunicações    | 45.424           | 0,16%      | 0,038%       |
| <b>BIOMM</b>           | Saúde               | 42.885           | 12,21%     | 0,036%       |
| <b>COTEMINAS</b>       | Bens de consumo     | 17.166           | 6,27%      | 0,014%       |
| <b>SPRINGS GLOBAL</b>  | Bens de consumo     | 16.664           | 3,62%      | 0,014%       |
| <b>RENOVA</b>          | Energia Elétrica    | 15.104           | 5,01%      | 0,013%       |
| <b>TRIUNFO</b>         | Logística/Transp.   | 14.525           | 5,09%      | 0,012%       |
| <b>BOMBRIL</b>         | Bens de consumo     | 12.568           | 10,61%     | 0,011%       |
| <b>GERDAU MET.</b>     | Siderurgia/metalur. | 9.654            | 0,14%      | 0,008%       |
| <b>KEPLER WEBER</b>    | Bens de capital     | 2.377            | 0,47%      | 0,002%       |

Fonte: Adaptado de BNDES. Dados extraídos do site bndes.gov.br.

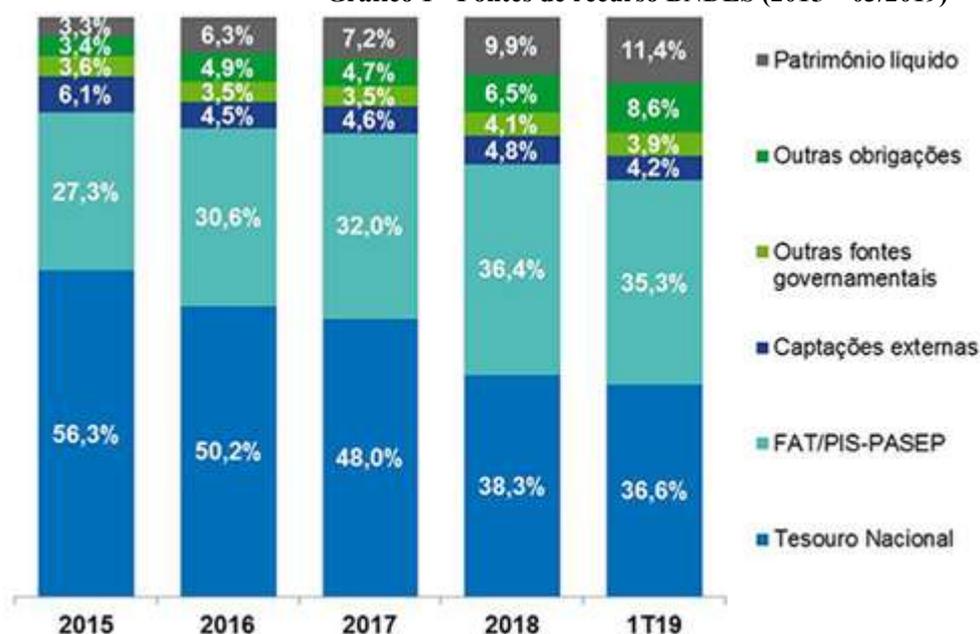
No que diz respeito aos seus recursos, o BNDES conta com amplas fontes de capital para financiar seus programas de apoio a industrialização e exportação de vários segmentos da economia brasileira, conforme mostra o gráfico abaixo.

<sup>15</sup> Empresas Listadas na Bolsa de valores.

\* Participação do BNDES no capital da empresa.

\*\* Participação da companhia na carteira de renda variável do Sistema BNDES.

Gráfico 1 - Fontes de recurso BNDES (2015 – 03/2019)



Fonte: BNDES. Extraído do site [bndes.gov.br](http://bndes.gov.br).

Até o primeiro trimestre de 2019, as fontes governamentais representavam a maioria dos recursos do banco, ou seja, 71,9% do seu capital total. Dentre tais fontes, destacam-se repasses do Tesouro Nacional e o FAT<sup>16</sup> (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Captações externas, por sua vez, representavam 4,2% no mesmo período, tendo origem tanto por emissão de títulos externos quanto por captações junto a instituições e bancos parceiros<sup>17</sup> (BNDES)

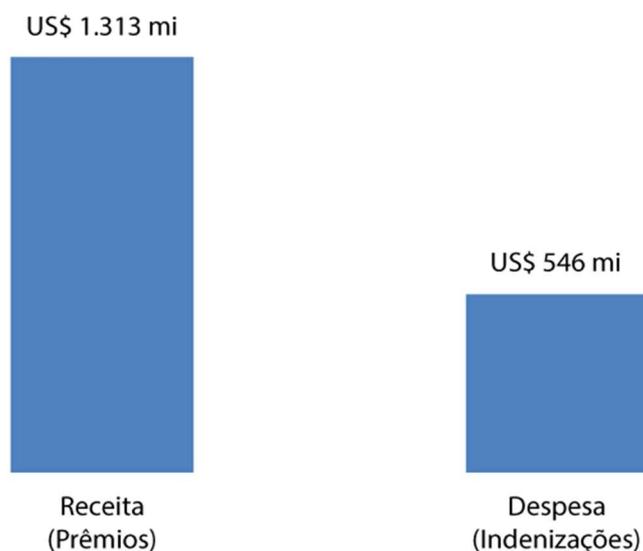
Como garantia às exportações brasileiras (ligadas a operações de crédito à exportação) contra riscos de ordem comercial ou política, foi criado pelo governo o SCE (Seguro de Crédito à Exportação) no âmbito do FGE (Fundo de Garantia à Exportação). Para obterem o apoio do Seguro, cabe aos segurados a realização do pagamento de prêmios, que por sua vez constituem as receitas do Fundo<sup>18</sup> (BNDES).

<sup>16</sup> Com a extinção do fundo PIS-PASEP (Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), os recursos que o compunha passaram a ser destinados ao FAT, que por sua vez os repassa ao BNDES, com a finalidade de geração de emprego e o desenvolvimento nacional. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/).

<sup>17</sup> Em 31 de Março de 2019, as obrigações em emissões de títulos de dívida totalizavam R\$ 14,0 bilhões. No mesmo período, os empréstimos com instituições multilaterais e agências governamentais totalizaram R\$ 21,5 bilhões. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/).

<sup>18</sup> Desde sua criação em 1997 até março de 2019, as receitas do fundo somaram US\$ 1,313 bilhões, já os pagamentos de indenizações somaram US\$ 546 milhões, resultando em um saldo final positivo. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exporta%C3%A7%C3%A3o-fge](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exporta%C3%A7%C3%A3o-fge).

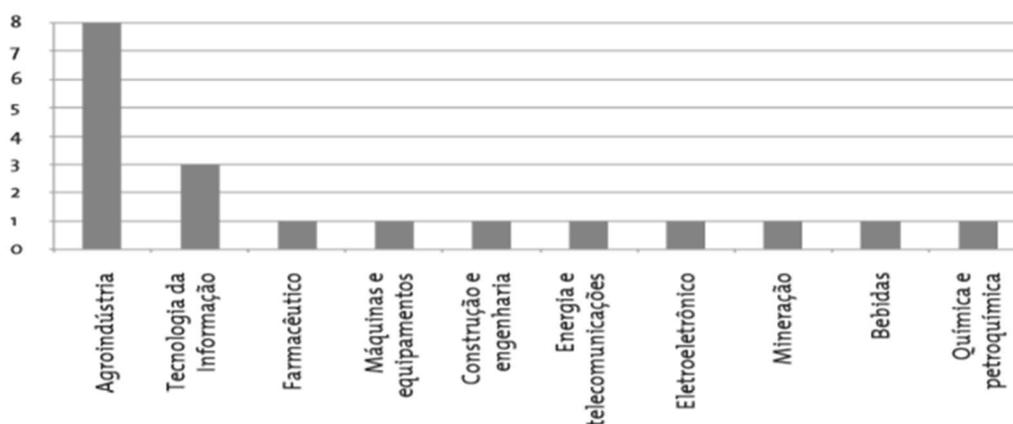
Gráfico 2 - FGE em números



Fonte: BNDES. Extraído do site [bndes.gov.br](http://bndes.gov.br).

