



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP



BERTRAM OLIVEIRA DE ALCÂNTARA CARVALHO

**FINANCIAMENTO DO BNDES À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS
BRASILEIRAS E A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA: 2003 A 2010**

TERESINA
2019

BERTRAM OLIVEIRA DE ALCÂNTARA CARVALHO

FINANCIAMENTO DO BNDES À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS
BRASILEIRAS E A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA: 2003 A 2010

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista Dos Santos Junior

TERESINA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

C331f Carvalho, Bertram Oliveira de Alcântara.
Financiamento do BNDS à internacionalização de empresas brasileiras e a Cooperação Sul-Sul no governo Lula: 2003 a 2010. / Bertram Oliveira de Alcântara Carvalho. – 2019.
95 p.
Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.
“Orientação: Prof. Dr. Raimunso Batista dos Santos Junior”.

1. BNDS. 2. Internacionalização . 3. Empresas Brasileiras.
4. Cooperação Sul-Sul. 5. Lula. I. Título.

CDD 306.4

BERTRAM OLIVEIRA DE ALCÂNTARA CARVALHO

**FINANCIAMENTO DO BNDES À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS
BRASILEIRAS E A COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) NO GOVERNO LULA:
2003 A 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

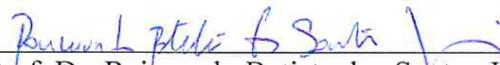
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Estado e Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.

Aprovado em 02 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Olívia Cristina Perez (UFPI)
Examinadora Interna



Prof. Dr. Bruno Mello Souza (UESPI)
Examinador Externo à Instituição

Dedido esta dissertação a todos aqueles que acreditam na construção de um Brasil melhor e, em especial, àqueles que vivem à margem dos direitos mais basilares de um ser humano, como o direito a uma existência digna.

AGRADECIMENTOS

Ao agradecer, reconheço que não estive só nessa jornada. Assim, antes de tudo, agradeço a Deus que, em sua infinita misericórdia, concedeu-me a graça do concurso de benfeitores espirituais nessa conquista.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí pelo acolhimento, ensinamento e pela oportunidade de aprender. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo apoio financeiro, imprescindível à execução deste trabalho.

Agradeço à professora Olívia Cristina Perez pelos ensinamentos e incentivo.

Agradeço ao professor e orientador Raimundo Batista dos Santos Junior pelas orientações na escolha do objeto desta pesquisa, pela genialidade, por sua disponibilidade e auxílio, tanto no desenvolvimento desta dissertação quanto na supervisão de meu estágio de docência superior.

Agradeço ao professor Ricardo Allagio pelos ensinamentos, pelos debates em aula e pelas trocas de ideias descontraídas nos momentos extraclases no decorrer desses dois anos de mestrado.

Agradeço ao professor Bruno Mello Souza, exemplo de dedicação, inteligência e humildade.

Finalmente, agradeço aos meus queridos pais, irmãos e amigos que, apesar da distância e saudade, sempre torceram pelo meu sucesso.

A unidade dos nossos povos não é uma quimera dos homens, mas um inexorável decreto do destino.

Simón Bolívar

RESUMO

A Cooperação Sul-Sul (CSS) está relacionada ao processo de mudança na economia mundial em que os países em desenvolvimento buscam promover o desenvolvimento passando a privilegiar o intercâmbio entre si. A presente pesquisa tem essa nova perspectiva de cooperação como temática. O objetivo deste trabalho é analisar, inserida nesse tema maior, a atuação do BNDES na integração regional sul-americana por meio da internacionalização de empresas brasileiras, bem como sua importância no aprofundamento da Cooperação Sul-Sul, posto que, a partir do início do século XXI, ocorreu o surgimento de novos polos que fazem frente à coalização existente entre as potências hegemônicas ocidentais. A questão é saber se, nessa conjuntura, o BNDES atendeu satisfatoriamente aos interesses de um projeto de integração regional na Cooperação Sul-Sul. O método usado para atingir tal objetivo é o qualitativo e partiu de fontes bibliográficas e documentais. Tal metodologia conduzirá ao processo de inferência, predominantemente descritiva, isto é, à hipótese levantada de que nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) – a delimitação temporal – o governo ampliou uma política externa que privilegiou as relações com formações sociais de países latino-americanos e africanos (Cooperação Sul-Sul) e que o BNDES, parte significativa da política externa brasileira nesse período, atuou inserido em uma plataforma neodesenvolvimentista. Então, no governo Lula, a política externa segue os parâmetros do neodesenvolvimentismo, o que condicionou a política interna a mudanças estruturais, tornando o BNDES um importante ator na expansão internacional da economia.

Palavras-chave: BNDES. Internacionalização. Empresas Brasileiras. Cooperação Sul-Sul. Lula.

ABSTRACT

The South-South Cooperation is related to the process of change in the world economy in which developing countries seek to promote development, favoring exchange among themselves. This work will analyze the BNDES 'performance in South American regional integration through the internationalization of Brazilian companies, as well as its importance in deepening South-South Cooperation, since from the beginning of the XXI century the emergence of new poles that face the existing coalition between the western hegemonic powers. With the beginning of Lullism, Brazil assumed a multilateral position in its foreign policy, strengthening South-South Cooperation (SSC). The objective, therefore, is to validate the hypothesis that the BNDES, with its policy of financing the internationalization of Brazilian companies, inserted in a neodevelopment platform, is for Brazilian foreign policy an instrument of power from the global point of view.

Keywords: BNDES. Internationalization. Brazilian companies. South-South Cooperation. Lula.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AINT	Área Internacional do BNDES
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALSA	Área de Livre Comércio Sul-Americano
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações
PLC	Public Limited Company
BRICS	Fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CAF	Corporacion Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CCR	Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos
CNS	Cooperação Norte - Sul
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EMBramec	Mecânica Brasileira S.A.
ECSS	Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul
EUA	Estados Unidos da América
FIBASE	Financiamentos de Insumos Básicos S.A.
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FINAME	Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
G-4	Aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão
G-7	Grupo dos Sete: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, com representação da União Europeia
G-20	Grupo de ministros e chefes de bancos centrais de 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia
G-77	Grupo de países não alinhados às Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
GT	Grupo de Trabalho
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRASA	Investimentos Brasileiros S.A.
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Externo Direto
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico for Economic Co-operation and Development
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAS	Tratado do Atlântico Sul
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PE	Política Externa
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto

PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNDP	United Nations Development and Programme
UNDP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
SEGIB	Secretaria Geral Iberoamericana

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios básicos da Cooperação Sul-Sul	34
Quadro 2 – Diferenças entre a Cooperação Sul-Sul e a Assistência Oficial ao Desenvolvimento por Chaturvedi	38
Quadro 3 – Evolução de políticas de Integração e de políticas de promoção da industrialização na América Latina (1950-2000)	52
Quadro 4 – Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia (2003-2010).....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES para exportações de 1991 a 2010 (US\$ milhões)....	48
Gráfico 2 – Investimentos do BNDES na América do Sul e Latina: 1997-2009.	73
Gráfico 3 – Variação do PIB nos anos de 2003 a 2010 (em %).....	74
Gráfico 4 – Evolução da taxa de crescimento do PIB no governo Lula (2003-2010).....	75
Gráfico 5 – Variação do PIB nos últimos vinte anos (em US\$ trilhões)	75
Gráfico 6 – Crescimento do PIB no Brasil e no mundo durante o governo Lula (em %)...	77
Gráfico 7 – Evolução do superávit primário no setor público.....	78
Gráfico 8 – Desembolsos do BNDES para apoio às exportações (pré-embarque e pós-embarque) (US\$ bi)	78
Gráfico 9 – Distribuição Geográfica da atuação de empresas brasileiras no exterior	79
Gráfico 10 – Desembolsos do BNDES para apoio às exportações, total e para a América do Sul (US\$ bi)	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As empresas, os objetivos e os valores (em milhões) dos financiamentos no período de 2005 a 2010.....	68
Tabela 2 – Projetos contratados/BNDES/Porto Mariel/Cuba (US\$ Bi)	71
Tabela 3 – Comparação entre o BNDES e os outros bancos de fomento que atuam na América do Sul em 2008 (US\$ Bi).....	73

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	MARCO REFERENCIAL	21
3	A COOPERAÇÃO SUL-SUL	26
3.1	Origem da Cooperação Sul-Sul	26
3.2	Conceito de Cooperação Sul-Sul	32
3.3	A Cooperação Sul-Sul no governo Lula	39
4	O NEODESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO LULA	47
5	O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	61
5.1	A criação e o papel do BNDES	61
5.2	A política de internacionalização de empresas brasileiras do BNDES	63
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

O número de pesquisas sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS), um fenômeno das relações internacionais, tem aumentado desde o início do século XXI. Dessa maneira, são muitos os trabalhos que tratam da mudança na política externa brasileira que marcou os governos Lula (2003-2010) caracterizada por uma posição multilateral e por priorizar a integração regional sul-americana. Entretanto, não são muitas as pesquisas que tenham a pretensão de estabelecer relação entre a política externa brasileira, o neodesenvolvimentismo - modelo de desenvolvimento nacional adotado pelo governo Lula - e a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Complementar ou distinta da Cooperação Norte-Sul, a Cooperação Sul-Sul (CSS) surgiu a partir de um sentimento de solidariedade entre os países em desenvolvimento, um movimento a favor da autodeterminação dos povos, do multilateralismo e da igualdade entre as nações. Ou seja, um movimento que surgiu da necessidade de articulação entre os países em desenvolvimento para reduzir as desigualdades do sistema internacional (AYLLÓN PINO, 2013; MILANI, 2008; SARAIVA, 2007)..

Apesar de imperar o discurso da solidariedade, desde o começo a Cooperação Norte-Sul (CNS) foi moldada para atender aos interesses estratégicos e geopolíticos, para difundir o ideal ocidental de modernidade, mas igualmente pela relevância da exportação de modelos de gestão de políticas públicas originários da Europa Ocidental e da América do Norte (MILANI, 2008).

Então, em virtude da busca dos países emergentes e em desenvolvimento de liderança nos âmbitos regional e internacional, assim como da reivindicação de novas formulações no ordenamento internacional, a Cooperação Sul-Sul (CSS) entrou então para a agenda das políticas exteriores tanto de Estados *system-affeting* (que dispõem de recursos suficientes para, junto com atuação internacional ativa, afetar o andamento de certos temas da política internacional (SARAIVA, 2007).

No Brasil, a Cooperação Sul-Sul (CSS) vai estimular a atuação do BNDES que passa a assumir importante papel na política externa brasileira no governo Lula ao favorecer, por meio de sua política de internacionalização de empresas transnacionais brasileiras, a aproximação dos países sul-americanos e africanos, além de atender aos interesses de um projeto neodesenvolvimentista.

Nessa perspectiva, temos o objetivo desta pesquisa: analisar o papel da atuação internacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como importante instrumento para aplicação da agenda da política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a integração sul-americana, já que o Banco se tornou um destacado ator no processo de internacionalização de empresas de capital nacional, um recurso indispensável na execução de um projeto de inserção internacional.

No bojo desse objetivo, o presente trabalho estrutura-se em seis capítulos: este *primeiro capítulo*, após a introdução, expõe a Cooperação Sul-Sul (CSS) como a temática maior da pesquisa em que está inerida uma temática menor, a atuação do BNDES na política externa brasileira do governo Lula (2003-2010). Discorre sobre a perspectiva da pesquisa, define o problema (a pergunta que se pretende ver respondida); as hipóteses a serem validadas, assim como a importância dessas hipóteses; o referencial metodológico, as fontes utilizadas e a justificativa do período delimitado.

A Cooperação Sul-Sul está relacionada ao processo de mudança na economia mundial em que os países em desenvolvimento¹ buscam promover o desenvolvimento passando a privilegiar o intercâmbio entre si. Esse tipo de cooperação se diferencia do padrão tradicional de relação Norte-Sul², em que os países desenvolvidos colaboram com os países do Sul, mais pobres.

Essa nova perspectiva de cooperação vai estimular um novo papel para o BNDES, à medida que ele passa a ser um importante ator na política externa brasileira no governo Lula, incrementando o intercâmbio entre os países sul-americanos e africanos.

É preciso compreender a importância dos investimentos do BNDES no processo de alavancagem de empresas brasileiras no mercado global. É nessa perspectiva que se definiu o presente problema de pesquisa: a atuação do BNDES no governo Lula atendeu aos interesses de um projeto de integração regional na Cooperação Sul-Sul (CSS)? Para responder a esse

¹ O termo “países em desenvolvimento” passou a ser utilizado em documentos das Nações Unidas desde os anos 1970, e seu uso se consolidou à medida que perderam sentido as categorias de primeiro e segundo mundo, com o final da bipolaridade da Guerra Fria nos anos 1990, quando também perdeu validade o conceito analítico de terceiro mundo, utilizado para refletir a ideia de não alinhamento ou não envolvimento no antagonismo pós-II Guerra Mundial, ou seja, na disputa de poder travada entre os Estados Unidos da América (EUA) e a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS (NOSSAL, 1999; BREMER, 2015; RIBEIRO, 2003; SÁ, 2014; MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 56).

² Segundo Ayllón Pino (2013), em um contexto de crise internacional, ainda que haja a apostas em formas de cooperação mais horizontais, com enfoques e práticas a priori distintas da tradicional Cooperação Norte-Sul (CNS). Para os países emergentes, como Brasil, a Cooperação Triangular (CTR) é um instrumento de apoio à Cooperação Sul-Sul (CSS), que permite aumentar a escala de seus projetos, aprofundar seu impacto e explorar complementaridades com outros países e organizações internacionais. (AYLLÓN PINO, 2013).

problema de pesquisa duas hipóteses são levantadas, quais sejam: a) a atuação do BNDES no governo Lula atendeu aos interesses de um projeto neodesenvolvimentista; e b) o BNDES foi utilizado como instrumento de política externa brasileira durante o governo Lula como parte de um projeto de cooperação Sul-Sul.

O desenvolvimento da pesquisa tem como referencial metodológico o método qualitativo, que se guiou por essa vertente qualitativa e cuja coleta de dados partiu de fontes bibliográficas e documentais primárias. Foram utilizadas também fontes secundárias sobre o BNDES (livros, teses, artigos), além de informações e dados oriundos do Banco Central do Brasil e de institutos de pesquisas, tal como a Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet), o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse percurso metodológico foi importante ainda compilar e comparar os dados relativos às operações de financiamento do BNDES à internacionalização das maiores empresas transnacionais brasileiras.

Os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) foram tomados como delimitação temporal da pesquisa porque, ainda que o governo de Dilma Rousseff (2011 a 2016) tenha herdado do governo Lula estratégias definidas de política externa, por sua atuação dinâmica em fóruns multilaterais, colocando-se como representante dos países do Sul global e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana, a política internacional brasileira, no referido período, experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade, passando a ser reativa.

O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica do processo decisório (SARAIVA, 2014, p. 25).

Segundo Stuenkel (2014 p. tradução livre),

Em seu segundo mandato, há uma possibilidade real de que Dilma desfaça sistematicamente muitas das realizações mais importantes da política externa do presidente Lula. Enquanto Lula estava no Oriente Médio, Dilma se esquivou de assumir a liderança no Irã ou na Síria. Enquanto Lula abriu inúmeras embaixadas no continente africano, agora, existem muitos rumores de que Dilma considera fechar várias dela - uma medida que enviaria um sinal desastroso à comunidade global: o último país a fechar embaixadas na África foi a Rússia após o colapso soviético. Um efeito imediato é que a embaixada do Brasil em Cabul, que Lula havia imaginado - seria o 140º do

Brasil - nunca foi aberta. Como consequência, o Brasil deve confiar nos briefings de outros países e não pode participar seriamente da discussão sobre o futuro do Afeganistão³.

No *segundo capítulo*, marco referencial da dissertação, faz-se uma visão global da pesquisa realizada, apresentando o cenário internacional no qual irromperam as relações externas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e outros elementos necessários para contextualizar o tema do trabalho. Esse marco referencial, do qual parte a organização da teoria elegida, guia-se por um conjunto de ideias de autores como Robert B. Reich, Peter Evans, Giovanni Arrighi e Ha-Joon Chang, além de pesquisadores da política externa brasileira: Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki, Ana Cláudia Alem e Carlos Eduardo Cavalcanti, Haroldo Ramanzini Júnior e Luís F. Ayerbe, Kang-Deok Jeong e outros, que destacam a assimetria entre países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

O *terceiro capítulo* expõe uma análise de conceitos e definições das principais iniciativas que contribuíram para a origem e estruturação da Cooperação Sul-Sul (CSS), tanto no contexto mundial quanto na América Latina, a saber: iniciativas como a Conferência de Bandung⁴, a criação do grupo de países conhecidos pelo acrônimo BRICS⁵ (Brasil, Rússia, Índia e China), a formação do G-77⁶, a iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU)

³ *In her second term, there is a real possibility that Rouseff will systematically undo many of President Lula's most important foreign policy achievements. While Lula engaged in the Middle East, Rouseff shied away from assuming leadership on either Iran or Syria. While Lula opened countless embassies on the African continent, rumors are now rife that Rouseff considers closing several of them - a move that would send a disastrous signal to the global community: The last country to shut down embassies in Africa was Russia after the Soviet collapse. An immediate effect is that Brazil's embassy in Kabul which Lula had envisioned - it would have been Brazil's 140th - never opened. As a consequence, Brazil must rely on other countries' briefings and cannot seriously participate in the discussion about Afghanistan's future.*

⁴ A Conferência de Bandung foi uma reunião de 29 países asiáticos e africanos em Bandung (Indonésia), entre 18 e 24 de abril de 1955, tendo como finalidade discutir a neutralidade dos países em desenvolvimento no contexto da Guerra Fria, polarizada pelos Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), possibilitando a criação de uma nova força política mundial (Terceiro Mundo), objetivando a promoção da cooperação econômica e cultural afro-asiática, em contraposição ao que era considerado colonialismo ou neocolonialismo, por parte do EUA e da URSS (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

⁵ Em economia, BRICS é um acrônimo que se refere aos países membros fundadores (o grupo BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China), que juntos formam um grupo político de cooperação. Em 14 de abril de 2013, o “S” foi oficialmente adicionado à sigla BRIC para formar o BRICS, após a admissão da África do Sul (em inglês: *South Africa*) ao grupo. Os membros fundadores e a África do Sul estão todos em um estágio similar de mercado emergente, devido ao seu desenvolvimento econômico. São geralmente traduzidos como “os BRICS”, ou, alternativamente, como os “Cinco Grandes” – a sigla BRICS é amplamente usada como um símbolo da mudança do poder econômico global, distanciando-se das economias desenvolvidas do G7 em relação ao mundo em desenvolvimento (NEVES, 2015, p. 56-57).

⁶ G77 é um grupo de países não alinhados nas Nações Unidas, liderado pelo Brasil, Índia e México. Fundado em 1964 na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) é uma coalizão de nações em desenvolvimento, que visa a promover os interesses econômicos coletivos de seus membros e criar maior capacidade de negociação conjunta (KHALIL; ALVES, 2014, p. 684).

para instituir a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)⁷, que, posteriormente, resultou em outras iniciativas como o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)⁸, em 1978; o surgimento de projetos regionais como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁹, em substituição à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)¹⁰; a construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹¹, em 1991; o conceito do novo regionalismo cepalino e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹², reação às ideias expostas na proposta estadunidense da ALCA¹³, contextualizadas dentro de um cenário histórico. A Cooperação Sul-Sul se apresentou como um dos recursos que incrementaram projetos regionais com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada em 1980 pelo novo Tratado de Montevideu para promover o desenvolvimento econômico e social da região. Discorre-se também sobre a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), importante no processo de integração regional,

⁷ A Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) é um conjunto de propostas elaboradas pela ONU, expressas pela VI Assembleia Geral das Nações Unidas de 1974 através dos seguintes documentos: “Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial” (Resolução nº 3.201, de 1º de maio de 1974), “Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial” (Resolução nº 3.202, de 1º de maio de 1974) e “Carta de Direitos e Deveres dos Estados” (Resolução nº 3.281, de 12 de dezembro de 1974) atendendo à demanda da crescente importância nas relações internacionais contemporâneas com o objetivo de diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento. Acrescenta Souza (1987, p. 140) que o processo de deflagração de constituição efetiva da NOEI, a materialização da consciência de que a dívida de países em desenvolvimento não só é impagável mas incobrável, impondo a renegociação das dívidas, partiu do “Consenso de Cartagena”, em que os países devedores, “clube de devedores”, assumiram uma posição mais ofensiva no *front* da política externa.

⁸ O Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), realizada do dia 30 de agosto ao dia 12 de setembro de 1978, estabeleceu de maneira inédita as diretrizes da Cooperação Sul-Sul, em termos de seu componente técnico (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

⁹ A ALADI foi a sucessora da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (VIEIRA, 2015, p. 29-33).

¹⁰ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALADI), formada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, foi uma tentativa de integração comercial da América Latina na década de 1960 e pretendia criar uma área de livre comércio na América Latina. Em 1970, a ALALC se expandiu com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, se tornou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), permanecendo com essa composição até 1999, quando Cuba passou a ser membro (VIEIRA, 2015, p. 29-33).

¹¹ Mercado Comum do Sul – bloco econômico sub-regional, cujos países-membros são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, com participação do Chile, Peru, Colômbia, Equador e Bolívia como Estados associados (FILHO, 2009, p. 32-36).

¹² A UNASUL foi concebida em 2004, durante a reunião de Cuzco, e oficializada durante a Primeira Reunião de Chefes de Estado da União de Nações Sul-Americanas, em Brasília, em setembro de 2005, com a aprovação do governo da entidade. Segundo o artigo 2 de seu Tratado Constitutivo, a Unasur tem por objetivo “construir um espaço de integração e união cultural, social, econômica e política entre seus povos, outorgando prioridade de diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à infraestrutura, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outras, com intenção de eliminar a desigualdade socioeconômica, lograr a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (FILHO, 2009, p. 32).

¹³ A Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), criada no dia 9 de dezembro de 1994, durante a Cúpula das Américas, em Miami, a partir de uma iniciativa dos EUA, tinha como objetivo eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, criando assim uma área de livre comércio, cuja data limite seria o final de 2005 (MONTE, Edson Zambon; TEIXEIRA, Erly Cardoso, 2007).

formado por cinco membros plenos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela (este último suspenso do bloco desde dezembro de 2016), além de cinco países associados (Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) e dois países observadores, Nova Zelândia e México; e sobre a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, formada por doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Será analisado, neste capítulo, o propósito de integração regional da América do Sul, prioridade da política externa do governo Lula. Versa, ainda, sobre o conceito e as diferentes dimensões da Cooperação Sul-Sul, definindo-a como um sistema internacional em transformação, destacando o papel do Brasil e as interações centrais na estratégia de Cooperação Sul-Sul da política externa brasileira no período estudado. No esforço de sintetizar os principais marcos conceituais e interpretar a Cooperação Sul-Sul, são confeccionadas duas tabelas: uma com suas principais características e outra com suas principais diferenças da cooperação tradicional, ou seja, a Cooperação Norte-Sul. Evidencia, ainda, os princípios mais importantes da CSS nesse capítulo. As tabelas foram elaboradas com base na literatura investigada e alguns documentos de referência. Metodologicamente, esses dados servirão para validar as iniciativas de Cooperação Sul-Sul do Brasil elegidas por este estudo.

No *quarto capítulo*, após breve reconstituição histórica sobre como a política externa foi instrumentalizada como estratégia de desenvolvimento em diferentes governos no Brasil e de uma breve análise de algumas teorias, discorreremos sobre as prioridades e diretrizes da política externa no governo Lula sob o argumento de que a política reflete não só as preferências dos líderes de uma determinada conjuntura política, ou seja, *a politização da política externa*, como também pode ser usada como instrumento de um modelo de desenvolvimento, *in casu*, o neodesenvolvimentismo, teoria elegida para guiar o presente trabalho.

No *quinto capítulo*, após algumas considerações sobre a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e seu papel, desde sua criação em 1952, no segundo governo do presidente Getúlio Vargas, passamos a analisar a política de financiamento de empresas brasileiras do BNDES no governo Lula, destacando alguns aspectos desses financiamentos, sobretudo a sua finalidade e sua importância na Cooperação Sul-Sul. Para isso, contamos com o auxílio de dados expostos em figura, tabelas e gráficos.

Por fim, no sexto e último capítulo, apresentamos as considerações finais, buscando elucidar questionamentos, confirmar hipóteses e validar a teoria escolhida na presente

pesquisa, sobretudo destacando os efeitos da integração regional da América do Sul para o Brasil, a relação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a política externa durante o governo Lula (2003-2010) e a aplicação de sua agenda externa.

