



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

GUILHERME CARLOS DA COSTA

**ESTADO, EMPRESARIADO INDUSTRIAL E A POLÍTICA
EXTERNA NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa
Catarina (UFSC), para obtenção
do título de mestre em Relações
Internacionais

Florianópolis
2017

Guilherme Carlos da Costa

**ESTADO, EMPRESARIADO E A POLÍTICA EXTERNA NO
GOVERNO LULA (2003 – 2010)**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de mestre
em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais de UFSC

Florianópolis, 25 de setembro de 2017.

Prof.º Dr.º Helton Ricardo Ouriques
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.º Dr.º Daniel Ricardo Castelan
Orientador

Prof.ª Dr.ª Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Prof.º Dr.º Jaime César Coelho

Profº Drº Márcio Roberto Voigt

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação e o curso de mestrado que aqui se encerram transcorreram ao lado de um período de intensas frustrações na vida política brasileira, além de grandes desafios na minha vida pessoal. Sorte a minha que ao meu lado tive muitas pessoas com cujo apoio e compreensão pude contar ao enfrentar essas dificuldades e manter a sanidade em um tempo em que tudo parecia estar de ponta cabeça. Ficam nessas breves páginas o singelo e sincero agradecimento àqueles sem os quais esse trabalho não teria sido possível

Primeiramente, gostaria de fazer um imenso agradecimento ao meu orientador, professor Daniel Castelan, pela inesgotável paciência, compreensão, empatia e parceria que teve com as minhas dificuldades e indisciplinas. Saio desse mestrado com um grande exemplo de educador, que enxerga o processo de produção e disseminação do conhecimento para além do produtivismo imposto pelo modelo acadêmico vigente no Brasil. Agradeço por todos os esforços que empreendeu, muitas vezes remando contra a maré, para que eu pudesse concluir essa dissertação de mestrado e por tudo que pude aprender como seu orientando.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais pela oportunidade que me foi concedida e pelos conhecimentos e experiências adquiridas. Agradeço à Lúcia pela simpatia e prestatividade com que leva as atividades administrativas do programa.

Aos professores com quem, durante o mestrado, tive a oportunidade de compartilhar conhecimentos ao longo das disciplinas. Em especial, agradeço aos professores Jaime Coelho e Márcio Voigt pelas discussões no campo da economia política e da política externa brasileira que muito contribuíram para o desenvolvimento do presente trabalho. Ao professor Marcos Valente pelas valiosas contribuições que fez ao trabalho na banca de qualificação. A professora Patrícia Arienti, agradeço pela, já tradicional, disponibilidade e paciência com que conversou comigo sobre a pesquisa e sobre a vida, indicando caminhos e bibliografias que enriqueceram não só esse trabalho como minha formação pessoal e acadêmica.

Agradeço aos meus colegas de turma de 2015, pessoas com quem eu pude, novamente, ter o prazer de compartilhar o rico espaço da sala

de aula, pelas discussões, ideias trocadas e companheirismos vividos. Aos amigos Rapha, Carol, Laís, Laura e Poliana agradeço pelos momentos de descontração, amizade e parceria que ultrapassaram os limites da sala de aula.

Aos colegas técnicos-administrativos com quem compartilhei o dia-a-dia nos últimos três anos, tanto na Pró-reitoria de Pesquisa quanto na Secretaria de Relações Internacionais, agradeço pela postura de compreensão e estímulo em tudo que teve a ver com minhas atividades acadêmicas.

Aos amigos Mariana Davi e Lucas Rovaris pelas ideias, conversas e contribuições que fizeram no processo de construção e escrita desse trabalho. Às amigas Gabi e Lu, pelo grande auxílio que me deram no processo de formatação.

Às minhas manas Dani, Virgínia, Jeka, Luan, Vavo, Fran, Gabriellen, Felícia, Luci, Mari, Liloh, Betina, Érica, Iara, Gabi, Vlade, Felipe, Lucas e Murilla por todo apoio, carinho e atenção que me deram em meio as dificuldades que passei durante esses anos. Eu não sei o que seria de mim sem vocês e sou muito grato por tido vocês por perto nesse momento.

Ao Moisés, por ter me esquentado o coração e me abraçado forte nos momentos que mais precisei.

Aos meus pais, Carlos e Adecí por tudo que dedicaram a mim.

*Eu não estou
interessado em
nenhuma teoria.
Em nenhuma
fantasia nem no
algo mais. Nem em
tinta pro meu rosto
ou oba oba, ou
melodia Para
acompanhar
bocejos, sonhos
matinais Eu não
estou interessado
em nenhuma teoria,
Nem nessas coisas
do oriente,
romances astrais A
minha alucinação é
suportar o dia-a-
dia e meu delírio é
experiência com
coisas reais
(Alucinação-
Beclhior)*

RESUMO

No presente trabalho, busca-se analisar a composição de classes dos governos do presidente Lula e a política externa brasileira no período. Parte-se da ideia de que a adoção do modelo de desenvolvimento neoliberal, especialmente a abertura comercial, no Brasil, durante a década de 1990, trouxe prejuízos significativos para os setores produtivos brasileiros antes protegidos pelo modelo de industrialização por substituição de importações do Estado desenvolvimentista. Assim, esses segmentos industriais da burguesia brasileira passaram a se afastar do programa neoliberal e adotar um discurso que visava uma maior presença do Estado na promoção do desenvolvimento. Disso decorre uma aproximação desses setores com a candidatura Lula nas eleições de 2002, associada ao arrefecimento da postura combativa do candidato e do Partido dos Trabalhadores, em decorrência dos refluxos sociais e trabalhistas da década de 1990. Compôs-se com a eleição de Lula um governo de coalizão de classes que teve como força principal essa fração do empresariado industrial nacional, mas que também era composto pelos movimentos sociais e trabalhistas organizados. Esse governo teve como programa político o neodesenvolvimentismo através do qual buscou dar ganhos às classes e frações de classes que o compunham. Dessa forma a política externa esteve também a serviço desse programa de desenvolvimento implicando em uma postura mais engajada no cenário internacional e nos espaços multilaterais dos quais o Brasil faz parte. Além disso, buscou condicionar à continuidade da abertura comercial às negociações multilaterais onde passou a ter uma postura mais ativa e articuladora junto a outras economias em desenvolvimento. O Estado brasileiro também promoveu políticas e iniciativas de promoção das exportações e da internacionalização de empresas brasileiras a partir, principalmente do BNDES. Na sua dimensão regional, essa política externa foi pautada por uma maior aproximação com o entorno regional do país, em especial no âmbito do MERCOSUL. Essa aproximação com os vizinhos continentais também buscou satisfazer, em alguma medida, os interesses desses segmentos industriais que, por meio dos incentivos fornecidos pelo BNDES, iniciaram ou intensificaram suas atividades nesses mercados.

PALAVRAS-CHAVE: Neodesenvolvimentismo, Política Externa, Coalizão de Classes, Governo Lula

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the class composition of the Lula governments and Brazilian Foreign Policy. We start from the idea that the adoption of the neoliberal, especially the trade opening, during the 90s brought severe damage to the Brazilian productive sectors that previously were protected by model of imports substitution from the developmentalist State. Therefore, these industrial segments began to move away from the neoliberal program and adopt a discourse that aimed a bigger presence of the State in development's promotion. Because of that, these sectors started to approach the Lula candidacy for the 2002 elections, associated with the weakening of the combative posture of the candidate and the Workers Party, because of the social and work refluxes of the 90s. With Lula's election, a government of class coalition was compound and it had these segments of the business sectors as its hegemonic force, but it also included social movements and organized work force. This government had the neodevelopmentalism as its political program, through which it sought to grant earnings to the classes and class fractions that are part of it. In this sense. The foreign policy was also at the service of this development program, implying a more engaged posture in the international system as well as in the multilateral spaces in which Brazil takes part. Besides that, the country sought to condition the advance of the trade opening to multilateral negotiations in which it started to have a more active and articulate posture amongst other developing economies. The Brazilian State also implemented policies and initiatives of exports promotion and of internationalization of Brazilian companies through, mostly, the BNDES. In its regional dimension, this foreign policy strategy sought to approach the country's continental neighbors, especially within MERCOSUR. This approach to the continental neighbors also sought, in part, to satisfy the interests of these industrial sectors which, using the incentives provided by BNDES, started or intensified their activities in those markets.

KEYWORDS: Neodevelopmentalism, Foreign Policy, Class Coalition, Lula Government

LISTA DE TABELAS

ABDIB – Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB – Coalizão Empresarial Brasileira
CGC – Coordenação-Geral de Contenciosos
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNCE - Conselho Nacional de Comércio Exterior
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica
EUA – Estados Unidos da América
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT – *General Agreement for Trades and Tariffs*
GBI – Grande Burguesia Interna
IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAFTA – North America Free Trade Agreement
NAMA – Non-Agricultural Market Access
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desestatização
PPP – Parcerias Público-Privadas
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos

UE – União Europeia

ÍNDICE DE GRÁFICOS

FIGURA 1: DESEMBOLSO ANUAL DO SISTEMA BNDES POR PORTE DA EMPRESA (EM MILHÕES DE REAIS) -----	55
FIGURA 2: TAXA DE JUROS (SELIC) MÉDIA ANUAL -----	61
FIGURA 3: IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (1998 - 2010) -	83
FIGURA 4: BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL (1998-2010) -----	85
FIGURA 5: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES PARA PAÍSES DO MERCOSUL (2002 - 2010) -----	107
FIGURA 6: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL 2001 - 2015 (CIDADE, 2016) -----	109

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: PREÇOS DAS PRINCIPAIS COMMODITIES DE EXPORTAÇÃO BRASILEIRAS ENTRE 2003 E 2010 (ANO BASE= 2010) - EM US\$-----	87
TABELA 2: 10 PRINCIPAIS PARCEIROS COMERCIAIS 2002 - 2010 -----	89
TABELA 3: TENDÊNCIAS DO COMÉRCIO EXTERIOR: PARCEIROS ESPECÍFICOS 2002 – 2010 -----	92