Adentrando na atuação do banco em relação apoio às empresas brasileiras, de 2005 até julho de 2014, foram emprestados recursos a 19 operações de internacionalização<sup>19</sup> divididos entre os setores da agroindústria, destino da maioria das operações (oito), seguido de tecnologia da informação (três) e farmacêutico, máquinas, construção civil, energia e telecomunicações, eletroeletrônico, mineração, bebidas, química e petroquímica, somando uma operação por setor (GUIMARÃES et al., 2014).

Gráfico 3 - Operações de Internacionalização do BNDES por setores (2005 – 07/2014)



Fonte: Guimarães et al. (2014).

<sup>19</sup> Das 19 operações, oito se deram através de financiamento e onze por participação no capital, somando R\$ 10,8 bilhões em desembolsos (GUIMARÃES et al., 2014).

Os Estados Unidos são o principal destino das operações de internacionalização, com destaque ao setor agroindustrial. Em termos regionais, a América Latina foi a que mais recebeu operações, tendo a Argentina como principal destino (três operações), seguida do Peru, México, Costa Rica e Paraguai (GUIMARÃES et al., 2014).

Nos que diz respeito ao apoio à exportação, o BNDES se fazia presente em financiamentos para empresas brasileiras exportarem bens e serviços para mais de 40 países. Neste caso os EUA continuam sendo o maior destino das operações, concentrando US\$ 17 bilhões, seguido da Argentina (US\$ 3,5 bilhões), Angola (US\$ 3,4 bilhões), Venezuela (US\$ 2,2 bilhões) e Holanda (US\$ 1,5 bilhões)<sup>20</sup> (BNDES).

O BNDES defendia a concentração das operações em países do continente africano e América Latina pelo fato de serem regiões em desenvolvimento, ou seja, carentes em termos de infraestrutura e com poucas construtoras locais dotadas de capacidade para executar grandes obras. Além do mais, essas regiões representavam importantes mercados a serem explorados pelas empresas exportadoras do Brasil, onde tais firmas podem atuar com maior facilidade, inclusive sendo mais competitivas<sup>21</sup> (BNDES).

### 3.3 PROJEÇÃO COMERCIAL DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Existem dois tipos de operações que configuram o processo de internacionalização de uma empresa: a exportação e o Investimento Direto Externo (IDE). Cabe destacar, a existência de uma tendência evolutiva no processo, sendo a ocupação de mercados externos através de exportações um primeiro estágio, sucedido pela instalação de uma unidade produtiva, configurando o IDE (ALÉM; MADEIRA, 2010).

O fenômeno da globalização trouxe consigo um incremento nas relações de troca na esfera internacional, dessa forma, diversos países viam nas exportações uma oportunidade para se desenvolver. Nesse processo é reconhecida a importância da atuação governamental via agências de crédito às empresas nacionais, o que resulta, conseqüentemente, em externalidades positivas ao processo de desenvolvimento da economia nacional (CATERMOL, 2008). Tais instituições de financiamento atuam em benefício de exportações que representam maior valor

---

<sup>20</sup> Os valores correspondem ao período de 1998 a 2017. Para mais informações consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia).

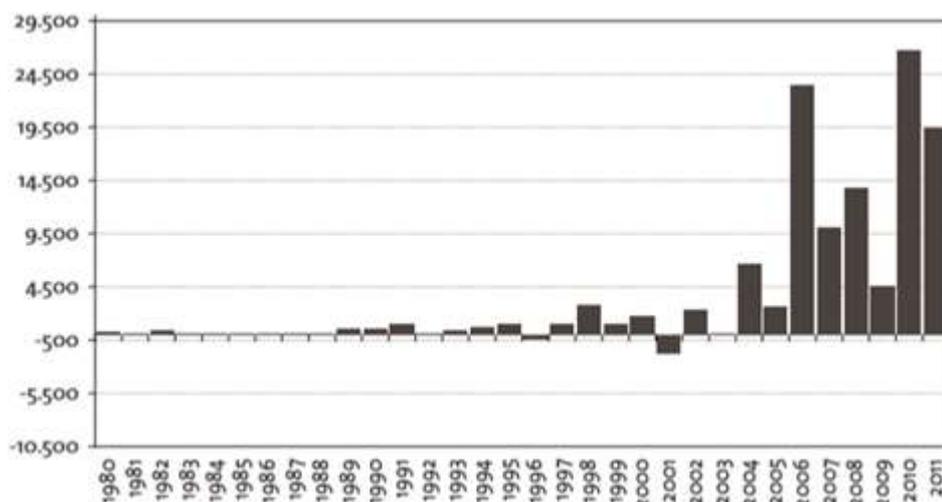
<sup>21</sup> Para mais informações consultar: <http://bit.ly/2CY812u>.

agregado, cujo riscos têm cobertura escassa disponível no mercado privado de créditos (CATERMOL, 2008).

No Brasil, o BNDES atuou como principal instituição de financiamento público. Dessa forma, a partir de 2003 o banco se vincula ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, passando assim a ser um instrumento essencial do governo federal em sua política de investimento externo (VALDEZ, 2011).

Coincidindo com o novo momento do BNDES, em que passou a dispor de um papel mais ativo na condução do desenvolvimento nacional, nota-se a partir do gráfico abaixo o crescimento exponencial de IDE brasileiro<sup>22</sup> no mundo, que apesar das oscilações constantes, se manteve em patamares muito superiores ao experimentado nas duas décadas anteriores.

**Gráfico 4 - Investimento brasileiro direto - participação no capital (em milhões US\$)**



Fonte: Bacen. Elaborado por Dias, Caputo, Marques (2012).

Muito se discute em relação ao apoio dado pelo BNDES às empresas multinacionais brasileiras. Segundo Machado e Neves (2014), tal apoio objetivava facilitar exportações de bens e serviços nacionais, fomentando emprego e renda no contexto nacional. Além do mais, existia uma tendência voltada para a geração de empregos com maiores níveis de competência e qualificação (DIAS; CAPUTO; MARQUES, 2012). A internacionalização das empresas proporcionou aumento de produção, economias de escala e de ampliação na carteira de clientes. No mercado interno, além do emprego e renda, era perceptível aumento de qualidade dos bens e serviços e diminuição de seus preços (MACHADO; NEVES, 2014).

<sup>22</sup> Os investimentos externos listados acima dizem respeito à categoria de participação do capital.

Em síntese, o apoio financeiro concedido pelo BNDES aos grandes grupos empresariais brasileiros foi benéfico na medida que contribuiu para a integração do capital nacional às políticas desenvolvimentistas, bem como possibilitou uma adesão maior do setor privado à coalizão capital-trabalho, além de dar autonomia para que o governo pudesse adotar medidas de redistribuição de renda.

Cabe destacar o apoio do banco à exportação de serviços de engenharia civil. Tais exportações sempre representaram importante componente estratégico, além de comercial e econômico, concentrados em um grupo de 15 países, dos quais o Brasil fez parte (CASTRO, 2014).