2 MARCO REFERENCIAL

Em certos casos, o marco teórico ou teoria que um pesquisador toma para guiar o seu trabalho pode incluir outros espaços relacionados à pesquisa: o marco referencial (do qual parte a organização do marco teórico ou de teorias) e o marco conceitual, conjunto de conceitos ou simbologias a ser definido, analisado ou pesquisado.

Os conceitos dos autores referenciados são receptivos à construção do neodesenvolvimentismo como instrumento teórico de análise da pesquisa em questão.

O marco referencial da pesquisa encontra-se em diversas análises inseridas no presente trabalho concernentes às relações empreendidas pelos países e da estrutura formada por eles no cenário internacional.

Arrighi (1997, p. 140) acredita existir, nessas relações de poder entre países do núcleo orgânico, da semiperiferia e da periferia, um sistema “altamente desigual e polarizador” na distribuição de riqueza entre Estados.

A legitimidade e estabilidade desse sistema altamente desigual e polarizador são reforçadas pela existência de países semiperiféricos, definidos como aqueles que incluem, dentro de suas fronteiras, uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e periféricas. Exatamente devido a essa combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e atividades periféricas, desenvolvidas dentro de suas fronteiras, supõe-se que os Estados semiperiféricos têm o poder de resistir à periferização, embora não tenham o poder suficiente para superá-la completamente e passar a fazer parte do núcleo orgânico.

Assim se consegue entender a emergência dos países sul-americanos que resultou na Cooperação Sul-Sul (CSS), que é um processo de articulação política e de intercâmbio econômico, científico, tecnológico, cultural e em outras áreas entre países em desenvolvimento (conhecidos até os anos 1990 como nações do Terceiro Mundo, e hoje chamados de Sul Global ou países em desenvolvimento), para fins de promover o desenvolvimento. O termo “sul” se deve ao fato de grande parte desses países se localizarem no hemisfério sul, ainda que muitos deles se situem, parcial ou integralmente, no hemisfério norte. Basicamente, a cooperação Sul-Sul inclui países da África, Ásia e América Latina, além de pequenos países do Caribe e da Oceania.

A cooperação Sul-Sul tem origens ideológicas no anti-imperialismo, apoiada na ideia de que a ajuda mútua entre os países pobres era uma forma de fomentar o desenvolvimento sem prejudicar sua soberania. Assim, pode-se relacionar o surgimento da Cooperação Sul-Sul

(CSS) com as emergências de novos modelos de desenvolvimento, de estratégias econômicas e de integração regional, com outras possibilidades e alternativas de cooperação e investimento para os países incluídos na CSS, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com sua política de financiamento da internacionalização de empresas brasileiras, assumido um importante papel.

Segundo Arrighi (1997) os fenômenos relativos à globalização da economia capitalista a partir dos anos 1970, quando eclodiu uma nova fase de internacionalização do capital, podem ser marcados pela importância que assumiu o investimento estrangeiro direto, principalmente pelo papel hegemônico que tiveram os países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial.

Desse modo, observa-se que, logo após a Segunda Guerra Mundial, a intensa internacionalização do capital resulta em processos de industrialização dos países em desenvolvimento. Recém-incorporados à fronteira de acumulação do grande capital transnacional, esses países foram, juntamente com aqueles do extinto bloco socialista, os grandes receptores de empréstimos oriundos do euromercado, até a crise mexicana de 1982.

Essa intensa internacionalização do capital resultou em processos de industrialização de países em desenvolvimento. Arrighi (1997) afirma que a criação de novas relações nada mais é do que uma busca pela segurança econômica. O autor descreve três estágios dessa fase mais competitiva: na primeira fase, verifica-se uma relativa melhora das condições econômicas, resultando no estabelecimento de relações mais estáveis de cooperação e complementariedade no sistema de empresas, uma espécie de *ilusão de desenvolvimento*; a segunda fase ocorre quando a competição por recursos compromete as rendas empresariais e leva as empresas a optarem pelas racionalizações generalizadas, com a consequente subordinação e eliminação das empresas menos capazes; na terceira fase, as empresas sobreviventes estabelecem novos acordos para cessar os efeitos da competição excessiva. Nessas fases, ocorre uma alternância entre competição e relativa estabilidade (ARRIGHI, 1997).

Esse *novo padrão produtivo* é marcado pela concentração capitalista da hegemonia norte-americana, o que abrange também aspectos tecnológicos e político-militares. O extraordinário poder econômico das empresas multinacionais de capital norte-americano, que agem sob o escudo dessa hegemonia, imprime acirrada competição no cenário internacional. Essas empresas se posicionam, obviamente, contra as políticas de preservação dos sistemas industriais do mercado interno dos países em desenvolvimento (ARRIGHI, 1997).

Ainda sobre a hegemonia norte-americana, Arrighi (1994) sustenta que, ao invés de testemunhar-se a costumeira fusão de uma ordem superior de poder militar e financeiro, que

tem caracterizado todas as substituições de uma liderança por outra nos altos comandos do capitalismo mundial, assiste-se a uma cisão que deixa o poder militar altamente concentrado nas mãos de um país ocidental hegemônico.

É oportuno transcrever o pensamento de Evans (2004) sobre os acordos e fusões da nova internacionalização, em que as subsidiárias locais das grandes multinacionais ou aquelas empresas locais aliadas com as transnacionais apenas se dedicam a vendas e serviços, sem nenhum compromisso com o desenvolvimento da produção local ou capacitação tecnológica.

Uma coisa é clara. A nova internacionalização obviamente complica a política de intervenção do Estado. Uma vez vinculados por alianças com empresas transnacionais, os empresários locais não constituem mais um grupo político tal como na época das antigas estufas. Seus interesses são menos associados com o crescimento da demanda local e o desenvolvimento da capacidade produtiva nacional. O importante para as empresas locais passa a ser, cada vez mais, obter participação nas rendas derivadas das vantagens tecnológicas e de *marketing* de seu parceiro global. Consequentemente, a parceria com o Estado é mais problemática. Ao mesmo tempo, o vácuo político que permitiu iniciativas de “guerrilha” dentro do Estado foi preenchido. Uma vez estabelecidas as empresas locais, o setor não é mais um espaço vazio politicamente. O tipo de ação autônoma que alavancou o desenvolvimento inicial do setor passou a não ser mais possível. O que esta análise sugere, portanto, é que a nova internacionalização exige mais do Estado, deixando-o, porém, com menos capacidade política para realizar objetivos transformadores. Longe de estar encerrando as considerações sobre o envolvimento do Estado, a nova internacionalização nos força a pensar de uma nova maneira a questão das raízes políticas e consequências econômicas do papel do Estado. (EVANS, 2004, p. 263).

Sobre a capacitação tecnológica, Reich (1994), ao analisar as forças que estão conduzindo à globalização do sistema internacional, sugere que a transferência das tarefas de produção dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento “foi uma benção” para os operários desse setor, que não teriam emprego ou teriam de trabalhar por salários mais baixos. Isso posto, o autor acrescenta:

Talvez a competição mais feroz que os servidores pessoais enfrentam resulte do emprego de maquinário ergométrico (obviamente, em sua maior parte inventado, projetado, fabricado ou montado em outros países). Caixas automáticas, terminais computadorizados, máquinas de lavar carros automáticas, máquinas robotizadas de vendas, postos de gasolina *self-service* e toda a parafernália que, em substituição às criaturas humanas, irá atender aos clientes consumidores. Até as telefonistas estão desaparecendo rapidamente, à medida que sensores eletrônicos e simuladores de voz tornam-se capazes de conduzir conversações que são razoavelmente inteligentes, e bem-educadas. Analogicamente, os vendedores do comércio varejista, entre os maiores grupos de servidores pessoais, encontram-se em

perigo. Com o auxílio de computadores ligados a monitores de vídeo, os consumidores do futuro poderão comprar móveis, artigos para o lar e toda a espécie de brinquedos eletrônicos que desejam possuir em suas salas de estar – examinarão a mercadoria de todos os ângulos, selecionando cores, tamanho, características especiais e preços que melhor lhes convier, e, então, a escolha será transmitida instantaneamente para o estoque, de onde sairá o que foi escolhido, que seguirá diretamente para suas residências. Assim será também com transações financeiras, reservas de companhias aéreas e hotéis, locação de autos e outros contratos similares que serão executadas entre os consumidores em suas residências e os bancos computadorizados instalados em algum lugar do mundo (REICH, 1994, p. 202).

Dessa forma, a mesma inovação tecnológica responsável pela saída do capitalismo de um estágio estacionário torna as economias avançadas, como a dos Estados Unidos, uma fonte que pode gerar um elevado número de novas oportunidades para a prestação de serviços, apesar da automação dos serviços já existentes. Em um mercado internacional em que multinacionais aliam-se a empresas locais e tornam os Estados reféns do capital, isso pode gerar uma situação de exploração (com a precarização do trabalho) e desemprego.

Chang (2004) afirma que os países em desenvolvimento estão sendo pressionados pelos países desenvolvidos a adotar o que esses primeiros chamam de “boas políticas e boas instituições” capazes de promover o desenvolvimento econômico. Para Chang, o “Consenso de Washington” seria o responsável pela recomendação dessas “boas políticas”, tais como políticas macroeconômicas restritivas; liberalização comercial e financeira; e privatização e desregulamentação do mercado. Já as “boas instituições” seriam as existentes nos países desenvolvidos, como por exemplo, o pleno funcionamento democrático; um poder judiciário; um banco central independente e uma forte proteção aos direitos de propriedade.

Chang (2004) acrescenta que as “boas políticas e boas instituições” defendidas pelo Consenso de Washington não foram adotadas pelos países desenvolvidos quando estavam em processo de desenvolvimento. Após uma análise do desenvolvimento econômico desses países, sob uma perspectiva histórica, Chang concluiu que, nos séculos XIX e início do século XX, portanto antes de esses países se tornarem desenvolvidos, eles possuíam poucas das instituições que agora recomendam aos países em desenvolvimento. No decorrer de sua trajetória de desenvolvimento, eles recorreram a políticas comerciais e industriais protecionistas, hoje consideradas “ruins”. Ou seja, o autor acredita que os países desenvolvidos, ao pregarem e até imporem suas políticas ortodoxas, estariam atualmente “chutando a escada” para que os países em desenvolvimento não cheguem aonde eles chegaram.

Segundo Chang (2002) pode-se defender que a tendência dos países sul-americanos à integração regional vem das dificuldades que estes encontram para alcançarem os mesmos padrões de desenvolvimento dos países ricos.

Na busca do desenvolvimento sustentado, os países em desenvolvimento, na década de 1990, contrapõem-se às “recomendações” do “Consenso de Washington”, que receitavam a conduta econômica neoliberal, supostamente com a intenção de combater as crises e misérias dos países em desenvolvimento, mormente da América Latina, mas que na prática traduzia-se em uma série de condicionalidades de caráter discriminatória que visavam, de fato, à desarticulação do Estado desenvolvimentista (CHANG, 2002).

A perspectiva desenvolvimentista assenta-se no planejamento e protecionismo a partir da tese de que a melhor forma de aproveitamento dos recursos econômicos dos países em desenvolvimento se embasaria na direção das forças de mercado, promovendo uma expansão industrial e a implantação de tarifas e subsídios para compensar a diferença de produtividade entre os produtos locais e os importados. É justamente essa concepção que o Consenso de Washington se contrapõe, indicando, *ex nunc*, políticas baseadas na liberdade de mercado.

Essa passou a ser a postura dos países em desenvolvimento, que tinha como referência a ideia de que a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento estaria ligada à associação de disponibilidade de capital e de oferta de trabalho. A tendência estrutural ao desemprego nos países ricos e pobres ocorre em virtude da escassez de capital e abundância de mão de obra, o que leva tais países a adotarem técnicas importadas, dominadas pelos países do núcleo considerados desenvolvidos, o que os leva a gastar no que lhes é escasso (capital) e economizar no que têm em abundância (oferta de mão de obra e potencial produtivo).

O desequilíbrio externo é outra tendência recorrente nas economias dos países em desenvolvimento, em razão da constante necessidade de importar bens de capital e insumos intermediários, indisponíveis internamente, desequilíbrio que somente seria corrigido em um estágio avançado de industrialização.

O Brasil vem experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia (CHANG, 2004). Ainda que o nível de industrialização nem sempre está associado ao nível de desenvolvimento de um país, o seu avanço reduz a assimetria nas relações internacionais entre países em um mercado globalizado (ARRIGUI, 1997).

3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Este capítulo analisa a origem, as características e as metas da Cooperação Sul-Sul (CSS), importantes ao entendimento do processo internacional de articulação política entre os países em desenvolvimento situados no eixo “Sul-Sul” em que se insere o Brasil. Esses países têm em comum o fato de serem grandes economias em desenvolvimento.

3.1 Origem da Cooperação Sul-Sul

A ordem liberal construída após a Segunda Guerra Mundial estava sob forte tensão diante da necessidade de acomodar economias emergentes, cujas taxas de crescimento sinalizavam significativa redistribuição de poder entre as nações, especialmente após o primeiro choque do petróleo que teve início em outubro de 1973, quando os países árabes membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) embargaram o fornecimento de petróleo aos Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental, em represália à ocupação de territórios palestinos pelos israelenses durante a Guerra do *Yom Kippur* ou Guerra Árabe-Israelense¹⁴.

Nesse contexto, o mundo assistiu à emergência de países antes considerados de pouca expressão no cenário internacional, tais como o Brasil, China, Índia e África do Sul, integrantes do que foi posteriormente aglutinado – mais precisamente em 2006 – em um grupo denominado BRICS (junto com a Rússia pós-soviética). Esses países em emergência tiveram o desafio de reduzir os efeitos exploratórios dessas relações comerciais assimétricas com países do núcleo no mercado globalizado, buscando sair da subserviência e alcançar uma autonomia decisória, de modo a obter ganhos recíprocos nas relações internacionais.

A criação do BRICS, símbolo do novo poder dos países emergentes (segundo informações do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o peso econômico dos cinco países do grupo, já incluindo a África do Sul, vem crescendo nos últimos anos), é o resultado de inúmeras iniciativas estratégicas de países em desenvolvimento e emergentes que buscavam mecanismos de defesa contra quaisquer práticas de comércio internacional discriminatórias, que teve sua ação histórica mais marcante na Conferência de Bandung, em

¹⁴ Após um ataque perpetrado por Egito e Síria contra Israel, no feriado judaico do Dia do Perdão (*Yom Kippur*), a coalizão árabe avançou rapidamente e recuperou parte do território perdido para os israelenses durante a Guerra dos Seis Dias (1967). O exército israelense reagiu, com apoio dos EUA, e o conflito bélico durou 20 dias (6 a 26 de outubro de 1973). Ao final dos combates, o Estado de Israel saiu vitorioso e retomou aqueles espaços territoriais. A resposta do Mundo Árabe veio na forma de embargo de petróleo, como forma de pressão político-econômica (JUNQUEIRA, 2008).

1955, em que os líderes de 29 países asiáticos e africanos reuniram-se na cidade de Bandung, na Ilha de Java, Indonésia, para promover a colaboração, tanto econômica quanto cultural, em oposição ao controle político e econômico exercido pelos Estados Unidos, União Soviética e alguns países europeus sobre as nações da Ásia e África.

Esse projeto político, inicialmente liderado por grandes países emergentes como a Índia e China, desenvolveu-se como uma estratégia para substituir o foco na lógica da disputa estratégica Leste-Oeste pela ênfase nas desigualdades Norte-Sul, consolidando-os como um terceiro bloco de poder na Guerra Fria¹⁵.

Por esse motivo, em 1964 surgiu a aliança do G-77, vista como a primeira aproximação estratégica importante dos países do “Hemisfério Sul”, contrapondo-se ao peso econômico das nações industrializadas. Essa iniciativa dos países não alinhados, dentro do contexto da Guerra Fria, foi também uma tentativa de um grupo de países, em geral, “subdesenvolvidos”, de não se envolver no conflito entre as duas grandes potências do período, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com o propósito de promover a reforma do regime de comércio e desenvolvimento, considerando os interesses dos países em desenvolvimento e reconhecendo a situação de desigualdade existente no sistema de comércio multilateral, assim como a necessidade de redistribuição mais equitativa dos benefícios desse sistema.

A partir dessa iniciativa, a criação do G-77, esses países conseguiram introduzir alguns mecanismos, normas e princípios no regime de comércio internacional, tais como o Sistema Geral de Preferências, princípio da não discriminação, da Nação Mais Favorecida, tratamento especial e diferenciado e não reciprocidade, que buscavam, de um lado, diminuir os benefícios relativos obtidos pelos países desenvolvidos (reconhecidos hegemonicamente) e a adoção de medidas unilaterais no comércio internacional, e, de outro, fortalecer a posição negociadora dos países formadores da coalizão “Sul-Sul”¹⁶ e defender seus interesses (com base no reconhecimento de sua posição desfavorecida no comércio internacional e nos princípios de justiça distributiva).

Desse modo, o período que se seguiu à Segunda Guerra foi marcado pelo incremento da interdependência social, política e econômica entre os Estados, a aceleração do processo de globalização econômica e a formação de blocos econômicos. A Organização das Nações

¹⁵ Guerra Fria é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial e a extinção da União Soviética: um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência (SÁ, 2014).

¹⁶ Em 2003, A Assembleia Geral das Nações Unidas formalmente optou por utilizar a expressão “Sul-Sul” no lugar de CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento) ao abordar cooperação entre países em desenvolvimento (MRE, 2008).

Unidas (ONU) passou a ser pressionada pelos países desses novos blocos econômicos para criar, em 1974, uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), e assim se diminuïrem as assimetrias das relações comerciais internacionais. Desse modo, a ONU criou diversos órgãos para promover a cooperação entre os países em desenvolvimento. Surgiu, por exemplo, o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), em 1978, prenúncio de uma ideia mais sólida de Cooperação Sul-Sul. No contexto internacional, a partir de 1989, ano da queda do Muro de Berlim, desponta um sistema internacional caracterizado pelo novo papel das potências econômicas e pelo fim do sistema bipolar.

Com o triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético, marcado pela dissolução da União Soviética em 1991, resultado da declaração nº 142-H do Soviete Supremo da URSS¹⁷, o processo de globalização foi impulsionado e, com ele, o reordenamento das relações internacionais passou a ser expresso por três fatores: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos da América.

O Brasil, desde 1950, tem participado e desenvolvido ações de cooperação internacional. Essas ações foram efetivadas em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas, intensificadas nas décadas de 1950 e 1960, com o Movimento dos Países Não Alinhados, no Grupo dos 77 e no debate da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Eram iniciativas políticas que buscavam redirecionar o conflito internacional que se caracterizava na Guerra Fria (1947-1989) e colocar o tema do desenvolvimento em relevo na agenda internacional. Conforme dados colhidos sobre o tema na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 21/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, pode ser considerado um documento que sintetiza essa luta (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Finalmente, no cenário mundial, podemos destacar outra iniciativa com vistas à aproximação dos países em desenvolvimento: a apresentação do Grupo G-20¹⁸, que se deu na fase final da preparação para a Quinta Conferência da Organização Mundial do Comércio

¹⁷ Em 26 de dezembro de 1991, a declaração 142-H do Soviete Supremo da URSS reconhecia a independência das antigas repúblicas soviéticas e criava em seu lugar a Comunidade de Estados Independentes. Essa declaração foi uma reação ao “Putsch de Agosto”, uma tentativa de golpe em que um setor conservador do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), apoiado por forças da polícia política, a KGB, tentou tomar o poder e impedir as reformas empreendidas e destituir do poder o presidente da URSS, Mikhail Gorbachev, oitavo e último líder da União Soviética, que renunciou, no dia anterior à declaração do Soviete Supremo, declarando extinto o seu cargo e entregando os seus poderes – incluindo o controle dos códigos do arsenal nuclear soviético – para o presidente russo, Boris Iéltsin (SEBESTYEN, 2011).

¹⁸ G-20 é a abreviatura para designar um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia. Foi criado em 1999, após sucessivas crises financeiras da década de 1990 (RAMOS; VADELL; SAGGIORO; FERNANDES, 2012).

(OMC), realizada em Cancún (2003) – a conferência de Cancún fracassou devido aos embates entre os países ricos e os países em desenvolvimento com relação aos subsídios agrícolas que são dados a esses últimos pelos países industrializados – que alguns autores classificam como a coalização de “mercados emergentes”, com características específicas no sentido de procurar defender os interesses agrícolas e promover a liberalização do comércio para esses produtos no âmbito das negociações multilaterais, conforme a Agenda de Desenvolvimento da Rodada Doha¹⁹ – a conferência de Cancún tinha como objetivo definir um marco nas negociações, iniciadas em 2001 em Doha (Qatar).

Na América do Sul, desde as décadas de 1960 e 1980, a ideia de integração regional como uma prioridade da política externa dos países sul-americanos ganhava força como um mecanismo de reduzir as dívidas desses países a um patamar sustentável e resguardar e conquistar o equilíbrio macroeconômico, especialmente após a crise econômica dos anos 1990 e da constatação de que a mera abertura do mercado ao capital externo, acolhendo as recomendações impostas pelas superpotências, é insuficiente para uma melhor alocação de recursos e incremento sustentado dos níveis de investimento.

A criação do MERCOSUL, em 1991, foi a mais significativa iniciativa para a integração dos países sul-americanos, se contrapondo à política das grandes corporações multinacionais que se assentava na busca de matérias-primas e mão de obra mais barata, delegando para a região a simples tarefa de montagem de peças e produtos, sem transferência de tecnologia.

Podemos também dizer que o MERCOSUL também foi o resultado de diversas iniciativas de integração regional sul-americana, tal como o Tratado de Montevideu de 1960, criador da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), por ocasião do novo Tratado de Montevideu ou o Tratado de Montevideu de 1980²⁰, que estabeleceu um novo ordenamento jurídico operacional para dar continuidade ao processo de integração, que foi complementado com as

¹⁹ Rodada Doha ou Ronda de Doha (abreviaturas de “ciclo de negociações multilaterais de Doha”) são negociações da Organização Mundial do Comércio que visam a diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento. As conversações centram-se na separação entre os países ricos, desenvolvidos, e os maiores países em desenvolvimento (representados pelo G-20). Os subsídios agrícolas são o principal tema das negociações que começaram em Doha, depois em Cancún, Genebra, Paris e Hong Kong (CESAR; SATO, 2012).

²⁰ O Tratado de Montevideu de 1980 foi assinado em 12 de agosto do mesmo ano e entrou em vigor em 18 de março de 1981 pelos mesmos países signatários da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), ratificado por Cuba em 1999 com a adesão contínua aberta a qualquer país da América Latina; institucionalizou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), dando continuidade ao velho Tratado de Montevideu ou o Tratado de Montevideu de 1960, um tratado firmado entre as repúblicas da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, que criou a ALALC, a qual propôs a redução de tarifas e de comércio livre entre os seus membros – devido a problemas econômicos e políticos dos países signatários, a integração não prosperou (VIEIRA, 2015).

resoluções adotadas pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALALC, o que se refletiu em duas decisões: a primeira fazia referência à revisão das concessões outorgadas nos diversos mecanismos de desgravação tarifária do Tratado de Montevideu de 1960, a fim de incorporá-las ao novo esquema; e a segunda, à revisão e adequação das normas vigentes na estrutura jurídica da ALALC.

A ALADI, ainda que inserida em caráter de continuidade, introduziu significativas mudanças nos mecanismos operacionais: primeiro, o programa de liberalização comercial multilateral e seus mecanismos auxiliares, que visam a aperfeiçoar uma zona de livre-comércio, foram substituídos por uma área de preferências econômicas integradas por um conjunto de mecanismos que abrange uma preferência tarifária regional, acordos de alcance regional e de alcance parcial, permitindo, assim, aos países múltiplas opções operacionais, cuja convergência possibilitará uma integração em um patamar superior à econômica; a segunda consistia na coexistência de três funções básicas de sua nova associação (a ALADI): a promoção e regulamentação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento de ações de cooperação econômica que levem à ampliação dos mercados.

Em síntese, em comparação à ALALC, a ALADI é uma instituição mais aberta, que permitia a participação de países não membros em ações parciais com os países-membros, assim como a sua participação nos movimentos de cooperação horizontal entre países em vias de desenvolvimento. Com efeito, foram estabelecidos cinco princípios básicos: o pluralismo, a convergência, a flexibilidade, os tratamentos diferenciais e a multiplicidade. Assimilavam, pois, a heterogeneidade da região, ao canalizar a vocação integracionista de seus países-membros para, dessa forma, e sem compromissos quantitativos preestabelecidos, evoluir para níveis superiores aos da integração econômica e alcançar o objetivo de um mercado comum latino-americano.