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 2 – NEOLIBERALISMO, ABERTURA COMERCIAL E OS INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL	27
2.1 – NEOLIBERALISMO E O BRASIL NO FINAL DO SÉCULO XX	28
2.2 – ABERTURA COMERCIAL: COLLOR A FHC	32
2.3 - EMPRESARIADO, AFASTAMENTO DO PROGRAMA NEOLIBERAL E AS ELEIÇÕES DE 2002	37
2.4 – CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	41
CAPÍTULO 3 – ESTADO, COALIZÃO DE CLASSES E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA: UMA TENTATIVA DE SÍNTESE	43
3.1 - O PARTIDO DOS TRABALHADORES, ALGUNS ELEMENTOS DE SUA TRAJETÓRIA E AS ELEIÇÕES DE 2002	44
3.2 A COALIZÃO NEODESENVOLVIMENTISTA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E ELEMENTOS EMPÍRICOS	48
3.2.1 - <i>Grande Burguesia Interna</i>	48
3.2.2 - <i>Integração pelo consumo e avanços na área social</i>	57
3.2.3 - <i>Política Macroeconômica e os limites do Neodesenvolvimentismo</i>	59
3.3 – REALINHAMENTO ELEITORAL E MEDIAÇÃO DE CLASSES DO LULISMO	63
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	66
CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB O NEODESENVOLVIMENTISMO	69
4.1 – O DESENVOLVIMENTO COMO PILAR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA – CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA.....	71
4.2 – NEODESENVOLVIMENTISMO E A POLÍTICA EXTERNA E DE COMÉRCIO EXTERIOR DOS GOVERNOS NO PT	77
4.2.1 - <i>Política Comercial e Abertura de Mercados: Estratégia multilateral e Ativismo presidencial</i>	82

4.2.1.1 – Um quadro do comércio exterior brasileiro e as políticas de apoio à exportação e à internacionalização de empresas	83
4.2.1.2 - Organização Mundial do Comércio (OMC): Prioridade multilateral e liberalização condicionada	94
<i>4.2.2 - INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO: ALCA, MERCOSUL E AMÉRICA DO SUL</i>	<i>100</i>
4.2.2.1 - Negociação da ALCA e a mudança de rumos	101
4.2.2.2 MERCOSUL e América do Sul: O Empresariado Industrial e a Integração Regional	104
4.3 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	111
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Há certo consenso no campo das relações internacionais e da política externa brasileira quanto ao aumento do protagonismo internacional do Brasil, bem como quanto ao aumento da relevância da agenda externa no âmbito da disputa política interna durante os governos do presidente Lula (VISENTINI, 2013; HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010 ; CERVO, 2008; BERRINGER, 2014, LIMA E HIRST, 2009; VIGEVANI E CEPALUNI, 2007). Em seu discurso de posse como ministro das relações exteriores do Brasil em 2003, Celso Amorim afirmou que

o povo brasileiro deu uma grande demonstração de autoestima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. (AMORIM, 2003)

Com efeito, a primeira década do século XX marcou para o Brasil um período de renovado otimismo de segmentos significativos da opinião pública sobre os rumos da economia, do desenvolvimento e da política externa brasileira. Não foi por acaso que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi capaz de emplacar, com relativa facilidade, outras duas vitórias eleitorais sobre seu principal adversário o Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB) na disputa pelo Executivo nacional nos anos de 2006 e 2010. Os ganhos econômicos e sociais decorrentes das escolhas do governo, associadas a uma conjuntura internacional favorável, atravessaram as diversas camadas sociais brasileiras, ainda que claramente em distintas dimensões, e garantiram a sustentação eleitoral dos governos do PT até, como viemos a descobrir, 2016¹.

¹ Em verdade, há também uma vitória eleitoral do PT sobre o PSDB nas eleições de 2014, porém com uma dificuldade significativamente maior que os pleitos anteriores o que se evidencia pela pequena vantagem da candidata do partido Dilma Rousseff e o candidato opositor derrotado Aécio Neves. Isso se dá em decorrência da polarização política resultante de uma série de questões que fogem ao escopo temporal do presente trabalho, mas que identificamos estarem associadas a deterioração das condições

Nosso trabalho busca construir uma interpretação sobre a política externa brasileira baseada na composição de classe da coalizão política que ascende ao poder estatal com a eleição de Lula. Inserimo-nos, portanto, num marco interpretativo do Estado como ente que busca organizar a acumulação capitalista e o conflito distributivo em um determinado território (POULANTZAS, 1978). Nesse marco, entendemos que o Estado busca responder aos interesses e demandas das classes e frações de classes que exercem hegemonia sobre a sua estrutura. Nesse sentido, identificamos uma alteração na coalizão hegemônica no bloco no poder entre os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e o do presidente Lula.

Entendemos que a disputa pela formulação de políticas públicas do Estado e seus respectivos efeitos distributivos sobre a sociedade é também uma característica básica de qualquer sistema político minimamente plural. A compreensão de que o Estado não é um ente monolítico e alheio às demandas e anseios dos diferentes setores sociais, em especial os setores produtivos nos parece fundamental para um entendimento sobre a complexidade das formas de exercício do poder na sociedade, além de nos auxiliar na construção de conhecimento sobre os interesses, o caráter e os objetivos de determinada política pública.

internacionais em função, principalmente, da estagnação dos países centrais, e da desaceleração do crescimento chinês, além do processo de desmoralização do governo em decorrência dos escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás no âmbito da Operação Lava Jato e da consolidação, entre os principais veículos de comunicação do país, da interpretação de fracasso da estratégia econômica levada a cabo pelo primeiro governo de Dilma Rousseff, configurada na Nova Matriz Econômica, e a anunciada crise fiscal do Estado. O desgaste político do governo não só continuou como se intensificou após a vitória nas eleições, transformando-se em uma crise política que dissolveu a base legislativa de governo, pôs a mandatária eleita em face de uma significativa oposição de diversos setores sociais como empresariado organizado nas instituições patronais de representação de interesses e os grandes veículos de comunicação, além de manifestações de rua que demandavam a sua saída ao longo dos anos de 2015 e 2016. A crise política culminou na derrubada da presidenta e posse do vice Michel Temer, que passou imediatamente a construir governo com os principais partidos de oposição derrotados em 2014, pondo um fim ao período de governos do PT, que segue diretamente para a oposição do governo Temer.

Nesse sentido parece extremamente válida a incorporação dessas noções para a reflexão sobre a ação externa do Estado brasileiro.

Além disso, o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento é fundamental para a reflexão sobre nossa formação social e econômica, bem como para a construção de políticas estatais que visem à superação de algumas contradições presentes no seio da nossa sociedade. Vivemos em um país onde a concentração de riqueza e renda e a desigualdade social estão entre as mais elevadas do mundo. À luz das recentes conjunturas políticas e sociais de nosso país, parece-nos fundamental, enquanto pesquisadores, refletir acerca dos processos que provocam um nível tão elevado de desigualdade, bem como avançar na compreensão dos mecanismos através dos quais essas estruturas se perpetuam, de modo a fornecer arcabouços teóricos que embasem políticas públicas comprometidas com a transformação da sociedade.

O Brasil passa, atualmente, por forte processo de crise econômica, política e social, bem como por processo de desmonte de garantias e direitos consolidados na carta magna de 1988. Esse processo, segundo nosso entendimento, guarda profunda relação com as contradições dos processos políticos e do modelo de desenvolvimento estudados no presente trabalho. Essa constatação incentiva-nos a buscar respostas que possam melhorar nossa compreensão sobre os fenômenos correntes da vida do país, e mesmo sobre as possibilidades de articulação e resistência política em face dos desafios que se avizinham.

Levando em conta essas justificativas, partimos à pergunta de pesquisa sobre a qual nosso trabalho buscará se debruçar:

- Quais foram as transformações que se buscou operar na política externa brasileira com vistas a atender os interesses dos segmentos do empresariado industrial presente na coalizão de classes, de caráter neodesenvolvimentista, que dá sustentação aos governos do presidente Lula?

Com vistas a responder à pergunta de pesquisa proposta, elaboramos as seguintes hipóteses de trabalho. A formação da coalizão política que deu sustentação aos governos do presidente Lula e a concepção de desenvolvimento que se estabeleceu a partir dela contribuíram para a produção de transformações na política externa e de comércio exterior em diferentes frentes, porém relacionadas a um processo de tentativa de aumento da capacidade de influência do país no cenário internacional e nas negociações multilaterais e de diminuição da vulnerabilidade externa.

No que tange à política externa, sugerimos que as transformações internas implicaram em uma política exterior que visava aumentar o status do país no sistema internacional através de estratégias de diversificação de parcerias e de posturas mais ativas nos espaços multilaterais. Nesse ponto, coadunamos com o argumento de Berringer (2014) que indica uma posição de menor passividade em relação ao imperialismo e à política das grandes potências, além de conferir uma orientação de caráter mais nacional ao processo de desenvolvimento, em comparação com o governo anterior².

Partimos da ideia, significativamente bem explorada na produção acadêmica sobre o Estado e o empresariado no Brasil, de que o realinhamento político interno se deu, em grande medida, em função dos efeitos que a abertura comercial dos anos de 1990 teve sobre os setores produtivos nacionais. Nesse sentido, sugerimos que as transformações no bloco no poder³ com a eleição de Lula para a presidência não implicaram numa retomada de estratégias do modelo desenvolvimentista como, notadamente, o protecionismo comercial. Entretanto, implicou em um freio ao processo de liberalização, condicionando ele ao avanço das negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), as quais assumiram importante centralidade na política externa brasileira.

Além disso, buscamos discutir que o espaço de centralidade que esses segmentos empresariais ocupam no Estado brasileiro implicou na construção, no âmbito da ação externa estatal, de iniciativas com vistas ao atendimento dos seus interesses econômicos imediatos. Dentre essas ações, destacamos a promoção das exportações e da internacionalização de empresas brasileiras, por meio de ações de financiamento, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de apoio

² Isso não quer dizer que a política externa brasileira construiu uma postura anti-imperialista, mas que os interesses de setores da burguesia brasileira estavam ligados a medidas que privilegiavam a acumulação interna e a proteção dos mercados. Por isso, o caráter mais “nacional” do processo de desenvolvimento.

³ Bloco no poder é um conceito desenvolvido por Nicos Poulantzas para analisar a movimentação de diferentes classes e frações de classe em torno de determinados interesses na relação com o Estado. (POULANTZAS, 1978). Consideramos que esse conceito contribui para elucidar o objeto aqui trabalhado, mas que demandaria mais aprofundamento do que fizemos no presente trabalho.

técnico e de promoção comercial, inclusive com a participação ativa do presidente da República.

Por fim, sugerimos que a nova configuração de classes do governo contribui para a adoção de um novo direcionamento do Brasil para a América do Sul e o processo de integração do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que buscou atuar coletivamente para esvaziar a iniciativa da ALCA. Indicamos que a iniciativas claras de aproximação com os países da região e de aprofundamento dos processos de integração e cooperação existentes, bem como a criação de novos organismos institucionais de cooperação regional. Buscamos argumentar que a temática de integração regional toca os interesses do empresariado industrial que se beneficia com a abertura de mercados para seus produtos, bem como com as oportunidades de investimento e internacionalização decorrentes dessa estratégia.

Nesse sentido, temos como objetivo central deste trabalho compreender as transformações ocorridas na ação do Estado brasileiro, em particular na sua dimensão internacional, como consequência da emergência da coalizão política de caráter neodesenvolvimentista. Para tal, buscamos descrever os acontecimentos da década de 1990 associados a implementação da modelo de desenvolvimento neoliberal no país, com destaque para a abertura comercial, e seus efeitos sobre o posicionamento de segmentos do empresariado nacional em relação ao papel do Estado no processo produtivo.