Castro (2014), destaca alguns fatores positivos advindos da exportação de tais serviços, tanto para as empresas quanto para o ambiente econômico nacional, sendo estes, maiores oportunidades de exportações para os fabricantes<sup>23</sup> de insumos necessários nas obras, ampliação de mercado, diluição do risco comercial e ampliação de receitas financeiras para os grupos. O Brasil, por sua vez, se beneficiou com a geração de receitas cambiais, expansão do mercado de trabalho<sup>24</sup> e da renda nacional, além dos impostos gerados em consequência da expansão da atividade produtiva e comercial.

Segundo dados do BNDES, de 2003 a 2014, 9% das exportações brasileiras de serviços de engenharia civil obtiveram financiamento público, nesse contexto, os projetos que se utilizaram desse financiamento resultaram em 19 vezes mais exportações do que o restante deles (os outros 91%)<sup>25</sup>.

Além do mais, é errônea a ideia de que o banco beneficiou exclusivamente empresas de grande porte, já que a cadeia criada com o apoio dado às exportações de serviços de engenharia civil gerou encomendas para mais de 4 mil fornecedores, dos quais, 70% eram empresas de micro, pequeno e médio porte que se beneficiaram indiretamente das operações entre os anos de 2007 e 2015<sup>26</sup> (BNDES).

A informação de que projetos de obras no exterior são priorizadas, em detrimento das realizadas no Brasil, também é falsa. Desde 1998, foram desembolsados US\$ 274 bilhões em

---

<sup>23</sup> Vale lembrar que os contratos firmados para o financiamento de projetos via BNDES estipulam em suas cláusulas que os insumos necessários devem ser importados de empresas brasileiras, salvo casos que haja comprovação de inexistência de similar nacional (BNDES).

<sup>24</sup> Estima-se que a geração de empregos resultante das exportações de serviços de engenharia civil ocorre em cerca de 1500 empresas envolvidas nos projetos (CASTRO, 2014).

<sup>25</sup> Tal fato se deve à cláusula que obriga a importação de insumos produzidos no Brasil, para serem utilizados nas obras.

<sup>26</sup> Para mais informações, acessar: <http://bit.ly/2CY812u>.

obras de infraestrutura no Brasil, já os financiamentos destinados à melhoria de infraestrutura no exterior captaram o valor de US\$ 10,5 bilhões de acordo com o banco<sup>27</sup> (BNDES).

O presente capítulo apresentou o BNDES como uma instituição que evoluiu desde sua criação, o que fez com que sua atuação adquirisse maior complexidade e relevância para o desenvolvimento nacional ao longo do tempo. Além do mais, diversos aspectos numéricos do banco e alguns efeitos positivos de sua atuação para economia brasileira foram apresentados, desmistificando senso comuns falaciosos difundidos em relação às suas políticas de apoio a empresas nacionais. Em complemento, o próximo capítulo dará foco regional para a atuação do BNDES, defendendo a ideia de que a integração dos países da América do Sul obteve cada vez mais importância dentro da estratégia lulista para o desenvolvimento nacional.

---

<sup>27</sup> Para mais informações, acessar: <http://bit.ly/2CY812u>.

## **4 INTEGRAÇÃO REGIONAL E A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA**

O presente capítulo tem o propósito de apresentar argumentos que corroborem a visão de que a integração regional serviu aos objetivos do ensaio desenvolvimentista formulado no governo Lula. Supõe-se que a integração serviu de complemento externo aos esforços internos na execução de políticas em prol do desenvolvimento econômico nacional. Nessa conjuntura, evidencia-se a atuação do BNDES como instituição responsável pela internacionalização e expansão de grandes empresas brasileiras em direção aos países da região. Destaca-se a importância da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em um cenário onde a exportação de serviços de engenharia civil foi adquirindo importância cada vez mais significativa na estratégia de expansão da economia brasileira.

### **4.1 A PARTICIPAÇÃO DO BNDES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PEB: A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Durante o governo Lula é perceptível a relevância com a qual é tratada a temática de integração regional. Para Donida (2017), a integração foi fundamental para a concretização do interesse brasileiro em dar suporte à expansão e internacionalização de empresas brasileiras. Além disso, cabe destacar a importância central que o BNDES representou nesse processo através de sua política de financiamentos aos grupos empresariais nacionais.

Na opinião de Saraiva (2010), o Brasil buscava assumir o papel de líder regional, inclusive arcando com custos da integração na América do Sul, nesse contexto, o BNDES passou a conceder empréstimos para a realização de obras de infraestrutura nos países vizinhos por meio da atuação de empresas brasileiras. A integração poderia significar transformações positivas para o sistema produtivo brasileiro uma vez que se configura como um meio de acesso a mercados externos. Além disso, a indústria brasileira viria a ocupar espaços nos países vizinhos, devido às limitações das indústrias locais (SARAIVA, 2010).

O banco atuou na integração regional por duas maneiras, primeiramente, pelo apoio direto à internacionalização de empresas brasileiras via investimentos e participação direta no financiamento de obras de infraestrutura nos países sul-americanos. Além da atuação direta, é relevante a participação do banco em órgãos regionais e grupos interministeriais de fomento à

integração. Cabe destacar a parceria firmada com a Corporação Andina de Fomento<sup>28</sup> (CAF) e a atuação conjunta em projetos da carteira da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o que será objeto de análise na próxima seção.

O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região (INFORME BNDES, 2004).

Segundo Coceña (2009 apud BRAGA, 2013a) o entusiasmo em torno dos planos de modernização infraestrutural em escala regional favoreceu negócios para as empresas brasileiras, com destaque à Petrobras, Banco do Brasil, Odebrecht, Camargo Correa, Gerdau, Vale, JBS, CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), entre outras. Nas palavras de Donida (2017, s.p.) “a ação internacional brasileira nesse meio tempo foi acompanhada por um movimento significativo do empresariado brasileiro, onde houve a ampliação de seus mapas de investimento, com preponderância nos países em desenvolvimento”.

A política externa do governo Lula então direcionava grandes volumes de capital para a América do Sul via BNDES visando gerar excedentes, credenciando o banco a aumentar sua atuação no comércio mundial (BRAGA, 2013a).

Carvalho (2012) contabiliza a atuação do BNDES de forma direta, através da linha BNDES Exim, sem a participação em agências regionais de fomento, sendo assim, de acordo com sua pesquisa o banco teria financiado por volta de 80 projetos na região (US\$ 10 bi), do ano de 2003 até a conclusão do levantamento. A autora sinaliza, porém, dificuldade no acesso aos dados, devido à falta de informações oficiais.

Deste modo, é perceptível o potencial do BNDES Exim em gerar impulsos integracionistas, uma vez que dispõe de recursos a longo prazo para financiar obras de infraestrutura em uma região muitas vezes carente dessa estrutura e de capital. Ao mesmo tempo, cabe reconhecer que tal atitude acompanha interesses em promover exportações, o que não significa que suas ações e interesses são excludentes entre si (CARVALHO, 2012).