Pensado para servir como instrumento de abertura comercial neoliberal, o MERCOSUL, acabou se transformando em um importante ator político no impulso à criação de novos mecanismos de integração regional sem a presença dos Estados Unidos. O processo de criação da União de Nações Sul-Americana (UNASUL) – anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)²¹, reforçou a luta contra o projeto de expansão econômica dos países desenvolvidos, que tinha na criação da Área de Livre-

²¹ Em 2004, a Declaração de Cuzco criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que é uma união de todos os países da América do Sul através da Integração do MERCOSUL – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – e da Comunidade Andina de Nações (CAN) – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru – além de Chile, Guiana e Suriname. México e Panamá participam como observadores. O objetivo da CASA é integrar o continente sul-americano no âmbito da política, social, econômico, ambiental e de infraestrutura nas diretrizes das iniciativas dos blocos de integração da Europa (SEGIB, 2008).

Comércio das Américas (ALCA) um importante instrumento de política para a região – uma iniciativa dos EUA bastante criticada por políticos latino-americanos como Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, da Venezuela, sob o argumento de que, nessa área de livre comércio idealizada pela Alca, a indústria norte-americana ofereceria produtos e preços mais baixos no continente latino-americano, levando, supostamente, ao fechamento de indústrias e ao aumento do desemprego, em razão da enorme disparidade entre a economia dos EUA, a maior da América, e a dos demais países americanos.

Ainda sobre o processo de integração sul-americano, é importante destacar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)²², criada em agosto de 2000, a partir de uma proposta brasileira, em Brasília, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul (presentes os representantes de 12 países sul-americanos), em que foi discutida a ideia de coordenar o planejamento para a construção de infraestrutura de países do continente sul-americano. Essa iniciativa brasileira surgiu a partir de uma proposta brasileira, baseada na experiência de planejamento e em estudos desenvolvidos com foco na integração da infraestrutura logística do país, financiados pelo BNDES – desde sua criação, além de recursos do BNDES, a IIRSA também recebe financiamentos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²³, da Cooperação Andina de Fomento (CAF)²⁴ e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)²⁵ (WIKIMEDIA, 2014).

O governo Lula, orientando-se pela vertente autonomista, fortaleceu a multipolaridade nas relações internacionais, orientou a atuação estratégica da diplomacia brasileira, sobretudo nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMS) e com parcerias estratégicas que deram origem ao fórum como os BRICS. Tudo em contraposição a uma ordem unipolar e ao cenário internacional que se configurou pós-Guerra Fria caracterizado pelo acirramento da

²² A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um programa conjunto dos governos de 12 países da América do Sul que visa a promover a integração sul-americana através da integração física desses países, com a modernização da infraestrutura, de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas, com o intuito de estimular a integração política, econômica, sociocultural da América do Sul (SOUZA, 2015).

²³ O Banco Interamericano de Desenvolvimento é uma organização financeira internacional com sede em Washington, D.C., EUA, criada em 1959 com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América do Sul e do Caribe (BID, 2019).

²⁴ A Cooperação Andina de Fomento (CAF), criada em 1970 e formada por 19 países (17 da América Latina e do Caribe mais Espanha e Portugal) e por 14 bancos privados, é uma instituição financeira internacional multilateral de desenvolvimento da América Latina (BID, 2019).

²⁵ O Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), criada em 1974 e formada por 5 países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai), é uma instituição financeira internacional que objetiva financiar projetos de desenvolvimento da América do Sul (SEGIB, 2008).

competição no processo de globalização e a emergência de novos polos de poder que empurraram dezenas de países à margem desse novo cenário mundial.

Antes dessas iniciativas de integração sul-americana, nascidas a partir do Brasil, a sua política externa, por um determinado período, foi marcada pela busca de relações privilegiadas com as potências hegemônicas, a exemplo dos Estados Unidos, isso até o ano de 2004, quando a iniciativa brasileira por uma Cooperação Sul-Sul chegou ao seu grau mais significativo.

3.2 Conceito de Cooperação Sul-Sul

Passa-se, agora, a tentar estabelecer um conceito de Cooperação Sul-Sul (CSS) que, segundo a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do Programa das Nações Unidas (PNUD)²⁶, é essencialmente um processo pelo qual dois ou mais países trabalham em conjunto para alcançar o desenvolvimento de capacidades por meio de intercâmbios de conhecimentos, habilidades, recursos e tecnologias (UNP, 2004), ou seja, caracteriza-se pelo compartilhamento de capacidades especializadas e experiência entre os países, numa relação mais horizontal, solidária e integral do que a clássica cooperação “norte-sul”, vertical, com tendência unidirecional, distinta da cooperação “sul-sul”, que é um ato de ajuda mútua, bilateral. Podemos, assim, chegar à conclusão de que a cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira entre os países distingue-se da ajuda internacional ou Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em razão de a primeira estar ligada à ideia de reciprocidade, enquanto a segunda caracteriza-se pela condicionalidade que o país doador impõe ao receptor, ou seja, a ajuda internacional é oferecida para patrocinar atividades desejáveis que não pudessem ser fornecidas pelos mercados privados, nem pelos governos locais ou nacionais, corrigindo falhas no mercado por meio de fornecimento de bens públicos, sem simples propósito de redistribuição (tal como a assistência humanitária seguindo a um desastre natural, por exemplo); fortemente atrelada a condições políticas para assegurar que essa ajuda estivesse ligada às políticas apropriadas e ao fornecimento apropriado dos bens públicos pelo governo nacional. Em princípio, se a ajuda não fosse usada da forma acordada com as agências externas (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial etc.), seria cortada (ABC, 2010).

²⁶ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com sede em Nova York, com mais de 170 países membros, é o órgão das Organizações das Nações Unidas (ONU) que tem por meta promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo (UNDP, 2004; MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 54).

No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)²⁷, criada em 1987, que faz parte da estrutura formal do Ministério das Relações Exteriores (MRE), internalizou esse conceito da seguinte forma:

A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio do qual o compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil permite promover o adensamento de suas respectivas relações em distintas dimensões, dentro do marco de uma política externa solidária no campo da Cooperação para o Desenvolvimento (ABC, 2010).

Segundo Almeida *et al.* (2010, p. 26),

A chamada Cooperação Sul-Sul (ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento), um instrumento de política externa e de promoção do desenvolvimento internacional dos “países não alinhados”, criado ao final dos anos 1970, vem ganhando crescente importância. A conjuntura política e econômica dos anos de 1990, nos planos internacional e nacional, representa um importante ponto de inflexão para a Cooperação Sul-Sul e mais particularmente para a política externa brasileira.

Entretanto, o conceito de Cooperação Sul-Sul não se limita à cooperação estabelecida entre países em desenvolvimento, tampouco a uma referência geográfica dos países ocupantes. Segundo a Secretaria-Geral Ibero-americana²⁸, a Cooperação Sul-Sul e a partir de informações compiladas da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB, 2008), do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 2004), de Almeida *et al.* (2010) e da Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005), elaborou-se o Quadro 1, a seguir, com os princípios básicos da CSS:

²⁷ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), criada em 1987, tem por objetivo coordenar, executar e avaliar programas e ações da cooperação técnica e humanitária internacionais do Brasil, em parceria com governos estrangeiros ou com organismos internacionais, nas vertentes do Brasil para o exterior e do exterior para o Brasil (ABC, 2010).

²⁸ A Segib é um organismo internacional criado durante a 13ª Conferência Ibero-americana para servir como órgão permanente de apoio institucional e técnico da Conferência (SEGIB, 2008).

Quadro 1 – Princípios básicos da Cooperação Sul-Sul (CSS)

Principais Características da Cooperação Sul-Sul	
Horizontalidade	- Relação entre países em desenvolvimento, estabelecida de maneira voluntária, sem imposição de condições e/ou contrapartidas (econômicas, políticas etc.), ou seja, exige que os países colaborem entre si em termos de sócios.
Consenso	- Objeto de negociações em igualdade de condições, segundo as prioridades de cada país, ou seja, a execução de uma ação da Cooperação Sul-Sul deve ser submetida ao consenso pelos responsáveis de cada país, no marco de negociação comum, podendo ser feita por comissões mistas ou seus equivalentes; - Consideração de alguns princípios e valores como: soberania, não intervencionismo, autodeterminação dos povos, respeito às diferenças culturais, autonomia.
Equidade	- Reconhecimento das potencialidades dos países implicados, ou seja, a Cooperação Sul-Sul deve se exercer de modo tal que seus benefícios (muitas vezes consistentes em potencializar mutuamente as capacidades críticas para o desenvolvimento) se distribuam de maneira equitativa a todos os participantes; - Distribuição dos custos de maneira compartilhada, proporcional às possibilidades das partes; - Benefícios e responsabilidades mútuos.
Solidariedade	- Fortalecimento dos laços culturais e de amizade; - Independente de benefícios econômicos e financeiros.
Inovação	- Utilização de abordagens e propostas inovadoras para a eficácia; - Disponibilidade de recursos financeiros secundária.
Sustentabilidade	- Proposta de mecanismos para a manutenção e duração da iniciativa; - Continuação do projeto em longo prazo de maneira autônoma.
Estratégia	- De acordo com interesses e diretrizes da política externa dos países; - De acordo com as prioridades e necessidades nacionais.
Transparência	- Ações acompanhadas pela sociedade; - Processo participativo, de acordo com os interesses coletivos; - Informações claras e acessíveis.
Comprometimento	- Compromisso político, institucional e técnico.
Liderança do “sul”	- Origem na ativa liderança dos países voltada para suas prioridades; - Inexistência de doadores ou iniciativas conduzidas por atores externos, que são de propriedade das instituições nacionais; - Apropriação das iniciativas pelos países sócios e implementação das suas próprias estratégias de desenvolvimento.
Intercâmbio de experiências	- Construção conjunta de conhecimento; - Conhecimento não acabado; é produzido pelas partes;
Integração	- Ampla associação de atores; - Definição coletiva de prioridades; - Respeito ao contexto amplo dos países da cooperação.
Estruturante	- Desenvolvimento de recursos humanos; - Desenvolvimento organizacional; - Fortalecimento institucional.
Eficácia	- Cumprimento dos objetivos propostos pela iniciativa; - Preocupação com os resultados, devido à existência de recursos limitados; - Racionalização de recursos disponíveis de maneira a fazer as iniciativas custo-efetivas;

	<ul style="list-style-type: none"> - Consideração das capacidades instaladas inicialmente como ponto de partida para gerar melhorias; - Busca pelo aumento do alinhamento e da harmonização da ajuda ao desenvolvimento e eliminação da duplicação de esforços.
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos de SEGIB (2008), UNDP (2004), Almeida *et al.* (2010), UNDP (1997) e OECD (2005).

De todas as características do CSS acima elencadas, a mais importante é a da solidariedade, pois é indissociável o seu sentido político envolvido principalmente na ideia de solidariedade entre países que vivem em situações semelhantes, objetivando inserção no sistema econômico internacional, e devem unir-se em uma busca conjugada para a solução de problemas que lhes são comuns (HIRST, 2012; GOULART, 2014). A solidariedade, como forma específica de relação social e política que também é inseparável do contexto internacional no qual se dá, não implica, porém, uma visão utópica e/ou otimista da cooperação internacional; pelo contrário, surge a partir de uma visão crítica da solidariedade como um instrumento de poder, como forma de contestação aos modelos de cooperação tradicionais Norte-Sul, podendo ser pensada como “uma solidariedade de oposição de resistência e de bloqueio” (MILANI; CARVALHO, 2013).

A partir, portanto, dessas características, entendemos a Cooperação Sul-Sul (CSS) como um processo internacional de articulação política e de intercâmbio econômico, científico, tecnológico, cultural e em outras áreas que ocorre entre países em desenvolvimento situados no eixo “Sul-Sul” que compartilhem desafios e experiências semelhantes. O termo eixo “Sul-Sul” é usado em razão de a grande parte desses países se localizarem no hemisfério sul, ainda que vários deles cujo território se localiza, parcial ou integralmente no hemisfério norte ou em outros. Basicamente a CSS inclui países da África, Ásia e América Latina, além de pequenos países do Caribe e Oceania. Ela difere da tradicional Cooperação Norte-Sul (onde países desenvolvidos do Hemisfério Norte colaboram com países em desenvolvimento do Hemisfério Sul). A CSS pode ou não, segundo critérios, incluir as trocas exercidas entre os chamados países emergentes, como os que fazem parte dos BRICS e do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)²⁹. Também pode se dar em nível global (como na ONU,

²⁹ O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi criado em junho de 2003, por meio da Declaração de Brasília, congregando essas três democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. Baseia-se em três pilares: coordenação política, cooperação setorial e cooperação com outros países, implementada pelo Fundo IBAS que financia, desde 2004, projetos de infraestrutura social em países em desenvolvimento, tendo os seus recursos sido administrados pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS) (ABC, 2010).

no Movimento Não Alinhado³⁰ e no Grupo dos 77) ou regional (como no MERCOSUL e na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental - CEDEAO³¹).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) tem como principais metas fortalecer e melhorar as relações econômicas entre os países em desenvolvimento da região, sobretudo por meio de investimentos conjuntos em áreas de energia e petróleo (os continentes africano e sul-americano têm juntos mais de um quarto dos recursos de energia do mundo – reservas de petróleo e gás natural da Bolívia, Brasil, Equador, Venezuela, Argélia, Angola, Líbia, Nigéria, Chade, Gabão e Guiné Equatorial); além de promover um fortalecimento dos países em desenvolvimento na arena global, por meio da articulação diplomática defendendo posições comuns em fóruns multilaterais, tal como ocorreu nas negociações da Rodada de Doha em que a Índia teve papel proativo ao representar os interesses de outros países em desenvolvimento do eixo “Sul-Sul” contrapondo-se às doutrinas liberais de comércio internacional de países do Norte, tudo em conformidade com os princípios da democracia, Estado de direito e da boa governança – preceitos semelhantes aos da CEDEAO. Um dos maiores desafios da CSS é o de criar um “Banco do Sul” como alternativa para o Fundo Monetário Internacional (FMI)³² e o Banco Mundial – a segurança e a paz também estão no topo da agenda da CSS; é o que demonstra o ocorrido na Cúpula de 2009, quando o então Presidente da Líbia, Coronel Kadafi, propôs a criação de uma aliança de defesa entre os dois continentes, chamando essa suposta aliança de “OTAN do Sul” ou do Tratado do Atlântico

³⁰ A Conferência Afro-Asiática de Bandung, na Indonésia, em 1955, foi o primeiro marco das relações Sul-Sul, em que ficaram definidos os seus princípios da ideologia diplomática do não alinhamento e que, em seguida, deu origem ao Movimento dos Países Não Alinhados que reuniu a maior parte dos países do mundo e representou os interesses das nações subdesenvolvidas em fóruns multilaterais (como a ONU), ao mesmo tempo em que promovia a cooperação entre esses mesmos países (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

³¹ A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi criada em maio de 1975 pelo Tratado de Lagos. Sediada em Abuja, congrega 15 países (Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d’Ivoire, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo), com três Agências Especializadas – Centro de Desenvolvimento do Gênero, o Centro de Desenvolvimento da Juventude e dos Desportos e o Centro de Coordenação dos Recursos Hídricos – e tem como objetivo harmonizar políticas macroeconômicas, promover o setor privado em prol da integração econômica, implementando programas estratégicos destinados a aprofundar a integração regional. Hoje as medidas econômicas dos países que integram a CEDEAO continuam a registrar um crescimento regular. A visão da CEDEAO é estabelecer uma região sem fronteiras, onde a população aceite utilizar os recursos abundantes da região e demonstre a capacidade de explorá-los, pela criação de oportunidades, num ambiente sustentável, tudo em conformidade com os princípios da democracia, do Estado de direito e da boa governança (ABC, 2010).

³² O Fundo Monetário Internacional (FMI), com sede em Washington, D.C., EUA, é uma organização internacional criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods com o objetivo inicial de ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. O FMI se descreve como “uma organização de 188 países, trabalhando para promover a cooperação monetária global, a estabilidade financeira segura, facilitar o comércio internacional, promover elevados níveis de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo” (GOMES, 2003).

Sul (OTAS), que atuaria como alternativa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)³³, em que não há nenhum dos membros permanente dos dois continentes.

Sobre essa perspectiva brasileira de integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ambição da diplomacia brasileira reafirmada no governo Lula (uma das estratégias de projeção do país no plano global), o discurso do Itamaraty³⁴ sempre se esforçou para não vincular a participação do Brasil no Haiti na Minustah (Missão das Nações Unidas para estabilizar o Haiti) como parte da estratégia para obter apoio ao país no CSNU. O motivo da presença de tropas brasileiras no Haiti seria de caráter humanitário. A manutenção de 1.260 soldados das forças armadas no Haiti, a um custo aproximado de mais de US\$ 700 milhões, desde 2004, é uma contribuição de um dos países do eixo “Sul-Sul” para a paz mundial. O Haiti foi um dos principais destinos da ajuda humanitária e receptor de recursos físicos, humanos e financeiros doados pelo Brasil entre 2005-2009 (IPEA; ABC, 2010).

Por fim, para uma melhor compreensão da definição de cooperação, faz-se necessário estabelecer a sua distinção de ajuda externa, ou Assistência Oficial ao Desenvolvimento. A cooperação se dá na horizontalidade (entre países de crescimento similar, ainda que se mantenha aberta às oportunidades com os parceiros do Norte), e livre de condicionalidades; enquanto a relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento se dá na verticalidade, ou seja, caracterizada pela imposição de condições para a concessão da ajuda externa.

Chaturvedi (2012, p. 12-24) aborda as diferenças e percepções entre cooperação e ajuda externas – também conhecidas por cooperação entre países em desenvolvimento e cooperação tradicional (CNS) – apresentadas de modo resumido no Quadro 2 a seguir:

³³ O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), criado em 24 de outubro de 1945, com sede em Nova York, EUA, é um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja finalidade é zelar pela manutenção da paz e segurança mundial. É o único órgão do sistema intencional capaz de adotar decisões obrigatórias para todos os 193 Países-membros da ONU, podendo inclusive autorizar a intervenção militar para garantir a execução de suas resoluções; além de poder autorizar o desdobramento de operações de manutenção de manutenção da paz e missões políticas especiais (MARTINS, 2016).

³⁴ O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), também conhecido por Itamaraty, é um órgão do Poder Executivo responsável pela política externa e pelas relações diplomáticas com os outros países, prestando assistência consular aos brasileiros no exterior e residente no país, sempre defendendo os interesses brasileiros no plano internacional (MRE, 2010).

Quadro 2 – Diferenças entre CSS e AOD, por Chaturvedi (2012)

Indicadores	Programa de assistência (Norte-Sul)	Parceria para o desenvolvimento (sul-sul)
Natureza e propósito do apoio	Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)	Benefício mútuo e crescimento
Perspectiva filosófica	Abordagem em rede (<i>framework</i>)	Abordagem de acordo com o conteúdo (<i>ingredientes</i>)
Participantes	Ao menos um dos participantes tem uma alta renda <i>per capita</i>	Ambos os parceiros podem ter baixa renda <i>per capita</i>
Nível de desenvolvimento	Grandes diferenças no estágio de desenvolvimento entre o doador e receptor	Ambos os parceiros quase no mesmo estágio de desenvolvimento econômico
Papel dos participantes	Doador e receptor de AOD	Relação equitativa: ambos podem contribuir para o processo
Condicionalidade	Condicionalidade política “de cima para baixo” e sem previsibilidade	Cooperação por demanda e geralmente livre de condicionalidade de qualquer tipo, respeitando-se o tempo de execução do projeto de acordo com o planejamento
Flexibilidade	Estruturas burocráticas de muitos níveis, o que gera grandes custos de transação	Altamente descentralizada e relativamente rápida com menores custos transacionais
Setores prioritários	Fornecer assistência e apoio orçamentário para setores sociais	Cooperação econômica e técnica em grande medida restrita
Aderência a redes de governança global, como a Declaração de Paris	Os doadores usam as diretrizes da Declaração de Paris, consideradas instrumento para a efetividade	Os provedores estão fora do alcance de quaisquer arranjos globais como a Declaração de Paris, na qual não se envolveram. Baseia-se na confiança mútua entre os parceiros
Dados, monitoramento e avaliação	Revisão pelos pares do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento inserido na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ³⁵ . Há uma compilação de dados periodicamente feita e divulgada pelos governos e pelo CAD	Não há mecanismos de monitoramento, exceto por relatórios ocasionais de dados

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de Chaturvedi (2012, p. 24); Menezes; Klemig (2015).

³⁵ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização internacional, fundada em 30 de setembro de 1961, formada por 36 países, norteada pelos princípios da democracia representativa e da econômica de mercado, tem por finalidade fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria de seus membros possui elevados PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerados países desenvolvidos (OECD, 2005).

O conceito de cooperação difere daquele que define a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), uma vez que a AOD possui

caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para os países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais” (IPEA; ABC, 2010).

A Cooperação Sul-Sul norteia-se por princípios em bases diferentes da cooperação tradicional, ou seja, a Cooperação Norte-Sul, entre esses princípios o

respeito à soberania e características da cooperação Sul-Sul, não ingerência nos assuntos dos parceiros, vantagens comparativas frente à cooperação dos países desenvolvidos, entre as quais, custos operacionais menores e a disponibilização de tecnologias (CORREA, 2010, p. 91).

A Cooperação Sul-Sul tem como elemento essencial a ideia de discussão das relações de poder no cenário internacional por meio de alianças com países com características semelhantes, de defesa do princípio da não intervenção e de defesa da horizontalidade nos programas de cooperação, objetivando uma inserção internacional de alguns países do eixo “Sul-Sul” nas relações com os países desenvolvidos.

3.3 A Cooperação Sul-Sul no Governo Lula

Alinhado com a lógica neoliberal, o governo Fernando Henrique Cardoso entendia o Brasil como um país de segunda categoria dentro do cenário internacional. “Pedro Malan, Ministro da Fazenda, chegou a declarar que um país como o Brasil não poderia sonhar com um projeto nacional, algo reservado apenas para as grandes potências” (CERVO, 2008, p. 80), aceitando as regras sugeridas pelas estruturas hegemônicas internacionais: os Estados Unidos, a Europa e o Japão.

Somente no governo Lula, a partir de uma visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento do país e a retomada de uma vertente nacionalista, interrompeu as privatizações e impôs uma maior presença do Estado na economia (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil flexibilizou as políticas indicadas pelo “Consenso de Washington”, que retirava o Estado dos investimentos produtivos, ao privatizar empresas públicas e transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras. Tais políticas foram marcantes nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso, sobretudo em seu primeiro mandato (1994-1998) (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Oliveira e Onuki (2013, p. 3) afirmam que o modelo neoliberal mostrou-se incapaz de atender às novas demandas político-econômicas dos países emergentes. Assim,

a estrutura do comércio internacional e do ambiente das negociações internacionais alterou-se drasticamente na primeira década deste século. Ao longo dos anos 90, contudo, viram emergir uma nova realidade do comércio internacional. Vale mencionar, dentre tantos indicadores, a desconcentração da economia com a emergência de novos centros dinâmicos antes tidos como periféricos, a pressão para novos esquemas de governança global na área de comércio, a crise financeira justamente dos dois principais polos da economia mundial com conseqüente recrudescimento do protecionismo comercial, dentre outros.

Portanto, o ideal neoliberal adotado pela política externa brasileira na década de 1990 foi gradativamente substituído, e

neste novo quadro, além da mudança do padrão de negociações comerciais, a estrutura do comércio internacional sofre transformações expressivas, dentre as quais a dinamização das relações Sul-Sul; uma maior desconcentração do comércio exterior como um todo; a emergência de novos polos dinâmicos do comércio internacional, e uma crescente disciplinização da norma jurídica nacional pelas normas internacionais, especialmente dos acordos regionais ou bilaterais do tipo OMC-*plus*. Este contexto emergente apresenta uma nova realidade do ponto de vista das negociações comerciais internacionais para o Brasil (OLIVEIRA; ONUKI, 2013, p. 5).

A vitória de Lula na eleição presidencial em 2002 flexibilizou o modelo econômico neoliberal adotado pelos governos Collor e FHC. Com o governo Lula fortalece-se a compreensão de que se deve buscar o fortalecimento da relação com os países do Sul, por meio da Cooperação Sul-Sul, da aproximação com o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, além de aprofundar a integração proposta pelo MERCOSUL, importante no processo de integração regional. Tal mudança na política externa brasileira resultou na criação, em 2008, da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), formada por doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Será analisada aqui não a antiga meta de integração latino-americana,

mas sim o propósito de integração regional da América do Sul, procurando sempre extrair os conceitos que fundamentam a criação de bancos de desenvolvimento: provisão de financiamento de longo prazo.

