

Trabalho preparado para a apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), Pontifícia Universidade Católica do Perú, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Mesa 5: Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIEID-ALACIP)

Política externa e o neodesenvolvimentismo nos governos Lula¹

Tatiana Berringer²

Resumo

O artigo tratará da relação existente entre a política externa e o bloco no poder nos governos Lula. A hipótese do trabalho é que nos governos Lula a política externa foi um instrumento muito importante para o programa político neodesenvolvimentista, que se caracteriza pela ascensão da grande burguesia interna brasileira no interior do bloco no poder e pelo apoio de diversos segmentos das classes populares. Para nós, a grande burguesia interna brasileira é composta pelo grande capital nacional, por empresas estatais e, ocasionalmente, por empresas multinacionais. É uma fração heterogênea que reúne diversos setores, como a indústria de manufaturados, empresas de construção civil, empresas do agronegócio, empresas estatais, mineradoras, entre outros. A nossa hipótese é que a grande burguesia interna teria se unificado em torno de interesses comuns, que fundamentalmente foram: (I) a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos; (II) a realização de investimentos diretos no exterior; (III) a prioridade para seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais; (IV) uma maior proteção ao mercado interno. Essa fração burguesa teria reivindicado o apoio multifacetado do Estado para se inserir no mercado mundial e de alguma maneira proteger o mercado interno.

¹ Este artigo foi extraído da minha tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Unicamp em fevereiro de 2014. O título do trabalho é “Bloco no poder e a política externa nos governos FHC e Lula”

² Doutora em Ciência Política pela Unicamp e Professora da Universidade Federal do ABC – Brasil.
Contato: berringer.tatiana@ufabc.edu.br

A participação do Estado na economia por intermédio de uma ampla política de financiamento, de políticas protecionistas (exigência de porcentagem mínima de conteúdo local nas compras governamentais e para as empresas subsidiadas pelo BNDES), do aumento da intervenção estatal via obras de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento) e da expansão do mercado interno e das políticas sociais são os principais elementos que justificaram a escolha do termo neodesenvolvimentista para caracterizar a plataforma política dos governos Lula.

O neodesenvolvimentismo é o “[...] desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico (BOITO JR, 2012, p. 69)”. No seu conjunto, as políticas externa, econômica e social contribuíram para o deslocamento da hegemonia incontestada do grande capital financeiro internacional e da burguesia compradora no seio do bloco no poder. A reorientação da política estatal visou prioritariamente atender aos anseios da grande burguesia interna brasileira. Essa fração da burguesia reúne, no seu núcleo, as empresas de capital predominantemente nacional, algumas estatais e, de maneira periférica e ocasional, algumas multinacionais aqui instaladas. Ela se distribui notadamente nos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação, entre outros (BOITO, 2012).

A grande burguesia interna brasileira se aglutinou, como se pôde ver no capítulo anterior, a partir dos efeitos negativos da implantação do neoliberalismo ortodoxo nos anos 1990. Ou melhor, em função dos impactos da abertura comercial e da desregulamentação financeira como, por exemplo, a desnacionalização e a desindustrialização da economia brasileira. A plataforma política defendida por essa fração é o que Boito Jr (1999) chamou de neoliberalismo moderado, qual seja: a negociação maior da abertura comercial, o maior acesso do pequeno e médio capital às privatizações e a diminuição dos juros e dos *spreads* bancários.

Essa fração aceita a intervenção do Estado na economia, pois, ela se interessa pelo aumento de crédito, pela expansão do investimento em infraestrutura, pela conquista de novos mercados para exportação e pelo apoio e financiamento à internacionalização das suas empresas. No entanto, ela não almeja o retorno do protecionismo tal qual existia no período anterior. Enquanto burguesia interna, essa fração visa, em certa medida, limitar e concorrer com o capital imperialista, sem que para isso precise romper os laços de dependência. De acordo com Boito Jr (2012, p. 70):

Na década de 1990, a postura dominante da indústria voltada ao mercado interno foi defensiva. [...] Na década de 2000, a burguesia interna abandonou aquela posição defensiva e, acomodando-se ao modelo neoliberal, abriu mão do protecionismo herdado do velho desenvolvimentismo e partiu para a conquista dos mercados vizinhos que também tinham sido abertos.

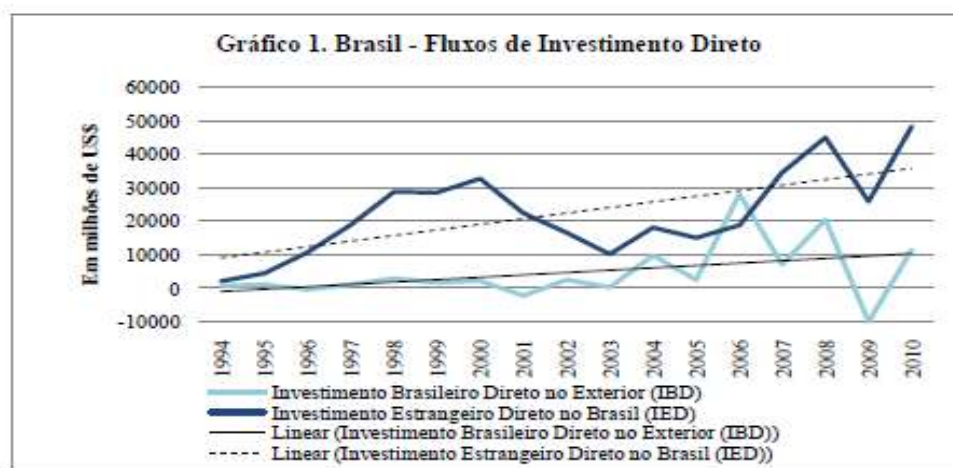
Defendemos então que a atenção aos interesses da grande burguesia interna durante os governos Lula se deu, muitas vezes, em detrimento dos interesses da grande burguesia compradora e do capital financeiro internacional. As diferenças no plano da política interna – política econômica e social – e da política externa são resultados das mudanças que ocorreram no interior do bloco no poder, a saber: a trajetória ascendente da grande burguesia interna. O programa político dos governos PT foi o neodesenvolvimentismo.