É válido notar, ainda, que o conceito de América Latina foi sendo substituído por América do Sul, com maior foco geográfico, precisão econômica e comercial. O Mercosul

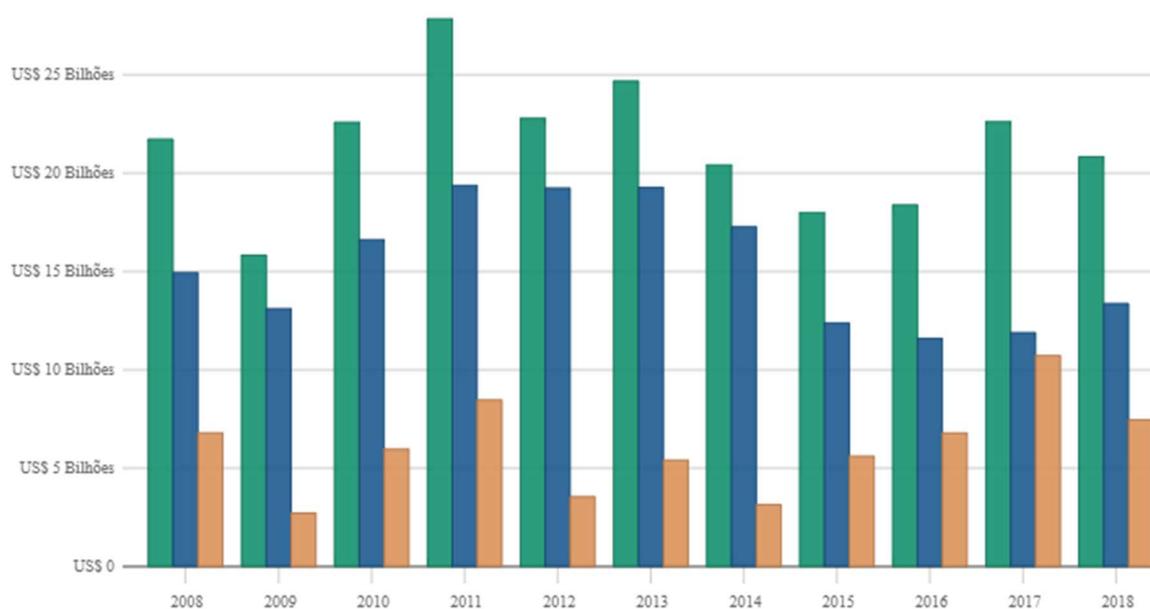
---

<sup>28</sup> A CAF é um banco regional de desenvolvimento composto por 19 países da América Latina, Espanha e Portugal, além de diversos bancos privados do continente. O banco atua seguindo modelos de promoção de desenvolvimento sustentável no financiamento a projetos de infraestrutura. Para mais informações, acessar: [www.caf.com/es/sobre-caf/](http://www.caf.com/es/sobre-caf/).

passou a ser central na nova estratégia brasileira. Buscava-se reforçar o bloco dotando-o de maior coordenação e conteúdo político, além de dar solidez a sua capacidade de negociações e dos seus membros, o vinculando a outros parceiros regionais (ALMEIDA, 2005).

Com a abertura da representação comercial em Montevideo no ano de 2008, o BNDES passou a demonstrar mais enfaticamente seu interesse pela integração nos moldes do Mercosul. Destacando ainda mais a importância que a integração sul americana vinha representando para o Brasil desde 2003, quando o BNDES formulou os seguintes objetivos para a região: expansão do comércio regional, avanço tecnológico e humano, incrementos nos ganhos de escala produtivos e fortalecimento do poder de negociação dos países membros (BNDES Informe, 2004 apud CARVALHO, 2010).

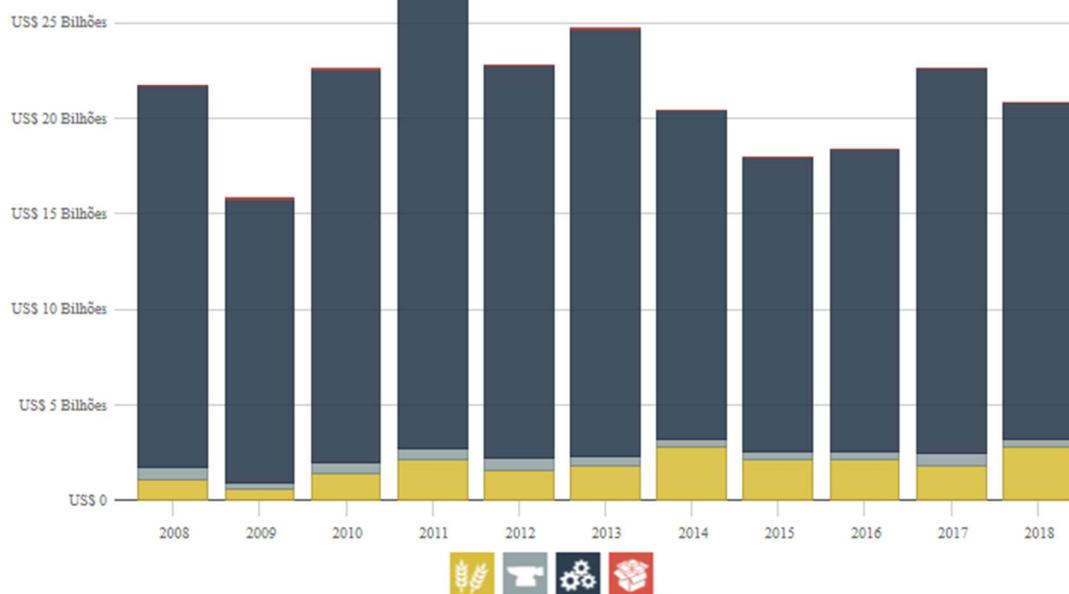
**Gráfico 5 - Exportações, Importações e Balança Comercial com Países do Mercosul (2008 – 2018, em bilhões US\$)<sup>29</sup>**



Fonte: Ministério da Economia. Indústria, comércio exterior e serviços. Extraído do site mdic.gov.br.

<sup>29</sup> A primeira coluna, em verde, diz respeito às exportações do Brasil para o Mercosul, a segunda coluna, azul, se refere às importações país-bloco, já a terceira é o saldo comercial acumulado anualmente.

**Gráfico 6 - Exportações Brasileiras por Setor para Mercosul (2008 – 2018, em bilhões US\$)<sup>30</sup>**



Fonte: Ministério da Economia. Indústria, comércio exterior e serviços. Extraído do site [mdic.gov.br](http://mdic.gov.br).

A importância dada ao comércio com os países do Mercosul pode ser justificada através de dados, conforme demonstra o gráfico 5, que analisa o período desde a abertura do escritório de BNDES em Montevideo até o ano de 2018, a balança comercial do Brasil com os países do bloco sempre se mostrou superavitária, atingindo seu ápice em 2017, com US\$ 10,720 bilhões acumulados no período de janeiro a dezembro.

Já o gráfico 6, ilustra, no mesmo período, as exportações por fator agregado, demonstrando que o comércio intra bloco representa ganhos industriais e de comércio ao Brasil, uma vez que fomenta a demanda por produtos deste setor, de maior valor agregado. Ao longo dos anos analisados, nota-se que os produtos manufaturados prevaleceram na composição da carteira de exportações brasileira para o Mercosul, sendo o ano de 2011 o mais expressivo, uma vez que tais produtos compuseram 89,9% das exportações daquele ano, US\$ 25,03 bilhões em termos financeiros.