Para Ristoff (2011, p. 6),

um enfoque neoliberal do processo econômico, um banco público é por si só um desvio. Segundo essa visão econômica, o Estado não deve adentrar na esfera econômica, que deve estar livre para a atuação do setor privado. Foi interrompido o processo em que se planejou o dismantelamento dos bancos públicos ou na sua transformação em bancos de segunda linha, dentro do contexto geral de privatizações do governo FHC, e reconheceu-se o Banco como um instrumento de soberania nacional. Com o governo Lula, implantou-se, desta forma, novamente uma política industrial ativa, uma política de fomento à indústria, em que o Estado passou, de novo, a atuar em áreas consideradas estratégicas e a estimular o desenvolvimento econômico, inclusive através de bancos públicos [...].

Neste contexto, ocorreu a rearticulação de um novo desenvolvimentismo na política externa, e o incremento de uma política externa voltada para a integração regional, também justificada com o aumento do poder de alguns países em desenvolvimento, como a China, exigindo uma multipolarização do sistema internacional (SICSÚ; PAULA; RENAUT, 2005).

Neste sentido, o Brasil de Lula adotou uma posição compatível com as suas reais dimensões econômicas, política e social, aumentando o seu peso na arena internacional e sua relevância nas discussões dos principais temas do mundo cada vez mais globalizado.

Na política externa, que não pode ser desvinculada com o cenário da política interna, Lula estabeleceu alianças privilegiadas com países do Hemisfério Sul, potências médias ou economias emergentes, como os BRICS e o IBAS, buscando, todavia, uma maior cooperação e integração com países vizinhos da América do Sul, por meio da Cooperação Sul-Sul, uma modalidade de cooperação técnica internacional que se dá entre países em desenvolvimento, que compartilham desafios e experiências semelhantes. Distinta da tradicional Cooperação Norte-Sul (onde países desenvolvidos do Hemisfério Norte colaboram com países em desenvolvimento do Hemisfério Sul) – o governo Lula priorizou parcerias estratégicas que deram origem a de fóruns como os BRICS.

Desde 2002, ensaiada no final do segundo mandato de FHC, mas somente implementada no governo Lula, o Brasil desenvolve iniciativas de Cooperação Sul-Sul que passou a ser uma das prioridades da política externa brasileira, objetivando questionar o *status quo* e a busca por uma redistribuição de poder global e recuperar a autonomia decisória da política externa, elevando a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

O presidente Lula priorizou a vertente da autonomia na política externa, a credibilidade do Brasil no exterior, relacionada com o reconhecimento da importância da globalização e com a implementação de reformas macroeconômicas para o êxito econômico e internacional do país. Desse modo, procurou transformar a ordem mundial e contrabalançar o poder global, a partir da formação de polos de poder regionais (LIMA, 2000).

O Brasil, como país de desenvolvimento intermediário, ou seja, que não figura entre as grandes potências, deposita grande importância nas instituições multilaterais como forma de limitar o poder dos países hegemônicos e impedir que eles adotem medidas unilaterais (DINIZ, 2003).

De acordo com Lima (2000, p. 1), esses países dispõem

de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências, mas com perfil internacional assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais.

Desse prisma, podemos dizer que no governo Lula o Brasil desempenhou um papel ativo no cenário internacional, resultado de sua inserção e das diretrizes da política externa, pois, em virtude de ser uma potência geopolítica regional – sua superfície geográfica, seu contingente populacional, seu nível de desenvolvimento econômico e riquezas naturais –, reivindicou sua posição de relevância na política internacional, de ator global. Segundo Lima (2005), significa que, nessa reivindicação, ocorreu uma autopercepção do país com relação ao seu protagonismo no exterior, assim como o seu reconhecimento pelos outros Estados, um papel ativo na política internacional (LIMA, 2005).

A política externa do governo Lula iniciou-se com um discurso que, por um lado, priorizava a América do Sul e a revitalização do MERCOSUL e, por outro, buscava uma postura proativa do Brasil no sistema internacional. Os discursos do presidente Lula durante os seus dois mandatos indicam as diretrizes e prioridades do governo com relação à política externa:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América Latina politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse

projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados (LULA DA SILVA, 2003, p. 14).

Ainda à luz dessa orientação diplomática, no discurso de posse perante o Congresso Nacional, em Brasília, em 1º de janeiro de 2007 Lula afirma:

O fortalecimento de nosso sistema democrático dará nova qualidade à presença do Brasil na cena mundial. Nossa política externa, motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação, foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e de solidariedade. Essa opção nos permitiu manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grades potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo. (LULA DA SILVA, 2007, p. 24).

Da mesma forma, concorda o então Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, o embaixador Celso Amorim (2006, p. 23) em discurso na cerimônia de entrega da Medalha Tiradentes da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em abril de 2006:

O Brasil tem credibilidade internacional porque não teme lutar por seus direitos e porque acredita que suas opções não estão pré-determinadas. A política externa de um país vai além de sua circunstância; é precisamente um espaço de superação de condicionalidades. Ativos de valor intangível e elementos simbólicos não são fatores desprezíveis nas relações internacionais.

Por ocasião da Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, em 2005, Guido Mantega, no período em que foi presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), - novembro de 2004 a março de 2006) - apresentou um seminário cujo tema é “Integração da Infraestrutura na América do Sul”. Nessa ocasião, Mantega afirma que é prioridade do atual governo federal a construção de forças favoráveis aos países emergentes, visando à redução da vulnerabilidade e à aproximação de interesses comuns. Mantega afirma Declara que o BNDES incorporou à sua missão este objetivo estratégico, atuando como órgão financiador da integração da América do Sul (MANTEGA, 2005).

O que se pode concluir dos discursos e declarações acima transcritos é que a política externa, durante os dois mandatos do governo Lula, direcionada pela ideia de cooperação Sul-Sul, privilegiou as relações com países em desenvolvimento e potências emergentes. Tradicionalmente, o discurso do Partido dos Trabalhadores, ao tratar de política externa, sempre enfatizou alianças preferencialmente com parceiros da região “Sul-Sul”, sob o

argumento de que essa aproximação ajudaria a reduzir assimetrias globais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; PICKUP, 2016).

O governo Lula foi capaz de articular uma política externa mais assertiva, proativa, visando a uma maior projeção internacional, mas sem propor uma efetiva ruptura com os padrões de relacionamento internacionais, mantendo abertas as oportunidades de negociação com os parceiros do eixo “Norte-Sul”.

Amorim (1994) descreveu essa nova configuração da geopolítica mundial como multipolaridade benigna, afirmando que ela

favorece a democratização do sistema internacional, assentada no princípio inclusivo do multilateralismo. Mas a multiplicidade de polos de poder por si só não é garantia disso. É preciso que a vontade humana – no caso, a vontade política – “multilateralize a multipolaridade”.

O governo Lula orientou a sua política externa pela vertente autonomista e multilateralista. Críticos dessa vertente política externa da era do lulismo afirmam que ela “consiste em contribuir para a emergência de uma ordem internacional multipolar que possa alterar a correlação de forças e conter impulsos unilaterais na cena mundial” (SOUZA, 2009, p. 23).

A lógica de desenvolvimento desigual e excludente acaba sendo determinante também da estratégia de inserção internacional do país, apontando para um caráter contraditório do próprio sistema político, econômico e social da conjuntura interna, e o caráter elitista da definição dos objetivos da política externa e do interesse nacional parece mesclar-se à própria definição do interesse das elites econômicas e políticas, possibilitado pelo modelo doméstico de desenvolvimento (GARCIA, 2012).

Malamud (2016) afirma que Lula nada mais fez do que promover a autonomia na política externa que se relaciona com a posição do Brasil nos processos de integração regional no Cone Sul já defendidas por Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores nos governos Lula), Samuel Pinheiro Guimarães Neto (secretário-geral das Relações Exteriores de 9 de janeiro de 2003 até 20 de outubro de 2009, e ministro-chefe da Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE, até 31 de dezembro de 2010, final do governo Lula) e Marco Aurélio Garcia (assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos governos Lula) com os interesses do setor empresarial representados pelos ministros Henrique Meirelles (Presidente do Banco Central nos governos Lula), Luiz Fernando Furlan (Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio nos

governos Lula de 2003 a 2007) e Roberto Rodrigues (Ministro da Agricultura do governo Lula até 2006).

Para Spektor (2015), o potencial redistributivo da política externa é pouco aproveitado, fazendo com que a inserção internacional do país não contribuía para a superação das enormes desigualdades internas, o que constitui uma crítica à política externa do governo Lula que, a partir de uma ótica estrutural do modelo de desenvolvimento interno, prioriza relações com países do eixo “Sul-Sul”, visando à projeção internacional para garantir o avanço dos interesses desenvolvimentistas nacionais.

Em oposição a essa vertente crítica, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, um dos idealizadores da política externa do governo Lula e secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores de 2003 à 2009, argumentou que uma atuação internacional voltada para uma *estratégia diplomática* implica a substituição de diplomacia da credibilidade por uma diplomacia desenvolvimentista e que uma política externa com credibilidade internacional e independente não é excludente.

A uma política externa de vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade e diversificação nas relações externas (multilateralidade). Nessa vertente, a política externa objetiva influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos e coalizões com países de perfis assemelhados (SOUZA, 2009).

De fato, a estratégia de inserção internacional da política externa não é excludente e não corrobora para a manutenção do padrão de assimetrias sociais na conjuntura interna. A projeção internacional de um país, indubitavelmente, configura uma forma tanto de angariar legitimidade para as políticas internas de desenvolvimento, a partir da aprovação internacional da atuação estatal, quanto de oferecer recompensas a parceiros externos que enfrentam dificuldades similares e se encontram em patamar mais atrasado de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa política assegura maior possibilidade de expansão para o capitalismo nacional, na verdade, ao promover, nos países parceiros, ambiente de maior boa vontade à presença de empresas brasileiras, que contam com a atuação incisiva do Estado enquanto investidor em iniciativas de internacionalização dessas empresas, por meio de apoio às exportações e financiamento para abertura de novos mercados, por meio do BNDES, sem, contudo se fechar às oportunidades oferecidas pelos países desenvolvidos, ou seja, para os países do “Norte”, mas prioriza os países parceiros, de similar crescimento.

Os dados comprovam que houve crescimento das exportações de produtos básicos e industrializados brasileiros para os países em desenvolvimento entre 2003 e 2010. Nesse

período, as exportações de produtos básicos e industrializados para os países em desenvolvimento saltaram, respectivamente, de US\$ 7,9 bilhões para US\$ 52,2 bilhões e de US\$ 21,8 bilhões para US\$ 63,3 bilhões. No total, o aumento equivale a 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os países desenvolvidos foi de 22%. O investimento externo direto brasileiro igualmente aumentou nos países em desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul. A distribuição geográfica de empresas brasileiras que abriram filiais ou se instalaram no exterior por meio de fusões e aquisições mostra que, em 2010, mais de 48% atuavam na América do Sul, América Central e África (BERRINGER, 2014).

No governo Lula, a política externa contribuiu para a manutenção da dinâmica institucional político-econômica interna, servindo de instrumento para a promoção e defesa dos interesses de desenvolvimento do país resultante de um ambiente mais receptivo aos negócios brasileiros nos países parceiros, o que amplia a influência do Brasil na formulação de normas de governança global que têm consequências diretas no desenvolvimento interno.

Assim, o governo Lula tentou “destravar o capitalismo” brasileiro por meio do “desenvolvimento com inclusão social”, com a retomada em grande parte do “velho projeto desenvolvimentista que remonta à década de 1930 e que só foi interrompido nos anos 1990” (FIORI, 2007, p. 2). De acordo com Amado Luiz Cervo (2008, p. 83), essa modalidade de Estado “recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais [...] implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista”. Cervo (2008, p. 23) assinala:

A diplomacia brasileira percebeu e aceitou dois corretivos: que o desenvolvimento passasse dos países ricos, por meio de instruções ou decisões da OMC, do Banco Mundial e do FMI, e que fosse vinculado, com ou sem hipocrisia, aos novos temas da era da globalização.

A cooperação para o desenvolvimento não é apenas o resultado de mudanças no cenário internacional, mas principalmente é uma consequência de mudanças na política interna catalisada com a eleição de Lula em 2002 e que, dentre outras iniciativas no plano econômico, adotou o modelo doméstico do neodesenvolvimentismo (LIMA, 2005; CERVO, 2008; OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

4 O NEODESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO LULA

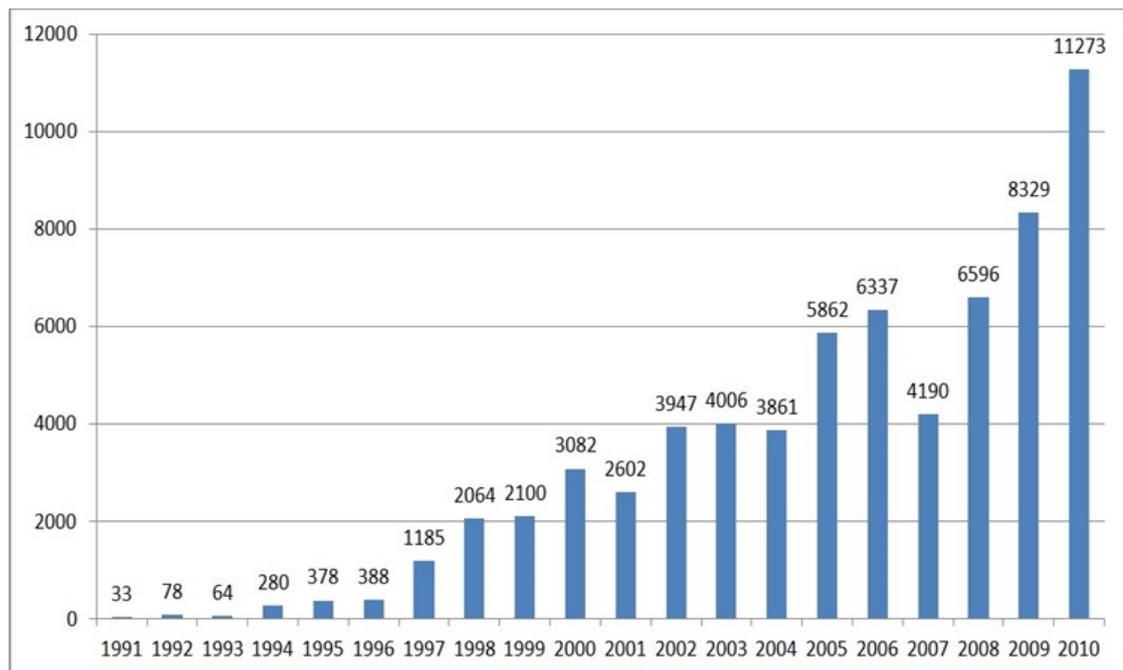
Entendemos ser verdadeira a premissa de que o fenômeno da Cooperação Sul-Sul (CSS) pode ser compreendido dentro de teorias já amplamente empregadas no âmbito das relações internacionais. O realismo e as teorias críticas entendem a CSS como um meio de ganhar poder. Os institucionalistas entendem a CSS como um meio de atingir interesses nacionais específicos de maneira mais eficaz e com baixo custo (NYE, 2004). Os socioconstrutivistas a compreendem como uma expressão de preferências e identidades coletivas. Teorias pós-marxistas entendem a CSS como uma forma de luta contra a globalização neoliberal (SANAHUJA, 2010).

É possível argumentar que todas essas perspectivas teóricas contribuem para o entendimento de diferentes aspectos da Cooperação Sul-Sul (CSS). Por exemplo, o construtivismo é uma teoria bastante empregada nas relações de cooperação que dá ênfase à importância de identidades e ideias compartilhadas e na formação social dos interesses de cada ator internacional. Destacamos também os socioconstrutivistas que entendem a CSS como uma expressão de co-constituição/constituição mútua dos agentes e da estrutura internacional. Nesse sentido, Hurd (2012) sustenta que a atuação do Estado contribui para a construção das instituições e das normas de convivência internacional, e essas instituições e normas contribuem para definir, socializar e influenciar o Estado.

Bugiato (2018) defende a ideia de que as ações do Estado no cenário internacional refletem os interesses da grande burguesia interna. Argumentam que a despeito da apresentação de um “interesse nacional”, o Estado capitalista representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica e que o “interesse nacional” é dirigido pela configuração do bloco no poder e pode corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe, com privilégio para a classe dominante, em determinada conjuntura.

Nessa perspectiva, alguns autores acreditam que a teoria do Estado logístico de Cervo (2009) pode explicar a política externa do governo Lula por ter características de repassar a responsabilidade do Estado empresário à sociedade, ou seja, de fomentar e dar condições ao empreendimento privado. Todavia, a política de internacionalização de empresas nacionais do BNDES, como importante instrumento para a aplicação da agenda brasileira no exterior, não é exclusiva do governo Lula, conforme se vê no Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES para exportação de 1991 a 2010 (US\$ milhões)



Fonte: BNDES Transparente 2015.

Sob todas essas óticas, é plausível entender-se que uma perspectiva teórica não exclui a outra quando explica determinadas características da CSS. Todas essas teorias contribuem para o entendimento da Cooperação Sul-Sul.

O presente estudo, todavia, propõe uma análise da política externa baseada nos ideais de solidariedade, de persecução de interesses nacionais próprios, de construção de uma identidade em comum entre países em desenvolvimento e de busca por condições de inserção do Brasil no sistema econômico internacional, ou seja, na busca pelo desenvolvimento através de política de internacionalização de empresas transnacionais, por meio de uma cooperação técnica e de conhecimento com países do “sul-sul”, tornando as empresas transnacionais brasileiras competitivas no cenário internacional, assumindo, assim, o Brasil a sua condição de ator global. Melhor dizendo, trata-se de uma análise com base na teoria do neodesenvolvimentismo, a perspectiva teórica do presente trabalho para explicar a mudança da política externa brasileira, nos governos Lula, rumo à Cooperação Sul-Sul (CSS).

Assim, para se compreender as mudanças na política externa brasileira a partir do governo Lula, faz-se necessário analisá-la em comparação com governos anteriores, uma vez que ocorreram mudanças qualitativas, porém dentro de um quadro de certa continuidade, no que diz respeito à política externa, e refletir sempre em suas iniciativas um modelo de desenvolvimento nacional.

O Brasil, a partir da década de 1930, mostra que o Estado teve papel fundamental como propulsor do desenvolvimento (DINIZ; BOSCHI, 2007; BOSCHI, 2011; SCHNEIDER, 2013; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015).

No final da década de 1930, início do Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas, até o início da década de 1990, o Estado atuou sob um modelo que Musacchio e Lazzarini (2015) denominaram “Leviatã como empreendedor”. Por todo esse período, prevaleceu o modelo de desenvolvimento baseado na estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI)³⁶, em que o Estado assume significativo papel nas empresas e como ator fundamental de fomento da industrialização e do desenvolvimento nacional. A ISI é obtida com o Estado exercendo o controle de taxas de importação e manipulação da taxa de câmbio.

No Brasil, após a crise de 1929³⁷, quando a política de ISI foi implementada, com o Estado assumindo o papel de fomentador do desenvolvimento, a política externa brasileira teve um significativo elemento desenvolvimentista, resultado da orientação do modelo de desenvolvimento econômico adotado à época (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Podemos citar como exemplo de uma das iniciativas da política externa mais desenvolvimentista do governo de Getúlio Vargas a troca de apoio na II Guerra Mundial para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), construída em 1944. Na década de 1950, após o período de “alinhamento sem recompensas” (MOURA, 1990), houve um alinhamento com os EUA quase automático do governo de Eurico Dutra. Ademais, o segundo mandato do governo de Vargas (1951-54) adotou uma política externa caracterizada por um maior pragmatismo, principalmente em assuntos relacionados ao controle de capitais e aproveitamento dos recursos minerais, em especial o petróleo, iniciativas externas com repercussões negativas nas relações com os EUA e investidores americanos (CERVO; BUENO, 2008). O governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), com o objetivo de superar o

³⁶ Substituição de importações (ISI), em economia, é um processo que leva ao aumento da produção interna de um país e a diminuição das suas (importações) - e uma medida característica de governos protecionistas. Aproveitando para explorar uma grande quantidade de mão-de-obra barata e desqualificada, as multinacionais se instalam e se beneficiam de políticas de isenções de tributos, sem pressão de sindicatos, leis ambientais etc. de países que adotam a ISI (Industrialização por Substituição de Importações). Tais países, grandes territorialmente e ricos em recursos minerais e energéticos, avançam tecnologicamente, mas ficam à mercê das decisões externas do FMI e do BIRD e das oscilações do mercado internacional. Os auxílios da AOD podem ser bilaterais: de um país para outro; ou podem ser multilaterais: dado pelo país doador a uma organização internacional, como o Banco Mundial ou as agências das Nações Unidas (PNUD, UNICEF, UNAIDS, etc.) que a distribuem entre os países em desenvolvimento. A proporção é atualmente cerca de 70% bilaterais e 30% multilateral (UNGER, 1977; GOMES, 2003).

³⁷ A Crise de 1929, também conhecida como Grande Depressão foi uma forte recessão econômica que atingiu o capitalismo internacional no final da década de 1920. Marcou a decadência do liberalismo econômico, naquele momento, e teve como causas a superprodução e especulação financeira. Afetou também o Brasil. Os Estados Unidos eram o maior comprador do café brasileiro. Com a crise, a importação desse produto diminuiu muito e os preços do café brasileiro caíram. Para que não houvesse uma desvalorização excessiva, o governo brasileiro comprou e queimou toneladas de café (BRITO, 2010).

subdesenvolvimento, tanto através de reformas quanto de transformações na política externa, adotou uma estratégia pan-americanista³⁸, demandando a obtenção de recursos e tecnologia, sobretudo provenientes dos EUA, para buscar melhor relação nos termos de troca e garantir ampliação do mercado externo brasileiro, para viabilizar a importação de bens e equipamentos necessários à industrialização (CERVO; BUENO, 2008).

Em 1961, o início do governo Jânio Quadros trouxe inovações na política externa brasileira com o surgimento da PEI (Política Externa Independente), caracterizada pela defesa dos interesses desenvolvimentistas nacionais, além da demanda por mais igualdade e participação de países do terceiro mundo, configurando-se as marcas da política externa do período, que se estende até o fim do governo de João Goulart (1961-1964) (CERVO; BUENO, 2008).

Na maioria dos governos, percebe-se um grande alinhamento com os EUA, com exceção do período dos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), caracterizados por uma política externa independente (PEI) – desmantelada em 1964 pelo governo Castelo Branco (1964-1967), iniciativa conhecida por “passo fora da cadência”³⁹ –, a política externa brasileira sempre optou pelo pragmatismo (requerer tratamento especial dos EUA para melhores investimentos no país como recompensa para o alinhamento ao bloco de poder capitalista (CERVO, 2008).

Até o momento, nessa revisão histórica, o Estado tinha participação central na economia e no fomento à industrialização, especialmente por meio da criação de estatais e financiamento de expansão da infraestrutura. No final da década de 1970, há um gradual desmonte do modelo “Leviatã como empreendedor” (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015).

Na política externa, a década de 1990 foi marcada pelo triunfo do capitalismo pós-guerra fria e pela ascensão do modelo norte-americano, das ideias neoliberais e da globalização como único caminho para a inserção internacional.

Refletem a política externa (alinhamento com o Norte, especialmente os EUA) os rumos da política interna nos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que implementaram (ainda que em menor escala) os pressupostos neoconservadores do Consenso de Washington: abertura de mercado e do

³⁸ O pan-americanismo é um termo que reflete os ideais esposados no movimento hispano-americanismo que visava unificar todos os territórios da América espanhola, formando um só Estado que teve como seu principal ideólogo Simon Bolívar que convocou, nesse intuito, o Congresso do Panamá que ocorreu entre 22 de junho e 5 de julho de 1826 (BETHELL, 2009).

³⁹ O período da política externa designado “passo fora da cadência” ocorreu quando, em abril de 1964, assumiu a Presidência da República o general Castelo Branco que, juntamente com o seu chanceler, Vasco da Cunha, promoveram o “desmantelamento” da PEI (política externa independente) dos governos de Jânio Quadros e João Goulart (CERVO, 2008).

sistema produtivo por meio de privatizações, sobretudo de setores estratégicos, como o energético e o de minérios; cortes nos programas sociais (implementando uma agenda de políticas focalizadas); e o objetivo de afastar o Estado do centro político das decisões por meio de reformas no setor público (PETERS, 2008).

No governo de Fernando Collor de Mello, o eixo Sul-Sul passava à margem das prioridades da política externa, e tal cenário de prioridades foi flexibilizado com a chegada de Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor, à presidência, sem apresentar mudanças significativas, até pelo curto espaço de tempo que foi seu governo. O governo Itamar Franco (1992-95) e seu Chanceler Celso Amorim retomaram contato com a China, Índia e Rússia; iniciaram o pleito de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, assim como priorizaram o MERCOSUL e a criação de uma Área de Livre Comércio Sul Americano (ALSA), embrião da atual UNASUL (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

No governo de FHC, a política interna foi marcada por iniciativas de implementação do Estado Mínimo⁴⁰, a alienação de empresas brasileiras e a desregulamentação da economia; enquanto a política externa, sobretudo em seu primeiro mandato, aderiu ao modelo internacional vigente, especialmente pelo alinhamento com os EUA.