As políticas mais evidentes do programa neodesenvolvimentista foram: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a mudança do regime de exploração do petróleo — de concessão para partilha —, o fortalecimento da indústria de construção naval, a exigência de porcentagens mínimas de produtos locais nas compras governamentais, a criação de novas empresas estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia, a busca por mercados para exportação, a criação do BNDESPar — subsidiária do BNDES para apoio e financiamento às fusões e aquisições de empresas —, o incentivo à internacionalização de empresas e a política de formação das “campeãs nacionais”.

As “campeãs nacionais” foram as empresas que receberam aportes do BNDES e dos fundos de pensão — Previ, Petros, etc — para aquisição de novas empresas ou fusão com as concorrentes do ramo com o objetivo de se tornarem líderes globais no seu segmento. A maioria dessas empresas passou a monopolizar o mercado interno no seu segmento e a atuar em outros territórios.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com linhas de crédito e participação acionária, ajudou a incrementar o investimento externo brasileiro no exterior. Diferentemente dos anos 1990, quando o foco do banco foi o apoio às privatizações das empresas estatais e dos serviços públicos, nos anos 2000 o foco foi o financiamento — com juros subsidiados — às empresas exportadoras e àquelas que se internacionalizaram (Bugiato, 2012). É expressivo o número de empresas nacionais que atuam no exterior que possuem a BNDESPar — subsidiária do BNDES — como acionista. Em 2010 a BNDESPar detinha acima de 10% das ações das seguintes empresas: América Latina Logística (12,21%); JBS Friboi (17,32%), Klabin (20,25%), Light (22,96%), Marfrig (13,89%), CEG (34,56%), Eletrobrás (18,50%), e Fibria (30,42%), entre outras (VALDEZ, 2011).

Como se pode ver no gráfico abaixo, o montante de investimentos diretos brasileiros no exterior, entre 2000 e 2008, foi de sete vezes o volume de toda a década de 1990. Em 2006, atingiram a marca de US\$32,3 bilhões e, pela primeira vez na



Fonte: Balanço de Pagamentos – Banco Central do Brasil.

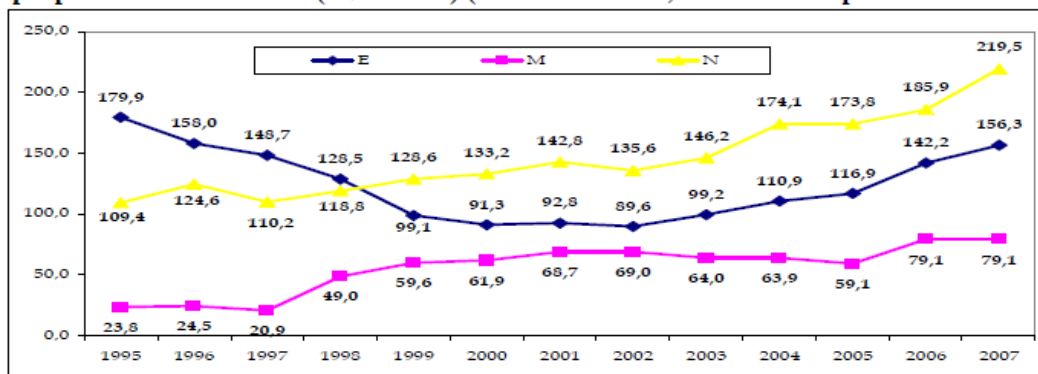
história, ultrapassaram o volume da entrada de IED no país.

Fundação Dom Cabral, 2011.

No que tange ao patrimônio líquido dos grupos econômicos, apesar dos dados não contemplarem os últimos anos do governo Lula, pode-se notar que houve um aumento expressivo dos grupos econômicos de controle nacional e estatal. Os grupos

com controle estatal saltaram de R\$ 89,6 bilhões em 2002 para R\$ 156,3 bilhões em 2007, e os grupos de capital nacional evoluíram de 135,6 bilhões para 219,5 bilhões, enquanto os grupos de controle multinacional saltaram de 69 bilhões para 79,1 bilhões de reais, no mesmo período.

Gráfico 2.3
Evolução real do patrimônio líquido (PL) dos grupos econômicos por controle da propriedade – 1995/2007 (R\$ bilhões) (1995 = ano base; deflacionado pelo IPCA anual)



Nota: Origem do Capital: E – Empresa Estatal; M – Empresa Multinacional; N – Empresa Privada Nacional

Fonte: Eduardo Costa Pinto, 2010.

Como dissemos, as novas políticas e iniciativas implementadas nas gestões petistas visaram retomar o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, contando com a intervenção do Estado via financiamento, proteção e intervenção direta na economia. Por isso, consideramos que o programa político se situa no espectro desenvolvimentista. No entanto, se comparado ao período desenvolvimentista de 1930 a 1980 há muitas diferenças, por isso, acrescentamos o prefixo “neo”. O neodesenvolvimentismo apresenta algumas diferenças com o velho desenvolvimentismo de 1930 a 1980 que podem resumidas nos seguintes pontos: 1) índices mais modestos de crescimento; 2) menor importância para o mercado interno; 3) menor peso a indústria local; 4) aceitação da especialização regressiva, já que a produção se concentra em segmentos de baixa densidade tecnológica; 5) menor distribuição de renda; 6) maior fragilidade político-ideológica da fração burguesa (menor possibilidade de se tornar anti-imperialista); 7) a busca pelo aumento do investimento externo direto brasileiro tornou-se uma estratégia de inserção internacional das empresas brasileiras impulsionadas pelo Estado através do BNDES e da política externa sul-sul; 8) em relação aos recursos naturais não se defende o monopólio estatal da exploração do petróleo, mas o modelo de partilha. 9) as obras de infraestrutura não são prioritariamente investimentos estatais, pois contam com parcerias público-privadas.

Cabe dizer que o fortalecimento desta fração burguesa só foi possível graças ao apoio de setores das classes populares — baixa classe média, operariado urbano, campesinato assentado, desempregados e subempregados. Esses setores foram atendidos pelas políticas de diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo, aumento do crédito e expansão das políticas sociais. Consideramos que se constituiu uma frente política dirigida pela grande burguesia interna, a principal beneficiária das políticas estatais. No entanto, a participação das classes populares alterou fortemente a base de sustentação política e eleitoral do governo. Por isso, sustentamos que o programa político fica mais bem caracterizado com a noção de neodesenvolvimentismo.