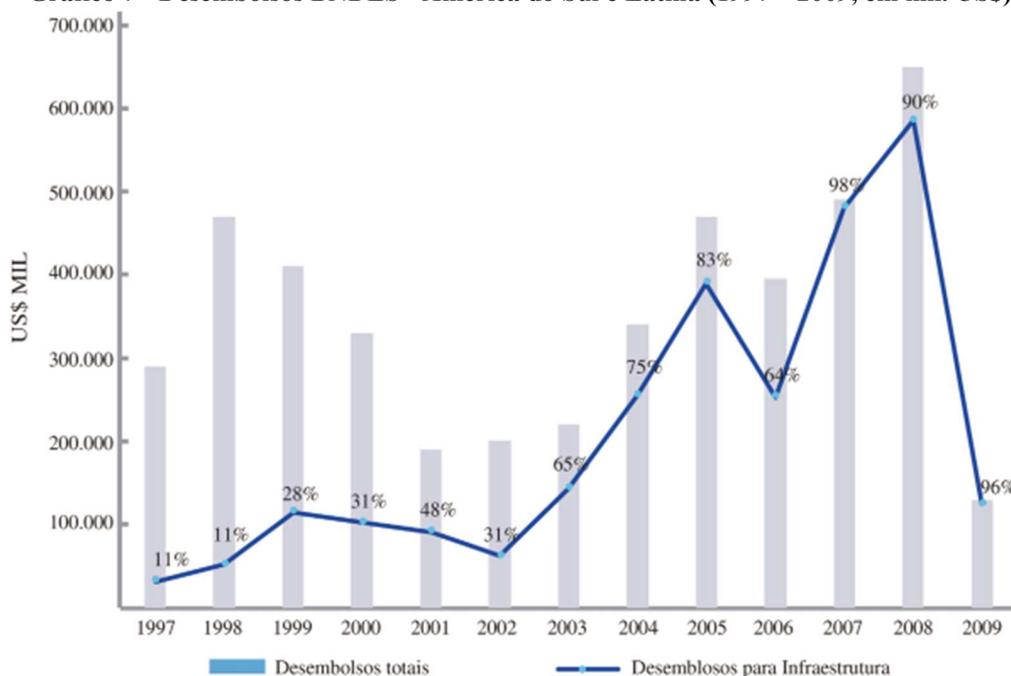
Pode-se dizer que o banco atuou no Mercosul em conformidade com o papel que lhe foi dado no escopo do PITCE<sup>31</sup> (Política Industrial, Tecnológica e de Política Exterior), uma vez que os investimentos em infraestrutura regional se convertem em demanda interna para

<sup>30</sup> Para mais informações, consultar: [www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul](http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul).

<sup>31</sup> Lançada em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior teve como meta a inovação, desenvolvimento tecnológico, modernização industrial e institucional e desenvolvimento de setores estratégicos, como bens de capital, fármacos e softwares. Para mais informações, acessar: [old.abdi.com.br](http://old.abdi.com.br).

exportações de setores prioritários para o governo federal (CARVALHO, 2010). De acordo com Gudynas (2008, p. 28) “a particularidade do BNDES é que ele financia empresas brasileiras e, então, embora possa apoiar empreendimentos de integração entre outras nações, sempre o faz por intermédio da participação em uma empresa do Brasil”.

**Gráfico 7 - Desembolsos BNDES - América do Sul e Latina (1997 – 2009, em mil. US\$)**



Fonte: Valdez (2011, p.104).

Fonte: Medeiros, Junior, Dos Reis (2017, p. 110).

Cabe destacar ainda, a partir do gráfico acima, a evolução de desembolsos para infraestrutura na composição de investimentos do BNDES para a América do Sul, chegando à 98% do total dos desembolsos em 2007, além disso, se mantendo acima de 60% ao longo de toda gestão do ex-presidente Lula, o que demonstrava uma crescente preocupação do governo brasileiro com escoamento produtivo regional, uma vez que as obras correspondem a portos, estradas, gasodutos, hidrelétricas, *etc.* (MEDEIROS; JÚNIOR; REIS, 2017).

Nas palavras do próprio presidente Lula, é reforçada a ideia de que a integração física da região passa a ser primordial na visão do governo brasileiro:

Meus amigos, a casa que estamos construindo requer soluções inovadoras de financiamento e exige também o empenho do nosso empresariado. Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infraestrutura com

financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Corporação Andina de Fomento, aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição (LULA, 2005 apud HONÓRIO, 2013).

A próxima seção terá por objetivo explorar a atuação do BNDES no âmbito das agências/ iniciativas regionais de integração, tendo como objeto de estudo a IIRSA, com foco principal em projetos de infraestrutura nos países da região por meio de construtoras brasileiras.

#### 4.2 A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

O momento vivido após a década de 1990 é configurado como “regionalismo pós-liberal”, em que o componente físico da integração, assim como outros temas, desponta na agenda antes dominada pelo viés econômico, nesse contexto, cabe destacar também o surgimento de iniciativas regionais de cooperação entre os Estados (NYKO, 2011).

Foi no âmbito da IIRSA que as multinacionais brasileiras tiveram amplo espaço de atuação regional. A iniciativa, do ano 2000, é fruto de um entendimento entre líderes da América do Sul em torno da importância do desenvolvimento de infraestruturas de transporte, energia, telecomunicações sob a visão regional e conjunta de que a integração dos países da América do Sul em tais áreas significaria desenvolvimento mais equitativo (Câmara dos Deputados)<sup>32</sup>.

Nesse sentido, Carvalho (2010) definiu a América do Sul como sendo constituída por regiões pouco interligadas, dessa forma, a criação de eixos de integração foi uma estratégia de extrema relevância para se aprimorar a matriz energética regional.

De início, dado o momento de sua criação, a IIRSA se constituiu sob a concepção neoliberal de interligação dos mercados regionais com o mercado global por meio da criação de corredores de exportação (PADULA; FIORI, 2016).

O objetivo fundamental era integrar os mercados e inserir a América do Sul nas cadeias produtivas globais, reforçando o padrão histórico regional de inserção econômico-comercial-financeiro do continente, como fornecedor periférico de commodities dos mercados centrais das Grandes Potências (PADULA; FIORI, 2016).

---

<sup>32</sup> Para mais informações, consultar: [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos/iirsa](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos/iirsa).

A posterior eleição de governos de esquerda em vários países da região modificou o entendimento em torno da integração territorial, logo o projeto foi alargado pela adoção de novas concepções, privilegiando a questão de soberania de recursos, assimetria de desenvolvimento entre os países e questões sociais (PADULA; FIORI, 2016).

Para Souza e Silveira (2011), a IIRSA tem como finalidade consolidar as infraestruturas da região, dentre os avanços, é almejado o aumento das relações comerciais entre os países do Mercosul, como também com outros países de fora do bloco e da região, com destaque aos asiáticos, por meio de portos chilenos.

Na visão de Silveira (2010), a iniciativa significou duas vantagens aos Brasil, em primeiro lugar, possuindo o maior território e a maior economia da região, as obras de melhorias na infraestrutura regional implicaram em melhorias diretas na economia brasileira. A IIRSA também institucionalizou a atuação do BNDES nos países vizinhos no que diz respeito ao programa de grandes obras e internacionalização de grandes grupos nacionais em processo de expansão.

Na visão de Vasconcellos (2014), ocorre uma complementaridade de interesses entre o governo brasileiro e o setor de construção civil nacional. Para o Estado brasileiro, a América do Sul é primordial no desenvolvimento nacional, para as construtoras, por outro lado, o mercado regional é o “principal e primeiro mercado de atuação”. Além disso, por meio do Investimento Direto Externo das empresas, o Brasil mantém sua participação no mercado mundial, dotando o país de capacidade para competir internacionalmente, outra variável importante já citada diz respeito à geração de divisas para o balanço de pagamentos (VASCONCELLOS, 2014).

Em um evento da IIRSA realizado no ano de 2005, Guido Mantega, o então presidente do BNDES defende a atuação do banco e do governo federal no apoio à projetos da iniciativa regional. Na sua visão:

Por exemplo, o Brasil produz as turbinas para hidrelétricas, faz o material complementar e exporta bens e serviços. Depois uma empreiteira brasileira implanta o produto lá. Isso é bom para a balança comercial, além da geração de empregos no País e fortalecimento de nossas empresas no exterior (BRASIL, 2005).