A política externa, ao longo da história do Brasil, esteve ligada aos objetivos de desenvolvimento interno. Seguir o paradigma que se entendia mais eficaz em cada momento histórico: primeiro o “americanismo” – caracterizado por uma maior aproximação com os Estados Unidos para elevar os recursos de poder do Brasil, aumentando sua capacidade de negociação – e depois o “globalismo”, baseado na multilateralidade de parceiro para aumentar assim a barganha com os Estados Unidos (PINHEIRO, 2004).

Um dos paralelos mais significados que evidenciam a interface entre a política interna e a política externa é a evolução de políticas de integração e de políticas de industrialização a partir dos anos de 1950 aos anos 2000, conforme resumimos no Quadro 3 a seguir.

⁴⁰ Estado Mínimo reflete a ideia de redução da máquina estatal, ou seja, é o nome dado à ideia de que o papel do Estado dentro da sociedade deve ser o menor possível, deixando o mesmo a cargo apenas das atividades consideradas essenciais e de primeira ordem. Esse conceito é uma noção encontrada dentro do ideário do liberalismo (BATISTTA JÚNIOR, 2014).

Quadro 3 – Evolução de políticas de Integração e de políticas de promoção da industrialização na América Latina: 1950-2000

	Anos 50-70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
Iniciativas de integração regional	ALALC	ALADI	<ul style="list-style-type: none"> • MERCOSUL • CAN • CARICOM⁴¹ • Proposta da ALCA 	Diminuição das iniciativas de integração econômica regional e fortalecimento de algumas áreas de livre comércio inter-regionais (especialmente com o EUA)
Iniciativas de promoção da industrialização	Industrialização por Substituição de Importações (ISI)	Crise da dívida e paralização da ação estatal	Reformas liberais: progressiva desmontagem da política industrial	Governos pós-liberal e retomada incipiente da política industrial

Fonte: Pinheiro (2004); SEGIB (2008).

A própria criação do BNDES, em 1952, foi o resultado de novas barganhas com os EUA, a partir de estudos conjuntos visando à expansão da infraestrutura brasileira e da necessidade de garantir investimentos externos nas áreas de energia e transporte (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015).

De acordo com Bresser-Pereira (2016, p. 239),

no Brasil, desde a eleição de um presidente de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, houve uma tentativa de restabelecer uma estratégia desenvolvimentista a partir de 2003; o senador Aloizio Mercadante (2010) referiu-se a ela como um “social-desenvolvimentismo”. O título pareceu-me bom porque o governo, inicialmente, conseguiu reduzir a desigualdade e aumentar a taxa de crescimento [...].

A vitória de Lula em 2002 representou uma vitória das forças políticas de resistência ao neoliberalismo, marcando uma ruptura com o governo FHC. Buscando afirmar as diferenças entre os dois governos, Mercadante assevera que durante o governo Lula ocorreu um crescimento econômico a uma taxa média de expansão do PIB de quase o dobro da média histórica das últimas duas décadas; atingiu-se a estabilidade econômica dentro dos limites estabelecidos pelas metas inflacionárias e inferiores ao governo FHC; a distribuição de renda

⁴¹ CARICOM é a antiga Comunidade e Mercado Comum do Caribe e atual Comunidade do Caribe ou Comunidade das Caraíbas, um bloco de cooperação econômica e política, criado em 4 de julho de 1973, formado por 15 países e 5 territórios da região caribenha (FARIA, 2000).

com os melhores índices de todos os 60 anos da série histórica do IBGE, com a retirada de 20 milhões de pessoas da linha de pobreza; a democracia consolidada no que diz respeito à liberdade de imprensa, à separação e harmonia entre os três poderes, à transparência e controle social das instituições governamentais e à participação social nas políticas públicas. O Brasil teria passado a ser um protagonista nos fóruns mundiais ao defender os interesses dos países periféricos e seus interesses nacionais, como no MERCOSUL, UNASUL e G-20, este último formado pelo grupo de “países emergentes” que concentram sua atuação em questões da agricultura mundial (MERCADANTE, 2010).

O primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi marcado por significativo apoio ao setor produtivo por meio do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal; vultosos *superávits* comerciais teriam sido atingidos, com o crescimento de 228% das exportações entre 2002 e 2008, transformando o Brasil no terceiro maior exportador de alimentos e matérias-primas agrícolas do mundo. No segundo mandato de Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que representou a retomada do crescimento da economia brasileira, monitorado pelo Estado, inaugurando, como acredita o autor, um novo modelo econômico chamado de Novo Desenvolvimentismo (neodesenvolvimentismo) (MERCADANTE, 2010).

Bresser-Pereira (2006, p. 12) ensina que o novo desenvolvimentismo é

um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e política econômica através das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na teoria macroeconômica keynesiana, pela qual esses países poderão gradualmente alcançar nações ricas. É o conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões das nações ricas por reformas e políticas econômicas, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que tais propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o desenvolvimento – a prática de “kicking away the ladder” (chutar a escada). É o meio pelo qual empresários funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento, não porque não necessitem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque ainda precisam realizar sua acumulação primitiva e suas revoluções industriais, e os desafios que eles enfrentam e as estratégias que requerem são diferentes.

Bresser-Pereira (2006, *idem*) acrescenta:

Em termos de discurso ou ideologia, temos, de um lado, o discurso dominante, imperial e globalista que provém de Washington e é adotado na

América Latina pela direita neoliberal e cosmopolita, composta principalmente pela classe rentista e pelo setor financeiro. Essa é a ortodoxia convencional: uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma estratégia antinacional que, apesar de sua generosa oferta de promover a prosperidade entre os países de renda média, atende, na verdade, aos interesses das nações ricas em neutralizar a capacidade competitiva desses países. Esse discurso, conforme aplicado no Brasil desde a década de 1990, diz quatro coisas: primeiro, que o maior problema do país é a falta de reformas microeconômicas capazes de permitir que o mercado funcione livremente; segundo, que, mesmo após o fim da inflação desenfreada em 1994, o controle da inflação continua sendo o principal objetivo da política econômica; terceiro, que, para realizar esse controle, as taxas de juros precisam inevitavelmente ser altas, em razão do risco soberano; quarto, que o “desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa” e que os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelas entradas de capital não são motivo de preocupação. Os efeitos desastrosos desse discurso em termos de crises do balanço de pagamentos e baixo crescimento para os países latino-americanos que o adotaram desde o final da década de 1980 são atualmente bem conhecidos.

É importante ressaltar a diferença entre o desenvolvimentismo da década de 1950 e neodesenvolvimentismo dos anos 2000. Nessa perspectiva, o primeiro faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista da CEPAL, que inaugurou um modelo econômico fundamentado no planejamento estatal com vistas a apoiar o setor privado. O segundo, o neodesenvolvimentismo, consiste em um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações emergentes buscam alcançar os níveis de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

A estratégia de desenvolvimento do neodesenvolvimentismo consistente no fortalecimento do Estado em suas dimensões fiscal, administrativa e política; ao mesmo tempo em que são dadas condições para as empresas nacionais serem competitivas em nível internacional. Ao contrário do “velho desenvolvimentismo”, o neodesenvolvimentismo não é totalmente protecionista, pois as empresas devem ser competitivas em todos os setores industriais que atuam, inclusive, no sentido das exportações. A estratégia de desenvolvimento deve estar alicerçada na exportação de produtos manufaturados ou de produtos primários de alto valor adicionado (materiais básicos industriais etc.) como forma de superar a restrição externa ao crescimento.

Podemos, assim, entender o neodesenvolvimentismo como um conjunto integrado de ações de políticas pautadas na intervenção direta do Estado no setor produtivo, estratégias de planejamento de médio e longo prazo e investimentos em infraestrutura, acrescidas, no governo Lula, da prioridade ao comércio exterior e intensificação de políticas de assistência

social, cujas ações na política de integração regional no âmbito do MERCOSUL, no período de 2003 a 2010, por meio da atuação do BNDES, é o foco de análise da presente pesquisa.

Assim, em suas diretrizes de política externa, o Brasil representou a retomada das iniciativas dos países em desenvolvimento sob uma plataforma neodesenvolvimentista. Pautou-se com relação aos países em desenvolvimento do Hemisfério Sul (relações Sul-Sul), por meio de coalizões, de empenho no processo de integração da América do Sul e de postura crítica às regras desiguais nas organizações internacionais (isto é, a luta por reformas nestas organizações e por uma nova geografia comercial). Difere do governo de FHC, cuja política externa era acessória da estabilidade macroeconômica e buscava garantir a credibilidade internacional. A política externa do governo Lula esteve fundamentada em três bases: manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista, e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massa (HIRST; PINHEIRO, 2010).

Reforçamos aqui que as prioridades da política externa brasileira nos anos Lula foram as relações de proximidade com países em desenvolvimento (América Latina, África e Ásia), com a integração regional sul-americana e a aproximação dos governos da região que se posicionavam contra o neoliberalismo. O próprio BNDES aponta para essa política.

A integração sul-americana constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro. A iniciativa é voltada para o incremento dos fluxos econômicos entre o Brasil e os países vizinhos e para a ampliação da presença da América do Sul, como bloco, nas negociações que estão em curso no âmbito da ALCA e da OMC. O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento. (BNDES, 2003).

No espaço econômico internacional, em relação à internacionalização de empresas, o BNDES, com linhas de crédito e participação acionária, promoveu a internacionalização de um expressivo número de empresas com o capital predominantemente nacional, as quais passaram a possuir o BNDESPAR como acionista: no Uruguai, a Marfig e a JBS Friboi controlam cerca de 70% da exportação da carne uruguaia; na Argentina, a Petrobras adquiriu a Pecom e se tornou o segundo grupo econômico do país no setor de petróleo e gás, ao passo que a Ambev comprou a Quilmes; a Camargo Correia comprou a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra; a JBS Friboi adquiriu as unidades da *Swift* na Argentina, tornando-se o maior frigorífico do mundo; no Peru, a Votorantim (hoje Fibria) comprou a maior mineradora do país, MinCo., que tem 60% das jazidas nacionais; a Gerdau adquiriu a SiderPeru, maior

siderúrgica peruana; e a Petrobras/Pecom é a segunda maior produtora de petróleo do país (NOVOA, 2009).

Em 2003, o Estado brasileiro participou da criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), inaugurando a política de cooperação Sul-Sul, cujos eixos foram o auxílio para o desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo. O Fórum IBSA fortaleceu a luta pela democratização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), ao lado das propostas do G-4 (grupo Brasil, Alemanha, Japão e Índia) pela reforma. Outra coalização, sob a liderança do Brasil, foi o G-20⁴² em 2003, na Reunião da Rodada Doha de Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun, para se posicionar em favor dos países da semiperiferia e periferia contra as práticas ilegais e desiguais nas relações internacionais perpetradas pelos Estados imperialistas, mas especificamente contra os protecionismos agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia (HIRST; PINHEIRO, 2010).

Portanto, no governo Lula, a partir da flexibilização da visão do papel do Estado no desenvolvimento do país e o resgate de uma vertente nacionalista, buscou-se reestruturar, no contexto da política interna, um novo desenvolvimentismo, um projeto alternativo ao neoliberal.

No tocante à política externa,

Todos os países do mundo lutam por crescimento e desenvolvimento [...], o nacionalismo é uma vertente necessária de um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses do capital e do trabalho e que permita uma inserção soberana da sua economia no contexto internacional (SICSÚ; PAULA; RENAUT, 2005, p. 87).

Sobre a influência da política doméstica na formação da política externa, Lima (2005, p. 287) diz:

o interesse nacional depende das preferências e interesses da coalização política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno. [...] quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influência na formação da política externa.

⁴² Pertencem ao grupo G-20 África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábwe, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Tcheca, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela (RAMOS; VADELL; SAGGIORO; FERNANDES, 2012).

Pinheiro (2004), analisando a política externa brasileira, sob uma ótica política, destaca que o paradigma globalista da política externa surgiu como uma alternativa ao paradigma americanista, apoiado na ideia de ser extremamente benéfico para o país um maior alinhamento comercial com os Estados Unidos, em contraposição aos defensores do paradigma globalista que acreditam que a diversificação dos parceiros econômicos, no cenário internacional, tanto do ponto de vista político e estratégico quanto do ponto de vista econômico, é fundamental para aumentar o poder de barganha, inclusive com os Estados Unidos.

A autora afirma que os governos Jânio Quadros e João Goulart foram marcados pelo paradigma globalista da política externa refletida na Política Externa Independente, a PEI⁴³, tendo sido os seus princípios da PEI resgatados no governo Geisel com o seu Pragmatismo Responsável ou Pragmatismo Ecumênico e Responsável⁴⁴, uma vez que os princípios norteadores da PEI foram desmantelados em 1964 com o início do governo Castelo Branco. No governo Lula, os princípios da política externa independente foram resgatados, os quais convergiam com os princípios e diretrizes do Partido dos Trabalhadores, clara constatação da interface entre os interesses da política doméstica e os da política externa, o que Lima (2000) chama de politização da política externa.

Os estudos de Lima (2000), analisando o fenômeno da politização da política externa, apontam que as demandas trazidas pela globalização também são outro fator que obriga a política externa a se politizar. Defende que a política externa não é coerente e congruente com o suposto interesse nacional, contestando, assim, o argumento realista do primado da política externa e da separação ontológica da política interna e externa (LIMA, 2000).

Lima (2000), tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, sustenta a artificialidade da separação entre a política externa e política interna, alegando que, no geral, as decisões

⁴³ A Política Externa Independente (PEI) foi uma política externa, adotada pelo governo de Jânio Quadros, em 1961, mantido por seu sucessor, João Goulart, e, mesmo após o Golpe Militar de 1964, a PEI manteve-se como principal política do país. A PEI buscou dar autonomia ao país frente aos blocos econômicos durante a Guerra Fria (1947-1991), contrapondo-se à política externa adotada no governo de Getúlio Vargas, chamada por alguns estudiosos de política externa de *Barganha Nacionalista-Pragmática*, que visava a redefinir os laços de dependência com os EUA, de forma a obter apoio ao desenvolvimento industrial nacional, o que não deu muito certo devido à falta de uma resposta positiva dos EUA, fazendo-se necessário atuar num plano mundial, escapando da dependência estadunidense e permitindo a ampliação da própria barganha com esse país (KHALIL; ALVES, 2014, p. 693).

⁴⁴ A política externa brasileira, durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), seguindo a tradição dos governos militares anteriores, recebeu o nome de “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”, cujo significado expressa o seu objetivo: do “pragmatismo” extraímos a noção de que o Brasil conduziria sua política externa desvinculada de princípios ideológicos. E a expressão “ecumênico”, vinda do ecumenismo, é utilizada para descrever o processo de busca de unidade, externando a ênfase que o governo dava ao consenso de todos os setores da sociedade em atingir um objetivo comum de desenvolvimento. Tal pragmatismo seria ainda conduzido de modo responsável, buscando inserir o país internacionalmente, servindo, sobretudo, aos interesses nacionais (SPEKTOR, 2004).

tomadas no âmbito das negociações nas diferentes organizações internacionais impactam de forma diversa nos diferentes setores da sociedade, nos diferentes grupos econômicos, resultando em ganhadores e perdedores, não havendo, assim, que se falar em neutralidade da política externa. Essa é a politização da política externa quando suas diretrizes estão afinadas com o projeto político vencedor nas eleições presidenciais, no caso desta pesquisa, pela convergência com o projeto petista, apoiado nos governos Lula em uma plataforma neodesenvolvimentista.

A Cooperação Sul-Sul no governo Lula, especialmente a partir de 2006, impulsionou substancialmente o processo de financiamento à internacionalização de empresas transnacionais. Esse processo de internacionalização é ilustrado no “Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras”, elaborado sob a coordenação da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior, de dezembro de 2009:

Cabe ao governo debater qual modelo de política de internacionalização deve ser adotado, levando em conta os objetivos pretendidos e os constrangimentos decorrentes da escassez de recursos financeiros e humanos característica do Estado brasileiro (CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR, 2009, p. 21-22).

A implementação da atuação do Estado no financiamento à internacionalização de suas empresas pode ser justificada pelos benefícios que pode trazer ao país, não apenas às próprias empresas, uma vez que impacta de forma positiva na macroeconomia: redução da vulnerabilidade externa do país, aumento das exportações para o país receptor dos investimentos e fluxo de lucros e dividendos gerados entre matriz e filial. Além disso, pode gerar o acesso a novas tecnologias e transferência de conhecimento, ganho de escala e aumento da competitividade global (indispensável para a sobrevivência da empresa no próprio país), assim como a ampliação de sua presença no mercado internacional, pois facilita o acesso a recursos e mercados. Contribui, desse modo, para a produção e o emprego no Brasil (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

A partir dessa perspectiva, portanto, analisa-se o fenômeno da Cooperação Sul-Sul, nos dois mandatos do presidente Lula, entendendo a política externa como o resultado de um modelo de desenvolvimento nacional, ou seja, uma estrutura institucional decorrente da trajetória histórica e de escolhas políticas (politização da política externa) que, por meio da atuação e interação entre agentes econômicos e políticos, definem a política externa brasileira e as estratégias de desenvolvimento nacional, no caso *sub oculi*, o neodesenvolvimentismo. Nesse modelo, o BNDES tem um papel significativo por meio de sua política de

internacionalização de empresas transnacionais, tornando-as competitivas no cenário internacional, em virtude da política interna e das preferências de um líder de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, que chegou à presidência em 2003. As iniciativas de sua política externa refletiram essa mudança na conjuntura da política interna marcada pela flexibilização do modelo neoliberal, até então vigente (especialmente no primeiro mandato de FHC), que se dá com o início do neodesenvolvimentismo, resultando em iniciativas da política externa rumo à integração regional por meio da Cooperação Sul-Sul. Sob essa perspectiva teórica é possível argumentar que a persecução de uma política externa buscada no ideal de um modelo de desenvolvimento nacional e as preferências de um povo que elegeu um líder de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, não eliminam a possibilidade de essa teoria ser também baseada na percepção pós-marxista sustentada na ideia de que a Cooperação Sul-Sul pode ser entendida como uma reação à disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento. As teorias pós-marxistas, por si só, não são suficientes para explicar a Cooperação Sul-Sul, fenômeno que, a nosso ver, surge da politização da política externa que se deu ao longo da história do Brasil.

Sobre essa politização da política externa, Goulart (2014, p. 282) ensina:

Surge, então, uma nova formação identitária associada à perspectiva de subalternidade/exclusão como elemento que define as identidades das classes populares e que deve ser abraçada pelos líderes que se propõem a representá-las. Não obstante, em razão de sua força, esta percepção é capaz de transbordar as fronteiras estatais, permitindo a emergência de novos construtos simbólicos capazes de engendrar laços de pertencimento para com outros povos também identificados como subalternos. Será, pois, a partir deste compromisso de solidariedade para com os excluídos que se definirão as principais diretrizes da política doméstica e externa levadas a cabo pelo governo brasileiro.

Tatiana Berringer (2014), em sua tese de doutorado, ao analisar a política externa nos governos FHC e Lula, defende a existência do que ela chama de “imbricação da política doméstica com a política externa” e que há dificuldade em definir o limite de cada uma. Continua a autora afirmando que a política externa compreende tanto o processo decisório quanto sua execução e resultado, e engloba três esferas: 1) as ações do Estado para Estado (acordos, tratados, parcerias, alianças, apoios, conflitos e blocos regionais); 2) a atuação do Estado nas organizações e fóruns internacionais; 3) a política econômica exterior (taxa de câmbio, tarifas de importação e exportação, cumprimento de contratos, pagamento de dívida externa, papel concedido ao capital externo e ao capital nacional nas relações exteriores, financiamento e empréstimos no exterior etc.).

Concordamos com Berringer (2012) na sua assertiva de que os Estados pretendem garantir a maximização dos interesses do bloco no poder na cena política internacional e para isso estabelecem alianças e coalizões, investem em estratégias diplomáticas, tornam-se árbitros de conflitos, programam missões humanitárias e até chegam a fazer guerra. O Estado se insere no jogo da política internacional por meio de iniciativas que podem aumentar sua projeção de poder e refletir os interesses econômicos e políticos da fração política que chegou ao poder e os anseios das alianças ou frentes políticas em determinada conjuntura (BERRINGER, 2012).

Então, pode-se facilmente concluir que a mudança em um bloco no poder pode produzir efeitos sobre o conjunto da política estatal e sobre a política externa. A interface entre os interesses domésticos e a política externa, ou seja, a politização da política exterior é um fato extremo de dúvidas. Daí a teoria do neodesenvolvimentismo para explicar esse processo de correspondência entre a política externa e os interesses de um povo que elege governos de esquerda como resposta à insatisfação com fases de governos neoliberais na região latino-americana.

Nesse aspecto a política externa brasileira pode melhor ser explicada sob a ótica estrutural do modelo de desenvolvimento brasileiro adotado durante os dois mandatos do presidente Lula, ou seja, o neodesenvolvimentismo.

5 O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Nesta seção, as análises giram em torno de dados sobre o BNDES que ajudam a compreender o protagonismo dessa empresa no processo de internacionalização das empresas brasileiras no governo Lula, enquanto importante investidor na economia, tendo em vista que atendeu à necessidade de alinhamento do país aos projetos de integração regional orientados pelos governos sul-americanos.

5.1 A Criação e o papel do BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, com o nome de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Somente em maio de 1982 o “S” de “Social” foi acrescentado ao seu nome e sigla. O BNDE/BNDES nasceu com o objetivo de ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico do país (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Numa primeira fase, o BNDES investiu em infraestrutura, mas com a criação de estatais aos poucos liberou o Banco para investir mais na iniciativa privada e na indústria. Nos anos 1960, o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas passaram a contar com linhas de financiamento do BNDES. Em 1964, o Banco descentralizava as suas operações, abrindo escritórios regionais em São Paulo, Recife e Brasília, operando em parceria com uma rede de agentes financeiros credenciados espalhados por todo o Brasil (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Em 1971, o BNDES transformou-se em uma empresa pública. A mudança possibilitou maior flexibilidade na contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política. O Banco passou a ter um papel fundamental na industrialização do país e na política de substituição de importações. Os setores de bens de capital e insumos básicos passaram a receber mais investimentos, e com isso a formação do mais completo parque industrial da América Latina. Começaram investimentos em segmentos ainda incipientes, como a informática (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Em 1974, as operações de capital de risco do Sistema BNDES começaram com a criação de três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização de empresas brasileiras: Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), Financiamento de Insumos Básicos S.A. (Fibase) e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa) (E-SIC, 2019;

BNDES, 2003). Desde então, foram realizadas diversas operações com o objetivo de fomentar o mercado de capitais brasileiro (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Em 1982, a incorporação da Embramec e Ibrasa pela Fibase, ou seja, a fusão dessas três subsidiárias criou o BNDESPAR (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). A BNDESPAR é uma sociedade por ações, constituída em 1974 como subsidiária integral do BNDES, sob o nome empresarial atual desde 1982, cujas diretrizes de sua atuação são pautadas em conjunto com as estratégias formuladas com o BNDES e direcionada a apoiar o processo de capitalização e desenvolvimento de empresas nacionais, por meio de participações societárias de caráter minoritário e transitório e pela busca do fortalecimento e da modernização do mercado de valores mobiliários brasileiros (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

No início dos anos 1980, o BNDES foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento. Nessa década, o Banco consolidou o conceito da integração competitiva, que buscava expandir o mercado interno e, ao mesmo tempo, habilitar a economia brasileira para disputar a preferência dos compradores externos incentivando as empresas brasileiras a concorrerem com os produtos importados, além de estimularem as exportações, sendo estas setor do Banco que ganhou um programa em 1983 (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Nessa mesma época, o BNDES adotou a prática do planejamento estratégico, com elaboração de cenários prospectivos, consolidando a sua vocação para o estudo, análise e formulação de políticas, presentes desde o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e da proposição das diretrizes com foco social (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Nos anos de 1990, o BNDES teve um importante papel na privatização de grandes estatais brasileiras. Foi responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização, iniciado em 1991 (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). No ano de 1993, o Banco foi marcado pelo estímulo à descentralização regional com o incremento dos investimentos em projetos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. O programa de exportações passou a incluir as micro, pequenas e médias empresas. O setor de comércio e serviços começou a receber investimentos do Banco. E com a classificação do risco ambiental em seus projetos, a preocupação com o meio ambiente começou a ganhar força. A área social também deu início ao programa de microcrédito (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Em 1995, o BNDES começou a apoiar o setor cultural com o investimento na produção de filmes e na preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. A partir de 2006, o

Banco começou a investir na economia da cultura, com financiamentos para todas as etapas da cadeia produtiva (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Com a consolidação da vertente social do BNDES, que é promover a competitividade da economia brasileira de forma sustentável à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais, o Banco passou a promover projetos de desenvolvimento local e regional, com compromisso socioambiental e capacidade de inovação, desafios mais urgentes em um mundo cada vez mais dinâmico e em constante mudança (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

5.2 A Política de internacionalização de Empresas Brasileiras do BNDES

A trajetória do BNDES como importante ator no processo de internacionalização das empresas brasileiras nos últimos anos teve início em meados de 2002, precisamente em outubro de 2002, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação, por meio do Decreto nº 4.418, de um novo Estatuto Social que alterou a redação de diversos artigos e unificou Decretos e Resoluções. Daquilo que o novo Estatuto Social do BNDES alterou, destaca-se o artigo 9º, do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, *in verbis*:

Art. 9º O BNDES poderá também:

I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias;

II - financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações;

III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (BNDES, 2002).