A base social da plataforma neodesenvolvimentista tem atuado conjuntamente nos períodos de crise como a crise do chamado “mensalão” em 2005 e nas eleições de 2006 e 2010. O PT representa, no plano partidário, a frente neodesenvolvimentista que, por seu turno, se opõe aos setores conservadores e ao PSDB. A existência da frente tem sido fundamental para a permanência dos governos petistas na presidência do Brasil.

No entanto, a frente é permeada por contradições. Uma delas diz respeito às diferenças entre a burguesia industrial e o agronegócio. Como veremos a seguir, essa contradição se expressa, sobretudo, na política de reconhecimento da China como economia de mercado. Outra contradição se concentra no fato de que as diferentes classes e frações de classe que compõem a frente concordam com a proteção ao mercado interno, o aumento do crédito, a redução dos juros, mas discordam em relação aos direitos trabalhistas, ao aumento da distribuição dos recursos produzidos pelo crescimento econômico e, sobretudo, em relação às reformas estruturais. Nesse sentido, a cada vez que a burguesia interna pressiona pela redução dos custos trabalhistas (como o aumento das terceirizações) e dos gastos do Estado, as tensões entre a burguesia e os trabalhadores aumentam. Os gastos sociais, inflação, depreciação cambial etc., poderão demonstrar a incompatibilidade entre o programa do governo e os interesses da burguesia interna. Eis os limites da frente neodesenvolvimentista.

A política externa foi um instrumento muito importante para o programa político neodesenvolvimentista. Ela deve ser entendida, portanto, no quadro das mudanças políticas internas que ocorreram no Brasil nos anos 2000. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a nova configuração do bloco no poder, mais precisamente, a ascensão da grande burguesia interna. Em segundo lugar, deve ser considerada, por razões distintas e em proporção menor, a nova presença política das classes populares na política nacional. Ou seja, foram as mudanças na política interna brasileira, vinculadas a alterações no cenário internacional, que explicam a nova política externa dos governos Lula.

De acordo com Schutte (2012, p. 8):

O mesmo discurso que recolocou o Estado em um papel de liderança no processo de desenvolvimento, mobilizando e rearticulando as empresas estatais e os bancos públicos, norteou a busca de uma nova inserção no cenário internacional, que deve estar em função do projeto de desenvolvimento nacional, ao passo que, por sua vez, o desenvolvimento nacional garante mais recursos e credibilidade para ampliar a presença internacional.

A política internacional do Estado brasileiro gestada, sobretudo, em função do fortalecimento da grande burguesia interna, foi marcada por grandes diferenças em relação aos governos FHC. A criação e a participação do Estado brasileiro nas coalizões sul-sul (IBSA, G-20, G-4 e BRICS) representaram a retomada das iniciativas terceiro-mundistas dos anos 1970 e 1980 sob uma nova roupagem³ (LIMA E HIRST, 2006).

³ Concordamos com a ressalva feita por Schutte (2012, p. 21) de que “[...] Há uma tendência a confundir a ênfase às articulações Sul-Sul com um terceiro-mundismo fora de época, normalmente associado a uma visão crítica desta política. Sem dúvida há elementos que nos remetem ao espírito de Bandung, mas o tema de não alinhamento não se encontra mais em pauta. Resta a contestação da assimetria que reforça a concentração de riqueza e de poder política. A Conferência de Bandung de 1955, na Indonésia, pautou o reconhecimento do direito de desenvolvimento por parte dos países que recentemente se livraram da

Através dessas iniciativas o Estado brasileiro reeditou também o papel de crítica à estrutura de poder das organizações e regimes internacionais, postura abandonada pela gestão anterior. De acordo com Lima (2010, p. 23):

Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas.

A definição dos eixos da atuação internacional do Estado brasileiro se pautou nas relações com os Estados dependentes (conhecidas como relações sul-sul) por intermédio da criação de coalizões, no adensamento do processo de integração da América do Sul, e na postura crítica à assimetria de poder e das regras desiguais nas organizações internacionais. Além disso, buscaram também defender políticas sociais de combate à fome e a pobreza⁴.

Todas essas ações, no seu conjunto, contribuíram para que o Estado brasileiro obtivesse uma maior projeção internacional e aumentasse a margem de manobra em relação aos Estados imperialistas. Em contraposição à abertura comercial unilateral, a política externa reincorporou a busca pelo desenvolvimento como meta central da inserção internacional do Estado brasileiro. Por isso, ao invés de buscar aproximação com os Estados imperialistas e adesão aos regimes internacionais de desarmamento, propriedade intelectual, etc, o que se buscou foi a criação de coalizões de Estados dependentes e o fortalecimento da integração regional como instrumento para o aumento do poder de barganha nas negociações econômicas internacionais, para o acesso a mercados para a exportação dos seus produtos e acesso a territórios para a instalação das suas empresas.

Notam-se inclusive alguns conflitos pontuais entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos na cena política internacional como, por exemplo, a crítica à invasão do Iraque, o arquivamento da Alca, a instalação das bases militares na Colômbia, o apoio ao Acordo Nuclear do Irã, entre outros. Esses conflitos e a postura mais crítica nas negociações e organizações internacionais indicam que o caráter da inserção internacional do Estado brasileiro transitou de uma posição de subordinação passiva para outra que poderíamos denominar subordinação conflitiva.

Para falarmos da posição política do Estado em relação ao imperialismo, é importante lembrar que não defendemos a existência de uma relação mecânica entre as ações do Estado e os benefícios para a grande burguesia interna. Na verdade, o que afirmamos é que o Estado brasileiro usou sua maior autonomia de ação para tomar posições cujo resultado direto foi o atendimento de interesses econômicos da grande

colonização e dos latino-americanos que buscaram seu próprio projeto nacional-desenvolvimentista. Agora está em pauta [sic] mudanças reais nas perspectivas de crescimento, sobretudo por parte das chamadas economias emergentes”.

⁴ Neste ponto destaca-se a participação de Lula no Fórum Econômico de Davos, em que diante dos chefes dos Estados imperialistas o então presidente defendeu a adoção de políticas mundiais de combate à fome e à pobreza extrema.

burguesia interna. Dito de outra forma, o Estado tratou de construir uma imagem que refletisse e ao mesmo tempo expandisse a capacidade econômica da grande burguesia interna.