A partir daí buscamos caracterizar o processo de formação da coalizão política que emerge ao poder em 2003 e identificar sua estratégia de desenvolvimento e suas iniciativas quando no governo em consonância com o desenho da coalizão. Buscamos identificar aos principais setores e empresas que integram politicamente a coalizão do governo, bem como as ações que o governo busca adotar, em termos de políticas econômicas e sociais para beneficiá-los. Além disso, procuramos algumas contribuições teóricas acerca dessa dinâmica estatal, além de incorporar alguns elementos empíricos com vistas a contribuir para a interpretação do fenômeno do neodesenvolvimentismo.

Por fim, objetivamos analisar a política externa brasileira a partir dessa composição da coalizão do governo. Dessa forma, buscaremos elaborar uma interpretação que privilegia a análise dos interesses dos setores do empresariado industrial na adoção de uma estratégia externa, tanto do ponto de vista de entendimentos de caráter mais geral acerca da posição do país no sistema internacional, sua relação com as grandes potências internacionais e sua atuação nas

organizações internacionais de caráter global, quanto em questões específicas como a promoção dos interesses das empresas brasileiras no âmbito do comércio e do investimento internacional, como também a questão das relações do país com seu entorno regional. Para tal trabalharemos com as contribuições de diferentes autores e agentes da política externa brasileira, bem como com dados empíricos acerca de presença internacional do país, discursos de atores fundamentais estrutura burocrática do Estado e manifestações de entidades representativas dos setores produtivos em que se baseiam nossa discussão.

Dessa forma, a presente dissertação se organizará em mais quatro capítulos, além dessa introdução. No Capítulo 2, realizaremos a discussão acerca do neoliberalismo e das transformações no posicionamento do empresariado ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000. No terceiro capítulo debateremos a formação da coalizão e sua natureza política, bem como as políticas estatais dela decorrente, tentando ao final realizar uma síntese de seus argumentos. O capítulo 4 reserva-se a análise da política externa e suas principais iniciativas com vistas a contribuir para a implementação da nova estratégia de desenvolvimento, tanto nas suas concepções mais gerais quanto em algumas questões específicas, como a promoção comercial e de investimentos, as negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC e a integração regional.

Por fim, o último capítulo é dedicado às considerações finais do trabalho. Buscaremos fazer um balanço das discussões realizadas na dissertação à luz das hipóteses propostas, ressaltando os principais argumentos explorados e apontando a lacunas e possibilidades dessa agenda que busca nas disputas ao interior do Estado e nas suas relações com o setor privado e com demais segmentos sociais contribuições para a interpretação da sua ação internacional.

CAPÍTULO 2 – NEOLIBERALISMO, ABERTURA COMERCIAL E OS INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

Com vistas a entender os elementos que confluíram para a construção da coalizão que dá sustentação aos governos do Partido dos Trabalhadores, primeiramente precisamos retomar, ainda que de maneira breve, alguns dos processos que se deram no decorrer da década de 1990. Tais processos estiveram associados ao avanço do modelo de desenvolvimento neoliberal no país, especialmente no que tange ao processo de abertura comercial e suas implicações para os interesses classes e frações de classes que compõem a estrutura produtiva brasileira bem como para a organização das coalizões políticas no país.

Assim, nesse capítulo, buscaremos discutir alguns elementos definidores da economia política neoliberal, e sua implementação no Brasil na última década do século XX, associado ao fim do modelo desenvolvimentista que predominou no país desde 1930 e entendido como obsoleto e culpado pela crise econômica em que se encontrava o país naquele momento histórico. Assim, Fernando Collor e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso trabalharam na diminuição do Estado brasileiro e na sua adaptação e incorporação na economia globalizada, por meio de um processo violento de abertura comercial, que ora se deu por iniciativas de desgravação tarifária, ora pela inclusão das importações como elemento da política anti-inflacionária no bojo do Plano Real, por meio de intensa desvalorização cambial.

Vamos argumentar que a abertura é o mais significativo dos elementos do programa neoliberal sobre os interesses de segmentos importantes do empresariado industrial nacional que tiveram seu desenvolvimento possibilitado pela proteção concedida no âmbito da estratégia desenvolvimentista, pois afeta diretamente seus interesses econômicos imediatos. Esses efeitos foram duramente sentidos por esse empresariado associado ao setor produtivo que passou, a partir da segunda metade da década a se afastar do projeto neoliberal, buscando outro programa político e entendimento sobre o papel do Estado a se associar.

Na última seção discutimos o processo de afastamento do empresariado do projeto neoliberal e sua busca por alternativas que busquem conferir ao Estado um papel na indução do desenvolvimento.

2.1 – NEOLIBERALISMO E O BRASIL NO FINAL DO SÉCULO XX

A emergência e hegemonia do receituário político e econômico neoliberal pode ser interpretada como uma das mais significativas alterações nas relações de produção nas últimas décadas do século XX. Para Harvey (2008, p.12)

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

O autor ainda destaca que, no marco dessa economia política, o papel do Estado deve se limitar a criação de mercados para áreas em que eles ainda não se estabeleceram. A intervenção nos mercados deve ser mantida mínima, pois supostamente o Estado é incapaz de compreender os sinais do mercado e tende a ter sua ação distorcida por conta da ação de grupos de interesse dentro da burocracia estatal (ibid.).

Anderson (1995, p. 9) entende o neoliberalismo como “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” tendo sua obra fundadora no livro *O Caminho da Servidão* do austríaco Friederich Hayek. Ao contrário do que afirma sua pretensão retórica. No neoliberalismo, argumenta o autor (ANDERSON, 1995, P.10), o Estado é mantido forte na garantia dos direitos de propriedade e no poder de solapar o poder dos sindicatos, mas ínfimo em qualquer outro tipo de intervenção econômica. Nessa mesma linha, Harvey (2008) pontua que a emergência das teses neoliberais se dá, em grande medida, em reação ao modelo de acumulação fordista que pautou as relações de produção durante parte significativa do século XX.

Assim, o que essa economia política preconizava era a flexibilização completa das relações de trabalho, diminuição drástica do papel e das competências do Estado. Além disso, liberalização comércio internacional, a partir de uma noção revisitada de vantagens comparativas e especialização produtiva, bem como a liberalização total dos fluxos financeiros internacionais.

As condições econômicas dentro das quais o Brasil entrava na última década do século XX e vivia sua primeira eleição direta para o poder executivo nacional em quase 30 anos era das menos favoráveis possíveis. O ano de 1989, no qual foi realizada a eleição que levou Fernando Collor de Mello à presidência da República, marcou o final da chamada “década perdida” da economia brasileira. Leopoldi indica que “com a eclosão da crise da dívida externa na América Latina no início da década de 1980, cessaram os créditos bancários que alimentaram políticas de desenvolvimento do regime militar” (2016, p.395). Para a autora, fica evidenciada a vulnerabilidade externa do país naquele momento quando o dado o grande volume de capital que sai do país para o pagamento da dívida externa.

A situação ainda se agravou devido a duas outras tendências: a recessão industrial decorrente da retirada do Estado como investidor, sobretudo no setor de infraestrutura (LEOPOLDI, 2016, p. 395) e, fundamentalmente, o processo inflacionário exacerbado pelo qual o país passava desde o início da década de 1980. A década de 1980 e o início dos anos de 1990 foram marcados por sucessivos e malsucedidos planos de estabilização monetária que terminavam por gerar taxas de inflação maiores do que quando eram implantados (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.40), intensificando o drama distributivo pelo qual passavam as famílias brasileiras no período.

A permanência da questão inflacionária, os seus efeitos nocivos sobre a renda das famílias, bem como efeito inviabilizador que ela tem sobre as demais políticas macroeconômicas, além dos dispendiosos e diversificados esforços de neutralização de inércia inflacionária deslocaram a questão para o centro da agenda pública no início da década de 1990⁴. Tornou-se o problema prioritário a ser combatido pelo

⁴ O documentário *Laboratório Brasil* (2007) produzido pela TV Câmara, ilustra a centralidade que a questão inflacionária ganhava na política brasileira por meio de depoimentos de economistas e políticos envolvidos na elaboração e a implementação dos planos de estabilização, bem como das representações que essa questão teve na televisão, nos jornais e no debate eleitoral das eleições de 1990. O documentário relembra, com certa ironia, a metáfora usada pelo presidente recém-eleito Fernando Collor de Mello, às vésperas da divulgação do Plano Collor, aludindo que dispunha de um rifle com apenas uma bala a ser usada para acabar com a inflação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3LHH7nigO6A>. Acesso em Out. 2016.

governo e contribuiu para a consolidação do diagnóstico da necessidade de redução do tamanho do Estado brasileiro.

É nesse contexto que o país é apresentado às suas reformas neoliberais. A elas vinha associada a noção de esgotamento do modelo desenvolvimentista, bem como do pacto de classes que dava a ele sustentação, (DINIZ e BOSCHI, 2007), bem como a um discurso de modernização da economia brasileira. Tais reformas estruturais, iniciadas por Collor e intensificadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, lograram inaugurar um poderoso avanço do modelo neoliberal sobre o Estado, a economia e a sociedade brasileira.

Externamente, esse processo se via relacionado ao enfraquecimento das bandeiras socialistas com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com o elemento da instabilidade internacional, na esteira do colapso do sistema monetário de Bretton Woods e dos Choques do Petróleo da década de 1970. Além disso, é notável a influência do avanço de políticas de corte neoliberal nos países centrais, com destaque para a experiência pioneira do Chile de Pinochet e as experiências estadunidense e inglesa, sob os governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, suplantando o modelo de socialdemocracia europeu (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.38; BOCCA, 2013, p.25) que vicejou no Pós-Segunda Guerra Mundial. Leopoldi (2016, p. 399), nesse sentido, argumenta que

Experimentos neoliberais em andamento na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, bem como ideias neoliberais de comunidades epistêmicas de economistas nas universidades norte-americanas e nas agências multilaterais que formularam o Consenso de Washington serviram como guias para as mudanças instituídas no Brasil.

Bocca (2013, p. 25) destaca que os pontos centrais que a ideologia neoliberal impunha sobre as realidades latino-americanas consistiam na abertura do mercado interno para o comércio internacional, por meio de intenso cronograma de desgravação tarifária, desregulamentação dos fluxos financeiros, flexibilização da regulamentação do trabalho, redução do papel do Estado e subsequente aumento do espaço do mercado nas sociedades, combate ao sindicalismo e o estabelecimento de democracias liberais. O autor argumenta que o receituário do Consenso de Washington produzia “o reforço do papel extrativista e agroexportador da região na Divisão

Internacional do Trabalho” (Ibid.), uma vez que reintroduzia uma noção revisada de vantagens comparativas para inserção de seus países no comércio internacional a partir do abandono violento de políticas de promoção industrial e de proteção ao mercado interno.