O inciso segundo cria a possibilidade do BNDES de financiar o Investimento Externo Direto (IED) de empresas brasileiras, com a ressalva de que tais investimentos devam contribuir para a promoção das exportações, ou seja, mesmo com o acréscimo do referido dispositivo, assim como ocorria antes de 2002, somente as exportações poderiam ser diretamente financiadas, o que limitava a atuação do BNDES no seu apoio à internacionalização, que continuava a ocorrer de maneira indireta, uma vez que mantinha o foco nas exportações (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Somente no primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, com o Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007, modificando o inciso segundo do artigo 9º do Estatuto Social do BNDES, foi permitido ao banco “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País”. Desse modo, o BNDES passou a atuar diretamente no processo de internacionalização de empresas transnacionais, após um Grupo de Trabalho (GT) de 2003 que analisou os mecanismos técnicos e diretrizes de atuação do banco no financiamento aos investimentos de empresas brasileiras (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). O GT chegou às seguintes conclusões:

I - Mesmo as companhias mais avançadas sem seu processo de expansão no exterior mostram ter necessidades financeiras, operacionais ou técnicas para continuar a expandir suas operações internacionais. Nesse sentido, o apoio do banco é visto como fundamental.

II - Entre as modalidades de investimentos consideradas importantes para ampliar a presença internacional das empresas estão a criação de bases no exterior, especialmente para a gestão de estoque, e iniciativas voltadas para o desenvolvimento das vendas locais, assistência técnica e promoção comercial, a fim de garantir melhor acesso e condições competitivas nos mercados consumidores. Foram observadas, também, demandas por financiamento a plantas industriais que utilizem insumos, partes, peças, ou componentes importados do Brasil;

III - As demandas hoje formalizadas por apoio à internacionalização têm características distintas por setores e empresas. Portanto, o apoio do BNDES deve levar em conta essas particularidades; e

IV - O objetivo principal das empresas visitadas é, em última instância, aumentar a participação no mercado internacional, via expansão de exportações. A realização de investimentos diretos no exterior é considerada um importante meio para isso (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Após esse período embrionário, com a liberação para a atuação do BNDES no financiamento de empresas nacionais no exterior, em 2008 foi acrescentado no artigo 2º, que define a sede e o local de atuação do banco, um parágrafo único, que determinava a integração do banco à Lei nº 5.662/71 (aquele que enquadra o BNDES na categoria de empresa pública e dá outras providências). Preparava-se, assim, o banco para a inauguração de agências no exterior. Por fim, no mesmo ano, ocorreram ajustes ao art. 11º do Estatuto Social do BNDES, dispondo sobre a composição do órgão superior deliberativo do banco e o seu Conselho de Administração, passando a incluir um representante indicado pelo Ministério das Relações Exteriores. A partir de então, este representante passou a participar das decisões consultivas do banco, promovendo, assim, a sua interação com a política externa (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Sobre esse aumento de interação do BNDES com a política externa, ou seja, a sua contribuição para o aumento da presença diplomática do Brasil no exterior, destaca-se que no dia 27 de agosto de 2009 foi inaugurada a primeira representação e sede do BNDES no exterior, estrategicamente em Montevideu (capital do Uruguai, onde surgiu a ALADI). Em novembro do mesmo ano, foi criada a sua Área Internacional (AINT), com o surgimento de sua subsidiária em Londres (Reino Unido), a *BNDES Public Limited Company*. Então, o banco começou a utilizar o seu mais importante mecanismo técnico: o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), criado pela ALADI na década de 1960, que consiste em um sistema de compensações multilaterais no qual participam bancos centrais de 12 países da América Latina, financiando obras de infraestrutura, o que ocorreu após a retirada, em 2003, das restrições ao uso do CCR no financiamento de exportações (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

A criação de sua Área Internacional (AINT), em 2008, marco da internacionalização do próprio BNDES, foi outro fator que contribuiu para a interação do BNDES na política externa, que se deu apoiada em três pontos principais de atuação: i) a captação de recursos no mercado de capitais internacional ou via empréstimos bancários bilaterais; ii) apoio financeiro à internacionalização de empresas; e iii) tesouraria internacional e gestão de ativos no exterior (GUIMARÃES, 2006). A AINT, que tem como pauta principal coordenar o relacionamento com instituições privadas e governamentais estrangeiras, gerenciou ações no âmbito do MERCOSUL e ALADI, ao apoiar missões governamentais, o que evidencia uma clara interação de interesses públicos e privados (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

O BNDES é considerado um sistema de empresas, dos quais fazem parte a BNDESPAR (BNDES Participações S.A.), destinada à compra de ações, subscrição de debêntures e de fundos de venture capital e *private equity*; o BNDES PLC (*BNDES Public Limited Company*), criada em 2009 e sediada em Londres, dedicada à aquisição de participações acionárias em outras companhias; a FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), de 1966, cuja função é gerir o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos; a EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S.A.), com o objetivo de proporcionar apoio financeiro à dinamização do setor de produção de bens de capital, à expansão da capacidade instalada no setor, à incorporação e ao desenvolvimento de tecnologia avançada e ao fortalecimento das empresas nacionais, somente as empresas sob o controle nacional; o FIBASE (Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações), com objetivo social, é semelhante ao da EMBRAMEC, porém somente destinada à atuação no setor de insumos básicos – matérias-primas e bens intermediários de maior carência,

apoiando, ainda, a transferência, incorporação e o desenvolvimento de tecnologia avançada de seu interesse, tendo como prioridade os seguintes setores: metalúrgica dos não ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, celulose e papel, mineração, metalúrgica de ferrosos –, siderurgia, carvão e outras fontes alternativas de energia e processamento de minerais não metálicos – cimento; e IBRASA (Investimentos Brasileiros S.A.), que, distinta das demais empresas subsidiárias, não se especializou no apoio financeiro a determinado setor industrial, mas sim no apoio a empresas privadas nacionais, notadamente as de porte médio, e aquelas de qualquer porte que se destaquem como líderes setoriais ou regionais, estimulando a democratização do capital social dessas empresas para fortalecer o mercado de capitais (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

As operações globais do BNDES são todas aquelas efetuadas pelo Sistema BNDES que envolvem o banco, as empresas subsidiárias (FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA) e os agentes financeiros. Com a integração do sistema, a partir de 1965, acentuou-se a concentração de investimentos no setor industrial de base (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Os dados apontam uma significativa evolução do valor dos financiamentos outorgados pelo Sistema BNDES e seu destacado papel, desde o ano de 2005, na política externa brasileira, em razão do financiamento à internacionalização das empresas nacionais, pois o banco, ainda que possuísse programas de incentivo à exportação, somente a partir daquele ano passou a apoiar a inserção internacional de empresas brasileiras a partir de uma linha de crédito específica para aquisição, implantação ou modernização de unidades produtivas no exterior (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). Ao partir dessa premissa, parece evidente que a inferência causal de que o crédito concedido a uma determinada empresa pelo BNDES para a ação em um país serve para aproximação diplomática como, por exemplo, se observou no estreitamento dos laços com os países da África.

Alem e Cavalcanti (2005) estabelecem uma relação entre desenvolvimento nacional e internacionalização de empresas, ao defender a internacionalização como útil para o Estado, o que representa a união de interesses públicos e privados.

Em relação aos países em desenvolvimento, o apoio à internacionalização das empresas tem tido como meta principal o aumento da competitividade, além do objetivo de expandir o comércio. Políticas mais sistemáticas de apoio à internacionalização são observadas nos países asiáticos. Os programas de apoio variam de acordo com o estágio de desenvolvimento da economia, a competitividade setorial das firmas nacionais, as condições de balanço de pagamentos, os acordos de integração regional, entre outros (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 69).

Ainda sobre a interação do BNDES com a política externa, podemos destacar que, em 2013, a criação da Área Internacional (AINT) é acompanhada da intensificação dos laços diplomáticos entre o governo brasileiro e o continente africano, resultando na inauguração de um escritório do BNDES em Johannesburgo, África do Sul, de um escritório de representação do banco, proporcionando parcerias e investimentos em todo o continente africano. Isso restou evidenciado pelo fato de Angola, um país africano, haver representado, com a Argentina, mais de 50% dos financiamentos do BNDES entre os anos de 2005 e 2010, dois países parceiros situados em duas regiões de ênfase da política externa do governo Lula (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). O próprio BNDES aponta para essa política:

A integração sul-americana constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro. A iniciativa é voltada para o incremento dos fluxos econômicos entre o Brasil e os países vizinhos e para a ampliação da presença da América do Sul, como bloco, nas negociações que estão em curso no âmbito da Alca e da OMC. O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Daí é inquestionável o protagonismo do BNDES nas diretrizes da política externa brasileira, pois, desde a segunda metade do século XX, é o maior financiador da industrialização e do desenvolvimento brasileiro, tendo sua participação na economia significativamente aumentada ao longo dos dois mandatos do governo Lula.

Ao discorrer sobre o papel do BNDES, Ristoff (2011) preceitua que esse órgão teve “um papel fundamental no sentido de garantir o crédito e aplicar políticas de caráter anticíclico para amenizar os efeitos da maior crise do capitalismo mundial das últimas décadas e de manutenção do crescimento econômico”. O autor ainda acrescenta, na perspectiva da política de financiamento do BNDES a empresas nacionais nos dois mandatos do governo Lula, que

o apoio à internacionalização das empresas nacionais – através de um conjunto de medidas de apoio como repasse de informações, intermediação, financeiro, entre outros – é uma prática generalizada na economia internacional. A competição na arena Internacional é acirrada, com os países concorrentes como a China financiando maciçamente o investimento a custo muito baixo, e há a necessidade de apoio do Estado, de instrumentos, para que as empresas possam atuar dentro desse processo, possam participar da disputa internacional (RISTOFF, 2011, p. 6).

No período de 2005 a 2010, 27 operações de financiamentos para internacionalização de empresas foram realizadas pelo BNDES (E-SIC, 2019; BNDES, 2003). A Tabela 1, a seguir, demonstra as empresas que obtiveram financiamentos para internacionalização, em cada ano do período pesquisado, com o objetivo da operação e o valor desembolsado pelo BNDES (em milhões).

Tabela 1 – As empresas, os objetivos e os valores (em milhões) dos financiamentos no período de 2005 a 2010

Ano	Empresa	Objetivo da internacionalização	Valor contratado (milhões)
2005	Cooperativa Lar	Implantação de duas unidades de armazenagem e beneficiamento de grãos.	6,018
2005	JBS-Friboi	Aquisição da Swift Armour S.A. Argentina.	187,464
14/07/2005	Ci&T	Investimentos em P&D, Infraestrutura e certificação para competir em mercados internacionais, abertura e manutenção de filial nos Estados Unidos.	3,2
03/08/2006	Ambev	Aquisição da totalidade das ações do grupo BAC (<i>Beverage Association Corporation</i>) na Quinsa, maior cerveja da Argentina.	131,7
19/12/2006	Vale	Amortização parcial dos valores devidos no âmbito do empréstimo-ponte obtido pela Companhia para aquisição do controle acionário da Inco. Limited.	833,7
2007	Itautec	Aquisição de empresa distribuidora de produtos de informática nos EUA e capacitação de subsidiárias no exterior.	34,64
17/04/2007	Metalfrio	Expansão e investimento na produção interna das unidades em Kaliningrado, na Rússia e Manisa, na Turquia; Aquisição de alvos estratégicos no México.	58,9
27/06/2007	Ouro Fino Part.	Expansão comercial na América Latina e abertura de filial no México.	105,0
06/07/2007	JBS Friboi	Aquisição da empresa Swift & Co.	1.137,0
27/08/2007	Ci&T	Aquisição de empresas complementares à atuação da Ci&T para ampliar seu portfólio de produtos para clientes internacionais	15,0
12/09/2007	BRQ	Aquisição de empresas nos EUA para desenvolver operações <i>offshore</i> diretamente com clientes finais, descentralizar e desenvolver centros de produção com objetivo de melhor atender demandas <i>offshore</i> .	50,2

			conclusão
Ano	Empresa	Objetivo da internacionalização	Valor contratado (milhões)
15/04/2008	Reivax	Adaptação de produtos às exigências do mercado externo, plano comercial e de marketing, expansão e adaptação da fábrica.	7,7
20/08/2008	Procable	Conquistar o mercado latino-americano fornecendo o sistema OPGW e, então, expandir para outros negócios.	20,2
29/08/2008	Marfrig	Aquisição de empresas do grupo OSI no Brasil e na Europa. Na Europa, o grupo Moy Park, a Kitchen Range Foods e a Van Zoonen BV.	715,7
18/04/2008	JBS Friboi	Aquisição das empresas Smithfield Beef Group, Five Rivers e Tasman.	335,3
23/12/2008	Bertin	Aquisição de empresas, suas marcas e seus carnais de distribuição.	2.499,9
22/07/2009	Marfrig	Aquisição de outros ativos correlatos pertencentes à CARGILL Inc., representada pela SEARA no Brasil e exterior.	169,4
17/11/2009	BRF	Associação Perdigão/Sadia, bem como para a execução de sua estratégia de avançar no processo de internacionalização.	400,0
28/12/2009	JBS Friboi	Aquisição da Pilgrim's.	3.477,6
2010	Construtora Andrade Gutierrez	Construção de um sistema de captação e fornecimento de água.	30,572
2010	WEG Equipamentos Elétricos S.A.	Implantação de fábrica para produção de motores elétricos de grande porte.	0,265374
2010	WEG Equipamentos Elétricos S.A.	Implantação de fábrica para produção de motores elétricos de grande porte.	69,27
2010	Bematech S.A.	Aquisição da empresa americana Logic Controls e P&D em filial no exterior.	6,29
2010	Eurofarma	Aquisição do laboratório farmacêutico Quesada.	1,02
15/07/2010	Eurofarma	Aquisição do laboratório farmacêutico Quesada.	13,05
15/07/2010	Marfrig	Aquisição da Keystones.	2.528,9
20/12/2010	Cipher	Investimentos na estrutura comercial de Londres, infraestrutura, marketing e comercialização e capital de giro; abertura de novos escritórios.	10,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados obtidos pelos Relatórios anuais do BNDES (2003-2010), E-SIC, 2019 e BNDES, 2003.

O Quadro 4 a seguir apresenta as obras financiadas pelo BNDES durante o governo Lula e as empresas executoras com os financiamentos que prestaram os serviços (linha-Pós-embarque). Os destinos dos serviços de construção civil corroboram a política externa “Sul-Sul” do governo Lula. Apresentamos as operações com os maiores financiamentos por país (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

A então presidente do BNDES, em 2006, Demian Fiocca apresentou na sede do BNDES o seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”, defendendo os benefícios da exportação de mercadorias, serviços e capital para empresas transnacionais brasileiras e suas consequências para a economia do país (Relatórios anuais do BNDES; E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Quadro 4 – Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia (2003-2010)

País	Obras	Empresas Beneficiadas
	Obras de saneamento básico em Luanda	
	Construção de sistema de transmissão de energia elétrica no interior do país	
Angola	Construção do aeroporto internacional em Catumbela	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção de autoestrada em Luanda	
	Prestação de serviços para programa de desenvolvimento integrado de infraestruturas	
	Construção de gasoduto Cruce Magallanes	Confab Industrial S/A
	Expansão dos gasodutos TGN e TGS	Confab Industrial S/A e Norberto Oderbrecht S/A
Argentina	Construção de planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de Las Palmas	Norberto Oderbrecht S/A
	Ampliação do gasoduto San Martin	Norberto Oderbrecht S/A
Chile	Ampliação do metrô de Santiago	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda.
Cuba	Obras de ampliação e modernização do porto Mariel e sua infraestrutura de acesso	Companhia de Obras e Infraestrutura (subsidiária cubana da empresa brasileira Norberto Oderbrecht S/A) em parceria com empresa cubana <i>Quality</i> – aporte do BNDES
	Construção de uma planta para produção de soluções parentais e para hemodiálise	TPRO Engenharia S/A e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda.
Equador	Construção de usina hidrelétrica de San Francisco	Furnas Centrais Elétricas S/A e Norberto Oderbrecht S/A
Peru	Construção de gasoduto Camisea	Confab Industrial S/A
	Projeto Bayovar- abastecimento de água	Andrade Gutierrez S/A
	Construção de Aqueduto Noroeste	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina hidrelétrica Las Placetas	Andrade Gutierrez S/A
Rep. Dominicana	Construção da usina hidrelétrica de Pinalito	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Palomino I	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção de viadutos em Santo Domingo	Norberto Oderbrecht S/A

Uruguai	Construção da linha de transmissão de energia Punto de Tigre	Schahin Engenharia S/A
	Reforma de rede de gás de Montevideo	Oas Ltda
	Construção da linha 3 e 4 do metrô de Caracas	Norberto Oderbrecht S/A
	Implantação da casa de máquinas da central hidrelétrica La Vueltosa	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda.
Venezuela	Construção da usina siderúrgica nacional estado de Bolívia	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da linha 2 do metrô Los Angeles	Norberto Odebrecht S/A

Fonte: BNDES (2003).

O empreendimento de reconstrução (ampliação e modernização) do porto de Mariel, (estrutura portuária situada a oeste de Cuba, 45 km de Havana) teve um financiamento de US\$ 682 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) repassados ao Grupo Odebrecht, em cinco parcelas, cuja execução das obras ficou a encargo de sua filial cubana, Companhia de Obras e Infraestrutura. A Tabela 2 abaixo demonstra a dinâmica do financiamento do BNDES à empresa brasileira Norberto Odebrecht S/A para a execução das obras de modernização do porto de Mariel em Cuba (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Tabela 2 – Projetos contratados/BNDES/Porto Mariel, Cuba

Exportador	Operação	Descrição do projeto	Valor da operação (US\$)
Companhia de Obras e Infraestrutura	1876749	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à 1ª etapa das obras de ampliação e modernização do Porto Mariel e de sua infraestrutura de acesso	43.435.000
Companhia de Obras e Infraestrutura	2358082	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à 2ª etapa das obras de ampliação e modernização do Porto Mariel e de sua infraestrutura de acesso	108.715.000
Companhia de Obras e Infraestrutura	3191044	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à 3ª etapa das obras de ampliação e modernização do Porto Mariel e de sua infraestrutura de acesso	150.000.000
Companhia de Obras e Infraestrutura	4157857	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à 4ª etapa das obras de ampliação e modernização do Porto Mariel e de sua infraestrutura de acesso	150.000.000
Companhia de Obras e Infraestrutura	5122622	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à 5ª etapa das obras de ampliação e modernização do Porto Mariel e de sua infraestrutura de acesso	229.910.550

Fonte: BNDES (2003).

Ao todo, o Porto Mariel custou US\$ 957 milhões, US\$ 692 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o restante foi repassado pelo Tesouro Nacional por força de um programa de usa recursos públicos para incentivar exportações brasileiras, que existia desde o governo de FHC (MILITÃO, 2014).

Essa ajuda brasileira a Cuba, assim como o investimento nas obras do metrô de Caracas, na Venezuela, foi bastante criticada, sobretudo por parlamentares de oposição ao governo à época dos fatos. Mas, de acordo com Luciano Coutinho, então presidente do BNDES, a exportação de serviços de engenharia é um mercado bastante disputado e que o investimento no porto de Cuba foi “uma oportunidade para mais de 400 empresas brasileiras, desde grandes, médias e pequenas, exportarem equipamentos, serviços, engenharia [...] e que o BNDES disponibilizou R\$ 14,8 bilhões para investimentos em portos no Brasil”. Explica que o desembolso de investimentos como este se dá em reais para financiar o exportador brasileiro de equipamentos e serviços que serão pagos em moeda forte, sem contar com os postos de trabalhos criados em Cuba (E-SIC, 2019; BNDES, 2003).

Essa é a lógica da reciprocidade e da estratégia para o desenvolvimento da cooperação que representava o Porto de Mariel, um caminho para que empresas brasileiras se instalem nessa zona econômica e processem produtos destinados a esses mercados, especialmente os de alta tecnologia, que utilizarão muitos insumos inexistentes em Cuba. Nesse processo de internacionalização das empresas brasileiras, o BNDES se tornou o grande investidor da economia brasileira, executando projetos de integração regional preconizados pelos governos sul-americanos, e assumiu uma importância crucial para a política externa.

A Internacionalização de uma empresa pode ser definida como o processo de criação de subsidiária ou filial de empresa nacional em território estrangeiro com o propósito de aumentar suas exportações de produtos ou serviços (ARRUDA; GOULART; BRASIL, 1994). Esse processo não é mais fenômeno exclusivo dos países desenvolvidos que contam com empresas nacionais mundo afora. Segundo Bartlett e Ghoshal (1992), países emergentes, como é o caso do Brasil, podem se tornar verdadeiros *global player*⁴⁵.

O protagonismo do BNDES na economia e na política externa brasileira é tanto que o fez se tornar o maior banco de fomento em atividade na América do Sul, conforme demonstra a Tabela 3.

⁴⁵ *Global player* é uma expressão em inglês também usada para designar um país que cria conhecimento e gera as bases para a definição de estratégias empresariais que ajudam no desenvolvimento do processo de internacionalização de cada um de seus países parceiros – no caso, os países-membros da Cooperação Sul-Sul. Tal expressão é mais comum ao se referir à cooperação entre empresas em processo de internacionalização (SINGH, 2019).

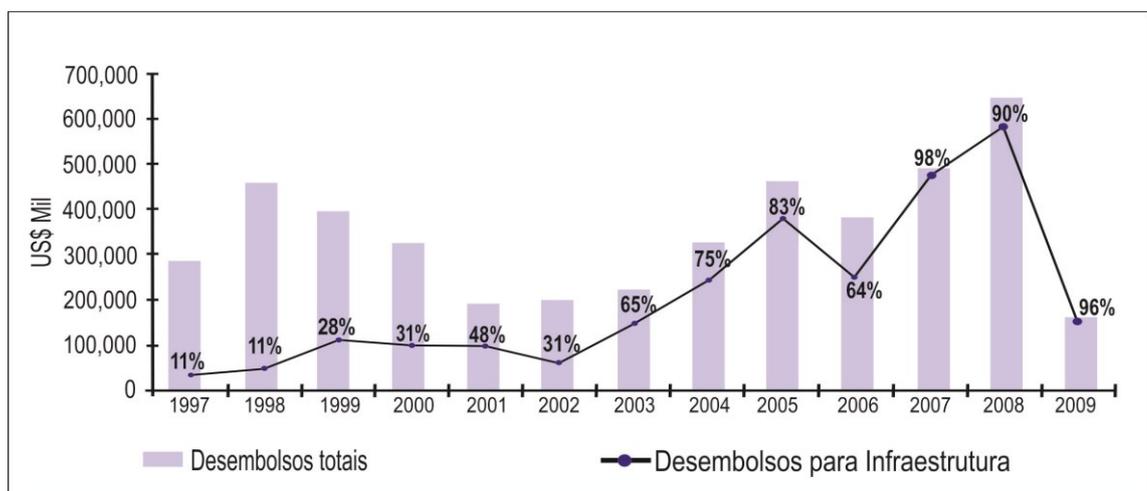
Tabela 3 – Comparação entre o BNDES e os outros bancos que atuam na América do Sul em 2008 (US\$ Bi)

	BNDES	BID	BIRD	CAF
Ativos totais	116.823	71.209	220.815	14.272
Patrimônio líquido	12.217	19.899	40.737	4.554
Lucro líquido	2.586	-22	1.419	311
Desembolsos	39.452	7.149	10.49	5.844
Carteira de créditos	94.373	51.173	99.05	10.184
Capitalização	10.50%	27.90%	18.40%	31.90%

Fonte: Elaboração própria com base em adaptação de Faria (2010) e dados do BNDES (2014).