É claro que nem todas as ações estiveram intimamente ligadas aos interesses econômicos da grande burguesia interna. Porém, a busca por maior autonomia no cenário internacional teve, como objetivo estratégico, coerência com os interesses da grande burguesia interna. Até porque essa busca não interessa ao grande capital internacional imperialista.

Na verdade, para que o Estado lograsse fortalecer essa fração burguesa foi preciso alcançar uma maior margem de manobra no cenário internacional. Por isso, ações como a liderança das tropas no Haiti, a recepção de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras e o acordo nuclear com o Irã, apesar de não aparentarem representar os interesses da grande burguesia interna, tiveram um aspecto muito importante na relação entre o Estado brasileiro e o imperialismo. O afastamento, mesmo que pontual, possibilitou e demonstrou maior autonomia do Estado frente ao imperialismo. Este foi um elemento importante para que a burguesia interna pudesse ganhar mais espaço tanto no mercado interno quanto no mercado mundial, em especial, nos mercados dos Estados dependentes.

Apesar disso, vale dizer que esse novo papel do Estado brasileiro no cenário internacional se deu sem o abandono ou a ruptura das relações com os Estados imperialistas, por isso, mesmo que o Estado brasileiro tenha assumido uma postura mais conflitiva, não houve uma alteração substancial da posição do Estado brasileiro na estrutura de poder internacional.

Segundo Myamoto (2011, p.130), “[...] o Brasil pareceu repetir, em parte a antiga estratégia adotada pelos governos militares, de querer obter benefícios simultaneamente do Primeiro e do Terceiro Mundos”. Para Pecequillo (2008), essa relação contraditória configura a combinação dos principais eixos da política externa: o eixo vertical (bilateral) e o eixo horizontal (multilateral).

Diferentemente destes autores, para nós, a manutenção das relações e, ao mesmo tempo, a existência de conflitos pontuais entre o Estado brasileiro e os Estados imperialistas, confirmam a hipótese de fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder. Como vimos no capítulo teórico, essa fração não pretende romper os laços de dependência com o capital externo e, nem mesmo aceita um enfretamento maior com o imperialismo. A burguesia interna é caracterizada por uma dissolução político-ideológica que não permite uma postura antiimperialista. Nesse sentido, consideramos que a posição política do Estado brasileiro foi de subordinação conflitiva.

Cumprido dizer que essa caracterização não implica assumir que o conjunto das ações internacionais do Estado esteve subordinado ao imperialismo. Trata-se, na verdade, da posição que o Estado ocupa no cenário internacional em determinada conjuntura política, ou melhor, da relação do bloco no poder no Brasil com o imperialismo. Isso porque, segundo o nosso referencial teórico, para identificar o papel que o Estado ocupa na estrutura de poder internacional, levamos em consideração a relação entre classes e frações de classe no interior da formação social nacional e a relação dessas com o imperialismo. Nesse sentido, parece-nos evidente que não se pode dizer que esta política seja antiimperialista ou independente, já que para assumir uma posição anti-imperialista é necessária a composição de forças políticas anti-imperialistas no interior da formação social nacional, uma burguesia nacional aliada às classes populares, atuando e dirigindo um processo revolucionário. Como demonstramos, o

neodesenvolvimentismo é bem mais fraco do que isso, tanto interna como externamente.

No entanto, o aspecto conflitivo indica uma mudança grande se comparado com a década de 1990. Nota-se que o Estado brasileiro, na figura do presidente Lula, assumiu um papel internacional de maior destaque do que no período de seu antecessor, e por mais que os resultados concretos dessas iniciativas, se vistos a partir da estrutura de poder internacional sejam pequenos, a diferença em relação à política externa dos governos FHC é grande.

O arquivamento da proposta da Alca, o adiamento das negociações do Mercosul com a União Europeia e a participação na OMC fizeram parte da política dos governos Lula de não aceitar a abertura comercial unilateral e, com isso, proteger o mercado interno e enfrentar os Estados imperialistas em relação às questões dos subsídios agrícolas. No geral, essas iniciativas receberam o apoio da grande burguesia interna brasileira.

Cabe resgatar que a burguesia brasileira — industrial e agrária — sob a liderança da Confederação Nacional da Indústria, organizou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) a fim de acompanhar mais de perto as negociações internacionais que o Estado brasileiro estava envolvido e que poderiam afetar drasticamente o parque industrial nacional. A CEB foi criada após a participação de alguns empresários brasileiros no II Fórum Empresarial das Américas em 1996, em Cartagena — reunião das burguesias latino-americanas para a negociação da proposta da Alca. A CEB tinha o objetivo de centralizar as demandas do empresariado no que tangia às negociações da Alca, para transformar em reivindicações apresentadas ao Itamaraty e para nortear a participação do empresariado brasileiro nas reuniões do Fórum Empresarial das Américas. Foi a primeira organização nacional e multi-setorial da burguesia brasileira.

Somou-se a isso a resistência e a mobilização das classes populares em toda a América Latina. 2001 foi o ano da primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM), que reuniu em Porto Alegre Brasil diversos movimentos sociais, centrais sindicais e organizações não governamentais contra o neoliberalismo. Desse encontro surgiu a Campanha Continental Contra a Alca. Os movimentos populares e as centrais sindicais brasileiras se organizaram em torno da chamada Campanha Nacional Contra a Alca, a edição brasileira da campanha lançada no FSM. A campanha reuniu 55 organizações, com destaque para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), as pastorais sociais da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Consulta Popular, a Marcha Mundial das Mulheres, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e setores do Partido dos Trabalhadores (PT). Em sua maioria, essas organizações foram criadas a partir da luta pela redemocratização do país e nas lutas contra o neoliberalismo. Essa articulação já havia realizado o Plebiscito da Dívida Externa em 2000. O movimento contra a Alca teve início em 1997, mas a organização da campanha se deu em 2001. Tinha como objetivo realizar trabalho de base e educação popular para conscientizar e mobilizar a população para pressionar o governo a não assinar o tratado (SILVA, 2008).

A partir de 2003 a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e a Campanha Nacional Contra a Alca, organizações que foram protagonistas na mobilização da burguesia interna e dos setores populares contra as negociações da Alca, tiveram o seu papel diminuído. Isso porque a Alca já não representava mais uma ameaça.

