

# Tese questiona atuação do BNDES na América do Sul

## Estudo do IG aponta que foram ignorados interesses de populações locais e movimentos sociais

CARLOS ORSI  
carlos.orsi@reitoria.unicamp.br

O apoio dado pelo Estado brasileiro, a partir do primeiro mandato do presidente Lula, à expansão de empresas nacionais pela América Latina, principalmente no setor de infraestrutura, tem desconsiderado os interesses de populações locais e movimentos sociais dos países onde essas empresas atuam, afirma a tese de doutorado "O papel do BNDES na política externa do governo Lula da Silva: internacionalização e integração regional na América do Sul", defendida por Jorge Luiz Raposo Braga no Instituto de Geociências (IG) da Unicamp.

O avanço dos empreendimentos conduzidos por firmas brasileiras de infraestrutura pela América do Sul "gerou desconanças sobre quais os reais interesses que estariam por trás do discurso integracionista brasileiro, já que novas tensões territoriais foram sendo produzidas pelos empreendimentos", disse o pesquisador. "Não raras, as denúncias versavam sobre o controle dos recursos naturais, a precarização das condições de trabalho e a dominação de setores industriais de países sul-americanos promovidas por empresas brasileiras".

Para analisar a relação do BNDES com grandes grupos empresariais e o papel do banco na construção das chamadas empresas "campeãs nacionais" e na promoção de "transnacionais brasileiras", a tese de Braga aborda o papel das grandes empreiteiras no financiamento de campanhas eleitorais e o retorno que as companhias recebem, em volume de empréstimos do banco, ao apoiar candidatos vencedores, e as relações de compadrio que se formam entre empresas.

"Embora os críticos reportem o compadrio e o clientelismo como vícios do Estado desenvolvimentista, essa prática também estava presente no período dos governos neoliberais", disse ele. "Isso pode ser exemplificado pelo papel decisivo do Banco como agente de concentração e centralização da produção e da riqueza nas mãos do capital financeiro e das empresas transnacionais por meio da criação de linhas de financiamento, tanto para o apoio as exportações quanto ao programa de privatizações". Leia, abaixo, a íntegra da entrevista:

**Jornal da Unicamp – Não é contraditório que um governo de esquerda, que chegou ao poder com o apoio de movimentos sociais, adote, em sua política externa, práticas que afrontam movimentos sociais de países amigos?**

**Jorge Luiz Raposo Braga –** Sim. É preciso entender como esse cenário foi construído. A chegada ao poder do presidente Lula da Silva esteve pautada em uma frágil frente, constituída por movimentos sociais e setores da burguesia interna como, por exemplo, da mineração, do agronegócio, da construção civil, entre outros, desconcentrados com os resultados da política neoliberal implementada na administração de Fernando Henrique Cardoso.

Ao elencar a política externa como um dos temas prioritários de sua agenda, a intenção do governo Lula era dar visibilidade ao Brasil no plano internacional. Para isso, tornava-se fundamental fortalecer as relações com os países vizinhos e consolidar a liderança brasileira na América do Sul. No entanto, a política externa trazia no seu bojo os interesses das classes, ou frações hegemônicas das classes, no interior do bloco no poder, ou mesmo, de alianças entre as classes. Assim, por intermédio de uma atu-

ação mais assertiva da diplomacia brasileira, os grandes empreendimentos de empresas estatais e de alguns grupos nacionais privados tiveram seus objetivos econômicos se expandindo sobre os países vizinhos.

Esse movimento de "transbordamento" da economia brasileira em direção aos países sul-americanos foi impulsionado pela valorização das commodities e respaldado pelos investimentos diretos brasileiros, capitaneados nas linhas de crédito do BNDES a juros subsidiados. O objetivo do financiamento promovido pelo BNDES visava a aumentar mercados aos empreendimentos brasileiros no exterior e produzir grandes saldos na balança comercial.

Assim, a internacionalização do banco, apoiada em políticas públicas, possibilitou que os interesses da burguesia interna se fizessem cada vez mais presentes nos projetos de integração regional sul-americanos, principalmente no interior da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), produzindo intensos conflitos territoriais.

**JU – Sua tese lança mão do conceito de "colonialidade do poder". Mas esse conceito, em sua origem, não se refere à ideia de uma hierarquização entre diferentes "raças"? Como isso se aplica ao cenário latino-americano, e às obras financiadas pelo BNDES em particular?**

**Jorge Luiz Raposo Braga –** De acordo com o sociólogo peruano Aníbal Quijano, a ideia de "raça" foi legitimada a partir da invenção da América, no que viria a ser o sistema-mundo moderno-colonial. A intenção do colonizador europeu era "naturalizar" as relações de dominação sobre todas as formas culturais e de saber presentes no continente. Assim, nossa intenção foi analisar como esta lógica de hierarquização e classificação tem o seu reatamento na organização territorial.