Em 2008, o BNDES superou índices de bancos de fomento que tradicionalmente atuam na América do Sul, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundado em 1959) e o BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, fundado em 1945 e que, com a Associação Internacional de Desenvolvimento, forma o Banco Mundial). Os desembolsos do BNDES, pelo que se vê, superaram o BIRD, instituição de atuação mundial e de lucro líquido, e superaram todos os outros juntos. O Gráfico 2 abaixo mostra os investimentos do BNDES na América do Sul e Latina, no período de 1997-2009.

Gráfico 2 – Investimentos do BNDES na América do Sul e Latina: 1997-2009



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Banco Central do Brasil/BNDES; BCB (2010) e BNDES (2015).

Alguns economistas estudiosos do assunto criticam a atuação do BNDES como instrumento de desenvolvimento nacional. João Augusto de Castro Neves (2010), diretor para América Latina da consultoria *Eurasia Group*, diz:

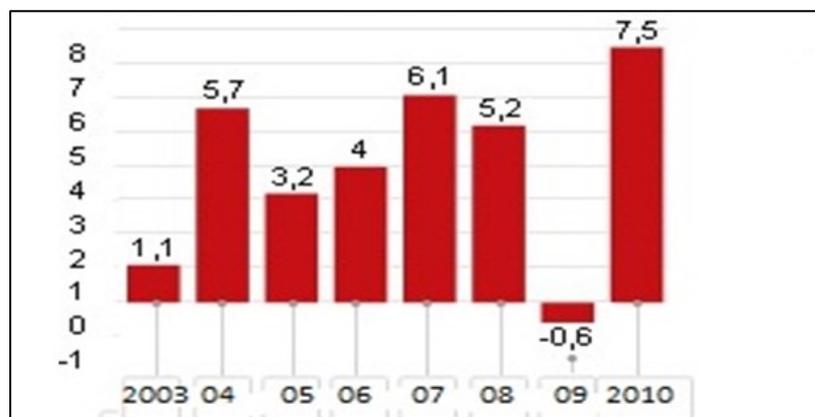
Hoje também parece claro que as políticas de campeões nacionais (conduzida pelo BNDES, que selecionou companhias para ajudar a torná-las mais competitivas globalmente, com créditos subsidiados e compra de participações acionárias) não foram uma boa ideia – criaram um ambiente de negócios em que era o governo que escolhia perdedores e vencedores e, para se beneficiar, era preciso gritar mais alto.

Entretanto, Ristoff (2011, p. 8) rebate, esclarecendo, com grande propriedade, que o BNDES

passou a atuar cada vez mais incisivamente no sentido de sustentar o desenvolvimento nacional e a competitividade da economia brasileira e foi elevado a um importante papel de instrumento ativo de política externa pelo governo Lula. Durante o seu governo, foi adotada uma política agressiva no sentido de fortalecer o capital nacional, de apoiar as empresas brasileiras no exterior, com todo o apoio estatal no processo de sua internacionalização, apoiando cada vez mais setores e fechando acordos com diversos países, e abrindo novos mercados.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o período de junho de 2003 a julho de 2008 foi a fase de maior expansão para a economia brasileira das últimas três décadas (o último melhor período com indicadores econômicos similares foi entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988, na gestão do ex-presidente José Sarney). A economia fechou o ano de 2010 com crescimento de 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) no último ano de mandato de Lula (IBGE, 2014; IPEA Data, 2010).

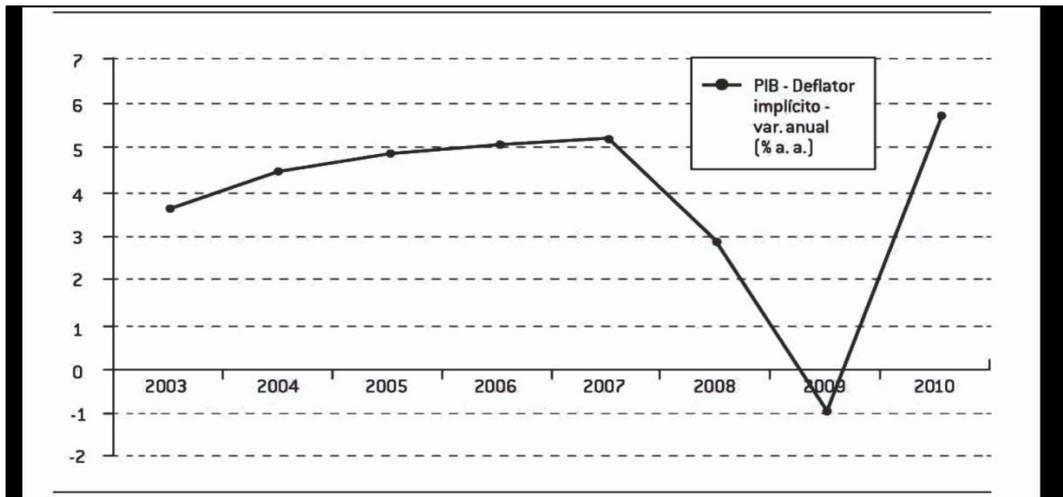
Gráfico 3 – Variação do PIB nos anos de 2003 a 2010 (em %)



Fonte: IBGE (2014) e IPEA Data (2014).

De acordo com o IBGE, o bom desempenho da economia começou seis meses após a posse de Lula e os dados também indicam o menor período recessivo com duração apenas de seis meses: de junho de 2008 a janeiro de 2009 (IBGE, 2014).

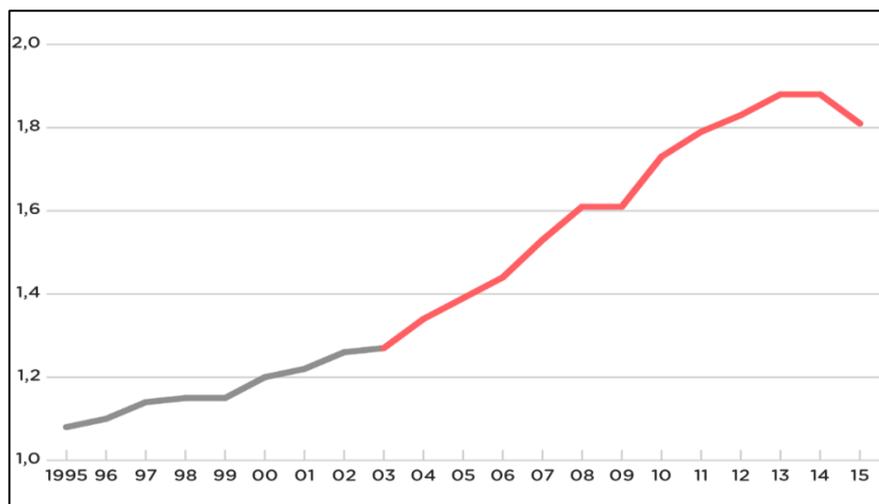
Gráfico 4 – Evolução da taxa de crescimento do PIB no governo Lula (2003-2010)



Fonte: IBGE (2014) e IPEA Data (2014).

Uma das maneiras de medir o desempenho da economia de um país é visualizar as variações de seu Produto Interno Bruto (PIB), que é o valor de todas as riquezas produzidas pelo país em um ano, como alimentos, minérios, bens industrializados e serviços. O PIB é o principal indicador da atividade econômica de um país. Um PIB em alta significa que a economia está crescendo impactando positivamente no emprego e na arrecadação de tributos. Um PIB em queda indica recessão com efeitos opostos (IPEADATA, 2018; BRESSER PEREIRA, 2010). Por exemplo, no governo FHC, a média de crescimento do PIB foi de 2,5% ao ano. Nos anos do governo Lula, o Brasil cresceu em média 4,1% ao ano. O gráfico a seguir mostra a evolução do PIB brasileiro nos últimos vinte anos (IBGE, 2015; IPEA, 2015).

Gráfico 5 – Variação do PIB de 1995 a 2015 (em US\$ trilhões)



Fonte: IBGE (2015) e IPEA Data (2015).

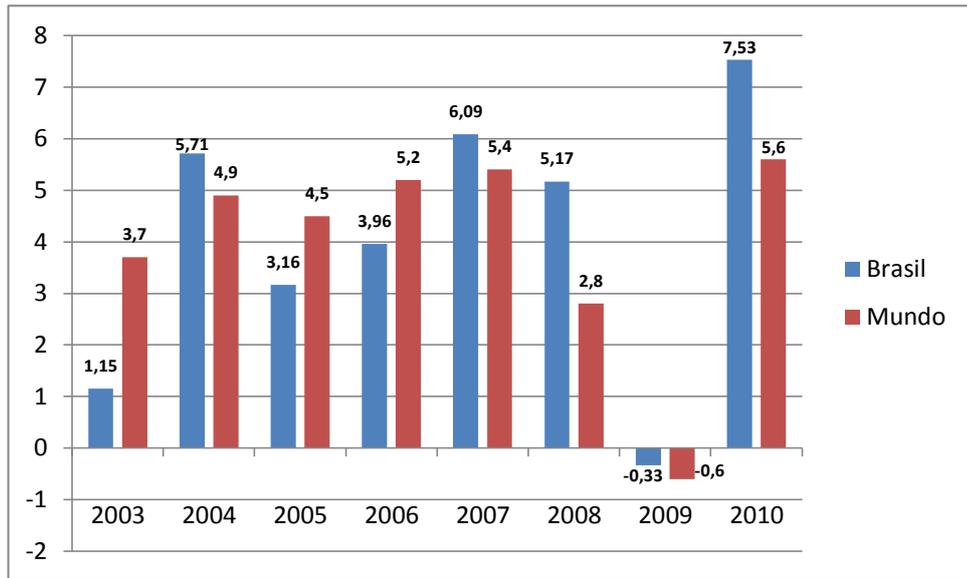
Outra maneira para avaliar a saúde financeira de um país é medir o tamanho da dívida pública, que é tudo o que as três esferas do governo devem a credores internos e externos. Geralmente a dívida pública é medida em relação ao PIB. O tamanho da dívida é a sua trajetória – se está aumentando ou diminuindo em relação ao PIB. Por esse motivo passa a ser um importante indicador econômico. Se um país gasta muito mais do que arrecada, sua dívida pública cresce, revelando o descontrole das contas públicas, com sérias consequências negativas para a vida econômica de um país. Por exemplo, diante de um risco maior, os investidores pedem uma taxa de juros também maior para emprestarem dinheiro (IPEADATA, 2018; BRESSER PEREIRA, 2010).

O governo Lula desde o início manteve a política de superávit primário, reduziu o déficit nominal médio através da redução de juros em relação ao governo de seu antecessor (FHC, cujo superávit primário foi muito baixo no seu primeiro governo) e, conseqüentemente, o volume de juros pagos relativamente ao PIB e atingiu uma queda sustentada da relação dívida pública/PIB (IBGE, 2014; IPEA Data, 2014).

Não é muito difícil constatar qual governo teve mais responsabilidade fiscal. Aliás, o Gráfico 3, acima exposto – a variação do PIB nos últimos 20 anos (extrapolando um pouco o limite temporal estabelecido na pesquisa) –, revela que o período do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal é marcado por uma alta de 2,9% do PIB por ano, número puxado para baixo devido à recessão de 2015⁴⁶ (IBGE, 2014; IPEA Data, 2014).

⁴⁶ Fundamentalmente, a recessão de 2015, um dos piores períodos para a economia brasileira em 20 anos, se deu, principalmente em razão da aceleração do dólar rumo aos R\$ 4, sua maior valorização frente ao real dos últimos 15 anos. Quando os juros ameaçam subir, o resultado é a valorização da moeda norte-americana ante as outras (não só o Brasil sofreu com essa valorização artificial do dólar no mercado mundial). Essa situação difícil na economia brasileira (inflação acima de 10%, e o país perdeu o selo de bom pagador em duas agências de risco e viu o desemprego crescer de 6,5% no trimestre encerrado em dezembro de 2014 para 8,9% no primeiro trimestre de 2015 etc.) resultou em um significativo crescimento do déficit externo. No contexto doméstico, estudiosos apontam a instabilidade política do início do segundo mandato do governo Dilma Rousseff que iniciou com uma agenda de ajustes fiscais, contrária ao que havia sido prometido em sua campanha. Com a desaprovação no Congresso de medidas importantes, como a Medida Provisória (MP) nº 694 – que faria o governo federal economizar R\$ 10 bilhões –, o mercado reagiu negativamente às tentativas frustradas de reação de um governo enfraquecido, isolado, sem conseguir levar adiante a sua agenda e sofrendo derrotas sistematicamente (e, por isso, vulnerável a toda sorte de infortúnio). A instabilidade política retirou a capacidade de reação do governo (BALASSIANO, 2017).

Gráfico 6 – Crescimento do PIB no Brasil e no mundo durante o governo Lula (em %)

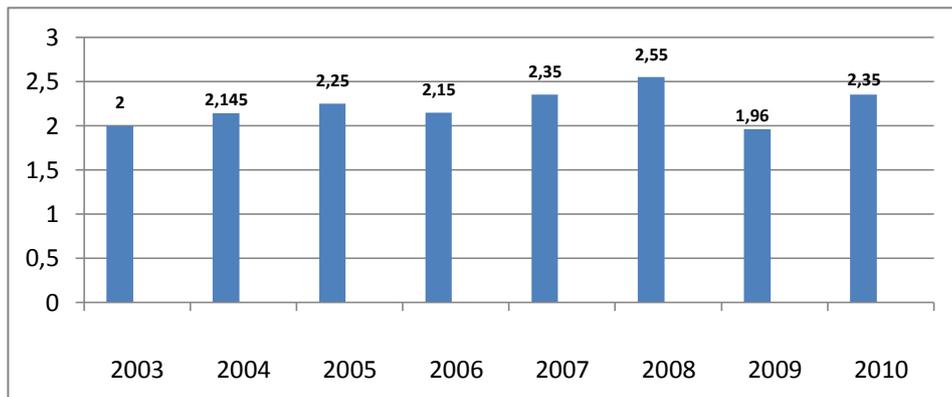


Fonte: IBGE (2014), IPEA Data (2014).

O Gráfico 6 acima demonstra a queda no PIB brasileiro no período recessivo de junho de 2008 a janeiro de 2009 marcado por uma crise na economia mundial conhecida por crise do *subprime*, que teve início nos EUA em 2007 quando o governo estadunidense precisou aumentar os juros e diminuir o crédito para conter o crescimento da inflação, em virtude da aceleração da valorização do preço dos produtos. Assim, por conta dessa medida, houve uma recessão no mercado e os imóveis passaram a valer menos, contribuindo para que muitas pessoas deixassem de pagar suas hipotecas, que se tornaram “subprime”, uma vez que essas hipotecas funcionam como títulos, chamados de “ativos financeiros”, cujas dívidas são negociadas pelas empresas credoras, até então altamente valorizadas. No entanto, se essas dívidas tornam-se um risco iminente de calote (que os economistas chamam de *subprime*), o valor das dívidas despencou e os seus especuladores ou investidores ficaram no prejuízo. E com o conseqüente aumento da desconfiança no mercado, com os bancos dificultando empréstimos e limitando o crédito, as empresas perderam a sua capacidade de reação. Menos empregos foram gerados, então, e, logo depois, demissões em massa ocorreram provocando a queda no consumo e menos lucros nas empresas. Por esses motivos essa crise econômica também ficou conhecida por crise do subprime, a qual atingiu o seu ápice com a falência do banco *Lehman Brothers*, e, mesmo diante dos esforços do governo dos EUA para conter a recessão econômica, dois anos depois a crise espalhou-se pelo mundo atingindo a Europa, mais precisamente a União Europeia, culminando na crise do Euro. Os países emergentes, como o Brasil, não chegaram a entrar em recessão, como ocorreu com alguns países

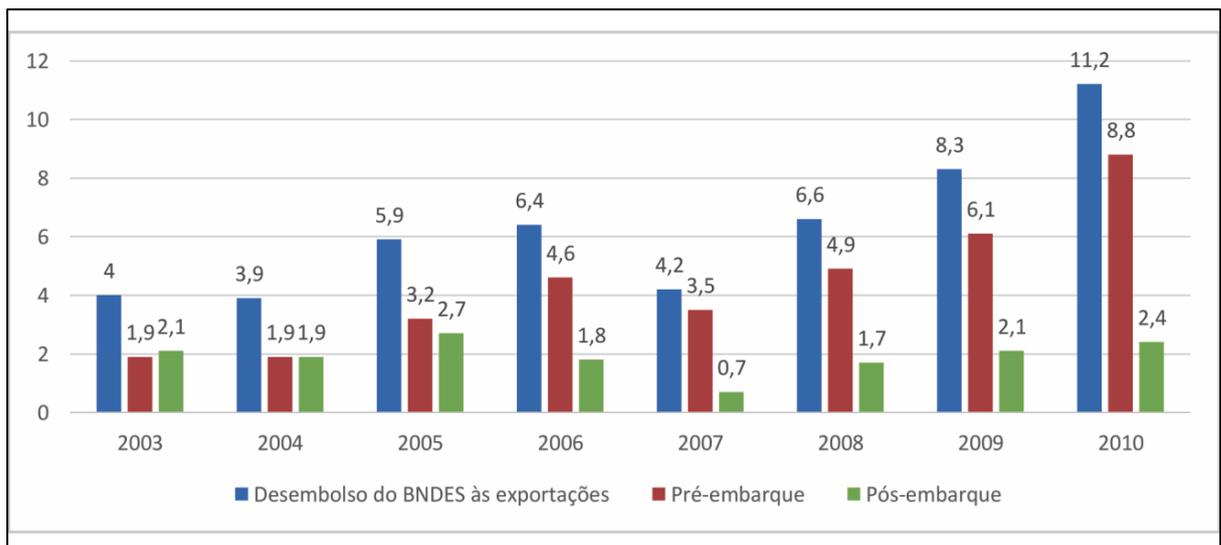
desenvolvidos, especialmente países europeus – os casos mais notáveis foram os de Portugal, Espanha, Itália, e, principalmente, a Grécia: países que contraíram vultosos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e da própria União Europeia. No entanto, os países emergentes e em desenvolvimento sentiram grandes dificuldades no crescimento quando a economia e a produção de riqueza começaram a regredir (BORÇA JUNIOR; TORRES FILHO, 2008).

Gráfico 7 – Evolução do superávit primário no setor público



Fonte: BACEN (2010).

Gráfico 8 – Desembolsos do BNDES para apoio às exportações (pré-embarque e pós-embarque) (US\$ bi)



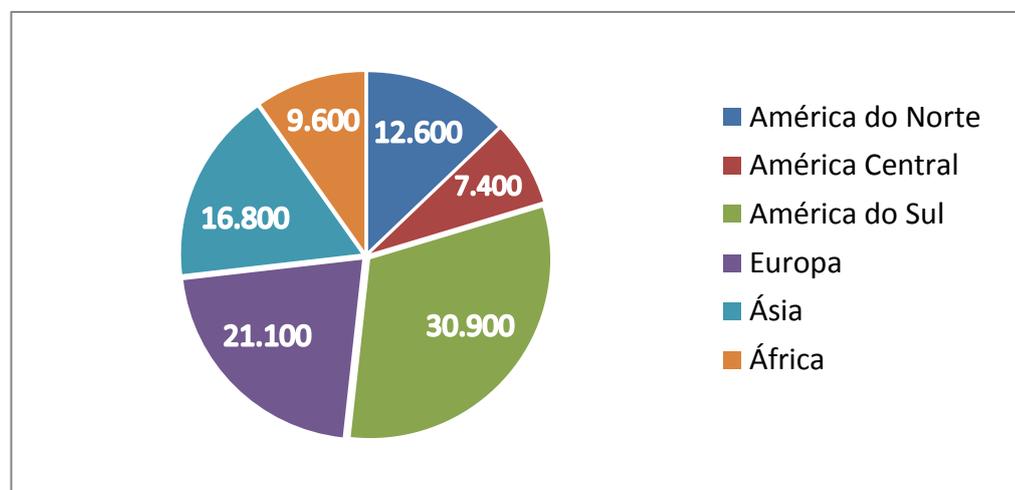
Fonte: Relatório Anual do BNDES (2003-2010) e BNDES (2003).

Os gráficos acima demonstram que a Cooperação Sul-Sul, independente das assimetrias vigentes no sistema internacional, alcançou os seus objetivos de integração

regional e avançou nos interesses de desenvolvimento nacional e de seus países membros, resultante da cooperação técnica entre esses países do eixo “Sul-Sul”.

Ainda que os países vizinhos e outros países emergentes estivessem como grandes opções estratégicas, as empresas transnacionais brasileiras expandiram-se em direção a outros países. O BNDES aumentou, no período pesquisado, o financiamento de obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) de empresas brasileiras na região⁴⁷, contribuindo para a diminuição das assimetrias nas relações regionais, por meio do intercâmbio comercial entre os países, principalmente do MERCOSUL, além do apoio aos projetos infraestrutura que tivessem impacto na integração regional (Fundação Dom Cabral, 2011), conforme se vê no Gráfico 9 abaixo:

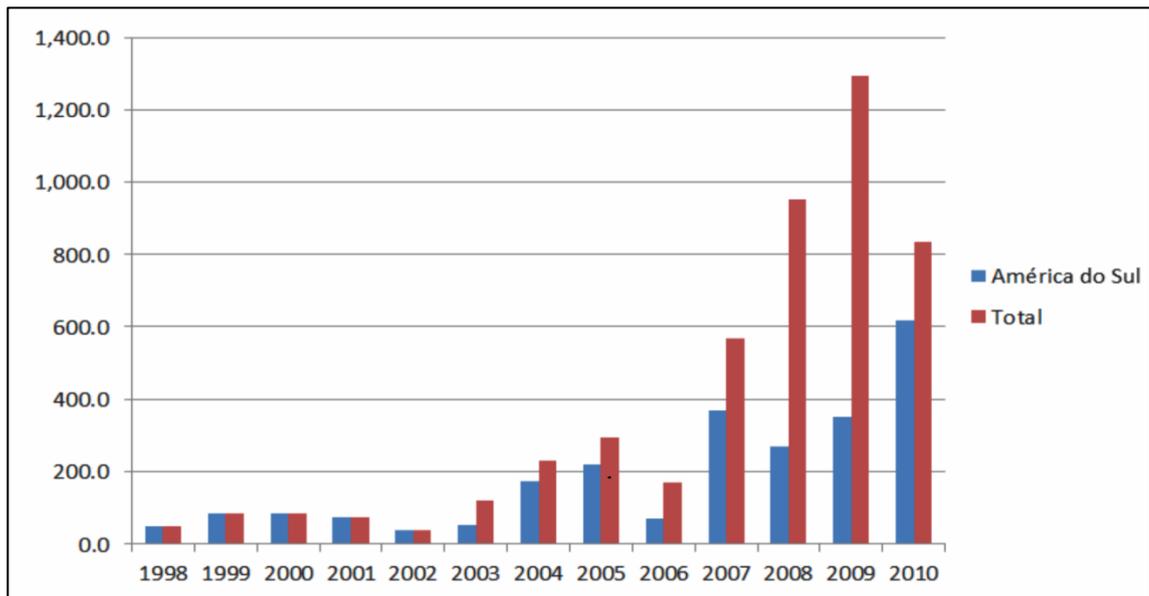
Gráfico 9 – Distribuição geográfica da atuação de empresas brasileiras no exterior



Fonte: FDC (2011).

⁴⁷ Entre as operações que receberam financiamentos do BNDES estão a da ampliação da capacidade de gasodutos na Argentina; da construção do Aeroporto de Tena na Amazônia Equatoriana; e da construção das linhas 3 e 4 do metrô de Caracas (BNDES Transparente, 2015).

Gráfico 10 – Desembolsos do BNDES para apoio às exportações, total e para a América do Sul (US\$ bi)



Fonte: BNDES (2003).

No Gráfico 10, acima, pode-se comparar os desembolsos efetivos do BNDES no apoio à exportação de obras de infraestrutura. Até o ano 2002, todo o financiamento desse setor foi utilizado em obras na América do Sul – com valor médio, entre 1998 e 2002, de US\$ 65 milhões. A partir de 2003, o financiamento para a exportação de obras de infraestrutura ampliou sua área geográfica, sobretudo para o restante da América Latina e para a África. Com a exceção do ano de 2006, os desembolsos totais foram crescentes ao longo do período estudado – sendo o valor do último ano quase sete vezes maior do que o ano inicial. O máximo de desembolsos ocorreu no ano 2009 (somando US\$ 1,477 bilhões), ao passo em que para a América do Sul o pico ocorre em 2010, no montante de US\$ 617 milhões (BNDES, 2003).

