



## **O BNDES como instrumento para a promoção dos interesses do Brasil na América do Sul de 2003 a 2010<sup>1</sup>**

*The BNDES as an Instrument for Promoting Brazil's Interests in South America from 2003 to 2010*

Caio Menezes dos Santos

Mestrando em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

### **Resumo**

Esta pesquisa busca compreender as ações internacionais do BNDES, com ênfase no setor de infraestrutura, considerando os interesses da política externa brasileira para a América do Sul. A pesquisa apresenta o BNDES como principal ator financiador da internacionalização do capital das empresas brasileiras de construção civil. Desse modo, o banco consagrou-se como um dos principais mecanismos de promoção do interesse nacional, de modo a suplementar os organismos de integração regional existentes. Para a realização da pesquisa foi utilizado o método qualitativo, a partir da utilização das técnicas de investigação documental e revisão bibliográfica, com finalidade analítica e descritiva.

**Palavras-chave:** BNDES, Política Externa, Integração Econômica Regional.

### **Abstract**

This research seeks to understand the international activities of the BNDES, with an emphasis on the infrastructure sector, considering the interests of Brazilian foreign policy towards South America. The research presents the BNDES as the main financial actor for the internationalization of capital of Brazilian construction companies. In this way, the bank has established itself as one of the main mechanisms for promoting national interest in order to supplement the existing regional integration organizations. The qualitative method was used to conduct the research, based on the use of documentary research and bibliographic review techniques, with analytical and descriptive purposes.

**Keywords:** BNDES, Foreign Policy, Regional Economic Integration

<sup>1</sup> Recebido para Publicação 03/04/2025. Aprovado para Publicação em 01/10/2025.

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18009218>

## Introdução

**N**o ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente para um período de quatro anos; no entanto, foi reeleito, ficando até 2010. Nesse momento, sua política externa ficou caracterizada como “Altiva e Ativa” (CERVO, 2010), dada a presença brasileira em diversas agendas globais no período.

O desempenho da política externa neste recorte temporal foi marcado ainda pelas intensas iniciativas na busca pelo aprofundamento da cooperação, sobretudo com países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). As relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos foram intensificadas em diversos setores, a partir da implementação de mecanismos regionais visando à integração, especialmente no âmbito econômico (SARAIVA; VIGEVANI, 2014).

Um dos atores institucionais instrumentalizados pela política externa brasileira para o aprofundamento das relações econômicas na América do Sul foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Banco, fundado na década de 1950, tem como objetivo apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país, além de estimular o desenvolvimento da iniciativa privada (BNDES, 2024).

Nos anos de 1990, a instituição passou por diversas transformações burocráticas e físicas, propiciando a promoção da internacionalização do capital brasileiro, notadamente em três setores: exportação de mercadorias, de serviços e de capital. No que tange às exportações de serviço, as ações de maior visibilidade do BNDES foram as obras no exterior relacionadas ao setor de infraestrutura, sendo o foco dos projetos a integração física dos países sul-americanos.

Para a realização dessa pesquisa, questionar-se-á o papel do BNDES na promoção da internacionalização do capital brasileiro nos países sul-americanos no contexto da política externa brasileira no governo Lula (2003-2010), a partir dos investimentos no setor de infraestrutura. A pesquisa pressupõe a hipótese de que o BNDES foi o principal ator financiador da internacionalização do capital das empresas brasileiras de construção civil, sobretudo em obras de infraestrutura de base industrial, em países como Argentina, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela. Desse modo, o banco consagrou-se como um dos principais mecanismos de promoção dos interesses da diplomacia dos negócios. Ele diversificou as relações econômicas e financeiras com os países vizinhos, cumprindo com as diretrizes da política nacional de promoção do capital, de modo a suplementar os organismos de integração regional existentes. Assim, o objetivo geral é compreender as ações internacionais do BNDES, com ênfase no setor de infraestrutura, considerando os interesses da política externa brasileira para a América do Sul.

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



e livros disponíveis na biblioteca virtual da Universidade Federal de Pelotas, por meio da plataforma Pergamum.

O objeto de estudo desta pesquisa se insere no debate teórico sobre política externa, e mais especificamente sobre a política externa brasileira, partindo do conceito de política externa proposto por Figueira (2011) e Hudson (2008). Serão utilizadas as contribuições de Vigevani e Cepaluni (2017), Saraiva e Vigevani (2014) e Doratiotto e Vidigal (2014), sobretudo na caracterização da política externa do governo Lula (2003-2010), além dos estudos de Visentini (2010), para explicar o conceito de diplomacia dos negócios. Para a análise da atuação do BNDES, serão utilizadas as obras de Bugiato (2014; 2017), Valdez (2011) e Souza (2010).

O artigo organiza-se em três seções, além da introdução. Na seção 2, serão discutidos os conceitos empregados nesse artigo, como o de política externa. Isso será feito a partir da contribuição de autores da subárea de Análise de Política Externa no Brasil. Além disso, apresenta-se a diplomacia dos negócios como estratégia nacional, correlacionando-a com o processo de integração econômica regional. Na seção seguinte, será apresentada a política externa do governo Lula nos anos de 2003 a 2010, com ênfase nas diretrizes voltadas para a região sul-americana e na atuação do BNDES na promoção desses interesses. Por fim, a quarta seção analisa os projetos promovidos pelo BNDES na América do Sul, com vistas a identificar os projetos financiados no setor de infraestrutura nos países da região. Ao final serão apresentadas as considerações finais, seção na qual serão discutidos os resultados obtidos e a hipótese suscitada.

6

## **Política externa e integração econômica regional: conceitos norteadores da pesquisa**

A política externa é caracterizada por Wilhelmy (1988) como conjunto de práticas políticas que os Estados adotam sobre outros objetivando seus interesses nacionais. Russel (1990) comprehende que as ações de política externa projetam ainda uma variedade de atores e instituições, sejam elas governamentais ou não. O conceito de política externa proposto por Figueira (2011) delimita o processo como uma ação empreendida pelos Estados no sistema internacional, dotada de estratégias conforme as dinâmicas estruturais e conjunturais capazes de transformar potencialidades em fontes de poder.

Os estudos no campo das Relações Internacionais que buscam compreender como os Estados adotam estratégias para a condução de sua política externa concentram-se na subárea denominada Análise de Política Externa (APE). Nesse sentido, Jesus (2014) apresenta que, com o surgimento desta subárea de estudos, torna-se possível explicar as decisões e comportamentos estatais específicos, de modo a compreender as atuações dos Estados não a partir das variáveis sistêmicas, e sim, domésticas.

O surgimento da Análise de Política Externa foi nos Estados Unidos, na década de 1950, com a publicação do trabalho de Richard C. Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin (1954), em "Decision Making as an Approach to the Study of International Politics", são acompanhados pelo trabalho "Pre-theories and Theories of Foreign Policy" de James N. Rosenau (1966). Rosenau (1966). Rosenau (1966) e pela obra de Harold e Margareth Sprout (1956), intitulada "Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics". Rosenau (1966) e a obra de Harold e Margareth Sprout (1956), intitulada "Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics", também são mencionados como contribuições importantes. Essas obras são consideradas as três criações paradigmáticas da subárea por Valerie Hudson (2005), pois avançaram na compreensão das seguintes questões relacionadas à política



externa: atores burocráticos e processo decisório; política externa comparada; e o papel dos indivíduos e dimensão cognitiva na tomada de decisão. Esses trabalhos teóricos negam que os Estados sejam “caixas pretas” fechadas, sendo fundamental compreender os processos sociopolíticos e as dinâmicas domésticas que resultam na formulação da política externa.