Com efeito, parte significativa das economias latino-americanas viram-se vulneráveis aos ditames do Consenso de Washington, pois tinham a necessidade premente de renegociar suas dívidas externas com as instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os auxílios internacionais eram condicionados a políticas de ajuste macroeconômico, redução do papel do Estado e liberalização financeira e comercial. Não se pode, no entanto, negar o papel que as elites internas tiveram nesse processo de conferir hegemonia ao ideário neoliberal.

Do ponto de vista de medidas concretas de reestruturação do papel do Estado, podemos citar, principalmente, o processo de privatizações de empresas estatais e a reforma da administração pública (CARINHATO, 2008, p. 40). Em 1990 foi lançado o Programa Nacional de Desestatização (PND)⁵, marcado pelo ímpeto de retirar do Estado funções econômico-produtivas. Provavelmente em função do seu término abrupto, os resultados apresentados pelo governo Collor, em relação às privatizações, foram “tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao serviço público, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado” (Ib.).

Embora, em 1993, o governo Itamar Franco já tivesse avançado sobre esse caminho com a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que são apresentados resultados mais substantivos. Em 1995 o governo criou o Conselho Nacional de Desestatização, que teve por objetivo coordenar o processo de privatização das empresas públicas. Entre 1995 e 1999, foram privatizadas séries de empresas estatais nos mais diversos setores, entre as quais se destacam as empresas de comunicação, distribuidoras de energia elétrica, os bancos estaduais, e a Companhia Vale do Rio Doce no setor de mineração.

⁵ Lei nº 8.031, de 12 de Abril de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.html. A lei foi posteriormente revogada pela lei nº 9.491, 1997 que dava uma outra redação ao PND.

2.2 – ABERTURA COMERCIAL: COLLOR A FHC

É evidente que as várias dimensões da implantação do modelo neoliberal no Brasil da década de 1990 têm significativas e diversas implicações sobre os interesses, preferências e posicionamentos dos atores políticos, classes e frações de classes integrantes da cena política brasileira. No entanto, entendemos que o elemento mais significativo para o estudo aqui em curso é a abertura comercial, uma vez que seus efeitos extrapolam de maneira significativa a tradicional contradição entre capital e trabalho nas sociedades capitalistas.

A abertura opõe, fundamentalmente, capitalistas cujos centros das cadeias produtivas são internos aos externos. A indústria sediada no Brasil viu-se, repentinamente, tendo que competir com concorrentes internacionais cuja estrutura produtiva levava vantagem sobre a brasileira, sobretudo em termos de acesso a recursos financeiros e avanço tecnológico do processo produtivo. Em síntese, para Castelan (2014, pp. 34; 35), o processo de abertura não apenas aprofundou a crise na qual vivia a indústria brasileira desde a década de 1980, como “provocou mudanças qualitativas no padrão de acumulação do Brasil, porque incorporou ao conflito distributivo produtores estrangeiros que até então não ameaçavam o lucro e o emprego domésticos”.

Deve se ter em conta, aqui, que o discurso da abertura comercial se sustenta também na noção de caráter inexorável que o processo de globalização trazia consigo, do que decorria uma necessidade inescapável de integração ao comércio internacional. Assim sendo, a política industrial, que no desenvolvimentismo objetivava estimular o desenvolvimento industrial e a diversificação da estrutura produtiva através da diminuição das importações, no neoliberalismo tinha a função oposta: a de fomentar especialização produtiva com vistas ao aumento da competitividade da produção industrial local (CASTELAN, 2014, 37).

Em linhas gerais, o efeito esperado da abertura era a reestruturação produtiva interna em torno dos bens para os quais o Brasil teria vantagens competitivas maiores, levando ao fechamento de fábricas não competitivas, mas cuja absorção dos fatores (trabalho, capital, insumos) seria compensada pela concentração da produção nos setores mais produtivos. Consolidava-se, com o consenso neoliberal, a noção de que era ineficiente proteger mercados internos no contexto do mundo globalizado.

O processo de abertura do comércio exterior brasileiro consistiu basicamente em três rodadas de desgravação tarifária ocorridas nos anos de 1987-1988, 1990-1991 e 1994 (KUME; PIANI, SOUZA, 2003, p.10). A primeira, no governo Sarney, não produziu resultados significativos no que diz respeito a redução de tarifas ou de entraves à importação, uma vez que o governo cedeu à pressão de grupos domésticos, mantendo inclusive as tarifas as quais havia se comprometido com a extinção (ibid.).

Por outro lado, o processo de abertura levado a cabo por Collor, a partir de 1990, foi muito mais violento. Além de implementar um cronograma de desgravação que diminuiu a tarifa modal de 40% para 20% num intervalo de 4 anos, o governo adotou medidas administrativas no sentido de liberalizar as importações como a suspensão dos regimes especiais de importação e a extinção da lista de produtos com guias de importação suspensas (KUME; PIANI, SOUZA, 2003, pp. 13-14). Tudo isso ao lado da liberalização do câmbio.

Em 1994, com a implementação do plano real, as importações passaram a ser utilizadas como um instrumento de manutenção da estabilidade monetária que, como já mencionamos, despontava como elemento central da agenda pública. Para tal, além da redução tarifária, a equipe econômica de FHC valeu-se de uma grandiosa valorização cambial frente ao dólar a qual garantiu a competitividade dos importados no mercado brasileiro (CASTELAN, 2014, pp. 39;40).

As consequências da abertura, fosse pela desgravação tarifária, fosse pela drástica valorização cambial ocorrida com o real, foram imediatas. Diniz (2010) sintetiza com maestria o que se processou com a produção industrial brasileira ao longo da década de 1990

Como resultado do aprofundamento do processo de globalização e das políticas governamentais de estabilização e reformas, notadamente a privatização, a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros, o setor empresarial passou por uma profunda reestruturação, que mudou drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões e aquisições, substancial queda do nível do emprego na indústria, ampla desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica no país, entre 1995 e

1997, sobressaindo entre os setores mais afetados, as indústrias têxtil, de máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos. Portanto, embora, no caso brasileiro, não tenha havido desindustrialização, as mudanças foram certamente substanciais, traduzindo-se numa ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que se consolidava a primazia da grande empresa transnacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional. (DINIZ, 2010, p 106 - 107)

Evidencia-se, nesse sentido, a escolha política pela construção de um modelo que privilegiava por completo o capital internacional que passava a avançar sobre a manufatura nacional.

Castelan (2014, pp 38;39) chama especial atenção para dois elementos que garantiram o sucesso do processo de abertura, quais sejam, o insulamento burocrático do governo e a consolidação multilateral da abertura por meio da criação do MERCOSUL, em âmbito regional, e da entrada do Brasil na OMC no âmbito global.

Com relação ao insulamento, chama atenção que sob o primeiro governo eleito diretamente após quase 30 anos, fecharam-se gradualmente os canais de comunicação estabelecidos entre Estado e setores produtivos e houve um reforço ao modelo tecnocrático de gestão (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 48), por meio do qual blindou a agenda liberalizante de toda e qualquer demanda distributiva ou social. Chamamos atenção para um aspecto, talvez até irônico, do neoliberalismo no contexto da redemocratização, a diminuição significativa da autonomia decisória interna. Segundo Bocca

As decisões, sob a égide do pensamento neoliberal, se transferem do controle soberano dos Estados nacionais para organizações internacionais pactuantes do neoliberalismo enquanto um sistema de dominação por parte dos Estados que gerem o centro do capitalismo mundial. (BOCCA, 2013, p.29)

Assim, “os empresários, que haviam participado ativamente da campanha pela retirada do Estado da economia e pela abertura política do regime militar, na expectativa de garantir maior espaço no processo decisório, viram-se, enquanto categoria, diante de uma nova situação de exclusão” (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 48). Os autores (ibid. p.60) ainda reforçam que houve no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso uma significativa institucionalização do modelo tecnocrático de gestão, por meio de um incremento nas prerrogativas legais do poder Executivo, do uso do instituto das medidas provisórias e um insulamento significativo da cúpula burocrática do governo, em especial da equipe econômica.

No entanto, Diniz e Boschi (2007, pp.47; 48) identificam que esse processo de exclusão teve, em certa medida, como efeito a transferência da esfera de atuação do empresariado do poder executivo para o poder legislativo através da prática de lobby.

Castelan (2014, p. 53) coaduna com essa noção, no que tange ao emprego do processo de liberalização no escopo do plano real afirmando que “mesmo a burguesia industrial era contra o combate à inflação via liberalização do comercial”. O programa de abertura neoliberal não se ancorava, essencialmente, em nenhuma classe de cunho nacional.

Nesse mesmo caminho, de consolidação multilateral da política de abertura, vai a iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Proposta em 1994 pelo então presidente dos EUA Bill Clinton, a ALCA foi concebida como uma extensão do acordo do NAFTA, que entrara em vigor em janeiro daquele ano (BOCCA, 2013, pp. 41 – 42). A proposta da ALCA guardava semelhanças profundas com o modelo de integração seguido no estabelecimento do MERCOSUL, uma vez que ambos seguiam a orientação neoliberal de integração via liberalização comercial, “seguindo a linha dos Programas de Adaptação Estrutural anteriormente introduzidos pelo FMI e o Banco Mundial, e medidas para liberalizar o investimento estrangeiro, rompendo barreiras protecionistas e tratando o investimento externo e interno sem discriminação” (id. p.42).

Ainda que haja similaridades entre os processos de integração do MERCOSUL e as negociações da ALCA, sobretudo no que se refere à estratégia de consolidação multilateral da abertura como mencionamos, é importante que se pontue suas significativas diferenças. De início podemos apontar a obviedade de que o bloco do Cone Sul não conta com o imenso desequilíbrio econômico, comercial, tecnológico e financeiro que caracterizaria a ALCA em decorrência da presença dos

Estados Unidos no bloco. Além disso, o MERCOSUL vem na esteira de um processo histórico de aproximação entre os países do bloco, sobretudo entre o Brasil e a Argentina, impulsionado, entre outras coisas, pela resolução de suas disputas nucleares e tensões geopolíticas na década de 1980. Por fim, é importante ressaltar que o processo de integração via MERCOSUL ensejava, logo de início e ainda que marcado pelo seu viés eminentemente comercial, uma maior profundidade do processo de integração, a começar pelo nome do bloco.

Tinha-se a noção, entre o empresariado, de que a ALCA se tratava de um arranjo comercial cujos efeitos não poderiam ser menosprezados (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 148). Deve-se ter em conta aqui que os efeitos da abertura comercial já estavam sendo fortemente sentidos pelos setores produtivos do Brasil quando a proposta da ALCA chega à agenda pública. Note-se que as importações cresceram de aproximadamente US\$ 18 milhões para US\$ 25 milhões entre 1989 e 1993, como efeito da política de desgravação tarifária implementada por Collor.