As políticas de integração regional em curso na América do Sul, ilustradas preferencialmente pelas propostas da IIRSA, conceberam o espaço geográfico como "vazio demográfico" e a natureza como obstáculo a ser superado, por intermédio de um conjunto de obras de engenharia. Esse cenário, sustentado na elevação dos preços das commodities e nas possibilidades de ganhos econômicos, levou os governos a defender novos investimentos com a justificativa de acessar os recursos naturais.

Para tanto, procurou-se mitigar as desigualdades/diferenças espaciais numa perspectiva hegemônica através da implantação de grandes projetos dos setores mineiro-metalúrgicos, agronegócio, energéticos e de transportes que reconfiguraram o território sul-americano. É neste contexto que o BNDES veio se destacando pelas operações com créditos para a produção, consumo e exportação, além do apoio empresarial para a instalação de redes de infraestrutura, que reconverteu atividades e alterou as formas de ocupação do espaço.

Destes modos, as empresas têm produzido verdadeiras cruzadas sobre as áreas de grande biodiversidade e provocado tensões e conflitos. Essa lógica de expansão dos empreendimentos se intensificou em direção às áreas ocupadas por povos de diferentes matrizes culturais. Nesse embate, pode-se observar a desestruturação das formas de organização e produção do espaço comunitário e a devastação ambiental. Essa é a prática espacial da colonialidade do poder.

**JU – O Brasil corre o risco de passar a ser visto como "potência imperialista" pelos vizinhos?**



Manifestantes protestam contra projeto de construção da estrada que pretendia ligar as localidades de Vila Tunari e de San Ignacio de Moxos, cortando ao meio território indígena e o Parque Nacional Isiboro Sécure, na Bolívia

**Jorge Luiz Raposo Braga –** Nos últimos anos, houve uma retomada dessa discussão tanto na mídia quanto no meio acadêmico, em virtude da expansão do capital e de sua relação com o Estado brasileiro na América do Sul. A assimetria entre a economia brasileira e de seus vizinhos foi acentuada na última década, devido a uma política externa arrojadada, com a atuação do BNDES, que estimulou a transnacionalização de empresas e a diversificação de seus investimentos no região.

Isso gerou desconanças sobre quais os reais interesses que estariam por trás do discurso integracionista brasileiro, já que novas tensões territoriais foram sendo produzidas pelos empreendimentos ligados à IIRSA. Não raras, as denúncias versavam sobre o controle dos recursos naturais, a precarização das condições de trabalho e a dominação de setores industriais de países sul-americanos promovidos por empresas brasileiras.

Tais políticas de expropriação enfrentam resistências dos diferentes segmentos

sociais que vocalizam palavras de ordem contra a "projeção imperialista" brasileira. No entanto, a falta de consenso na literatura exige análises mais aprofundadas deste tema, ainda mais diante da presença crescente da China e da recolonização militar norte-americana na região.

**JU – Muitos críticos da presença do Estado na economia apontam o compadrio, o clientelismo e o favoritismo como resultados inevitáveis de uma agenda desenvolvimen-**

**tista. Você acredita que sua tese dá apoio a essa crítica? É possível pensar numa política desenvolvimentista, com forte presença do Estado, sem esses vícios?**

**Jorge Luiz Raposo Braga –** Na tese, procuramos analisar a trajetória do BNDES nos projetos governamentais, principalmente na administração Lula da Silva, avaliando de que modo a instituição contribuiu para as políticas de desenvolvimento em diferentes contextos da história econômica brasileira. Assim, embora os críticos reportem o compadrio e o clientelismo como vícios do Estado desenvolvimentista, essa prática também estava presente no período dos governos neoliberais.

Isso pode ser exemplificado pelo papel decisivo do banco como agente de concentração e centralização da produção e da riqueza nas mãos do capital financeiro e das empresas transnacionais, por meio da criação de linhas de financiamento tanto para o apoio as exportações quanto ao programa de privatizações. Na época, muitas denúncias vieram à tona a respeito dos lobbies formados durante o desmonte do patrimônio público no governo FHC.

O ideário desenvolvimentista ressurgiu, nas agendas dos países latino-americanos, após a ofensiva neoliberal ter varrido a América Latina, na década de 1990. Os processos da globalização impuseram acirrada competitividade aos países, obrigando o Estado a redefinir o seu papel na promoção do projeto nacional.