**Figura 1 - Eixos de Integração IIRSA**



Fonte: Araújo Jr. (2009).

A iniciativa atuava a partir da divisão da América do Sul em eixos de desenvolvimento interligados entre si, conforme cita Araújo Jr.

O eixo Andino, por exemplo, possui áreas superpostas com outros cinco eixos (Amazonas, Andino do Sul, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia). O eixo Mercosul-Chile também compartilha territórios comuns com cinco eixos (Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central e eixo do Sul). Os únicos eixos que têm poucos vínculos diretos com os demais são os do Escudo Guianense e do Amazonas (ARAÚJO JR., 2009, p. 7-8).

Fuser (2008), conceitua cada eixo definido pela iniciativa, de acordo com sua finalidade: 1) Eixo Andino – voltado para a construção de gasodutos; 2) Eixo Peru-Bolívia-Brasil – utilização do oceano pacífico para escoamento de produtos agrícolas; 3) Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná – voltado principalmente para energia hidrelétrica; 4) Eixo de Capricórnio – concebido com o intuito de aumentar a área continental destinada à agricultura e

exploração de biocombustíveis; 5) Eixo Andino do Sul; 6) Eixo do Sul – turismo e recursos energéticos, dentre estes, gás e petróleo; 7) Eixo Mercosul-Chile – visando incrementar a integração energética via construção de gasodutos e hidrelétricas; 8) Eixo Interoceânico Central – facilitar exportações de produtos brasileiros e minerais bolivianos a partir do Oceano Pacífico; 9) Eixo do Amazonas – a fim de se integrar a bacia do Amazonas com o litoral pacífico visando a construção de um corredor de exportações; 10) Eixo do Escudo Guiano – exploração de hidrovias.

Cabe lembrar que o território brasileiro é contemplado em 7 dos 10 eixos da iniciativa, o que fez com que o país estivesse inserido territorialmente e se beneficiasse de grande parte das melhorias na infraestrutura regional, fator importante para que o país pudesse exportar para mercados regionais antes inacessíveis, devido à baixa integração física da América do Sul. Para Quintanar e López (2003) o problema recorrente da falta de uma boa infraestrutura logística poderia comprometer o comércio intra-regional, devido às dificuldades e aos custos elevados de transporte.

Inicialmente, a IIRSA era financiada somente através de capitais oriundos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), CAF e Fonplata (Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata), posteriormente, sua inclusão no Conselho de Infraestrutura e Ministros do Planejamento da UNASUL, em 2009, permitiu que os Estados passassem a desfrutar de uma participação mais direta na Iniciativa. Dessa forma, o Brasil pôde alavancar exportações de capital e investimentos nos países participantes da IIRSA<sup>33</sup> (MEDEIROS; JÚNIOR; REIS, 2017).

Até o ano de 2009, a iniciativa reunia 514 operações, estimadas em US\$70 bilhões. É relevante destacar que 60% dos projetos são projetos de ordem nacional, porém que afetam países vizinhos, o restante são projetos binacionais de infraestrutura e dois envolvem todos os países que integram a iniciativa (ARAÚJO JR., 2009).

Apesar de ter representado um projeto ambicioso e importante no que diz respeito à integração das infraestruturas na região sul americana e para a economia brasileira, uma vez que representou grandes oportunidades para o país promover exportações, a iniciativa e a atuação do BNDES contam com algumas contradições operacionais e socioambientais que merecem ser destacadas.

---

<sup>33</sup> A IIRSA, atualmente substituído pelo Conselho Sul americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi e ainda é constituída pelos 12 países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Para mais informações, consultar: [www.iirsa.org/](http://www.iirsa.org/).

Araújo Jr. (2009), salienta o frequente descumprimento dos prazos originais, uma vez que as obras dependem de verbas públicas, que podem ser interrompidas por conta de restrições fiscais ou até mesmo ter seu calendário modificado em períodos eleitorais, uma vez que governantes em transição elegem propriedades distintas, além do mais, o crescimento econômico de cada país e seu modelo de inserção internacional em dada época pode mudar a relação de custos e benefícios de determinada obra.

Além disso, é válido reconhecer que diversos projetos executados em nome da integração regional, por meio da participação de empresas brasileiras e financiadas em parte por capitais do BNDES estão inseridos em um contexto dúbio entre avanços econômicos/desenvolvimento infraestrutural versus violações de ordem sócio ambientais. Os referidos projetos desenvolvem e modernizam as regiões onde estão inseridos, além de gerarem emprego e renda, porém tais conquistas não devem confrontar garantias ambientais e sociais, sendo necessária a avaliação dos riscos dentro das estratégias de apoio à exportação do BNDES (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2018).

Já Medina e seus colaboradores (2014), evidenciam a falta de transparência, conhecimento e aplicação das legislações ambientais locais nos empreendimentos apoiados pelo BNDES na região, dessa forma, é latente a necessidade do banco em revisar suas práticas e torná-las mais efetivas e transparentes no que tange à preservação do meio ambiente e respeito aos direitos dos povos locais. Ademais, seus mecanismos de comunicação, a Ouvidoria e o “Falo Conosco” são pouco acessíveis à população e não efetivos, já que muitas vezes são desconhecidos pela comunidade.

Em decorrência das contradições presentes na atuação do BNDES, o ideal de integração regional também entra em descrédito por parte de alguns. Zibechi (2012 apud BRAGA, 2013b) chama atenção para o avanço das transnacionais brasileiras em locais onde obras de infraestrutura da IIRSA foram realizadas, questionando até que ponto a iniciativa atua na busca por desenvolvimento justo e não como um instrumento de grandes grupos que teriam o objetivo de expropriar recursos internacionais e expandir seus lucros.

No intuito de amenizar as críticas ao tornar sua operacionalidade mais responsável e transparente o BNDES aprova em 2014 diretrizes de sua Política de Responsabilidade sócio ambiental, que incluem o incentivo a projetos que apresentem um diferencial de respeito ao meio ambiental, por meio de condições diferenciadas, aperfeiçoamento de instrumentos de análise e avaliação que levem em conta os critérios socioambientais, pautando sua atuação de acordo com as legislações nacional e internacional no que tange a política ambiental, além de

condicionar seu apoio a empreendimentos que observem o zoneamento ecológico do país e promover a adoção de processos sustentáveis nos empreendimentos que são destinos de financiamento (BNDES)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Para mais informações, consultar: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/plano-implementacao-prsa-2015-2017](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/plano-implementacao-prsa-2015-2017).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia buscou demonstrar a importância da ação estatal no planejamento e execução de políticas desenvolvimentistas, se valendo da experiência vivida durante o governo Lula, momento em que o Brasil experimentou certa coesão entre setores trabalhistas e empresários industriais, configurando uma coalizão produtivista. O trabalho teve o objetivo de explorar como o ambiente externo, dando foco central para a América do Sul, foi inserido no contexto em que setores internos buscavam o desenvolvimento nacional, através de políticas que se utilizaram do BNDES como principal ator na promoção do desenvolvimento e integração regional, visando a expansão de mercados e aumento de influência política e econômica do Brasil na Região.