A subárea de APE desenvolveu-se no Brasil a partir de 1990, concentrando os estudos inicialmente nas relações entre Executivo e Legislativo sobre assuntos da política externa, ignorando os demais fatores para a formulação desta política (FIGUEIRA, 2010). Contudo, novas perspectivas teóricas têm buscado compreender a interação de atores sociais na formulação da política externa, com vistas à promoção de seus interesses (RAMANZINI JUNIOR; FARIAS, 2021). Isto expõe então uma necessidade de apresentar a dinâmica entre os agentes domésticos e o ambiente internacional, compreendendo a estrutura do Estado, assim como seu funcionamento institucional e os diferentes atores governamentais e não governamentais partícipes no processo decisório.

Considera-se processo decisório como a convergência de ações adotadas entre indivíduos, grupos e coalizões internas do governo capazes de afetar as atividades do Estado no cenário internacional (MINTZ; DEROUNEN JR., 2010). Nesse sentido, Ferreira (2020) aponta que a convergência de interesses é efetivada por um representante legítimo do Estado, ocupando um cargo com autoridade governamental em um órgão decisivo. Por órgão decisivo entende-se “aquele que tem o poder de efetivação da decisão governamental”, enquanto o órgão do processo decisório são “órgãos governamentais que, mesmo não levando adiante a palavra final, têm capacidade de influir ou participar de determinada decisão de política externa” (FERREIRA, 2020, p. 73-74).

No Brasil, o Chefe de Estado ocupa um papel central no que concerne o planejamento, execução e tomada de decisão sobre a política externa brasileira, segundo Figueira (2010). Para a autora, isso pode ser verificado na Constituição Federal de 1988, em que atribui ao Executivo a indicação do Ministro de Relações Exteriores, cabendo a esse auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior brasileira. Contudo, Figueira (2010) ainda aponta que os ministérios e outros agentes governamentais passaram a ser atores de grande relevância e influência nas tomadas de decisões.

O Ministério das Relações Exteriores é o responsável pela coordenação do processo decisório em política externa. Esse é responsável pela condução das atividades entre todos os atores e agências do governo federal no que diz respeito à política externa. Segundo Faria (2010), esses entes compartilham a mesma fonte de autoridade e cooperam entre si. Ainda segundo o autor, o crescimento na demanda de participação em assuntos internacionais pode ser percebido durante o segundo governo de Lula, em que todos os ministérios e secretarias especiais possuíam em seu sistema organizacional um diretório, secretaria ou assessoria de assuntos internacionais. Isso ocorre, conforme aponta Figueira (2010), devido à internacionalização e à expansão das agendas comerciais, de modo que diretamente atuam sobre as políticas públicas e consequentemente impactam mais a sociedade.

Isto posto, o BNDES tem atuado como um órgão do processo decisório da política externa brasileira ao longo de sucessivos governos. Especialmente com as mudanças estruturais iniciadas na década de 1990, que garantiram à instituição maior autonomia para a sua atuação internacional. Como expõe Valdez (2011), essas medidas propiciaram ao banco a captação de recursos para a internacionalização de empresas brasileiras, por exemplo. Este novo papel é analisado por Souza (2010), dado que o BNDES foi um agente fundamental para a promoção dos interesses do Brasil, sobretudo no governo Lula, com ênfase na promoção das relações econômicas na região sul-americana.



O pilar econômico da política externa na gestão Lula é apontado por Visentini (2010) como diplomacia econômica ou também diplomacia dos negócios, em que, por meio de empreendimentos, o Estado busca sua projeção internacional e a garantia de seus interesses. Essa visão pela busca de uma diplomacia priorizando o aumento da participação nacional no comércio internacional pode ser evidenciada ainda em um discurso de Celso Amorim, em 2010. Nele, o ministro apontou que “negócios são negócios”, quando questionado sobre o regime governamental entre os Estados e suas posições ideológicas com o governo Lula. O então chanceler brasileiro destacou, ainda, que o avanço econômico, por consequência, garante melhorias nos índices sociais e políticos.

Para compreender a instrumentalização do BNDES como ator relevante para a promoção dos interesses econômicos da política externa nacional na América do Sul, faz-se necessário analisar o conceito de integração regional. Segundo Mariano e Mariano (2002), a integração regional possui um caráter amplo na relação entre os Estados. Isso ocorre porque pode resultar em novas unidades ou entes políticos, como foi o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Isso impacta diretamente as relações que se sobrepõem às ações dos Estados e grupos de interesses. Esse conceito também é caracterizado por Fishlow e Haggard (1992) como um processo que culmina na concentração de fluxos econômicos, sendo uma das estratégias para a integralização do pilar econômico.

Conforme Almeida (2013), a integração econômica pode ser dividida quanto ao seu objetivo, podendo ser superficial ou profunda. A primeira tem por característica a eliminação de tarifas e outras barreiras comerciais, por exemplo, área de preferência tarifária e zona livre de comércio. Enquanto a segunda está diretamente ligada a formas de acesso, atuando diretamente em mecanismos regulatórios, como união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária.

A atuação do BNDES pode ser verificada na integração econômica de mercado comum, visto que Almeida (2013) apresenta que esse tipo de articulação consiste em um processo além da derrubada de tarifas e adoção de uma tarifa externa comum, promovendo uma livre circulação de todos os fatores de produção (bens, serviços, capitais e pessoas), sendo possível, ainda, verificar a harmonização de políticas comuns nestas áreas.

No que se refere à circulação de capital, uma estratégia amplamente utilizada pelos Estados para promover a integração econômica é a internacionalização dos negócios. Para Alem e Cavalcanti (2006), a internacionalização dos negócios brasileiros ocorre alinhada a dois processos. O primeiro é o atendimento da demanda dos mercados externos, por intermédio das exportações. O segundo é o investimento direto no exterior, como a instalação de representações de empresas nacionais em outros países. Conforme Dunning (1988), essa medida visa aumentar as vantagens e assim garantir melhores condições de acesso a novos mercados.

Dado o exposto, considerando então que o processo de internacionalização do capital nacional esteve diretamente atrelado aos objetivos de política externa brasileira nos anos do governo Lula, como se verá a seguir. A próxima seção apresenta as diretrizes gerais da política externa do referido governo, com ênfase na diplomacia dos negócios na América do Sul.



## A política externa do governo Lula (2003 – 2010)

Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse pela primeira vez no cargo de Presidente da República em 2003, após vencer a eleição de 2002 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo assim o 35.º a ocupar o cargo. Contudo, a trajetória de Lula para chegar à posição de líder máximo do Executivo nacional foi marcada por diversos momentos, sendo sua primeira tentativa em 1989, após a redemocratização.