Esse cenário agrava-se dramaticamente com a implementação do plano Real e violenta valorização cambial que marcou os primeiros anos da nova moeda. No ano de 1994, as importações saltaram para aproximadamente US\$ 33 milhões⁶ e para quase 50 milhões em 1995⁷. A partir de 1995, em função da explosão das importações o país passa a ter sucessivos déficits na balança comercial, os quais impõem uma necessidade urgente de financiamento que viria ora pela conta de capitais do balanço de pagamentos ora pelo aumento da dívida externa.

A situação voltaria a se normalizar somente em 1999, quando o governo, após reeleito, e em face de uma crise cambial de proporções significativas a qual expôs a vulnerabilidade das contas externas do país, revê sua política, quebra a âncora cambial da política anti-inflacionária e deixa o real flutuar no mercado de câmbio, com pequenas intervenções. O resultado é uma desvalorização de 60 % da moeda brasileira entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999. A partir daí o controle inflacionário fica a cargo, quase que exclusivo, da política de metas de

⁶ É importante ressaltar que o real entra em vigor a partir de 1º de julho de 1994. Assim sendo, o salto de quase US\$ 8 milhões na conta importadora são relativos a apenas meio ano de câmbio valorizado. Tais dados refletem a imensa sensibilidade do comércio exterior brasileiro à política cambial.

⁷ Ipeadata, 2017.

inflação e sua correção por meio da taxa de juros administrada pelo Banco Central, conforme retomaremos no capítulo 3.

Em meio a essa conjuntura da abertura, destacamos também que é de se esperar a atenção redobrada do empresariado com o lançamento das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelos Estados Unidos da América (EUA) no início dos anos 2000. A iniciativa, como o nome já declara, buscava consolidar níveis ainda maiores de liberalização comercial entre os países das Américas, em um momento em que os setores produtivos nacionais ainda sentiam os impactos da rodada de liberalização dos 90 sobre o emprego, a produção e a renda. Retomaremos a discussão sobre o empresariado e os encaminhamentos da ALCA no capítulo 4. Na seção seguinte buscamos destacar alguns elementos que caracterizaram o distanciamento do empresariado do programa neoliberal e do governo FHC.

2.3 - EMPRESARIADO, AFASTAMENTO DO PROGRAMA NEOLIBERAL E AS ELEIÇÕES DE 2002

No final da década de 1990, passavam a se avolumar críticas de segmentos significativos do empresariado em relação à condução profundamente restritiva da política macroeconômica. A FIESP passava, por meio da figura de seu novo presidente Horácio Lafer Piva, a vocalizar crítica à atuação do governo no que tange ao alijamento do empresariado do processo decisório sobre política econômica, acompanhado do que na visão deles se tratava de um grande desprestígio às representações empresariais, além de uma crítica contundente à preocupação quase que exclusiva do governo com os setores financeiros da economia, deixando de lado os setores produtivos (DINIZ e BOSCHI, 2006, p.55). Segundo os autores, Piva passava a defender uma posição de maior independência entre a federação e o governo.

Boito Jr (2012, p. 78) lembra que a federação dos industriais paulistas concedeu apoio oficial à greve geral contra o desemprego organizada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras centrais sindicais em maio de 1996. Ainda naquele ano, juntamente com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a FIESP levava a Brasília um contingente substantivo de empresários, sobretudo dos setores de bens da capital, eletrônicos, têxteis, calçados e brinquedos profundamente preocupados com o futuro de seus setores, frente ao

franco processo de desindustrialização pelo qual passava o país no contexto das reformas liberais da década de 1990 (id. p. 79).

Boito Jr. (2012) argumenta que os efeitos da abertura sobre a produção industrial brasileira, sobretudo em setores que cresceram fortemente ligados ao Estado e às benesses do modelo desenvolvimentista, passaram a implicar um gradual afastamento desses setores do modelo neoliberal. Não que estivessem insatisfeitos com a precarização das relações de trabalho, ou com a diminuição dos direitos sociais, mas passariam a buscar se associar a um programa político que desse ao Estado capacidades de intervir na economia em favor dos seus interesses (ib.). Em síntese, para o autor, essa burguesia não pleiteava o Estado mínimo para si mesma, como manda o cânone neoliberal, apenas para o restante da sociedade (ibid, p. 77).

Em 1998, logo após as eleições que concederam um segundo mandato a Fernando Henrique Cardoso, o IEDI publica o documento *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial* que consiste num estudo comparativo entre 12 países, desenvolvidos e subdesenvolvidos. No documento estão explicitas críticas detalhadas a respeito de diversos aspectos da política econômica, como o câmbio sobrevalorizado artificialmente, as taxas de juros inviabilizadoras do investimento, e a inexistência de uma política industrial e de promoção das exportações. O trecho abaixo sugere, de maneira significativa, as relações que o segmentos empresariais radicado no IEDI passava a ter com o modelo neoliberal em curso no Brasil:

INDÚSTRIA: DE PROBLEMA A SOLUÇÃO

Como resultado, entre outras causas, do excesso de interferência dos poderes públicos na esfera real da produção, a opinião pública nacional foi induzida a crer que toda e qualquer interferência no funcionamento dos mercados seria um mal. Os que tentaram resistir a esta visão foram vistos como meros defensores do passado ou de interesses menores. Como, além disto, a liquidez internacional que caracterizou os anos 90, parecia oferecer solução fácil e indolor para todos os problemas (os de balanço de pagamentos muito particularmente), a resistência mostrou-se quase impossível. Tida em conta a drástica alteração do quadro financeiro internacional, é preciso entender que o setor produtivo nacional, do qual é parte o

setor industrial, antes de ser pensado como problema, deve ser entendido como solução. (IEDI, 1998, p.7)

Ficava evidente a demanda que esse empresariado tinha por uma articulação junto ao Estado para a promoção de ações que visassem o desenvolvimento industrial. Essa fração da burguesia brasileira, como viremos a argumentar em mais detalhes no capítulo seguinte, parecia assustada com avanço dos grupos internacionais sobre a indústria brasileira, bem como o avanço dos importados sobre o mercado interno nacional, sobretudo nos primeiros anos do Real, nos quais o câmbio ficou significativamente sobre apreciado.

Diniz e Boschi (2007, p. 55) inferem que, segundo a *Agenda dos industriais*,

na contramão da história, o Brasil insistia na defesa do neoliberalismo, num momento de questionamento generalizado desta doutrina em âmbito mundial. Nos últimos anos, ter-se-ia observado uma adesão acrítica ao credo neoliberal, resultando em políticas altamente prejudiciais, como a abertura comercial indiscriminada, o desestímulo às exportações e a internacionalização acelerada da economia(...). Nosso equívoco, ressalta ainda o texto, teria consistido na abertura a qualquer custo, sem o respaldo de um projeto maior de desenvolvimento nacional.

O documento, em alguma medida, consolidava o diagnóstico de que abertura comercial e a maneira como foi conduzida era o elemento central que causava a crise no setor produtivo brasileiro, ao mesmo tempo em que havia a percepção de que, por conta dos compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil, os custos para o retorno a um modelo de proteção por meio de tarifas, inviabilizavam uma estratégia protecionista clássica. Assim, as propostas em relação ao comércio exterior centravam-se em:

“ - Política cambial que assegure competitividade à produção nacional;

- Ativa política de promoção de exportações de manufaturados;

- Articulação com a política industrial;

- Revisão das tarifas de importação, precedida de medidas transitórias de aumento seletivo de tarifas de importação;

- Execução de rigorosa política nas áreas de valoração aduaneira, direitos anti-dumping e outros direitos, controles técnicos e sanitários e fitossanitários de importações.” (IEDI, 1998, p.24)

Ficava evidente, ao final da década de 1990 que o empresariado industrial nacional trabalhava na construção do consenso em torno do esgotamento de aspectos do modelo neoliberal, reivindicando algum nível de proteção frente o avanço das importações sobre a produção nacional.

Destacamos por fim, a entrevista⁸ concedida em 2002, há poucos meses da eleição, pelo presidente do IEDI à época Ivoncy Ioschpe, grande empresário do setor de metalurgia, na qual critica duramente o governo FHC e seus erros em relação aos setores produtivos e defende a necessidade de se implementar mecanismos para proteger a produção brasileira, em detrimento a uma política que tendia a importar tudo. Nesse sentido, o empresário lamenta que a adoção do lema “exportar ou morrer” tenha vindo muito tardiamente no governo FHC, afirmando que os industriais esperavam isso desde o início da administração do tucano e ainda afirma que esse lema poderia ser complementado com “e importar menos”.

O industrial ainda faz menção a noção de uma estratégia de substituição competitiva de importações, com vistas a reaquecer os setores industriais amplamente prejudicados com a abertura. Quando perguntado sobre o temor dos mercados e investidores internacionais em relação à candidatura Lula, narrativa amplamente construída pelo governo e pelos grandes meios de comunicação ao longo daquele ano, o empresário responde

O Lula à frente das pesquisas eleitorais não faz o investidor desistir de investir no Brasil. Os investidores temem as contas externas do País. (...)O investidor pensa: aquele país que já tem contas ruins vai mudar de presidente. Nos oito anos do governo FHC, problemas primordiais não foram resolvidos. O Brasil tinha uma tuberculose e uma gripe. FHC cuidou de resfriado.

⁸ Ver: Entrevista de Ivoncy Ioschpe ao Diário do Comércio Disponível : http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos_anteriores/entrevista_de_ivoncy_ioschpe_ao_diario_do_comercio.html.

2.4 – CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela implementação do modelo de desenvolvimento neoliberal. Com o final da ditadura civil-militar que se estendeu de 1964 a 1985 no país, construiu-se o consenso de esgotamento do modelo desenvolvimentista, baseado em substituição de importações para desenvolvimento e diversificação da produção industrial nacional. Em seu lugar, foi implantado uma liberalização sem precedentes na história do Brasil republicano, tanto do ponto de vista das funções do Estado sobre o processo produtivo, quanto do ponto de vista da inserção do país no comércio internacional.

Essa iniciativa não vem, evidentemente, descolada de um processo mais amplo de construção ideológica, influenciada amplamente pelo fim da URSS e a suposta derrota das doutrinas socialistas no cenário internacional, bem como pelas experiências de redução do Estado nas economias desenvolvidas. Além disso, se vem associadas internamente a um discurso de modernização e superação do atraso, que via no papel e dimensão do Estado brasileiro a origem de todas as nossas mazelas. Foi, por meio desse processo, que o Brasil passa a empreender esforços no sentido de “adequar” suas práticas econômicas e sociais aos mandamentos do cânone neoliberal, privatizando empresas públicas, reformando o Estado, desregulamentando as finanças, precarizando as relações trabalhistas, e fundamentalmente para nosso estudo, abrindo-se ao comércio internacional.