Os setores populares, que integravam a Campanha Nacional Contra a ALCA, se dividiram a partir da proposta da *Alca light* e da decisão de participação do Estado

brasileiro na liderança da Minustah, no Haiti. Esses dois pontos causaram bastante desconforto para o conjunto da esquerda brasileira, e, junto com as outras políticas domésticas, contribuíram para que se formassem três campos políticos: os opositores ao governo — PSTU e PSOL—, a base de sustentação do governo — PT e CUT — e os setores que dão apoio crítico ao governo — MST e Consulta Popular.

Estes dois últimos campos contaram com a atuação da Rede Brasileira de Integração para os Povos (Rebrip), organização que reúne os movimentos sociais e sindicais que em sua maioria compunham a Campanha Nacional contra a Alca e que durante os governos Lula acompanharam as negociações da OMC, do acordo Mercosul-União Europeia bem como os projetos de integração regional. O MST também deu um forte peso a sua articulação internacional, a Via Campesina.

Os diferentes setores que integram a burguesia interna, por sua vez, passaram a acompanhar as negociações internacionais via secretarias e departamentos de comércio exterior das associações nacionais e federações estaduais (LOHNBAUER, 2010). A Coalizão Empresarial Brasileira ainda acompanhou as negociações entre Mercosul e União Europeia, em 2004, e seguiu assessorando algumas pesquisas para a CNI, mas, ao longo dos anos, as suas funções foram se esvaziando e a própria CNI passou a se envolver diretamente nos estudos e acompanhamentos das negociações internacionais mais relevantes (CRUZ E SILVA, 2011).

As entidades representativas do setor do agronegócio criaram o ICONE. Esse instituto passou a acompanhar as principais negociações econômicas que envolviam os interesses do setor. Essa entidade, ao lado da CNA, desempenhou um papel muito importante na definição da postura do Estado brasileiro na reunião de 2008 da Rodada Doha da OMC que resultou na desarticulação do G-20 comercial (CARVALHO, 2010; IGLESIAS, 2007).

Após o reconhecimento da China como economia de mercado em 2004, os setores de mineração, energia, papel, celulose, alimentos e construção civil, interessados no aumento das exportações para a China ou na tentativa de aumentar a atuação direta das filias das suas empresas no território chinês, formaram o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC).

Já os grandes grupos econômicos ligados à construção civil, mineração, petróleo, alimentos, automóveis etc., têm historicamente uma atuação mais autônoma em relação às federações ou entidades representativas de classe, pois a relação com o Estado é mais direta. Nas negociações internacionais ou bilaterais que trataram diretamente dos seus interesses enviam seus próprios representantes (funcionários, presidente etc.)⁵.

No geral, percebe-se que a despeito de uma pulverização organizativa no interior da burguesia interna, ela seguiu atuando conjuntamente. Pode-se dizer que a estratégia utilizada pelo Estado logrou garantir benefícios para diferentes setores no que tange, especialmente, ao acesso a mercados internacionais e defesa do equilíbrio entre os interesses dos Estados dependentes e dos Estados imperialistas nas negociações econômicas internacionais.

⁵ Boito Jr (2012, p. 71) afirma, por exemplo, que “[...] As grandes empresas brasileiras que têm investido fortemente na Venezuela dão apoio ao Governo Chávez. Marcelo Odebrecht, presidente geral da construtora que leva o seu nome e sobrenome e que assumiu construções pesadas naquele país, tem defendido o Governo Chávez e criticado a grande imprensa brasileira por ela divulgar, segundo o seu entendimento, uma imagem negativa e deformada do presidente venezuelano”.

Ademais, apesar de existirem contradições entre os interesses da burguesia industrial e do agronegócio, parece-nos que na atual fase de desenvolvimento do capitalismo a divisão entre esses setores não é tão acentuada. Isso se deve ao fato de que muitos dos produtos agrícolas exportados são processados e embalados, por isso, a agroindústria também se organiza dentro das federações estaduais e da própria CNI. Dentro da Fiesp, por exemplo, funcionam o Departamento do Agronegócio e o Conselho Superior do Agronegócio. Percebemos que, em diversos casos, se buscou um equilíbrio entre os interesses desses dois setores. Desde as negociações da Alca estes dois setores atuaram juntos visando apresentar reivindicações comuns ao Estado brasileiro no que diz respeito às negociações econômicas internacionais.

Durante as negociações da OMC e do Mercosul-União Europeia, por exemplo, esses dois setores tentaram encontrar uma fórmula de equilíbrio entre o acesso do agronegócio aos mercados dos Estados imperialistas e a abertura do mercado interno aos produtos industrializados produzidos naqueles Estados.

Outro exemplo dessa tentativa foi o painel do algodão na OMC contra os Estados Unidos. Apesar de o Estado brasileiro ter adquirido o direito de retaliar os Estados Unidos, segundo Azevêdo (2010), ele só não foi aplicado em 2008, porque a burguesia industrial demonstrou temer a contrarretaliação e os efeitos deletérios sobre as parcerias existentes entre as corporações estadunidenses e as empresas brasileiras. Por isso, o Estado brasileiro aceitou novas negociações bilaterais que acabaram resultando nos acordos de 2010.

A burguesia industrial brasileira reconheceu positivamente a Rodada Doha como o centro da estratégia da política externa brasileira durante os governos Lula (TACHINARDI, 2006; NETO, 2008). A CNI considerava que as negociações multilaterais deveriam ter como base os seguintes elementos: a abertura do setor agrícola dos Estados imperialistas, o aperfeiçoamento dos mecanismos de solução de controvérsias, a busca de equilíbrio entre os ganhos do setor agrícola e as possíveis consequências negativas para a indústria e para o setor de serviços (CNI, 2006c). A entidade se mostrou disposta a fazer concessões na área industrial caso os ganhos para o agronegócio fossem alcançados. Mas, afirmava que não aceitaria uma abertura desigual e unilateral. Em 2008, a Fiesp realizou uma reunião com o embaixador Roberto Carvalho de Azevêdo em sua sede para apresentar os limites aceitáveis para a negociação um acordo na OMC.