Lula iniciou seu movimento político ao participar do Sindicato dos Metalúrgicos, em 1969, e foi eleito em 1975 como presidente da organização trabalhista. Em conjunto com outros trabalhadores, intelectuais e representantes de movimentos sociais, em 1980, Lula fundou o Partido dos Trabalhadores. Por sua posição enquanto um dos fundadores do partido, assim como sua história política em prol das reivindicações trabalhistas, Lula foi lançado como candidato à primeira eleição após a redemocratização nacional.

Derrotado por Fernando Collor de Mello em 1989, Lula liderou movimentos contra o então presidente, o que culminou no impeachment de Collor em 1992. Nas eleições de 1994 e 1998, Lula voltou a se candidatar a presidente da República e foi derrotado por Fernando Henrique Cardoso em ambas as eleições.

A vitória de Lula em 2002, conforme Doratioto e Vidigal (2014), foi resultado de uma série de fatores, como: 1) O desempenho considerado insatisfatório para o crescimento brasileiro durante o governo de Fernando Henrique (1995–2002); 2) a adoção de novas estratégias políticas, como a amenização de seu discurso sindicalista em campanha; 3) a escolha do empresário e ex-senador José de Alencar para vice-presidência; e 4) A publicação da Carta ao Povo em 2002.

Entendendo a necessidade de falar com a nação, a Carta ao Povo de 2002 apontou a falha do modelo econômico, destacando a necessidade de reformas estruturais que modernizassem o país, bem como a inevitabilidade de uma aliança nacional para garantir a estabilidade do crescimento. No que concerne às ações internacionais, Lula afirma no documento que, para a superação da crise, seria fundamental a melhora nas exportações e a promoção da competitividade nas importações, sendo a política externa o caminho para promover esses interesses comerciais.

Em seu programa político, Lula aponta que, para a política externa, o processo de regionalização seria fundamental, garantindo o fortalecimento do Mercosul alinhado com o desenvolvimento nacional. Destacando ainda a “busca pela complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

A política externa do Governo Lula é considerada por Cardozo e Miyamoto (2006) uma retomada parcial do “pragmatismo responsável” do então presidente Ernesto Geisel (1974–1978). Ele tentou realizar o fortalecimento das relações com países considerados periféricos, buscando assim menor dependência dos países centrais. Isso remonta a uma conexão com foco estratégico nas interações Sul-Sul.

As diretrizes gerais da política externa de Lula podem ser apresentadas resumidamente como:

- (1) Autonomia pela distância: política de não alinhamento automático aos regimes internacionais predominantes; crença na autarquia parcial; desenvolvimento focado no mercado interno. Consequentemente, uma diplomacia que vai contra certos aspectos da agenda das grandes potências para servir a seu principal objetivo: a preservação da autonomia do Estado; (2) autonomia pela participação: adesão a regimes internacionais, especialmente aos mais liberais, mas sem perda da



administração da política externa. O objetivo seria influenciar a formulação de princípios e regras que governam o sistema internacional; (3) autonomia pela diversificação: adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter relações amistosas com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais. (VIGEVANI; CEPALUINI, 2017, p. 136)

Nesse sentido, considerando as diretrizes adotadas por Lula, ressalta-se a de número três, que expõe a intensificação nas relações Sul-Sul e as alianças regionais. Com isso, algumas de suas ações enquanto presidente foram voltadas para o cumprimento dessa orientação na América do Sul, como o aprofundamento do processo de integração regional, tanto no campo diplomático quanto no campo dos negócios. Nessa mesma diretriz, há o destaque para a promoção de acordos comerciais para reduzir assimetrias, sendo assim possível apontar que o pilar econômico também teve ênfase nesse processo.

Por meio de seus discursos, Lula revelou a prioridade da América do Sul para seus objetivos políticos. Sua primeira fala após tomar posse, em 1º de janeiro de 2003, na Câmara de Deputados, expõe a relevância da região em seu governo. Ela aponta esta como “a grande prioridade da política externa” (Brasil, 2003), bem como o seu objetivo de revitalizar o Mercosul após as crises internas e externas. Ainda em seu primeiro discurso enquanto presidente, Lula expôs que seria fundamental o estímulo de empreendimentos conjuntos na região, para realizar a integração regional em diversos pilares, dentre esses o fortalecimento da infraestrutura da região.

Conforme apontado por Valdez (2011), as ações do Governo Lula para aumentar a participação do Brasil na América do Sul ocorreram no campo político e econômico. Nesse segundo pilar, houve um evidente apoio da classe burguesa brasileira. Lula, desde seu processo eleitoral de 2002, realizou acenos para uma convergência de interesses com a classe política. Bugiato (2017), em consonância, expõe que a política externa de Lula está diretamente relacionada com os movimentos internos das elites que estavam insatisfeitas com os resultados obtidos por Fernando Henrique Cardoso.

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

Considerando esses interesses nacionais no âmbito da política externa, é fundamental compreender o papel do BNDES como ferramenta primordial na área do desenvolvimento econômico. Isso vai desde a sua criação em meados do século XX até sua crescente atuação como órgão responsável pela efetivação das diretrizes do governo de Lula.



## Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: breve panorama e linhas de crédito

Criado em 1952, o BNDES — sob a nomenclatura de BNDE — foi fundado com o objetivo de financiar projetos considerados fundamentais para o desenvolvimento nacional, em setores estratégicos como energia, siderurgia e transporte. Em 1967, transformou-se em uma empresa pública vinculada ao Ministério de Planejamento e, em 1982, passou a contar com a letra S de “social” em sua sigla. Essa inclusão coincidiu com a sua vinculação à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). O banco é, ainda, o coordenador do processo de privatização de empresas estatais (BNDES, 2024).

A década de 1980 foi marcada pelo início do processo de internacionalização das empresas brasileiras. Contudo, esse processo foi promovido para apenas alguns setores empresariais, como petróleo e serviços financeiros. A diversificação dos setores brasileiros no processo de internacionalização iniciou-se somente na década de 1990, podendo-se indicar que o início dos anos 2000 foi um período de intensificação do processo. Isso ocorreu a partir do aumento do investimento externo direto, que passou de 54,9 bilhões de dólares para 293,3 bilhões de dólares (ALEM; CAVALCANTI, 2006).

Nesse contexto, o banco iniciou programas voltados para esse cenário. Em 1990, por exemplo, ocorreu a criação do Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos - Finamex, e, buscando aumentar seu escopo de atuação, posteriormente o programa teve seu nome alterado para BNDES Exim, em 1997. Em 1998, Valdez (2011) apresenta que, dada a prioridade que foi atribuída à América do Sul devido aos processos de integração que estavam em pauta, o BNDES contratou um consórcio de empresas especializadas para a execução dos estudos denominados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Esses estudos tiveram seus resultados apresentados ao Governo Federal e, posteriormente, integrados à Iniciativa de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Em 2002, por intermédio do Decreto n.º 4.418, que modificou parte do estatuto do BNDES promulgado anteriormente por Fernando Henrique Cardoso, garantiu ao banco maior autonomia e agilidade para operar no exterior, mantendo a instituição vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Segundo Valdez (2011) e Bugiato (2017), os dispositivos legais que mais destacam essa autonomia de atuação no cenário internacional são os incisos II, III e IV do artigo 9º do capítulo III, denominado “Das Operações”, do referido diploma legal:

- II - 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;
- III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação;
- IV - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham deles recebido colaboração financeira com essa finalidade específica. (Decreto, 2002).