Entre 2003 e 2004, houve um crescimento de 88% na exportação de serviços de engenharia – de US\$ 120 milhões para US\$ 228 milhões. A exportação de serviços acarreta a venda de equipamentos e insumos e, na maior parte dos casos, estão inseridas em iniciativas de integração da região – como a IIRSA (ARAÚJO, 2009; BNDES, 2003). Durante o período pesquisado, o acumulado de desembolsos para exportação de infraestrutura é de US\$ 4,457 bilhões – a comparar, US\$ 325 milhões foram desembolsados com o mesmo propósito nos cinco últimos anos do governo FHC (BNDES, 2003).

Quase três vezes maior que em 2002, o BNDES chegou ao fim da Era Lula com um perfil completamente diferente do que tinha durante o governo de Fernando Henrique

Cardoso. Seu balanço de 2010, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2010, confirma que se o apoio à privatização foi a marca do banco na gestão tucana, na era petista o BNDES retomou seu foco de agente de fomento. O BNDES deu mais fôlego para a economia brasileira crescer (IPEA, 2010; BNDES, 2003).

É, portanto, possível concluir que as operações do BNDES promoveram a competitividade dos produtos e serviços nacionais e favoreceram o crescimento e o desenvolvimento da região, cujo foco central foi os projetos necessários à integração física dos países sul-americanos, tudo em sintonia com as pretensões do governo Lula: promover a sua projeção internacional do Brasil.

Não há dúvida, pois, de que o desenvolvimento de integração regional foi benéfico para o Brasil e para sua inserção internacional, que contou com o apoio fundamental do BNDES para o país reforçar seu papel como ator global e pêndulo econômico, numa liderança natural, no MERCOSUL e na América Latina.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que concluímos a partir das análises realizadas é que as mudanças na política externa brasileira, desde pelo menos o governo Vargas, seguem as transformações, sobretudo na conjuntura econômica e política interna no país e no sistema internacional. Prevalece, em última análise, uma lógica de manter a estratégia de inserção internacional do Brasil, apoiada na ideia de desenvolvimento e crescimento econômico, ou seja, as prioridades e diretrizes do governo Lula refletiu a plataforma neodesenvolvimentista de sua gestão, mas também deve ser compreendida mediante mudanças na política interna brasileira e alterações no cenário internacional: uma correlação de forças catalisadas com a eleição de Lula em 2002, conforme demonstra o presente estudo.

Ao longo do tempo, a instrumentalização da política externa como vetor de desenvolvimento do país tem relação com a continuidade da própria estrutura institucional econômica, política e social internas do Brasil, ou seja, as prioridades e diretrizes da política externa brasileira estão condicionadas à conjuntura da política interna, servindo de instrumento para a promoção e defesa dos interesses de desenvolvimento do país, seja diretamente, criando um ambiente mais receptivo aos negócios brasileiros nos países parceiros, seja indiretamente, ampliando a influência do país na formulação de normas de governança global que têm consequências para o efetivo desenvolvimento econômico e social da nação.

Durante o governo Lula, o BNDES foi elevado a um importante papel de instrumento ativo de política externa, por meio de sua política de internacionalização de empresas brasileiras, apoiando as exportações e financiando a abertura de novos mercados, o que possibilitou a competitividade dessas empresas, ou seja, a competitividade dos produtos nacionais no mercado mundial.

As multinacionais brasileiras expandiram-se em direção a vários países, sobretudo rumo aos países vizinhos regionais e outros países emergentes, muitos deles em desenvolvimento similar; como opção estratégica, dentro da ideia da Cooperação Sul-Sul, por meio do intercâmbio comercial, especialmente com aqueles países que fazem parte do MERCOSUL.

O governo Lula maximizou o apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional, favorecendo, assim, a integração econômica dos países da América do Sul.

A proatividade da política externa, no governo, contou com o apoio fundamental do BNDES, por meio de sua política de internacionalização, possibilitando ao Brasil a sua inserção internacional e a sua ascensão ao papel de ator global.

Evidências tais como a progressiva tendência de redução da Dívida Pública e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) indicam a viabilidade da instrumentalização da política externa como vetor do desenvolvimento econômico e social do Brasil, como ocorreu no período pesquisado.

Segundo dados do Banco Mundial, em 2002 o Brasil ocupava a 13ª posição no *ranking* global de economias medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), chegando à 7ª, logo nos primeiros seis meses do governo Lula. Em 2003, ao subir para a 7ª posição entre as maiores economias do mundo, o Brasil ultrapassou a França, e apesar de ter desacelerado em 2011, o crescimento do Brasil foi suficiente para ultrapassar o PIB do Reino Unido (Banco Mundial, 2012).

No governo Lula, o país chegou a crescer 7,5% em 2010, nos últimos 13 anos a média de expansão do PIB foi de 2,9%, contra 2,5% da média do governo Fernando Henrique Cardoso (SPEKTOR, 2015; IBGE, 2014; IPEA Data, 2014)

A Cooperação Sul-Sul, independente das assimetrias vigentes no sistema internacional, incrementou a integração regional e avançou nos interesses de desenvolvimento nacional e de seus países membros, resultado da cooperação técnica que se deu entre esses países.

A Cooperação Sul-Sul assumiu um lugar de destaque na diplomacia do governo Lula, que renovou o objetivo idealista e abriu novas possibilidades entre os países historicamente dependentes da ajuda das nações do Norte. Abriu novos espaços para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento, sem se fechar para as oportunidades oferecidas pelos países do Norte. Em uma visão mais realista, contrapondo-se a visão de que a cooperação brasileira foi desinteressada e desenvolve projetos sem contrapartida, o país não dispõe de grandes margens orçamentárias para fazer frente a uma crescente demanda por mais cooperação; a Cooperação Sul-Sul foi complementar à Cooperação Norte-Sul. O Brasil exerceu a cooperação como instrumento de política externa, uma cooperação para o desenvolvimento do país. Além de sua projeção internacional, evitou que importantes empresas transnacionais, importantes geradoras de renda e emprego no país, tivessem sucumbido diante de uma ordem internacional assimétrica, violenta e hierárquica, tendo o BNDES assumido importante papel nessa estratégia de desenvolvimento com a sua

política de internacionalização de empresas brasileiras. Conclui-se então que o BNDES é um versátil instrumento político que dialoga historicamente com a política externa brasileira, tema dessa pesquisa.

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

Entretanto, a fim de obter uma visão mais aprofundada da atuação do BNDES e seu papel na Cooperação Sul-Sul (CSS) fazem-se necessários novos estudos, isto é, novas agendas de pesquisa que abordem outros fatores influenciadores, uma vez que a política externa brasileira não está desvinculada da luta de classes e frações de classes na sociedade e na arena estatal brasileira, especialmente do bloco no poder. Boito Jr (2005), por exemplo, ao estudar a relação do governo Lula com a burguesia brasileira, afirma que este, assim como seu antecessor, FHC, para contornar as dificuldades criadas pelo modelo capitalista neoliberal, alterou a relação do Estado brasileiro com a burguesia ao melhorar a posição dessa fração social industrial e agrária no interior do bloco no poder, priorizando os seus interesses em detrimento aos das classes populares.

Compreendemos que as prioridades e diretrizes da política externa do governo Lula foram pautadas por mudanças na política interna e alterações no cenário internacional. Todavia, um tema que merece um estudo mais aprofundado é como se deu essa inflexão na política externa brasileira na transição dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) para os governos Lula.

Outra questão que pode constituir uma pujante agenda de pesquisa é a concepção de Dupas (2007) de que a busca do desenvolvimento e progresso justifica ações políticas apoiadas na visão de que, com a cooperação, será possível o surgimento de uma sociedade melhor, justa e civilizada, uma vez que apontava a uma direção definida de desenvolvimento de uma ordem e para a realização de uma crescente perfeição sem explicar a perspectiva daqueles que a comandam e dos que são comandados, ou seja, sem uma concepção de cooperação de estratégias de desenvolvimento e políticas de longo prazo, construída a partir das necessidades específicas de suas respectivas sociedades. Dessa forma, Dupas (2007)

busca apontar elementos para desconstruir o discurso hegemônico sobre a globalização associada à ideia de progresso inexorável questionando, em sua análise, a quem o progresso serve, quais são os riscos e custos da natureza social, ambiental e sobrevivência humana, e que catástrofes futuras ele pode gerar.

No contexto internacional, aprofundar a análise de questões relacionadas à engenharia institucional da Cooperação Sul-Sul (CSS), tais como: Quais as reformas políticas de governança global (FMI, Banco Mundial, ONU) fundamentaram-se nos pressupostos da CSS? Quais os problemas econômicos e sociais dos países em desenvolvimento que já foram resolvidos com base em identidades compartilhadas (*status* econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns, interdependência e reciprocidade? É crescente o interesse por parte dos países em desenvolvimento, no contexto da CSS, em garantir maior autonomia, por meio de suas políticas externas relacionados à obtenção de recursos energéticos, à produção de bens agrícolas ou ao aumento de *soft power* no cenário internacional. Nessa perspectiva, quais são as iniciativas adotadas pelos países em desenvolvimento para garantir essa autonomia? Etc. Problematizar os discursos e normas que regem as agendas da CSS e questionar em que medida suas práticas e discursos se aproximam ou se afastam das críticas sobre a CSS como estratégia de desenvolvimento. Como a Cooperação Sul-Sul (CSS), por ser uma modalidade de cooperação horizontal e simétrica, contribuiu para alcançar o objetivo do crescimento sustentável? Como os mecanismos de mensuração criada pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), integrada à ONU, tem sido auxiliado a Cooperação Sul-Sul (CSS)? Quais são os benefícios de uma cooperação técnica trilateral promovida por países em desenvolvimento com a finalidade de usar recursos do Norte para financiar a cooperação técnica entre países do Sul? Em que medida a Cooperação Triangular (CTR) é um instrumento de apoio à Cooperação Sul-Sul (CSS), no sentido de incrementar o aumento da escala de seus projetos, aprofundar o seu impacto e explorar complementariedades com outros países e organizações internacionais? Estudos que busquem comprovar a efetividade do desenvolvimento alcançado por meio da cooperação internacional como instrumento de liberdade à luz do pensamento de Amartya Sen (2000). Uma estratégia nacional de desenvolvimento (o desenvolvimentismo) tendo o Estado como instrumento de ação coletiva tem como pressuposto a constituição de nações “que atenda os interesses do capital e do trabalho, e que permita uma inserção soberana da sua economia no contexto internacional” (SICSÚ; PAULA; RENAUT, 2005, p. 87). E este pressuposto não se coaduna com a condição de submissão de países em desenvolvimento aos países desenvolvidos.

A cooperação internacional caracteriza-se pela complexidade de mudanças contínuas. Essa característica é uma decorrência da própria natureza do meio internacional, composto de atores em contínua transformação, e também altamente sensíveis a mudanças nos padrões econômicos e sociais; sobretudo nas relações de poder. A Cooperação Sul-Sul (CSS), assim como a Cooperação Norte-Sul (CNS), são iniciativas internacionais forjadas por interesses estratégicos e geopolíticos compostos por atores que estão relacionados e em contínua transformação, algumas imprevisíveis, produzindo fatos e circunstâncias que condicionam a agenda internacional.

REFERÊNCIAS

- ABC. Agência Brasileira de Cooperação (Brasil). **Conceito**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>. Acesso em: 12 jun. 2019).
- ABC. Agência Brasileira de Cooperação (Brasil). **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- ABC. Agência Brasileira de Cooperação (Brasil). **Vertentes da Cooperação Técnica Internacional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- ALEM, Ana Cláudia.; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. **O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: Algumas reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005, p. 69.
- ALMEIDA, Célia et al. **A concepção brasileira de Cooperação Sul-Sul estruturante em saúde**. ReCiis, v. 4, n. 1, p. 25-35. 2010. Disponível em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/pdf/a-concepção-brasileira-de-cooperação-sul-sul-estruturante-em-saúde-.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019, p. 26.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Perspectivas da Cooperação Internacional**. In: MARCOVITCH, J. (org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.
- ARAÚJO JUNIOR, José Tavares. **Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA**. Rio de Janeiro: Breves Cindes, 2009.
- ARRIGUI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 140.
- ARRIGUI, Giovanni. **The long twentieth century**. London/New York: Verso, 1994.
- ARRUDA, Carlos A.; GOULART, Linda; BRASIL, Haroldo V. **Estratégia de Internacionalização: competitividade e incrementalismo**. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, v. 8, 1994, Curitiba. Anais [...]. Curitiba: ANPAD, 1994.
- AYLLÓN PINO, Bruno. **A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento**. Texto para Discursão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- BACEN. Banco Central do Brasil (Brasil). **Relatório**. Brasília: BCB, 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- BALASSIANO, Marcel Grillo. **“Desempenho da Economia Brasileira entre 1980 e 2016: Uma Análise da Desaceleração Brasileira Pós-2010”**. 45º Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2017.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**, Washington, DC, 2012. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BARTLETT, Christopher. A.; GHOSHAL, Sumantra. **Gerenciando empresas no exterior: a solução transnacional**. São Paulo: Makron Books, 1992.

BATISTA JÚNIOR, Márcio Roberto Montenegro. **O poder de intervenção do Estado no setor privado**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3881, 15 de fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26662>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BETHELL, Leslie. **O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva**. Estudos Históricos (Rio de Janeiro), vol. 22, n. 44, Rio de Janeiro, jul./dez. de 2009.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e a política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2014.

BERRINGER, Tatiana. **Um debate sobre o Estado logístico, imperialismo e subimperialismo brasileiro**. Em Debate, n. 7, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS (USP). Disponível em: www.direitos.humanos.usp.br/. Acesso em: 12 jun. 2019.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BNDES. **Estatuto Social do BNDES**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/Sitebndes/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislação/estatuto_bndes.html. Acesso em: 11 jun. 2019.

BNDES. **Relatório Anual do BNDES de 2003 a 2010**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/Sitebndes/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicações/Consulta_Expressa/Tipo/Relatório_AnuarBNDES. Acesso em: 11 jun. 2019.

BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Analisando a Crise do Subprime**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 30, p. 129-159, dez, 2008.

BOSCHI, Renato Raul. **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2011.

BOITO JÚNIOR, Armando. **A burguesia no governo Lula**. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 2, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Brasil (MRE). **Balanço da política externa 2003/2010**. América do Sul – Infraestrutura. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanço-de-política-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura/view>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Presidente (2003-2006: Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Brasil (MRE). Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BREMER, Ian. These Are the 5 Reasons Why the U.S. Remains the World's Only Superpower: **Revista Time**, publ. 28 de maio de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**, São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006, p. 12.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre o Novo Desenvolvimento e o Desenvolvimento Clássico**. Revista de Economia Política, v. 36, n. 2 (143), p. 237-265, abr./jun. 2016, p. 239.

BRITO, Gabriela Calafate. Da crise de 1929 à Grande Depressão: influências do padrão-ouro. Trabalho de conclusão de bacharelado apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ em 2010. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br>. Acesso em: 13 de jun. de 2019.

BUGIATO, Caio Martins. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, 2018.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras**. 2009. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl1260377495.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018, p. 21-22.

CASTRO NEVES, João Augusto de. **Brazilian Foreign Policy after Lula**; FOCAL Point. Ottawa: set. 2010.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 23.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. **A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 55, n. 1, Brasília, 2012.

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

CHATURVEDI, Subhash. **India's Development Partnership: Key Policy Shifts and Institutional Evolution**. Cambridge Review of International Affairs, v. 25, n. 4, 2012, p. 12-24.

CORREA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional**: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Editora Correa, 2010, p. 91.

DINIZ, Eugênio. **Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil**: uma agenda de pesquisa empírica. In: ESTEVES, P. L. Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Difícil rota do desenvolvimento**: empresários e a agenda pós-liberal. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2007.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. Novos estud. – CEBRAP (online). 2007, n. 77, p. 73-89. ISSN 0101-3300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100005>. Acesso em: 09 nov. 2018.

E-SIC. **A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527/2011)**. Disponível em: <HTTPS://esic.cgu.gov.br/sistema/site/noticia.html>. Acesso em: 11 jun. 2019.

EVANS, Peter B. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 263.

FARIA, A. **BNDES**: um primeiro rascunho para entender sua política e as críticas recentes. ECOA. ago. 2010. Disponível em: http://www.riosvivos.org.br/arquivos/site_noticias_1877921508.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

FDC (Fundação Dom Cabral). **Ranking das transnacionais brasileiras 2011**. Disponível em: <http://www.fdc.gov.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalhe.aspx?publicacao=18171>. Acesso em: 07 jun. 2019.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **O Brasil e o CARICOM**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 43, n. 1, Brasília, jan./jun. 2000.

FILHO, José Soares. **MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul**, Revista de Conselho da Justiça Federal - CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009, p. 32-36.

FIORI, José Luís. **O Poder global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GARCIA, Ana Elisa Saggioro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula**: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, José Menezes. **A trajetória do FMI e do Banco Mundial e suas relações com o Brasil**. Universidade e Sociedade, Ano XIII, n. 31, Distrito Federal, out. 2003.

GOULART, Maya. **De volta à África**: solidariedade e a estratégia brasileira de política externa. Estudos Internacionais, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 271-290, jul./dez. 2014, p. 282.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios: análise da conjuntura**. Observatório Político Sul-Americano, n. 12, dez. 2010.

HURD, H. M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão n. 1.687).

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório Econômico 2010**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatórios Econômicos**. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relatório Econômico. Brasília: Ipea; IBGE, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf. Acesso em: 06 Jul. 2019.

JUNQUEIRA, Joana. **O Conflito Israelo-Palestino: A Guerra dos Seis Dias**. Disponível em <http://brevesescritosinternacionais.blogspot.com.br/2008/08/o-conflito-israelo-palestino-guerra-4207.html>>

KHALIL, Suhayla; ALVES, Vágner Camilo. **Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco**. Contexto Internacional (PUC), vol. 36, n. 2, jul. 2014, p. 684 e 693.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Brazil rising: the country's new status means reconciling divergent interest with the North, the South, and its neighbors**. IP Journal, 2005, p. 287. Disponível em: <http://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/regions/brazil-rising>. Acesso em: 12 out. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000. p. 1 e 265-303.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. 01 jan. 2007. Disponível em: http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm. Acesso em: 9 nov. 2018.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. **A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr., 2008, p. 54.

MALAMUD, Andrés. **A new no-conclusive thoughts about Foreign Policy and Social Demands**. Contexto Internacional, jan./abr., 2016.

MANTEGA, Guido. **Integração da América do Sul**. In: PRIMEIRA RODADA DE CONSULTAS PARA CONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA SUL-AMERICANA. *Anais [...]*, 23 nov. 2005. Rio de Janeiro: 2005.

MARTINS, Hugo Lázaro Marques. **O Conselho de Segurança das Nações Unidas e a sua contribuição para manutenção da segurança internacional: uma breve reflexão sobre sua estrutura organizacional e atuação na manutenção da paz**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão (funag), Brasília, 2016. Disponível em: funag.gov.br. Acesso em: 12 jun. 2019.

MENEZES, Robert Goulart; KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. **A Cooperação Sul-Sul e condicionalidades: uma análise da experiência brasileira (2003-2010)**. V ENCONTRO NACIONAL DA ABRI. *Anais [...]*, 29 a 31 de jul. 2015, PUC Minas, Belo Horizonte, 2015.

MERCADANTE, Aluizio. **Brasil, a construção retomada**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 42(3): 551-79 maio/jun. 2008.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; CARVALHO, Tassia Camila de Oliveira. **Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano**. Estudos Internacionais, Belo Horizonte. v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILITÃO, Eduardo. **Ministério confirma gasto a fundo perdido para Cuba**. Congresso em Foco, 30 maio 2014. Acesso em: 2 out. 2018.

MOURA, Gerson. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do Governo Dutra**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

MONTE, Edson Zambon; TEIXEIRA, Erly Cardoso. **Impactos da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), com gradual desgravação tarifária, na economia brasileira**. Nova Economia, vol. 17, n. 1, Belo Horizonte, jan./ab. 2007. ISSN 1980-5381 (online version). Consultado em: 12 jul. 2019.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NEVES, Luiz Augusto de Castro. **Os BRIC'S, a China e o Brasil no mundo de hoje: antecedentes e perspectivas**. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, n. 728, p. 54-64, nov. 2015, p. 56-57.

NOVOA, Luis Fernando. **O Brasil e seu “Desdobramento”**: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG. Transnacionais Brasileiras um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.187-2005.

NOSSAL, Kim Richard. **Lonely Superpower or Unapologetic Hyperpower? Analyzing American Power in the post-Cold War Era**. Biennial meeting, South African Political Studies Association, 29 jun-2 jul 1999. Consultado em 28 fev. 2019.

NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Declaración de Paris sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo: apropiación, armanización, alineación & resultados y mutua responsabilidade**. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effetiveness/34580968.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

OLIVEIRA, Amâncio. Jorge; ONUKI, Janina. **A política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais; Editora USP, 2013/p. 3 e 5.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. **O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)**. I Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em mudança no século XXI, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, set. 2015.

PETERS, B. Guy. **Os dois futuros no ato de governar. Processo de descentralização e recentralização no ato de governar**. Revista do Serviço Público – ENAP, v. 59, n. 3, jul./set. 2008.

PICKUP, Megan. **Foreign policy of the New Left: explaining Brazil's Southern partnerships**. Contexto Internacional, jan./abr. 2016.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira: 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política**. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, jul. 2004.

RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Márcia. **A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional. 55 (2): 10-27, Brasília, 2012.

REICH, Robert Bernard. **O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21**. São Paulo: Educator, 1994, p. 2002.

RIBEIRO, Amarolina. **País em desenvolvimento**, São Paulo, 2003. Disponível em infoescola.com/geografia/paises-em-desenvolvimento. Acesso em: 11 jun. 2019.

RISTOFF, Taís. **A internacionalização das empresas brasileiras no governo Lula: o BNDES como instrumento de política externa**. In: Anais do XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, São Paulo, julho 2011, p. 6 e 8.

SÁ, Tiago Moreira de. **25 anos da Queda do Muro de Berlim: Os Estados Unidos e o fim da Guerra Fria.** *Relações Internacionais*, n. 43, Lisboa, set. 2014. ISSN 1645-9199. Consultado em: jun. 2019

SANAHUJA, José Antônio. **Post-liberal regionalismo: s-s cooperation in Latin America and the Caribbean.** *In: ROY, R.; ANDRADE, M. (ed.). South-south cooperation: the same old game or a new paradigm?* Brasília: IPC-IG, 2010, p. 17-19. (Poverty in Focus, n. 20).

SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007.** *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2), 42-59, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** *Relações Internacionais*, n. 44, Lisboa, dez. 2014, p. 25.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development.** New York: Cambridge University Press, 2013.

SEBESTYEN, Victor. **The K.G.B.'s Bathhouse Plot.** *The New York Time.* New York, 20 de ag. 2011.

SEGIB. Secretaria General Iberoamericana. **II Informe de la Cooperación Sur-Sur em Iberoamérica.** Madrid: Segib, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo. Cia Das Letras. 2000.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; RENAUT, Michel (org.). **Novo-desenvolvimento: um projeto nacional de crescimento com equidade social.** Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 87.

SINGH, Jatinder. **Global players and the Indian car industry: trade, technology and structural change.** *Critical Political Economy of South Asia: New York*, 2019.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda internacional do Brasil.** A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 23.

SOUZA, Nilson Araújo de. **A Nova Ordem Econômica Internacional.** Global universitária: São Paulo, 1987, p. 140.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira. **Integração Territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/COSIPLAN.** *Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia*, 27 (1): 21-35, jan./abr. 2015.

STUENKEL, Oliver. **Brazilian foreign policy: Game over? Post Western World, 2014,** Disponível e: <http://www.postwesternworld.com/2014/01/28brazilian-foreign-policy/> Acesso: 6 fev. 2019.

SPEKTOR, Matias. **Ilustríssima: a política externa de tucanos e petistas.** 2015. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1697612-a-politica-externa-de-tucanos-e-petistas.shtm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SPEKTOR, Matias. **Origem e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 2, Brasília, Jul./Dec. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007. Acesso em: 01 jun. 2019.

UNGER, Kurt R. **O processo de Industrialização Substitutivo de Importações latino-americano (ISI) e seus problemas econômicos derivados**. Revista de Administração de Empresas, vol. 17, n. 4, São Paulo, jul./ag. 1977.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Capacity development**: technical advisory paper n. 2. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Management. New York: UNDP, 2004. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/cap/Capdeven.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Forging a Global South South**: United Nations Day for South-South Cooperation. New York: UNDP, 1997. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/about-us/undp-and-the-un.html>. Acesso em: 11 jun. 2019.

VIEIRA, Jeferson de Castro. **As experiências de integração da ALALC e ALADI**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 9, n. 1, Portal de Periódicos UNB, Brasília, 2015, p. 29-33.

VIGEVANI, Tulo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: UNESP, 2011.