Na introdução, fez-se uma breve explanação da temática da monografia, seus objetivos, justificativa e metodologia a ser seguida. No item dois, foi abordada a relação do Estado com o setor privado na formulação de políticas de promoção do desenvolvimento, destacando a importância de um Estado autônomo na elaboração e execução de políticas desenvolvimentistas. O capítulo também demonstrou a opção do presidente Lula em atender demandas do setor industrial de promoção à exportação e internacionalização de grandes grupos empresariais. Vale destacar que as políticas adotadas se inserem no debate do Estado como arena de disputas divergentes, em que a “coalizão produtivista”, uma união das demandas do capital industrial e dos trabalhadores, se mostrou mais fortalecida do que a coalizão rentista, sem significar, no entanto, que essa fracassou em impor a totalidade de sua agenda, uma vez que políticas de estabilidade continuaram a ser adotadas e o tripé macroeconômico continuou sendo de extrema importância para guiar políticas econômicas.

Após a explanação teórica, o item três tratou do papel desempenhado pelo BNDES historicamente na economia brasileira, com destaque à implementação das políticas industriais a partir da modificação em seu estatuto em 2003 que visava expandir sua atuação também à esfera internacional, o que possibilitou à economia ganhos diversos, com melhorias nas exportações, ganhos de escala na produção, aprendizagem industrial e possibilidade de ganhos de mercado às empresas, resultando em melhores condições de emprego e renda internamente.

No item quatro, foi feita uma exposição do papel que o BNDES desempenhou nos anseios desenvolvimentistas de expansão produtiva e empresarial do país, tendo a América do Sul como principal destino, o que concedeu ao banco status de principal ator brasileiro nas políticas de integração durante o governo Lula. Vale ressaltar, que sua atuação se deu

principalmente por investimentos em infraestrutura, além de operações de apoio à exportação de bens e expansão de grandes empresas brasileiras na região, nesse contexto, o principal espaço de atuação utilizado como base de análise no trabalho é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Apesar de carregar grande importância no processo de integração regional e na estratégia de desenvolvimento do governo Lula, alguns empreendimentos de infraestrutura foram e ainda são passíveis de críticas, uma vez que modificaram o espaço onde estão inseridos, resultando em danos ambientais e sociais para as populações lá residentes.

É possível concluir, por meio dos dados expostos ao longo do trabalho, que as ações relacionadas à estratégia do governo Lula em se utilizar o ambiente externo, com foco na América do Sul, como um meio para se alcançar melhorias no comércio brasileiro, no desenvolvimento nacional e na inserção internacional tanto do país quanto de grandes empresas nacionais obtiveram sucesso em seus objetivos. Houve considerável incremento nas relações comerciais com a América do Sul, o que impulsionou a atividade industrial nacional, tanto qualitativa como quantitativamente, devido à demanda regional por produtos manufaturados, o que resultou em mais emprego e renda para a população brasileira. Em contrapartida, devemos reconhecer que as políticas desempenhadas perdem cada vez mais seus efeitos no período atual, devido à crise política e econômica na qual o país vive.

O ano de 2016<sup>35</sup> marcou de forma definitiva a quebra da coalizão capital-trabalho e o enfraquecimento do ideal desenvolvimentista, através do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, democraticamente eleita, resultando na gestão de Michel Temer e posteriormente na eleição de Bolsonaro. Ambos os governos posteriores, de cunho neoliberal, deixaram de lado o papel do estado intervencionista, além de adotarem uma política externa submissa aos interesses dos países centrais, diferente da anterior, que pregava a autonomia e diversificação como um caminho para o desenvolvimento.

Desta maneira, a pesquisa realizada poderá servir de base para futuros trabalhos na tentativa de explicar como ocorreu o processo de ruptura entre o governo petista e o setor industrial e a derrocada da atuação do BNDES na vanguarda do desenvolvimento nacional, além dos novos rumos que a integração regional vem tomando, com o enfraquecimento do ideal integracionista e desenvolvimentista.

---

<sup>35</sup> Os sinais de esgotamento da coalizão capital-trabalho, firmada pelo Lulismo, começam a aparecer após a reeleição de Dilma Rousseff, quando, contrariando seu discurso de campanha em prol do desenvolvimento, a presidenta passa a desempenhar políticas recessivas e ortodoxas (SINGER, 2015).

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Disponível em: <<http://old.abdi.com.br/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2019

ABRAHAO, Persio Vitor de Sena; VIEIRA, Edson Trajano; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araujo. Políticas industriais dos governos Lula e Dilma. In: **III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**, 2014, Taubaté. Anais... Taubaté: UNITAU. Disponível em: <[http://www.unitau.br/files/arquivos/category\\_154/MPH0808\\_1427391007.pdf](http://www.unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH0808_1427391007.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2019.

ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, Ana Cláudia; Giambiagi, F. (Ed.s). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 39-58.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Políticas de integração regional no governo Lula. **Braz. J. Int'l L.**, v. 2, p. 20, 2005.

ALMEIDA, Saulo Felipe Caldeira de. **Campeões nacionais: o papel do BNDES e a atuação do sistema brasileiro de defesa da concorrência**. 2012. 85 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1073/1/Saulo%20Felipe%20Caldeira%20de%20Almeida.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ALVERGA, C. F. R. P de. A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscal e monetária—Uma abordagem keynesiana. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2714, 2010.

ARAÚJO JR., José Tavares. Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA. **Política Externa**, v. 10, 2009.

BARACHO, Hertha Urquiza; FAUVRELLE, Thiago A. Desenvolvimento econômico: o conceito histórico na constituição brasileira In. MEZZARROBA, Orides et al. **Coleção Conpedi/Unicuritiba**. 1ª ed. Clássica Editora, 2014, p. 240-255.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Luciana. Força e consenso como fundamentos do Estado: Pareto e Gramsci. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 17-36, 2011.

BIASOTO JR, Geraldo; AFONSO, José Roberto. Estado e novo arranjo para o financiamento do investimento público no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 1, p. 189-213, 2017.

BNDES. **Como funciona o apoio à exportação**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BNDES. **Fontes de recursos - BNDES**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

**BNDES. Fundo de Garantia à Exportação - FGE.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exporta%C3%A7%C3%A3o-fge>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

**BNDES. Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira. Informe BNDES**, nº 187, p. 1-4, 2004. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBND/ES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Informe\\_BNDES/200411\\_2.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBND/ES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/200411_2.html)>. Acesso em: 23 out. 2019.

**BNDES. Nossa história.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em: 08 dez. 2019.

**BNDES. Perguntas e respostas sobre nosso apoio à exportação.** Disponível em: <<http://bit.ly/2CY812u>>. Acesso em: 12 set. 2019.

**BNDES. 1º Plano de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES - 2015-2017.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/plano-implementacao-prsa-2015-2017>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BONFANTI, Cristiane. Juros altos são a principal dificuldade dos empresários na contratação de crédito. **Agência de CNI de Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/juros-altos-sao-a-principaldificuldade-dos-empresarios-na-contratacao-de-credito/>>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. O papel do BNDES no projeto de potência regional do governo LULA da Silva (2003-2010). In: **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2013, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: PUC Minas, p. 1-19, 2013a. Disponível em: <[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1369532007\\_ARQUIVO\\_trabalhofinal4abri.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1369532007_ARQUIVO_trabalhofinal4abri.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. O BNDES e o projeto de integração regional: internacionalização de empresas brasileiras o jogo político da América do Sul. **Encuentro de Geógrafos de America Latina**, v. 14, 2013b.

**BRASIL. Integração Regional é necessária para diminuir desigualdades.** Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/integracao-regional-e-necessaria-para-diminuir>>. Acesso em: 08 out. 2019.

**BRASIL. Decreto nº 4.418, de 11 de out. de 2002. Estatuto social do banco nacional de desenvolvimento econômico e social – bndes**, Brasília, DF, out. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2019

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Crescimento Econômico com Poupança Externa? **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodensenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 21-30, 2013.