Nesse sentido, nota-se que, para o processo de financiamento do BNDES no exterior, era necessário que as operações indubitavelmente contribuíssem para o desenvolvimento econômico e social. Outro ponto

relevante nessa alteração é a inclusão do financiamento à exportação de produtos e serviços, e, segundo Bugiato (2017, p. 56), o BNDES atuou internamente em três frentes: no setor de comércio exterior de mercadorias, venda de serviços e de capital. Para os fins da presente pesquisa, o enfoque será no setor de serviços, no qual foram financiadas obras de infraestrutura fundamentais para os interesses da política externa e que atendiam aos requisitos das operações do BNDES em seu estatuto. Dessa forma, para analisar a promoção desses serviços no exterior, faz-se necessário compreender as linhas de financiamento do BNDES e os mecanismos regionais que propiciaram essa atuação internacional.

O BNDES conta com linhas de financiamento próprias para as exportações de mercadorias e serviços, denominadas BNDES Exim, divididas em duas modalidades: Pré-Embarque e Pós-Embarque. Na modalidade Pré-Embarque, as operações são indiretas, realizadas por intermédio de agente financeiro no Brasil. Já a modalidade Pós-Embarque consiste em operações diretas, realizadas por intermédio de bancos mandatários no Brasil (BNDES, 2024b). Nesta modalidade existem três categorias de financiamento: para bens, serviços e para aeronaves.

Essas linhas de financiamentos próprios do BNDES possuem como forma de seguro de crédito o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), gerenciado pela própria instituição e vinculado ao Seguro de Crédito às Exportações (SCE), que tem como principal finalidade garantir um seguro às exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais e políticos (BNDES, 2024c).

Outra modalidade de garantia de crédito considerada relevante para a atuação do BNDES enquanto agente promotor de exportações, conforme expõe Valdez (2011), é o Convênio de Pagamentos Recíprocos (CCR) da ALADI. Esse mecanismo se constitui por um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais dos países signatários, com o intuito de reduzir os custos de divisas transacionais, e, no Brasil, o BNDES é a instituição vinculada a esse mecanismo de garantia.

A inserção do BNDES nesse sistema de garantia de crédito pode ser vista como fundamental e contou com a participação de representantes de empreiteiras brasileiras na reunião da inscrição do país no sistema de pagamentos da ALADI, conforme nota:

O chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho à reunião com o Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério da Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infraestrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento (NOTA *apud* VALDEZ, 2011).

Desse modo, nota-se a relevância dessas modalidades de crédito para a operação do setor nacional de serviços, sobretudo o da construção civil para a sua atuação no exterior. Para Valdez (2011), o BNDES foi consolidado como agente de financiamento às exportações somente após a sua inserção no CCR-ALADI.

Sobre o Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI, expõe-se que este tem como signatários onze dos doze países membros, e somente Cuba encontra-se fora do mecanismo da instituição. Conforme dados de seu portal da transparência, o BNDES celebrou 46 contratos com 6 Estados no âmbito do setor de serviços voltados para obras de infraestrutura. Eles foram em ordem quantitativa: República Dominicana (19

contratos), Argentina (10 contratos), Equador (9 contratos), Venezuela (9 contratos), Paraguai (1 contrato) e Uruguai (1 contrato).

Desses 46 contratos firmados com os países membros da ALADI que adotam o CCR, nove estão nesse sistema, sendo dois em 1998, quatro em 1999, um em 2001, 2007 e 2008. Ao analisar os dados dos dez primeiros contratos do BNDES, nota-se que sete deles utilizaram o sistema de pagamentos da ALADI, configurando-se este, de fato, como um mecanismo relevante para a inserção do BNDES no exterior, como aponta Valdez (2011).

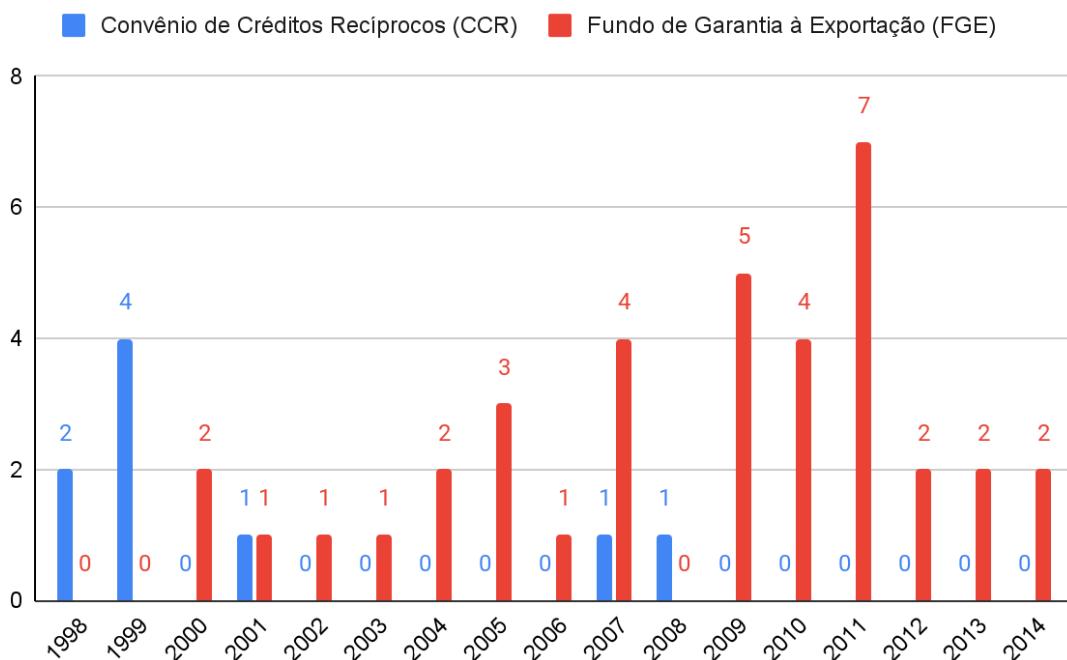
Contudo, é possível notar uma substituição quase integral da modalidade a partir dos anos 2000, visto que nesse período foram assinados 37 contratos com o Fundo de Garantia à Exportação como modalidade. O FGE teve sua estreia em contratos para obras de infraestrutura no exterior em 2000, quando foram firmados dois contratos sob essa modalidade. Nos anos de 2001, 2002 e 2003 foi celebrado um contrato em cada ano; em 2004 foram dois, já em 2005 foram três, mas em 2006 apenas um.

Em 2007 foram quatro contratos e, no ano subsequente, 2008, nenhum contrato foi celebrado nesta modalidade. Em 2009 tivemos o segundo maior número de contratos celebrados, somando cinco durante aquele ano. Em 2010, também foram quatro contratos.

Observa-se que no ano de 2011 foram firmados sete contratos na referida modalidade, consubstanciando-se no maior número de contratos celebrados por meio do FGE. Já em 2012, 2013 e 2014 foram celebrados dois contratos em cada ano.

13

**Gráfico 1.** Número de contratos assinados com as modalidades de garantia do CCR e do FGE por ano



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)



Desse modo, ao ater-se ao marco temporal desta pesquisa, entre os anos de 2003 e 2010, nota-se que, dos 22 contratos firmados pelo BNDES, 20 estão sob a égide do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e apenas dois estão sob o Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI.