Na verdade, percebemos que havia certa descrença da burguesia industrial em relação à possibilidade de um acordo. Esse setor também não via grandes vantagens na possível aprovação do acordo, pois, sabia que os concorrentes, entre eles a China, também seriam beneficiados, o que poderia fazer com que os ganhos de acesso a mercados para o setor industrial fossem muito baixos (CNI, 2010). Por isso, assim que se deu o fracasso da reunião da OMC em 2008, o Presidente da CNI, Monteiro Neto, escreveu um artigo dizendo que lamentava o colapso das negociações e que estava na hora de pensar numa agenda “Pós-Doha”. Ele afirmou que seria importante buscar novos acordos regionais e avançar sobre outros temas como proteção aos investimentos, regras para serviços e compras governamentais, entre outros (NETO, 2008).

Os novos acordos preferenciais de comércio que Monteiro Neto mencionou deveriam, segundo o documento da CNI, levar em conta os seguintes elementos: 1) o tamanho do mercado importador; 2) as oportunidades para as exportações brasileiras; 3) a eliminação das barreiras aos produtos brasileiros. Em 2006, a entidade havia elencado os seguintes Estados e blocos regionais: Estados Unidos, União Europeia, México,

Índia, África do Sul e Conselho de Cooperação do Golfo (CNI, 2006a). Em 2010, a lista se repetiu (CNI, 2010).

No que tange às negociações entre o Mercosul-União Europeia também notamos a existência de interesses divergentes entre a burguesia industrial e o agronegócio. Segundo Cruz e Silva (2011, p. 61):

Em geral, o posicionamento da CEB apresentou convergência com a posição do governo brasileiro nas negociações. Até 2004, enquanto as negociações ainda estavam em andamento, a CNI realizou consultas ao setor privado e definiu o posicionamento sobre questões em pauta negociação. As declarações de representantes da CNI apontaram para uma postura defensiva do setor industrial em relação a entrada de bens industriais europeus, como o automotivo, o têxtil e o de calçados. Enquanto o setor agrícola buscava abertura europeia a seus produtos. A CEB, sendo um dos instrumentos de vocalização do setor empresarial, embora seja uma instituição criada no âmbito da Confederação da Indústria, também teve articulação com o setor agrícola e agroindustrial para dialogar com o governo.

Logo após o fracasso das negociações, a CNA, representante do agronegócio, chegou a acusar os diplomatas brasileiros de estarem com “má vontade” nas negociações. (CRUZ E SILVA, 2011).

Em 2010, quando as negociações foram retomadas, houve uma aproximação de um segmento da burguesia industrial, o setor têxtil, com o agronegócio. O setor têxtil passou a demonstrar maior interesse no acesso ao mercado europeu (Cruz e Silva, 2011). Mas, em carta entregue ao Ministro das Relações Exteriores, a CNI continuou afirmando que o acordo poderia trazer impactos negativos para o setor industrial. Segundo o Presidente da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) um acordo entre os dois blocos deveria levar em consideração as condições internas de cada economia (LEO, 2010).

Novamente, as negociações não alcançaram grandes avanços, apenas se decidiu dar seguimento às reuniões entre os dois blocos. Um dos motivos é que a oferta da União Europeia para o setor agrícola ficou muito aquém do que se esperava. Além disso, o Estado argentino, importante membro do Mercosul, passou a demonstrar menor interesse pelo acordo em função dos possíveis efeitos deletérios que o mesmo poderia vir a causar sobre o seu parque industrial. Baseado nesse fato, o agronegócio brasileiro, o setor mais interessado no acordo, começou então a propagandear a necessidade de “flexibilização” do Mercosul para que o acordo com a União Europeia pudesse ser fechado sem o aval do Estado argentino.

Por outro lado a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Via Campesina — organização que reúne entidades como o Movimento dos Trabalhadores Sem-terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) — reagiram criticamente à proposta do Mercosul de liberalizar em até 90% o setor agrícola e agroindustrial. Em Carta ao Ministro Celso Amorim, o secretário de Relações Internacionais da CUT, João Vaccari Neto, afirmou que as ofertas da União Europeia eram muito pequenas se comparadas às ofertas dos Estados do Mercosul. O representante do MPA também afirmou que a abertura de setores importantes do mercado brasileiro aos europeus poderia trazer enormes prejuízos aos

pequenos agricultores (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2004). O MST realizou um protesto com mais de 100 militantes em frente ao Itamaraty. Segundo Rogério Mauro, da coordenação nacional do movimento, se o acordo fosse assinado prejudicaria amplos setores da sociedade brasileira e beneficiaria apenas o agronegócio exportador (RADIOBRÁS, 2004).

Em 2007, junto com as centrais sindicais da Argentina, Venezuela, África do Sul, Namíbia, Egito, Tunísia, Índia, Indonésia e Filipinas, a CUT entregou uma carta aos embaixadores que estavam participando das Negociações de Acesso a Mercados para Bens Não Agrícolas — NAMA — da OMC. Nesta carta, as entidades afirmavam que as fórmulas e flexibilidades apresentadas não seriam aceitáveis, pois privilegiavam as economias dos Estados imperialistas e produziram efeitos negativos sobre os empregos e as indústrias locais dos países em desenvolvimento (CUT, 2007).

Resumindo, assim como nas negociações da Alca, a posição dos Estados imperialistas nas Rodadas Doha da OMC e nas negociações entre Mercosul-União Europeia contribuíram para que a burguesia interna se mantivesse como uma mesma fração e ao mesmo tempo garantiram o apoio das centrais sindicais e dos movimentos sociais para não expor a indústria brasileira a uma competição desigual e, com isso, causar um aumento do desemprego.

As diferenças entre a burguesia industrial e o agronegócio não se tornaram mais agudas, pois ambas não aceitaram a abertura unilateral do setor industrial e de serviços sem que a contrapartida aos produtos agrícolas. Como os Estados Unidos e a União Europeia não abriram mão dos protecionismos agrícolas, as negociações não avançaram.

O Estado brasileiro, além de ter rejeitado os acordos que eram desfavoráveis à burguesia interna e aos trabalhadores da indústria, passou também a investir em políticas que garantiram a expansão das vendas de produtos manufaturados e a intensificação da atuação das empresas transnacionais brasileiras em outros territórios. Graças à política de desvalorização cambial, de diminuição da taxa de juros, de incentivo à formação das grandes “campeãs nacionais”, de fortalecimento da integração da América do Sul e de aprofundamento das relações com os Estados dependentes, o Estado brasileiro obteve grandes benefícios à burguesia interna. Notamos o apoio desta fração às principais iniciativas do Estado. Vejamos algumas delas.