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

BUGIATO, Caio Martins. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. In: **V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”**. 2013, Londrina. Anais... Londrina: UEL, 2013. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v1\\_caio\\_GIV.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v1_caio_GIV.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **IIRSA**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos/iirsa>>. Acesso em: 19 out. 2019.

CARVALHO, Clarissa. O papel do BNDES no aprofundamento do Mercosul. In: **V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, 2010, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política - ALACIP, 2010. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-036/840.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

CARVALHO, Clarissa. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. In: **I Seminário de Relações Internacionais**, 2012, Brasília. Anais... Brasília: FINATEC: p. 1-21, 2012. Disponível em: <[www.seminariopos2012.abri.org.br](http://www.seminariopos2012.abri.org.br) > arquivo > download>. Acesso em: 02 nov. 2019.

CASTRO, José Augusto de. Exportação de serviço de engenharia, produto invisível que gera um visível canal de comercialização de bens e uma consistente cultura exportadora. Propostas de política comercial, **RCBE-119**, p. 60-69, 2014. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/119\\_jac.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/119_jac.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2019.

CATERMOL, Fabrício. Agências de crédito à exportação: o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 5-38, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Banco nacional, impactos globais: O apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre o meio ambiente e**

os direitos humanos. 2018. Disponível em: <[http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/bnds\\_conectas\\_spread-1.pdf](http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/bnds_conectas_spread-1.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2019.

COOPERAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Sobre CAF**. Disponível em: <<https://www.caf.com/es/sobre-caf/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

COSIPLAN. **Países Miembros**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=29>>. Acesso em: 21 set. 2019.

DE CARVALHO, Fernando J. J. Cardim. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise econômica**, v. 26, n. 50, 2008.

DE CARVALHO, Fernando J. Cardim. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. 1999. **Publicado em Econômica**, v. 1, n. 1, 1999.

DE FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento nacional e integração regional: o BNDES como instrumento de política externa no governo lula da silva (2003-2010). **Mural Internacional**, v. 3, n. 2, p. 24-31, 2012.

DIAS, Augusto Cesar Arenaro e Mello; CAPUTO, Ana Cláudia; MARQUES, Pedro Henrique de Moraes. Motivações e impactos da internacionalização de empresas: um estudo de múltiplos casos na indústria brasileira. **Revista do BNDES**, v. 38, p. 139-180, 2012. BNDES

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e Democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula. In: **Seminário “La Esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”**, 2005, Salamanca. Anais... Salamanca: Centro de Estudios Brasileños (Ceb), Universidad de Salamanca, p. 1-31, 2005. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz\\_empresariogovernolula.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariogovernolula.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019.

DONIDA, Luiza Tesser. Os grupos empresariais das empreiteiras brasileiras e a política externa brasileira para a região durante os governos Lula (2003-2011). In: **XVI Congresso Internacional FoMerco**, 2017, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2017. Disponível em: <[http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504101096\\_ARQUIVO\\_LuizaTesserDonida-eixo12.pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504101096_ARQUIVO_LuizaTesserDonida-eixo12.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FUSER, Igor. Os 10 Eixos da IIRSA. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2008. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/os-10-eixos-da-iirsa/>>. Acesso em: 12 out. 2019.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.) **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 473-508.

GARCIA, Ana E. Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. 2012. 413f. 2012. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012< [www.fisyp.org.ar/media/uploads/0812659\\_2012\\_completa.pdf](http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/0812659_2012_completa.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora: Atlas SA, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.) **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 15-50.

GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação Da dinâmica regional sul-americana.**, Brasília: Inesc, 2008, p. 21-47.

GUIMARÃES, Sergio Földes et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, v. 42, p. 47-92, 2014.

HAJ-OMAR, Jabr H. D. O papel do governo na economia. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 29, n. 1, p. 211-235, 2001.

HONÓRIO, Karen DOS SANTOS. O Paradoxo do Regionalismo à Brasileira (2000-2010): Notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América Do Sul através da participação brasileira na IIRSA. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 3, p. 166-205, 2013.

IANONI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 577-598, 2013.

MACARINI, José Pedro. A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**, Campinas, n. 99, p. 1-34, 2000.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. A integração latino-americana e o pensamento cepalino: o regionalismo aberto e a experiência do Mercosul. **Jus**, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51173/a-integracao-latino-americana-e-o-pensamento-cepalino-o-regionalismo-aberto-e-a-experiencia-do-mercosul>>. Acesso em: 10, jun. 2019

MACHADO, Luciene; NEVES, Luiz de Castro. Por que faz sentido o BNDES apoiar projetos no exterior. **Valor Econômico**. 17 abr. 2014. Disponível em: <<https://glo.bo/2r8k8r0>>. Acesso em: 21, out. 2019

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira; DOS REIS, Elton Gomes. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 61, p. 97-123, 2017.

MEDINA, Hernán et al. **Casos paradigmáticos: De inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Necesidad y Oportunidad para Mejorar Políticas Internas.** Editor: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2014.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Vis: Continentes e Blocos.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul>>. Acesso em: 18 set. 2019.

NYKO, D. **Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente.** 2011. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286390>>. Acesso em: 22 out. 2019.

OLIVEIRA, Alexandre Lourenço de. O BNDES como ator das relações exteriores brasileiras durante o governo Lula (2003-2010). **Revista brasileira de geografia econômica**, n. 8, p. 1-17, 2016.

PADULA, Raphael; FIORI, LUÍS J. O. S. É. Brasil: geopolítica e "abertura para o pacífico". **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, 2016.

PANHOCA, Ivone; DE MELO BONINI, Luci Mendes. Responsividade e consciência política: posicionamento de universitários brasileiros diante de temas como pagamento de impostos e obtenção de melhorias. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 205-215, 2014.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português**, December, p. 23-41, 2010.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 2, p. 85-116, 2000.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 46, n. 1, p.213-221, jun. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292003000100011>. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000100011>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

REZENDE, Ricardo Pazzotti. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FM, governo Lula.** 2009. 67 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727>>. Acesso em: 23 out. 2019.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 7, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Andre. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rouseff (2011-2014). **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 102, p.39-67, jul. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201500020004>>. Acesso em: 08 dez. 2019.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estudos CEBRAP**, n. 85, p. 83-102, 2009.

SILVEIRA, Natália Dutra. **O BNDES como instrumento de política externa: expansão econômica brasileira sobre a América do Sul**. 2010. Monografia (Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/28375>>. Acesso em: 23 out. 2019.

SKAFF, Paulo. Não se pode insistir numa política de juros elevados se o que se quer é uma indústria forte internamente e competitiva no mercado internacional. [Entrevista concedida a] Roda Viva. **Memória Roda Vida**, 20 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/541/entrevistados/paulo\\_skaf\\_2004.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/541/entrevistados/paulo_skaf_2004.htm)>. Acesso em: 22 out. 2019.

SOUZA, Vitor HP de; SILVEIRA, Márcio R. Infraestruturas de integração entre Brasil e demais países do MERCOSUL: a IIRSA enquanto possibilidade. In: **2ª Conferência do Desenvolvimento (CODE)**, 2011, Brasília. Anais... Brasília: IPEA, p. 1-12, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo55.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no Governo Lula. **3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores**, 2011, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, p. 20-22, 2011. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300041&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300041&script=sci_arttext)>. Acesso em: 24 out. 2019.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara CABRAL DE. As construtoras brasileiras e o processo de integração regional na América do Sul. **Polis. Revista Latino Americana**, n. 39, 2014.