Para este estudo, é imprescindível evidenciar que o BNDES atuou no exterior durante o período de 1998 a 2018, em um total de vinte anos, tendo, posteriormente, as operações sido paralisadas após início das investigações sobre suspeitas de casos de corrupção envolvendo esses projetos. Contudo, os contratos realizados no período compreendido entre 1998 e 2014 tiveram suas obras continuadas após a assinatura das empreiteiras e dos países estrangeiros importadores de um termo de ajuste de concordância. Isso incluiu a aplicação de punições em caso de descumprimento da finalidade do contrato (BNDES, 2024).

Nesse sentido, é possível identificar uma preferência no sistema próprio do BNDES para a garantia do financiamento em obras de infraestrutura no continente americano a partir dos anos 2000. Expostas, então, as linhas de financiamento disponíveis pelo BNDES e os sistemas de garantia, a próxima seção analisa os investimentos realizados no exterior. Ela verifica a natureza das obras de infraestrutura feitas na América do Sul, durante o período dos governos de Lula, considerando os interesses adotados pela política externa brasileira nesse intervalo para a região.

## Projetos de infraestrutura financiados pelo BNDES na América do Sul

14

Entre 1998 e 2014, o BNDES firmou 84 contratos de financiamento para empresas brasileiras prestarem serviços voltados à infraestrutura no exterior. Essas atuações ocorreram em três regiões: na África, na América do Sul e na América Central e Caribe, sendo possível identificar logo nesse primeiro momento a atuação do BNDES em regiões periféricas do Sistema Internacional. O continente africano foi a região que mais celebrou contratos, 30 no total, enquanto a América Central e Caribe firmaram 27, o mesmo número de contratos celebrados no âmbito da América do Sul (BNDES, 2024b).

Ao realizar essa verificação do número de instrumentos contratuais, é possível identificar um equilíbrio entre as regiões quanto ao número total de contratos financiados pelo BNDES para a promoção de obras realizadas por empresas brasileiras no setor de infraestrutura no exterior. Em comparativo percentual, isso fica evidenciado ao apresentar que há apenas uma diferença de pouco mais de 3% entre as regiões da América e da África.

Contudo, ao verificarmos o número de países que foram prestados serviços pelo BNDES, nota-se que, na África, apesar de receber maior número de contratos, essas ações foram concentradas em apenas três países, sendo essa região com ao todo 54 Estados. Quanto à atuação do BNDES na América Central, é possível identificar que foram assinados, ao todo, cinco contratos, o que também demonstra uma relação baixa em comparação ao fato de a região ser composta por mais de 20 Estados.

Em contraposição, na América do Sul, apesar de a mesma quantidade de contratos firmados por países ser igual à da região Central e Caribe, ao nível proporcional é possível identificar uma difusão maior das ações do BNDES na região sul-americana. Isso se deve ao fato de que a América do Sul é composta por mais 11 Estados além do Brasil.



**Quadro 1.** Comparativo regional de contratos de financiamento do BNDES para a prestação de serviços destinados às obras de infraestrutura por empresas brasileiras entre 1998 e 2018.

Região	Número de países	Número total de contratos	Porcentagem comparativa dos contratos
África	3	30	35,7 %
América Central e Caribe	5	27	32,15 %
América do Sul	5	27	32,15 %

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)

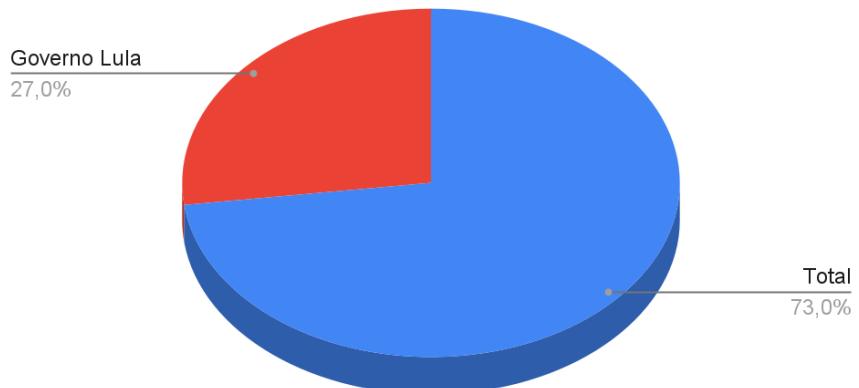
15

Para fins de verificação da hipótese, será analisado o número total de contratos firmados para a América do Sul no período com o intuito de compreender quantas destas 27 obras realizadas na região foram pactuadas neste período e também observar a proporção dessas para fins comparativos entre esse recorte e a totalidade.

Ao longo dos governos de Lula, o BNDES celebrou, ao total, dez contratos para a realização de obras de infraestrutura por empresas brasileiras do segmento para países localizados na América do Sul. Esses contratos resultaram em cinco obras na Argentina, quatro na Venezuela e uma no Peru.

Nesse sentido, buscando delimitar a participação do governo Lula nesses acordos firmados, é necessário compreender a parcela de contratos firmados pelo BNDES nesse período. Ao longo da sua atuação no exterior, nota-se que o BNDES firmou 27 contratos para o setor de engenharia na América do Sul. Desse total, 10 contratos foram firmados durante o governo Lula, o que representa 27% dos acordos assinados pelo banco para a região.

**Gráfico 2.** Comparativo de contratos financiados pelo BNDES para a prestação de serviços destinados às obras de infraestrutura por empresas brasileiras na América do Sul no período total e durante o governo Lula (2003-2010).



16

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)

Conforme visto anteriormente, o inciso II do artigo 9º do capítulo III do estatuto do BNDES aponta que os financiamentos devem contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Por isso, é fundamental verificar o teor dos contratos firmados no período do governo Lula para a América do Sul, com o intuito de compreender a finalidade de cada um desses contratos e o setor para o qual estão voltados. Conforme os dados levantados, o BNDES financiou a atuação de empresas brasileiras nos seguintes países: Argentina, Peru e Venezuela, conforme ilustrado no quadro 2 abaixo:



**Quadro 2.** Detalhamento dos financiamentos do BNDES para a realização de serviços de engenharia por empresas brasileiras na América do Sul entre os anos de 2003 e 2010.

País	Data da contratação	Descrição do projeto	Setor	Valor do financiamento (em US\$)
Argentina	24/05/2005	Ampliação da capacidade de transporte do gasoduto General San Martin	Energético	25.591.950
	15/06/2005	Ampliação da capacidade de transporte do gasoduto General San Martin	Energético	148.428.678
	30/08/2007	Expansão da capacidade de transporte de gás natural das malhas dos gasodutos operados por TGS e TGN - Distribuidora Cammesa	Energético	636.884.286
	24/09/2007	Ampliação da capacidade de transporte da rede de gasodutos troncais de TGS e TGN	Energético	436.396.969
	26/02/2010	Construção da planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de Las Palmas	Saneamento básico	293.866.532
Peru	08/03/2010	Construção da planta de distribuição e abastecimento de água para Lima	Saneamento básico	58.000.000
Venezuela	31/12/2004	Extensão da linha III de metrô de Caracas	Transportes	78.000.000
	12/11/2009	Construção da linha V do metrô de Caracas	Transportes	527.847.704
	12/11/2009	Construção da linha II do metrô de Los Teques	Transportes	219.342.333
	30/12/2010	Construção da usina siderúrgica nacional	Industrialização	865.423.450

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)



O país da região que formalizou o maior número de contratos com o BNDES para projetos no setor de infraestrutura durante o governo Lula foi a Argentina. Foram cinco no total: os quatro primeiros relacionados ao setor de energia e o último voltado para o setor de saneamento. Em relação ao setor de energia, foi firmado em primeiro momento em 24 de maio de 2005, para a ampliação da capacidade de transporte do gasoduto General San Martin, no valor de US\$ 25.591.950, sendo a Confab Industrial S/A vencedora dessa licitação.