Considerando que nosso objeto são as coalizões políticas que detêm a hegemonia sobre o poder estatal, argumentamos que a abertura é o mais significativo dos pontos do programa neoliberal para nosso estudo, pois seus efeitos distributivos sobre frações significativas da burguesia brasileira contribuíram significativamente para a movimentação desses setores, culminando no rompimento da coalizão que dava sustentação ao modelo neoliberal.

CAPÍTULO 3 – ESTADO, COALIZÃO DE CLASSES E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA: UMA TENTATIVA DE SÍNTESE

No capítulo anterior, discutimos alguns elementos que confluíram para a quebra da hegemonia do programa neoliberal e para o afastamento de segmentos do empresariado industrial desse programa político. A partir desse capítulo, buscaremos discutir o processo de aproximação desses segmentos com movimentos sociais e populares na composição de uma coalizão política que veio a dar sustentação aos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nosso argumento, em linha com Diniz e Boschi (2007) e Boito Jr. (2012) centra-se na perspectiva de que havia um diagnóstico entre os industriais da necessidade de uma alteração nas políticas estatais com vistas a recuperação da produção industrial e, por conseguinte, do emprego, ponto central na agenda dos sindicatos de trabalhadores.

Assim, procuraremos levantar e discutir algumas perspectivas correntes na literatura acerca da formação e da natureza dessa coalizão classista e do que ela implica em termos de modelo de desenvolvimento e políticas estatais. Fazemos isso a fim de caracterizar o debate e identificar, por meio do diálogo entre os autores, as convergências, rupturas e lacunas na interpretação dos rumos que tomou o Estado brasileiro sob o domínio dessa coalizão.

Na primeira seção, começaremos fazendo alguns apontamentos acerca da trajetória do Partido dos Trabalhadores a partir da sua formação combativa e socialista e à luz dos reflexos sociais e trabalhistas ocorridos ao longo da década de 1990 e culminando no processo eleitoral de 2002, com a vitória de Lula. A exemplo do que fizemos no capítulo anterior, buscamos demonstrar o que levou à adoção de uma postura mais conciliatória e pragmática por parte dos movimentos de esquerda encabeçado por Lula e pelo PT.

Na seção seguinte nos dedicaremos à discussão de alguns elementos teóricos e empíricos que se encontram em torno da coalizão classista que ocupou o governo brasileiro entre 2002 e 2010. Damos especial atenção às contribuições teóricas dos cientistas políticos marxistas Armando Boito Jr. e André Singer que aportam as noções de frente neodesenvolvimentista e realinhamento eleitoral lulista para caracterizar as construções políticas em curso durante os governos do mandatário petista.

Além das contribuições teóricas acerca da natureza da coalizão, discutiremos também iniciativas e políticas adotadas pelo governo que confirmam a estratégia que chamaremos de neodesenvolvimentista, baseados nas contribuições correntes na literatura, com vistas a dar ganhos aos segmentos que compunham a coalizão.

3.1 - O PARTIDO DOS TRABALHADORES, ALGUNS ELEMENTOS DE SUA TRAJETÓRIA E AS ELEIÇÕES DE 2002

Singer (2012) identifica uma transição na identidade partidária do PT entre sua fundação em 1980 e as eleições de 2002, marcada pela relação entre tendências distintas dentro do partido a partir da década de 1990. O primeiro momento, caracterizado pelo autor como o *Espírito de Sion*⁹ diz respeito ao radicalismo na postura de enfrentamento ao capital, característico das origens do partido.

O autor identifica três principais forças na fundação do partido, a primeira seria a intelectualidade de esquerda, nutrida por uma crítica ao modelo populista e à atuação do Partido Comunista Brasileiro do período anterior à ditadura e pela “efervescência universitária reprimida em 1968” (SINGER, 2012, p. 89) e que, aos poucos retornava com a redemocratização. A segunda seria o radicalismo católico, organizado, ainda durante a ditadura, a partir das redes Comunidades Eclesiais de Base (id, pp.89-90). A terceira e mais fundamental das forças seria o sindicalismo, o qual emergia a partir do arrefecimento da repressão e do crescimento significativo do emprego industrial em decorrência do milagre econômico (id., p. 90).

Em suas origens, o PT tinha um discurso marcadamente anticapitalista e uma prática política combativa, mobilizadora, sem espaço para a realização de grandes concessões. Singer argumenta que

Falando por esse movimento social, o partido se propôs a combater, mesmo que isolado, os vícios e arcaísmos do patrimonialismo nacional. Em nome dele, recusou-se a sufragar Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (1985), arcando com o ônus de fragmentar a frente antiditadura; decidiu não votar a favor da Constituição de 1988, apesar de seus aspectos altamente

⁹ Em referência ao Colégio Sion, em São Paulo, onde foi fundado o PT em fevereiro de 1980 (SINGER, 2012, p. 84).

progressistas, em benefício de um projeto ainda mais avançado; recusou o apoio desinteressado do PMDB no segundo turno de 1989, o qual poderia ter significado a vitória de Lula. À medida que expressava impulso social florescente, o radicalismo do PT acabou por influenciar a redemocratização brasileira, deixando vestígios nos avanços daquela primavera. O reconhecimento de direitos fundamentais para a classe trabalhadora, como “a educação, a saúde, o trabalho” (artigo 6º da Constituição), e de institutos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no artigo 14) é um dos resultados da década das greves (1978-88). (SINGER, 2012, pp. 91-92).

No entanto, a derrota para Collor no pleito de 1989 e a decorrente implantação do neoliberalismo no Brasil representou o início da quebra da capacidade mobilizadora do partido. A recessão e o desemprego impuseram sérios problemas de mobilização à classe trabalhadora, fazendo despencar o número de greves (ib.)¹⁰.

Conforme discutimos na seção anterior, a década de 1990 representou uma série de retrocessos para a classe trabalhadora brasileira, bem como para um projeto de desenvolvimento nacionalmente orientado. Frente a essa realidade material, o partido passa a, sutil e paulatinamente, alterar sua estratégia de inserção na cena política brasileira. Do ponto de vista partidário, Singer sintetiza a transição do PT ao longo da década de 1990 como a “passagem de um partido de tipo ideológico, cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido responsável, que busca maximizar votos, mas não altera o seu programa com vistas a isso” (2012, p. 94).

A outra tendência, batizada por Singer de *Espírito do Anhemi*¹¹, ainda que gestada ao longo da década de 1990, tem seu nascimento com

¹⁰ O autor pontua que o número de greves caiu de 1102 entre 1985 e 1989 para 440 entre 1999 e 2002 (SINGER, 2012, p.93).

¹¹ Em referência a reunião do Diretório Nacional do partido que foi realizada um mês após o lançamento da *Carta ao Povo Brasileiro* no centro de convenções do Anhemi, em São Paulo, na qual se decidiu adotar os

o lançamento da *Carta ao Povo Brasileiro* por Lula em 22 de junho de 2002. De caráter emblemático, o documento cumpria a função de fornecer uma resposta às instabilidades que ocorriam no mercado financeiro com a aproximação das eleições, e a previsão de vitória do candidato petista. No documento, o então candidato à Presidência da República, ao mesmo tempo em que não poupava críticas ao caráter recessivo da política macroeconômica, comprometia-se com a manutenção do superávit fiscal para o serviço da dívida pública e com a política de controle inflacionário, além de se comprometer em honrar os contratos assumidos no governo anterior¹². No documento, o candidato afirmara que “A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.” (LULA DA SILVA, 2002).

A nosso ver, algumas são as sinalizações que se busca com a *Carta*. Primeiro destacamos a manutenção da tônica da mudança em relação ao governo corrente da época. Podemos observar também o oferecimento de garantias de estabilidade ao mercado financeiro, bem como algumas indicações de comprometimento com o crescimento econômico, geração de empregos, criação de reservas via aumento das exportações e recuperação do investimento público aos setores do “capitalismo produtivo”. Além disso, é interessante notar o tom conciliatório do documento, o qual talvez possa ser sintetizado na seguinte frase de Lula sobre a construção de um novo modelo de desenvolvimento:

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais de governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a

compromissos assumidos na *Carta* como orientações oficiais do programa de governo do partido. (SINGER, 2012, p.96).

¹² Tude e Milani (2013, p. 86) chamam atenção para a necessidade que o governo FHC tinha, em 2002, da assinatura de um novo acordo com o FMI, e destacam que a perspectiva da vitória de Lula nas eleições daquele ano e o temor de uma ruptura com a política vigente que candidato petista ensejava estavam dificultando a assinatura do acordo e deteriorando ainda mais as condições de negociação do Brasil frente ao fundo.

um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. (LULA DA SILVA, 2002)

Com relação a esse ponto, lembramos que o insulamento do governo e a ruptura de canais de diálogo com empresariado no que se refere à política macroeconômica e comercial havia rendido críticas significativas ao modelo implantado desde o Collor.

Singer (2012, p.96) entende que o documento dá sinais de suspensão do antigo radicalismo do partido. Tanto no que tange a postura de enfrentamento ao capitalismo quanto no que diz respeito à política de alianças no plano político-partidário. Para ele, o que se processava no interior do PT “não era uma flexibilização, e sim um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido” (SINGER, 2012, p. 99).¹³

Nesse contexto, desataca-se a escolha de José de Alencar como vice da chapa de Lula. Filiado ao Partido Liberal (PL), José de Alencar era dono de um dos maiores grupos da indústria têxtil brasileira, a Coteminas. Sua indicação, além de confirmar o caminho de moderação do discurso pelo qual passava o PT e Lula às vésperas do início da campanha eleitoral, parecia indicar um passo na estruturação de um “pacto capital-trabalho”, em torno do qual se pretendia estruturar o governo do candidato petista (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 67). Assim, a campanha partia do diagnóstico, correto, da crescente insatisfação de segmentos do empresariado industrial com o programa neoliberal, do grandioso peso político do “fantasma inflacionário” e do refluxo dos movimentos sociais ao longo da década de 1990, do qual decorreram as transições nos programas políticos do PT e da CUT na direção da adoção de uma agenda de caráter desenvolvimentista (BOITO JR., 2012, p.85).

A coligação “Lula Presidente”, composta por PT, PL, PCdo B, PMN e PCB trazia uma campanha que buscava o comprometimento

¹³ Em tempo, destacamos que Singer (2012) argumenta não a mera suplantação do *Espírito de Sion* pelo do *Anhembi*, mas uma coexistência de ambas as tendências no âmago do partido. Com o sucesso popular do governo Lula, popularizou-se também o partido, contando a adesão de quase 1,2 milhão de pessoas entre 2001 e 2009, saltando de quarto para segundo maior partido brasileiro (SINGER, 2012, p. 102). Com a popularização, o PT torna-se, efetivamente, um partido de massas exacerbando ainda mais as contradições entre suas duas *almas*.

com a ideia de mudança no desenvolvimento brasileiro sem ruptura da ordem ou enfrentamento severo com o capital.