O Mercosul foi eleito espaço privilegiado pela burguesia industrial. A CNI acompanhou as reuniões do bloco e seguiu participando do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). A entidade apoiou as medidas de fortalecimento da integração como a criação do Focem (CNI, 2005, p.3-4) e dedicou atenção às negociações externas do bloco com a União Europeia, Israel, Egito e SACU.

A grande burguesia interna brasileira manifestou o interesse não apenas em “relançar” o Mercosul, mas, também recomendou “[...] avançar na criação de uma área de livre-comércio na América do Sul (CNI, 2006b, p.156)”. Além disso, os seus documentos reforçaram o interesse no investimento em infraestrutura — transporte e logística (CNI, 2007b). E passaram a pedir também proteção jurídica aos investimentos externos diretos do Brasil e o aumento do financiamento à internacionalização das empresas brasileiras (CNI, 2010). Segundo matéria da Revista da Indústria (CUNHA, 2005, p.30):

O *boom* das exportações brasileiras tem permitido concretização de um cenário que há pouco mais de uma década parecia impossível. Com a elevação das vendas externas, as marcas nacionais começam a consolidar seu espaço em diferentes mercados, enquanto a imagem do país é associada à sua competitividade. “Neste novo milênio, as empresas do Brasil já arriscaram voos ainda mais altos e passam a instalar filiais também no exterior. A internacionalização é uma tendência que, embora por aqui esteja numa fase incipiente, toma conta cada vez mais da estratégia das indústrias brasileiras”, avalia Roberto Gianetti da Fonseca, diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Derec) da Fiesp.

O Fórum IBAS também despertou interesse da burguesia interna brasileira. Seus representantes perceberam as oportunidades de comércio e investimento, em especial, nos setores de mineração, energia, infraestrutura e logística. Desde 2005, a CNI integra o Conselho Empresarial IBAS e, juntamente com as demais entidades empresariais da Índia e da África do Sul passou a manifestar o interesse por um acordo de livre-comércio entre os Estados como se pode ver no trecho abaixo (CONSELHO EMPRESARIAL IBAS, 2007):

Considerando que o Mercosul e a SACU assinaram um acordo de Comércio Preferencial, bem como a Índia e o Mercosul, e o fato das discussões entre a Índia e o SACU em torno de um Acordo de Comércio Preferencial estarem avançando, pode ser adequado considerar um Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-SACU-Índia.

Em 2008, a CNI recebeu uma missão empresarial da Índia e passou então a defender o aumento de investimentos estatais em infraestrutura e transportes (marítimos) para garantir o fluxo de comércio entre os países.

O interesse da burguesia interna pela África se manifestou tanto nas viagens oficiais do Estado brasileiro como nas inúmeras missões empresariais feitas ao continente. Como já dissemos, muitas das viagens do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores foram acompanhadas de empresários interessados em investir e comercializar com os países africanos.

Vale dizer que entre 2000 e 2005, o Senai — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial ligado à Fiesp — atuou junto com a Agência Brasileira de Cooperação na criação e manutenção do Centro de Formação Profissional Brasil-Angola (site: Agência Brasileira de Cooperação).

Observamos também o apoio da grande burguesia interna ao reequipamento da marinha e da aeronáutica, bem como ao privilégio conferido à indústria nacional de defesa nas compras governamentais (CAMARGO, 2007/2008).

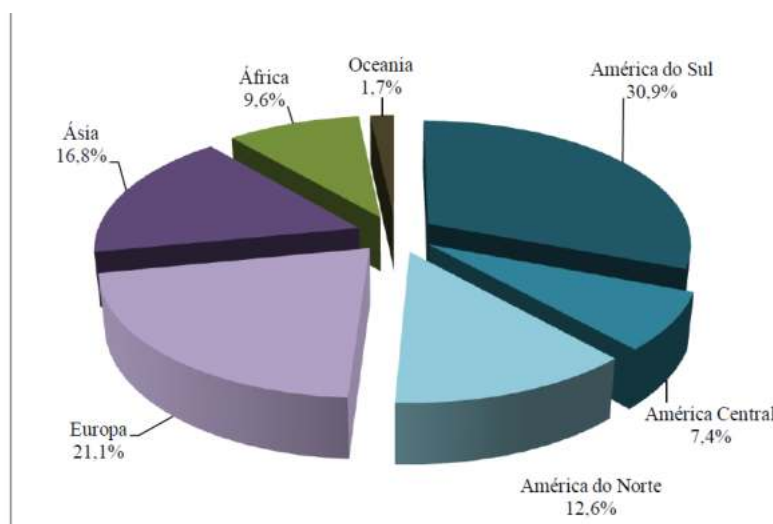
Por fim, segue um trecho de uma reportagem da Revista da Indústria no qual se nota o reconhecimento dos benefícios que as relações sul-sul trouxeram à burguesia industrial:

O Brasil está cada vez mais reconhecido como importante *player* mundial. Enquanto o governo federal busca fortalecer a imagem do País, a intensa agenda internacional da Fiesp no mês passado indica que a indústria paulista se firma como o elo forte entre mercados além-fronteiras.

[...] “Firmar parcerias com mercados emergentes é uma oportunidade de ampliar o comércio brasileiro. Essas economias são complementares aos principais setores da nossa economia”, afirma o embaixador Rubens Barbosa (CUNHA, 2004, p10).

Um dos resultados econômicos que comprova a nossa hipótese foi o aumento de investimento externo direto brasileiro. Se analisarmos a distribuição geográfica das filiais das empresas brasileiras que se tornaram transnacionais nota-se que, em 2010, mais de 48% das transnacionais brasileiras atuavam na América do Sul, América Central e África. Como são mercados menores, em termos relativos esses 48% significam bem mais.