As demais obras do setor energético na Argentina foram realizadas pela construtora Norberto Odebrecht SA, sendo a primeira delas em 15 de junho do mesmo ano. Foi celebrado outro contrato, com a mesma finalidade, com o custo de US\$ 148.428.678. Em 30 de agosto de 2007 foi assinado o terceiro contrato com ênfase em infraestrutura para a Argentina. O projeto tinha a finalidade de expandir a capacidade de transporte de gás natural das malhas dos gasodutos operados pela Distribuidora Cammesa, com o valor do financiamento em US\$ 636.884.286. Já em 24 de setembro do mesmo ano, um novo contrato foi assinado com a finalidade de aumentar a capacidade de transporte desse gasoduto, mas com foco nos sistemas de distribuição, denominados também como “troncais”, no valor de US\$ 436.396.969.

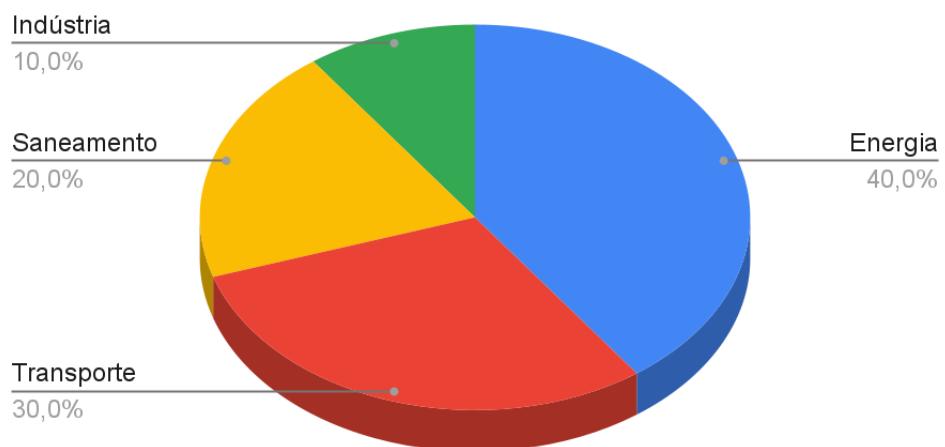
No que tange aos serviços de saneamento básico, o último contrato firmado com a Argentina teve como objetivo a realização de melhorias na infraestrutura da região. Ele foi assinado em 26 de fevereiro de 2010 e teve como objeto a construção da planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de Las Palmas. O custo foi de US\$ 293.866.532, que também foi realizado pela Norberto Odebrecht S.A. Esse acordo é o único celebrado entre o BNDES e o governo do Peru nesse setor. Ele foi assinado em 8 de março de 2010 e teve como finalidade a construção da planta de distribuição e abastecimento de água para Lima. Ele se caracterizou como parte do setor de saneamento básico, com financiamento de US\$ 58 milhões, sendo realizado pela Construtora Andrade e Gutierrez.

No que concerne aos acordos voltados para o setor de transportes, observa-se que os três foram realizados na Venezuela. O primeiro, assinado em 31 de dezembro de 2004, visava à expansão da linha III do metrô de Caracas, perfazendo o valor de 78 milhões de dólares. Já o segundo contrato, voltado para a construção da linha V de metrô da capital venezuelana, assinado no dia 12 de novembro de 2009, teve custo do financiamento de US\$ 527.847.704. Nesse mesmo dia, foi assinado, ainda, o terceiro contrato com o objetivo na construção da linha II do metrô de Los Teques, no valor de US\$ 219.342.333. Todas essas obras foram realizadas pela Construtora Norberto Odebrecht S/A.

O último setor em que o BNDES atuou foi para a promoção da industrialização, sendo esse na Venezuela. Este foi assinado em 30 de dezembro de 2010 e previu a construção de uma usina siderúrgica nacional, sendo o valor do financiamento de US\$ 865.423.450 e tendo a Construtora Andrade e Gutierrez como responsável.

Nesse sentido, é possível verificar que os financiamentos do BNDES para a realização de serviços de engenharia por empresas brasileiras, voltadas à infraestrutura na América do Sul, entre os anos de 2003 a 2010, estão em consonância com o inciso II do artigo 9º do estatuto. Isso ocorre uma vez que tiveram como ênfase o setor de energia, saneamento, transporte e industrial. Nota-se ainda uma diversificação quanto ao setor beneficiado em cada serviço de infraestrutura, apontando assim uma atuação adequada à demanda de cada país.

**Gráfico 3.** Porcentagem do setor relacionado aos contratos acordados para o financiamento do BNDES para a prestação de serviços destinados às obras de infraestrutura por empresas brasileiras na América do Sul durante o governo Lula (2003-2010).

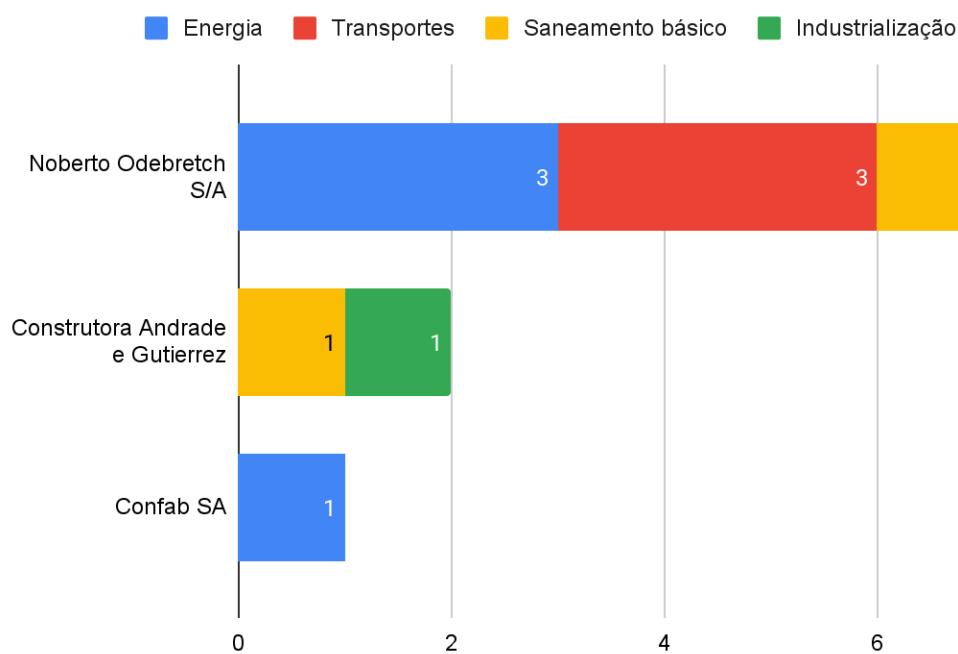


19

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)

Outra informação possível de verificar ainda nesse levantamento é quanto à identificação das empresas que promoveram serviços destinados às obras de infraestrutura na América do Sul nesse período. Nota-se que a Norberto Odebrecht S/A realizou ao total sete obras, sendo três no setor de energia, três no de transporte e uma no setor de saneamento básico, enquanto a Construtora Andrade e Gutierrez ficou com o total de duas obras, sendo uma no setor de saneamento e outra no de industrialização. A Confab SA realizou apenas uma obra, sendo no setor de energia.