Assim, a orientação dada pelo Estado à agenda desenvolvimentista tinha como objetivo corrigir as imperfeições do mercado e inserir o país na competitividade internacional, por intermédio de investimentos na órbita produtiva. Dessa forma, a intenção do governo Lula da Silva era fortalecer os grandes grupos econômicos nacionais (pri-



Jorge Luiz Raposo Braga, autor da pesquisa: "A assimetria entre a economia brasileira e de seus vizinhos foi acentuada na última década"

vados e estatais) em setores estratégicos (agronegócio, bancos, construção, mineração), embora houvesse a incorporação de políticas sociais compensatórias.

De maneira geral, uma política desenvolvimentista sem vícios passaria pela superação dessa ordem econômica vigente, e não apenas por mudanças estruturais no modo de produção capitalista.

**JU – Sua tese também destaca a relação entre doações de campanha eleitoral e o acesso de empresas aos recursos do BNDES, outro ponto muito citado por críticos do modelo adotado nos governos Lula-Dilma, que chegam a falar numa "Bolsa BNDES" para "empresários amigos". Você concorda com essa descrição?**

**Jorge Luiz Raposo Braga –** A estratégia de internacionalização da base produtiva brasileira ganhou maior visibilidade a partir de 2004, em função da expansão da economia mundial que propiciou a melhoria nas condições de rentabilidade, de financiamento e de capitalização das empresas. Dessa forma, as companhias brasileiras mais competitivas procuraram liderar seus setores e ampliar as bases geográficas de atuação.

Esse processo, de alinhamento do Estado às demandas dos grandes grupos empresariais, já estava presente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Para dar credibilidade às privatizações, a sua equipe estimulou a formação dos consórcios e promoveu os subsídios aos grupos participantes dos leilões, por meio do BNDES.

No entanto, a adoção de políticas de concentração de capitais foi elevada à condição de estratégia-chave da política externa da administração Lula da Silva. Assim, os vultuosos financiamentos do BNDES contribuíram para a consolidação das empresas "campeãs setoriais", particularmente nos setores de infraestrutura e commodities, ou seja, transformaram as maiores companhias privadas nacionais em multinacionais brasileiras, com atuação, principalmente, na América Latina.

Entretanto, a expansão das empresas não pode ser reduzida apenas à vontade do governo. A "escolha" por determinados grupos empresariais não está restrita somente à capacidade desses grupos em competir nas esferas regionais e globais,

mas também é importante entender como a burguesia interna articulou seus interesses com as ambições dos homens de Estado, por meio da inserção no aparelho estatal, recorrendo às práticas de relações de "amizades" e lobbies; qual a força dos empresários para influenciar tanto a política doméstica quanto à condução da política externa, e porque determinadas empresas são beneficiadas por grandes obras, recebem maiores créditos e incentivos fiscais.

Esta vinculação entre as frações de classe no bloco no poder e o Estado reforça o entendimento sobre quem formula e decide os rumos da política externa e quais os interesses que estão em jogo. Dessa forma, as doações das empresas para campanhas eleitorais são voltadas aos partidos tanto da base do governo quanto da oposição, porque o importante é eleger candidatos que possibilitem a elas o acesso aos projetos públicos.

**JU – Você vislumbra um modelo de integração regional menos perverso? Como seria?**

**Jorge Luiz Raposo Braga –** Em geral, as propostas de integração regional estão pautadas nos processos de articulação das escalas regional-global, onde predominam os interesses do capital internacional, dos grupos econômicos nacionais e/ou associados a estrangeiros e dos governos de diferentes espectros ideológicos, que concebem o território numa visão funcional-econômica e atrelado à dinâmica dos mercados mundiais.

Assim, as iniciativas integracionistas conduzidas na ótica dos atores hegemônicos tendem a colocar as dimensões social, política e cultural a reboque da economia. Nós vivemos em um momento histórico e político no qual é necessário problematizar as relações regionais em suas diferentes escalas, procurando fugir das armadilhas dos modelos já desgastados, ou em crise.

Creio que seria importante revitalizar o debate acadêmico e político acerca dos projetos de integração regional, dando maior visibilidade aos novos sujeitos e suas formas de ver o mundo, como também permitir que suas experiências de justiça social e de diversidades territoriais possam contribuir para a renovação do pensamento integracionista, ainda pautado pela colonialidade do saber e do poder.



No sentido horário, o Porto de Mariel (Cuba), Aqueduto de Chaco (Argentina), hidrelétrica no Equador e a segunda ponte sobre o rio Orinoco (Venezuela)



### Publicação

Tese: "O papel do BNDES na política externa do governo Lula da Silva: internacionalização e integração regional na América do Sul"

Autor: Jorge Luiz Raposo Braga

Orientadora: Claudete de Castro Silva Vitte

Unidade: Instituto de Geociências (IG)