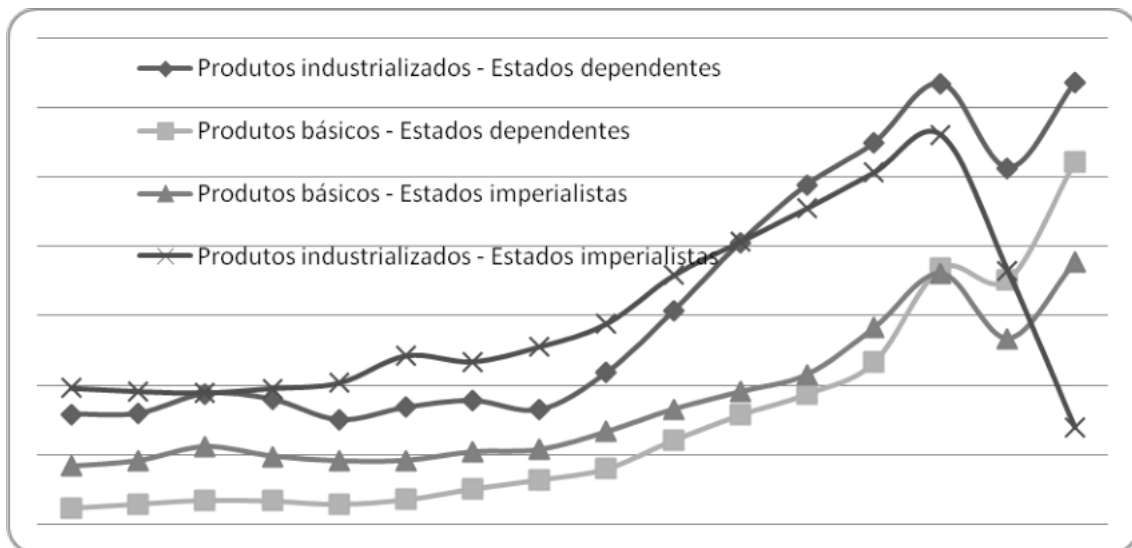
Distribuição geográfica das transnacionais brasileiras



Fonte: Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011 - FDC

Os dados sobre a evolução das exportações brasileiras para os países dependentes e imperialistas também comprovam que houve o crescimento exponencial das exportações de produtos básicos e industrializados (manufaturados e semimanufaturados) para os países dependentes. E, novamente, se levarmos em consideração o peso relativo das economias dos Estados dependentes, o crescimento proporcional foi muito maior. Se tomarmos como referência as diferenças entre o primeiro e o último ano de governo (2003 e 2010), as exportações de produtos básicos e industrializados para os países dependentes saltaram, respectivamente de 7,9 bilhões para 52,2 bilhões de dólares e de 21,8 bilhões para 63,3 bilhões de dólares. No total, o aumento equivale a aproximadamente 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os países desenvolvidos foi de 22%.

Destino das Exportações brasileiras- bilhões de dólares



Dados: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Elaboração autora.

Os dados e as evidências acima confirmam a relação entre a política externa sul-sul e os benefícios econômicos para a burguesia interna. Apesar de não serem os principais indícios da relação de influência existente entre a burguesia interna e a política externa.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Roberto Carvalho. Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos; IN. *Política Externa*, vol 19, nº2. São Paulo: Editora Paz e terra, 2010.

BOITO, Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

BOITO, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. IN: Boito Jr, Armando & Galvão, Andréia. *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Editora Alameda, 2012.

BUGIATO, Caio. *O papel do BNDES na expansão dos negócios da burguesia interna brasileira*. Caderno de resumo das comunicações - UFPR: Curitiba. VIII Workshop empresas, empresários e sociedade. 2012.

CRUZ e SILVA, Érica. *A atuação do empresariado brasileiro no governo Lula: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2011.

LIMA, Maria Regina de Soares & HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. IN: *International Affairs*, vol. 82, nº1, 2006, pp. 21-40.

LIMA, Maria Regina de Soares, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, “Luzes e sombras do Brasil atual”, número especial em português, dezembro de 2010, pp. 22-41.

LOHNBAUER, Cristian. A inserção internacional do Brasil e papel das associações de empresas exportadoras. IN: *Política Externa*, vol. 19, nº2, 2010, pp.69-80.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. *Revista Ideias*, nº3, Campinas, 2º semestre 2011.

PECEQUILLO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº51, 2008.

SCHUTTE, Giorgio Romano. *Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional*. 1732 Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, Abril de 2012.

VALDEZ, Robinson. 2011. *A internacionalização do BNDES no governo Lula*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Documentos e sites

AGÊNCIA CARTA MAIOR. *CUT e Via Campesina criticam oferta comercial do Mercosul à UE*. 28 de setembro de 2004.

Agência Brasileira de Cooperação.
<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Senai>

CAMARGO, Claudio. O renascimento da indústria de defesa. In: *Revista da Indústria*, ano 7, nº135, jan 2007 e dez 2008.

CNI. *Mercosul: dificuldades de agenda interna e o avanço do comércio*. Agosto 2005.

_____. *Adesão Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil*, Janeiro, 2006a.

_____. *Crescimento: a visão da indústria*. Brasília, 2006b.

_____. *OMC: o Fracasso da Rodada Doha prejudica o Brasil* 2006c.

_____. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior*. Brasília: 2007b.

_____. *A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor*, 2010.

CONSELHO EMPRESARIAL IBAS. *Declaração do Segundo Encontro*, 16 de outubro de 2007.

CUNHA, Fernanda. Competitividade sem fronteiras. IN: FIESP. *Revista da Indústria*, Ano 5, nº108, junho de 2005, pp. 30-31.

_____. Um bom porto para os negócios. FIESP. *Revista da Indústria*, Ano 4, nº102, dezembro 2004.

CUT. *Carta aos embaixadores na OMC dos países do Grupo NAMA*. 19 de julho de 2007.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL, *Ranking das transnacionais brasileiras 2011*. Disponível em <www.fdc.org.br>

LEO, Sergio. Indústria brasileira resiste a acordo com UE. *Valor Econômico*. 15 de setembro de 2010.

NETO, Armando Monteiro. É hora de debater agenda pós Doha. O Estado de São Paulo, 20 agosto 2008.

RADIOBRÁS. MST protesta contra acordo de livre comércio Mercosul-UE. 20 de outubro de 2004.

TACHINARDI, Maria Helena. Muita ideologia, poucos resultados. IN: Fiesp. *Revista da Indústria*. Ano.6, nº120, 2006, pp.23-29