**Gráfico 4.** Atuação por setor das empresas brasileiras de construção civil para a realização de obras na América do Sul entre 2003 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)

Nesse sentido, é possível apresentar que a Norberto Odebrecht S/A foi a responsável por todas as obras no setor de transportes. A Norberto Odebrecht S/A é responsável pela quase totalidade das obras no setor de energia, com a única exceção de uma obra realizada pela Confab S.A. A Norberto Odebrecht ainda pode ser destacada por atuar em três dos quatro setores em que o BNDES promoveu obras de infraestrutura. O único setor em que a empreiteira Norberto Odebrecht não atuou foi o de industrialização; a única ação nesse setor ficou a cargo da Construtora Andrade e Gutierrez, que também é responsável por uma obra no setor de saneamento básico, totalizando o mesmo número de ações realizadas pela Norberto Odebrecht S/A.

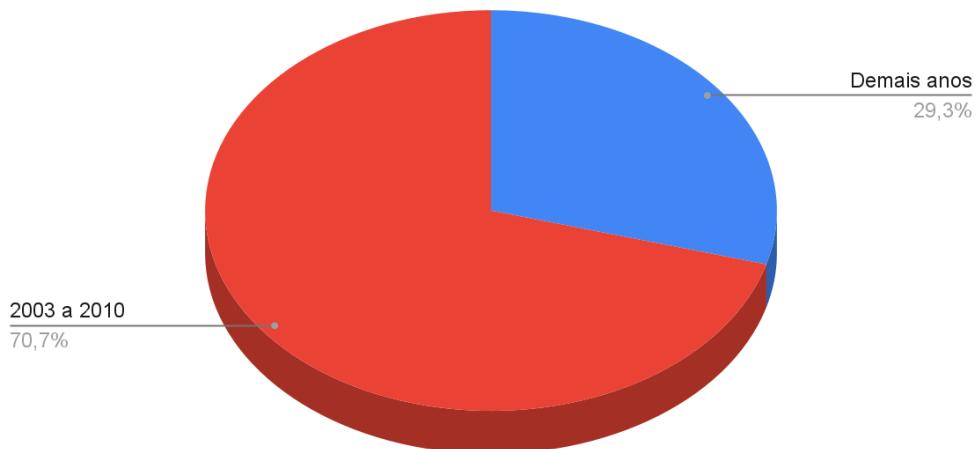
Um fator relevante a ser analisado sobre os acordos firmados pelo BNDES no que tange ao financiamento de serviços para construções de infraestrutura no exterior são os valores totais contabilizados para a realização de tais obras por empresas brasileiras. Esses valores são denominados pelo próprio BNDES como “desembolsos” (BNDES, 2024b).

No portal da transparência da instituição estão disponíveis dados sobre os valores totais desembolsados pelo banco. Segundo o BNDES (2024), o valor total financiado para o desenvolvimento desses projetos de bens e serviços de engenharia no período em que atuou no exterior foi de 10.449 milhões de dólares, sendo para a América do Sul esse valor de 4.654. Com o intuito de compreender o comportamento do banco no período do governo Lula (2003-2010), sob a ótica da sua diretriz voltada para a integração sul-americana, faz-se necessário verificar os desembolsos para a região nesse período.

Conforme exposto anteriormente, conjugando o trecho que discorre sobre os contratos firmados e o quadro 2, é possível verificar os recursos destinados a cada país a partir do valor financiado durante o

governo Lula. Ao realizar a soma dos custos das obras realizadas na Argentina, o montante corresponde a 1.541 milhões de dólares. Quanto às obras na Venezuela, obtém-se o valor de 1.690 milhões de dólares. No caso do Peru, por se tratar somente de uma única ação, o custo do financiamento foi de US\$ 58 milhões. Ao somarmos os três valores totais de cada país, o resultado é de US\$ 3.289 milhões de dólares de desembolsos pelo BNDES para o financiamento de serviços em infraestrutura na América do Sul entre os anos de 2003 e 2010.

**Gráfico 5.** Comparação dos valores totais desembolsados pelo BNDES para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul e no período entre 2003 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no BNDES (2024)

Nesse sentido, é possível identificar que o BNDES, durante o governo Lula, aumentou o valor dos financiamentos para a América do Sul, correspondendo a esse período cerca de 70,7% do total dos desembolsos realizados pelo BNDES na região.

## Considerações finais

A hipótese levantada nessa pesquisa é de que o BNDES foi um dos principais mecanismos da promoção dos interesses da política externa brasileira adotada pelo governo Lula nos anos de 2003 a 2010. Desenvolveu-se uma pesquisa que se organizou em primeiro momento buscando identificar os conceitos e os processos para a construção da política externa. Foi realizada uma análise e identificação das diretrizes

adotadas por Luiz Inácio Lula da Silva para a relação do Brasil com a América do Sul, sobretudo no aspecto da integração econômica. Em seguida, houve uma discussão da atuação do BNDES para esses objetivos. Por fim, houve uma análise dos projetos financiados pelo banco para a região no setor de infraestrutura.

Na primeira seção, foi possível identificar o papel dos atores na formulação da política externa brasileira, compreendendo como esses agentes são responsáveis pela ação pública e condução da agenda internacional, em que se pode identificar o papel do Executivo, dos ministérios e dos atores interessados, diferenciando-os com base em conceitos consolidados na área de Relações Internacionais. Dentre esses conceitos apontados, a pesquisa considerou fundamental o papel do órgão decisivo; embora o Ministério das Relações Exteriores coordene os assuntos de política externa e o Executivo formule as diretrizes a serem adotadas, a implementação dessas orientações deve ser realizada por outros atores, que executam ações para que os objetivos sejam cumpridos. Assim, é possível compreender a inserção do BNDES como um ator promotor dos interesses da política externa brasileira. Ainda nesse espaço, foi apresentada a relevância do pilar econômico como estratégia para o aprofundamento das relações entre os Estados. Essa ação corrobora com Faria (2012) ao expor uma coordenação intraburocrática, visto que essa foi uma das estratégias adotadas pelo governo Lula para intensificar as relações do Brasil com a América do Sul.

Na seção seguinte, foi possível caracterizar os interesses da política externa brasileira adotada por Lula durante os anos de 2003 a 2010, com ênfase nas suas diretrizes que impactaram diretamente a América do Sul. Nota-se que Lula buscou aprofundar suas interações com países ditos periféricos, intensificando as relações de modo estratégico com esses Estados, em busca de reduzir as dependências dos países centrais. A intensificação das relações durante esse período não se limitou apenas ao campo diplomático, mas também se estendeu ao setor dos negócios, em que Lula aprofundou suas relações Sul-Sul.

Desse modo, a seção quatro evidencia como o BNDES atuou enquanto ator para o interesse da diplomacia dos negócios. Nota-se que o banco, ao realizar mudanças em sua estrutura burocrática na década de 1990, permitiu a sua atuação internacional. Isso viabilizou sua função também como agente promotor dos interesses da política externa brasileira, além da sua competência em prol do desenvolvimento econômico e social. Além disso, expôs em seu estatuto que todas as suas ações devem contribuir com esses princípios. Nesta seção, foi possível identificar elementos que comprovam a hipótese levantada na pesquisa. Isso foi feito ao realizar o levantamento das linhas de financiamento do BNDES para a exportação, bem como dos sistemas de garantia de crédito utilizados pelo banco. Isso inclui o Convênio de Créditos Recíprocos, gerido pela ALADI, e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

Esse fato mostra uma superação do que Valdez (2011) e Souza (2011) apresentam em suas pesquisas. Eles expõem que a inserção do BNDES para a promoção da exportação de serviços só foi possível ao ser vinculado ao mecanismo de crédito da ALADI. Contudo, ao realizar o comparativo por ano de contratos firmados pelo BNDES, observa-se uma superação total do mecanismo gerido pela ALADI. O FGE é a modalidade de garantia mais utilizada a partir do ano de 2000. Desse modo, nota-se o papel do BNDES como um dos principais mecanismos de promoção dos interesses da política externa brasileira, ao atuar nas relações econômicas com os países vizinhos, de modo a complementar os mecanismos de integração já existentes.

A seção seguinte verifica o papel do BNDES enquanto ator principal para a promoção da internacionalização de capital das empresas de construção civil, por intermédio de obras de infraestrutura



na América do Sul de 2003 a 2010. Em primeiro momento, foi possível identificar que o BNDES atuou em diversos países da América do Sul. Sua atuação foi em pouco menos da metade de nações localizadas nessa região. Enquanto isso, o número de contratos na África se concentrou em apenas poucos Estados. O mesmo se repete na América Central. Quanto ao número de acordos firmados para o financiamento do BNDES para prestação de serviços destinados às obras de infraestrutura, nota-se uma valorização dessa região durante a gestão de Lula, visto que mais de ¼ das ações são realizadas nesse recorte temporal e geográfico.

Ao se discutirem os contratos firmados para a promoção da infraestrutura regional, observa-se um alinhamento do regime adotado no estatuto do Banco para essas ações. Isso ocorre uma vez que todas foram direcionadas a setores estratégicos nos quais o Brasil possui expertise, como energia, transporte, saneamento básico e industrialização. Outro fator relevante nesse levantamento foi a verificação das empreiteiras que atuaram em cada um desses setores, notando a concentração dessas em determinados setores. Ainda nessa seção, foi possível responder completamente à pergunta norteadora dessa pesquisa. Ela parte do questionamento do papel do BNDES no contexto da política externa do governo Lula (2003-2010) para promoção do capital brasileiro ao realizar investimentos no setor de infraestrutura na América do Sul. Foi exposto que mais de 70% dos financiamentos realizados para esse tipo de ação foram feitos durante o governo Lula, alinhando-se de fato com as diretrizes adotadas pelo Executivo para agenda de política externa.

Dado posto, é possível ainda apontar que o BNDES possui capacidade em promover os interesses da política externa brasileira, ao aprofundar os objetivos no setor econômico devido ao aumento do fluxo de capital. Ainda convém ressaltar que, com a estruturação do seu estatuto, o banco possui meios de fomentar o desenvolvimento nacional e de outros países. Com isso, o banco se torna um ator relevante nas relações econômicas, pois, por meio de empreendimentos, aumenta sua participação no comércio internacional. Essa atuação do banco corrobora com a diplomacia dos negócios adotados na gestão Lula.

Sugere-se que pesquisas futuras realizem comparativos da atuação do BNDES nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e de Dilma Rousseff (2011-2016), verificando como os indícios de corrupção de empreiteiras afetaram o banco e sua atuação internacional, sendo ainda possível compreender o perfil dos três países em que o BNDES financiou a exportação de serviços destinados às obras de infraestrutura e por qual razão esses Estados concentraram essas ações.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Integração Regional: uma introdução*. Editora Saraiva, 2013.

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo de Siqueira. BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. 2005.

AMORIM, Celso. "Negócios são negócios", diz Amorim antes de encontro com líder golpista. O Estado de S. Paulo. 05/07/2010. Disponível em: [diz-amorim-antes-de-encontro-com-lider-golpista,576524](http://diz-amorim-antes-de-encontro-com-lider-golpista,576524). Acesso em: 25 set. 2023.



BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 31-38, 2013.

BNDES (org.) *Quem somos*. 2024. Disponível em:

<<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>>. Acesso em: 11 de mar. 2024.

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

BNDESc (org.). Apoio à exportação de serviços de engenharia. 2024. Disponível em:

<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Presidente. (2003: Luis Inácio Lula da Silva). Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília, 1 de janeiro. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discoRso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em: 11 de mar. 2024

BUGIATO, Caio. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 9, n. 14, p. 83-103, 2014.

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

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: UnB, 2010.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. *História das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

DUNNING, John H. The eclectic paradigm of international production: A restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1988.

FERREIRA, Marcos Alan. *Análise de Política Externa em perspectiva – atores, instituições e novos temas*. Editora UFPB, 2020.

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

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

FISHLOW, Albert. HAGGARD, Stephan. *The United States and the regionalisation of the world economy*. 1992.

HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Análise de Conjuntura. Observatório Político Sul-Americano*, n. 12, dez., 2010.



HUDSON, Valerie M. Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign policy analysis*, p. 1-30, 2005.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. *Foreign policy: Theories, actors, cases*, p. 13-34, 2008.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 89, p. 275-295, 2013.

JESUS, Diego Santos Vieira; SANTOS, Diego. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. *Revista de estudos internacionais*, v. 2, n. 1, 2014.

MARIANO, Marcelo Passini; PASQUARIELLO MARIANO, Karina I. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso*, v. 13, n. 31, 2002.

MINTZ, Alex; DEROUEN JR, Karl. *Understanding foreign policy decision-making*. Cambridge University Press, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta ao povo brasileiro de 2002. 2002. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: 11 de mar. 2024.

25

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, 2008.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. *Análise de política externa*. São Paulo, Editora Contexto, 2021.

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

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2011.

RUSSEL, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: 1990. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/115/11502203.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. 2024

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

VIGEVANI, Tullo. ; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul. 20011.

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



Ano XXI | Volume XXII | Nº 44 | Julho/Dezembro 2025 | Rio de Janeiro | ISSN 1807-1260

[www.revistaintellector.org.br](http://www.revistaintellector.org.br)

WILHELMY, Manfred. Política internacional: enfoques y realidades. Buenos Aires: Argentina, 1988. Disponível em: <<https://www.worldcat.org/pt/title/politica-internacional-enfoques-y-realidades/oclc/22953447>>. Acesso em: 11 de mar. 2023.