A vitória de Lula nas urnas, por 61,3 % dos votos válidos, contra o candidato do PSDB José Serra, consolidou a formação de um governo de conciliação de classes entre empresários e trabalhadores, cuja natureza, ações e contradições discutiremos ao longo do restante da presente dissertação.

3.2 A COALIZÃO NEODESENVOLVIMENTISTA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E ELEMENTOS EMPÍRICOS

Conforme discutimos na seção anterior, o desgaste promovido pela adoção do receituário neoliberal no Brasil provocou uma reorganização das forças sociais em torno de novas alternativas de desenvolvimento que buscassem lidar, sobretudo, com a crise na produção industrial, com o baixo crescimento e com o desemprego.

Esse processo se dá em diversas frentes, o que, como veremos na sequência, refletirá a substantiva heterogeneidade da coalizão que ocupa o bloco no poder, bem como as tensões e contrariedades observadas no seu interior. Trabalhadores e movimentos sociais organizados mostravam-se insatisfeitos com o aumento do desemprego, com avanço do processo de terceirização das relações de trabalho, com a precarização do trabalho e dos serviços públicos em geral. Segmentos do empresariado industrial, por sua vez, mostravam-se preocupados com o franco processo de desindustrialização em curso decorrente da exposição à competição internacional na esteira da estratégia de liberalização comercial adotada no decorrer da década de 1990 (BOITO JR, 2012, p. 76)¹⁴.

3.2.1 - Grande Burguesia Interna

Esses segmentos do empresariado seriam caracterizados pelo que Boito Jr (2012, p.68), qualifica como a Grande Burguesia Interna (GBI)

¹⁴ Destaca-se, como evidência desse processo, a greve geral contra o desemprego em 1996 organizada pela CUT. O movimento contou com o apoio da FIESP, bem como a liberação de ponto de uma série de indústrias para a participação no movimento. (BOITO JR., 2012, p.79).

brasileira. Segundo o autor, a partir da perspectiva do cientista político marxista Nicos Poulantzas, o desenvolvimento capitalista na periferia provoca o fracionamento da classe burguesa em razão da sua relação de dependência com as forças do capitalismo internacional. Assim sendo, essa fração da classe burguesa seria caracterizada por suas relações simbióticas com as forças do capitalismo internacional bem como com pela sua necessidade de proteção frente ao avanço dos grupos multinacionais sobre as economias locais (Id.).

Em linhas gerais, a Grande Burguesia Interna seria caracterizada por ser dotada de uma “base de acumulação própria e poderia buscar, ao mesmo tempo, associar-se ao capital imperialista e limitar sua atuação dentro do país” (BOITO JR., 2012, p.67; 68) o que implica uma série de contradições em seu processo de desenvolvimento capitalista. Ela é caracterizada pela relação ambígua que tem com os grandes grupos internacionais seja na esfera financeira ou produtiva. É também ambígua a relação que ela detém com as tendências do comércio internacional e, por conseguinte com o processo de abertura a que o país foi submetido no decorrer da década de 1990.

Tais contradições se manifestam de maneira emblemática ao analisarmos o contraste entre os interesses do agronegócio, produção industrial de forte cunho nacional e altamente competitiva no cenário internacional por conta da abundância de terras aráveis e do forte processo de mecanização do campo capitaneado pelo Estado brasileiro a partir da década de 1970 e setores industriais como têxtil, de autopeças e eletroeletrônicas, que se viram solapadas pela competição com o mercado internacional. Como veremos à frente, as tendências liberalizantes do agronegócio, associado ao seu peso político e econômico foram elementos de significativa tensão com os demais segmentos representados na frente.

Boito Jr. (2012) entende que a partir da aproximação dessa fração da burguesia com o programa do PT se consolida uma frente política cujo programa seria caracterizado pelo que o autor chama de neodesenvolvimentismo. A noção de frente política, reivindicada por Boito Jr. refere-se a uma aproximação entre classes e frações de classes sem força e solidez suficiente para caracterizar uma aliança classista, a qual seria caracterizada por uma maior convergência de interesses, menos contradições, bem como um projeto político de mais longo prazo.

Assim, para o autor, ao contrário dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso que tem como força hegemônica a burguesia compradora e o capital financeiro internacional, a frente

neodesenvolvimentista é a força política de maior expressão dentro do bloco no poder durante os governos de Lula e de Dilma e seu projeto, o neodesenvolvimentismo, é delineado com vistas a dar ganhos relativos às diferentes classes e frações de classes presentes na coalizão. Nesse quadro, a grande burguesia interna é vista, pelo autor, como a força hegemônica dentro da frente, ao passo que os movimentos sociais de trabalhadores se consolidavam como sua força eleitoral (BOITO JR., 2012). Nesse ponto, cabe destacar a interpretação de Singer (2012) que, como veremos à frente, não encara que as forças de Grande Burguesia Interna não se fizeram hegemônicas no arranjo de poder que se construiu durante os governos Lula, uma vez que argumenta que o governo não promoveu rupturas com elementos fundamentais que conferiam ganhos significativos aos setores financeiros, como o tripé macroeconômico.

Ainda que pareça contraditória a noção de não serem as mesmas a força dirigente e a de maior impacto, Boito Jr. explica (Ibid.) que isso decorria do fato de que a vitória eleitoral não se deve a uma vitória de um projeto político oriundo da sua força hegemônica, mas da trajetória de lutas do movimento social e operário no decorrer das décadas de 1980 e 1990. Esse argumento tem a ver com a noção de refluxo do movimento social, sobretudo na segunda metade da década de 1990 e as concessões feitas pelo programa político do PT. Indo além, em 2002 os movimentos trabalhistas, sociais e populares ganham, mas não levam ou ao menos não levam tudo.

No Brasil, a GBI é em grande medida composta por grupos de setores industriais que cresceram fortemente ligados ao Estado desenvolvimentista. Parte significativa da burguesia industrial brasileira a integra, em especial, as indústrias de transformação, construção pesada civil e naval, mineração, a parcela mais produtiva da cadeia do agronegócio além de parte da burguesia bancária, de capital majoritariamente nacional. Integram-na, portanto, as principais estatais e empresas de economia mista, como a Petrobrás, a Eletrobrás, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, bem como as principais empreiteiras do ramo de construção civil, e grandes conglomerados do agronegócio como a Friboi e a Sadia.

Quanto ao agronegócio e sua presença na *frente*, cabe destacar a gigantesca heterogeneidade existente entre os produtores do campo. Referimo-nos aqui à parcela do agronegócio que produz para exportação, capaz de ser competitiva nos mercados internacionais, em função de seu avançado nível tecnológico e da concentração de terras.

O governo deixa clara a sua composição com a Grande Burguesia Interna a partir da indicação do quadro ministerial. Dois são os ministérios mais emblemáticos: o da Agricultura, que passa a ser administrado por Roberto Rodrigues, um ruralista do ramo alcoeiro e o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior que passava a ter a sua frente Luís Fernando Furlan, o dono da Sadia.

Por sua vez, a adesão da Grande Burguesia Interna à frente neodesenvolvimentista fica clara, na visão de Boito Jr. pela aproximação entre a FIESP e o governo, em especial a partir da posse de Paulo Skaff para a presidência da federação em 2004. Observa-se naquele ano, uma situação consideravelmente diferente do governo anterior em termos da relação entre o Estado e o empresariado representado pelo sindicato patronal: o compromisso do governo com o desenvolvimento, marcado em séries de discursos do mandatário bem como no seu plano de governo, é comemorado pelos setores industriais vinculados à federação. Skaf, ao tomar posse na organização naquele ano, em cerimônia que contou com a presença do presidente Lula, teria, junto a sua nova diretoria, proposto uma nova atitude de cooperação junto ao governo (BOITO JR., 2012, P.85).

Em 2005, com a explosão do escândalo do mensalão nos noticiários nacionais, é interessante observar a posição assumida pela federação dos industriais paulistas a qual concedeu apoio significativo ao governo, ao não fazer coro às críticas que se avolumavam contra o governo em meio à maior crise política dos oito anos de governo Lula. No primeiro momento a estratégia da FIESP foi o silêncio, no entanto

[...] na edição de agosto de 2005, a publicação dos industriais [Revista da Indústria], rompeu o silêncio e o fez para criticar a oposição. Publicou reportagem falando sobre a crise política, na qual sequer aparece a palavra “mensalão” e uma entrevista com o presidente da entidade Paulo Skaf, sobre o mesmo assunto. A ideia central da reportagem e da entrevista era a mesma. Poderíamos resumi-la assim: “Chega de falar de crise, vamos trabalhar” (BOITO JR., p. 89).

Posição da federação, não podemos deixar de notar, parece minimamente curiosa à luz de recentes posicionamentos tomados pela federação¹⁵.

Em linhas gerais, o programa político neodesenvolvimentista é caracterizado, no lado da burguesia interna, principalmente, por uma orientação política de ativação do mercado interno para o consumo, em sintonia com uma política redistributiva de redução da miséria (SINGER, 2012) e, de maneira mais focada, ofensivas de expansão comercial, bem como políticas de incentivo à exportação e à internacionalização de empresas brasileiras através de amplas linhas de financiamento do BNDES (LEOPOLDI, 2016, p. 387). Além disso, destaca-se a criação de regras de conteúdo nacional para as compras governamentais, principalmente com a descoberta dos recursos do Pré-Sal, como uma política industrial de estruturação de uma cadeia de produção do Petróleo no país.

Com relação ao BNDES, lembramos que, durante a década de 1990, as funções do banco foram reduzidas basicamente ao financiamento do processo de privatizações das empresas públicas e algumas ações isoladas de apoio indireto a internacionalização de empresas, bem como algumas linhas de financiamento à exportação (VALDEZ, 2011, pp. 45). Os desembolsos dessas linhas foram, em sua maioria, absorvidos pelo setor aeronáutico na figura da Empresa

¹⁵ Ainda que fora da delimitação temporal do presente trabalho, parece-nos relevante destacar, para a reflexão sobre as questões aqui propostas, que a FIESP é uma das instituições que mais vocalmente atuou em favor do processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rouseff ocorrido em 2016 por conta de acusações de supostas irregularidades fiscais e contábeis nas contas públicas do ano de 2014. A federação dos industriais paulistas foi uma das primeiras instituições a apoiar o pedido de afastamento da presidenta, formalmente desde 14 de dezembro de 2015, chegando a decorar a fachada de seu prédio, na Avenida Paulista, com as cores da bandeira brasileira e os dizeres “Renuncia Já!”, além de ter financiado a produção de mais de cinco mil patos de borracha como ilustrativos da campanha “Não vou pagar o pato”, contra o aumento de impostos e que se tornaram símbolo dos protestos anti-governo entre 2015 e 2016 no país. Ver “FIESP declara apoio formal ao impeachment de Dilma” (<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiesp-declara-apoio-formal-ao-impeachment-de-dilma,10000004821>) e “Cinco mil patos de borracha são colocados à frente da esplanada dos ministérios”.

Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) que buscava ganhar competitividade em face da abertura (Ibid. p.48).

Com a posse de Lula, Diniz e Boschi (2007, p.70) chamam atenção para a nomeação de Carlos Lessa, notório economista de orientação desenvolvimentista para a presidência do banco. Segundo os autores,

Durante sua gestão, o BNDES assume um papel importante de coordenação de políticas na confluência de três aspectos fundamentais do governo Lula, sob a supervisão dos Ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: a busca de um novo padrão de inserção internacional, notadamente em termos de integração regional da América do Sul; uma política de comércio exterior mais assertiva de diversificação das relações comerciais do Brasil com o exterior; e uma política industrial ativa. Um dos instrumentos dessa nova postura foi o documento *Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE), elaborado logo no primeiro ano do governo Lula (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.70).

Em 2004 Lessa veio a ser demitido da presidência do banco, vindo a ser substituído por uma figura que ocuparia lugar central na estratégia desenvolvimentista dos governos petistas: o futuro ministro da Fazenda Guido Mantega. O banco, na sua gestão, passa a ampliar seus desembolsos para fomento às exportações, principalmente, em duas linhas específicas *pré-embarque e pós-embarque* que se referiam, respectivamente, à financiamentos para a produção e para comercialização.

Com efeito, o BNDES, tornou-se um dos mais importantes instrumentos da política industrial durante os governos do presidente Lula (DE ALMEIDA, 2011). O banco, além de mais importante financiador de longo prazo da indústria, cumpre a função anticíclica de estabilização da oferta de crédito frente às oscilações financeiras internacionais. (DE ALMEIDA, 2011, p. 176), além de ser responsável por uma política de financiamento a juros subsidiados com vistas a fazer frente à crítica situação da oferta de financiamento privado oferecida pelo sistema bancário brasileiro, cujas taxas de juros elevadas são, em

grande medida, responsáveis pelos baixíssimos níveis de investimento no país desde o Plano Real.

Conforme podemos observar na figura 1, há uma intensificação da política de financiamento do banco a partir do segundo mandato do presidente Lula. Boito Jr (2012) argumenta, nesse sentido, que o segundo mandato foi marcado por uma ação mais ofensiva na implementação de iniciativas desenvolvimentistas.

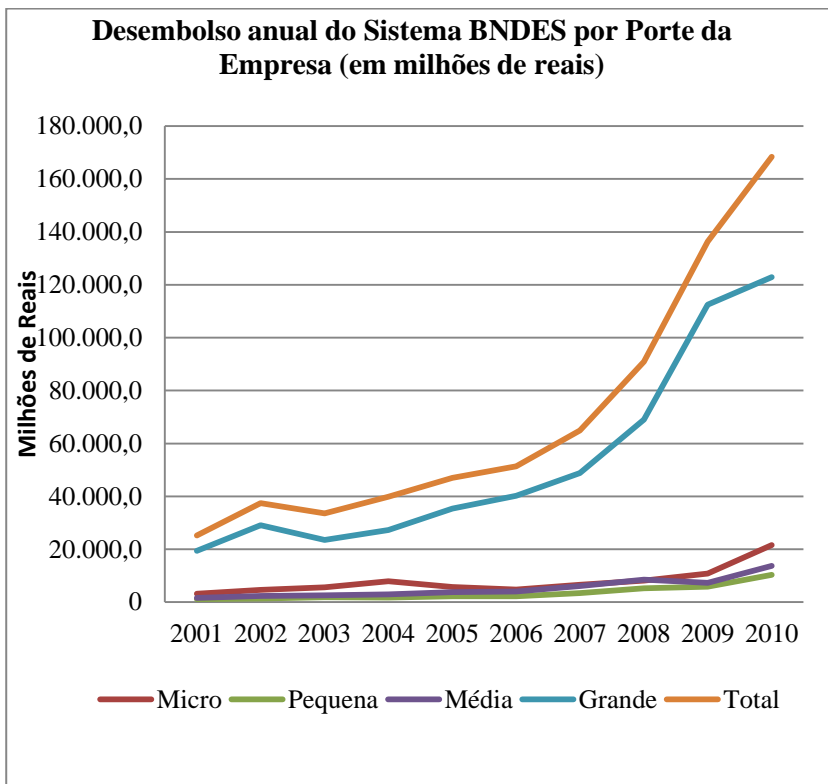
Além disso, podemos depreender, pelo gráfico, o forte privilégio ao grande capital que a política de financiamento do banco dava. Fica evidente, na linha do que postula Boito Jr., que o aumento, quase que exponencial dos desembolsos emitidos pelo banco, é “puxado”, quase que exclusivamente pelas concessões feitas às empresas de grande porte. Argumentamos, nesse sentido, que o foco da noção de política industrial, construída a partir do BNDES, a multinacionalização de empresas brasileiras, fosse pela via da internacionalização física ou pela exportação propriamente dita, com vistas a construção de uma política de campeãs nacionais.

Além dos desembolsos do banco propriamente ditos, o BNDES ampliou significativamente a sua participação no capital produtivo brasileiro por meio do fundo BNDES Participações (BNDESPar). Através da BNDESPar, o banco passa a ter ações, se tornando sócio, de 58 empresas e senta em 28 conselhos de administração.

Essa política recebeu críticas significativas de setores da base social do PT pois teve também como efeito a concentração significativa de capital em poucas empresas em alguns setores fundamentais da economia brasileira, como foram os casos da fusão das empresas Oi e Brasil Telecom, no setor de telecomunicações, e os aportes financeiros do banco, bem como compra de ações da empresa FRIBOI no ramo agroalimentar. A empresa hoje faz parte do grupo JBS, nada menos que o maior grupo de processamento de carnes do mundo, dominando o mercado brasileiro, e tendo operado o seu crescimento adquirindo competidores menores por meio dos volumosos recursos financeiros que fluíam do banco estatal.

Nesse ponto, coadunamos com a argumentação de Boito Jr. (2006) que indica que a ambiciosa política de financiamento do banco ao grande capital nacional foi um elemento fundamental para coesão entre a GBI e o Estado durante os governos do presidente Lula.

Figura 1: Desembolso anual do Sistema BNDES por Porte da Empresa (em milhões de reais)



Fonte: BNDES, 2017. Elaboração própria.

Nesse sentido, De Almeida (2011, p.185) destaca o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) logo no início do segundo mandato. A partir do PAC, se buscava dar as bases para um processo de crescimento sustentado a partir de uma ambiciosa política de investimento em infraestrutura. Boito Jr. (2012) salienta, nesse contexto, que no segundo mandato de Lula foi adotada uma política mais ofensiva em relação ao papel do Estado e sua articulação com o empresariado na indução dos investimentos e no desenvolvimento. O PAC, sem dúvida, é uma das ações que reflete essa reorientação interna.

O programa dava sinalizações de resgate do planejamento e do investimento público como instrumento de indução dos investimentos privado e estava em consonância com os interesses da Grande Burguesia Interna, pois traria melhorias significativas para setores estratégicos do ponto de vista do desenvolvimento industrial no Brasil. Segundo Kupfer (2007)¹⁶, há três dimensões que devem ser levadas em consideração para a avaliação do programa: o esforço no sentido da retomada do investimento em infraestrutura, a dimensão política de “aglutinação de forças genericamente rotuladas de desenvolvimentistas” (KUPFER, 2007), e o efeito externo de atração de investimentos por meio de almejada renovação do dinamismo das oportunidades da economia nacional.

O economista salienta o mérito do programa na tentativa de retomar o investimento em infraestrutura em um momento em que o Brasil amargava números muito inferiores do que os demais países em desenvolvimento para o setor. Além disso, chama atenção para os ganhos de competitividade que decorreriam de uma melhora infra estrutural, implicando na redução do custo Brasil, bandeira central para o empresariado industrial brasileiro. Além disso, destaca-se o estímulo que o programa buscava dar à demanda agregada que, além de contar com o aumento do investimento público, tenderia a produzir um encadeamento produtivo em uma série de setores de maior ou menor complexidade

Além disso as empresas do setor de construção civil foram as grandes beneficiadas com essa política. Boa parte das concessões estabelecidas pelo programa se deram no padrão de Parcerias Público-Privadas (PPPs), que privilegiavam o papel da iniciativa privada na execução e administração dos projetos, cortando qualquer protagonismo do poder público no gerenciamento desses recursos

As empresas de construção pesada, aliás, podem ser consideradas um dos segmentos mais beneficiados dentre os setores da GBI durante os governos petistas (SABENÇA, 2014, p. 3). A pesquisadora realiza um estudo da relação entre o setor de construção pesada e o governo a partir de publicações da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), da qual fazem parte 11 das 15 maiores construtoras brasileiras, entre as quais a Odebrecht, OAS, Camargo

¹⁶ Ver: “Tem PPP no PPI do PAC”. Disponível: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/kupfer070207.pdf>.

Correa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, entre outras.¹⁷ A autora identifica, a partir de notas públicas, avaliações e aparições na imprensa da própria associação e de membros do seu conselho de administração, uma forte sintonia entre esses empresários e o governo sobretudo em função da implementação das políticas de financiamento via BNDES.

Na próxima seção, passamos a alguns apontamentos sobre as políticas do neodesenvolvimentismo para as classes populares.

3.2.2 - Integração pelo consumo e avanços na área social

No lado do que talvez se possa chamar de campo popular da coalizão neodesenvolvimentista, encontramos os movimentos sociais organizados que historicamente integram a base social do PT, como a CUT e o MST, e os trabalhadores organizados. Posteriormente, como pontua Singer (2012) a coalizão é engrossada pelos trabalhadores em situação de superempobrecimento permanente que o autor chama de subproletariado e Boito Jr. de massa marginal, que tendiam a se posicionar majoritariamente contra Lula, conforme discutiremos à frente.

As principais políticas que explicam o aquecimento do mercado interno são a política de valorização do salário mínimo, os programas de redistribuição de renda, em especial o Bolsa-Família, a expansão do crédito e do emprego impulsionados pelo aumento da atividade econômica (SINGER, 2012). O autor lembra que uma contradição histórica significativa da formação social brasileira é a existência de um contingente populacional grande, mas um mercado interno pequeno, isso devido às parcas condições de consumo de boa parte dessa população.

Assim, implementou-se uma estratégia de ativação do mercado interno por meio de um aumento da renda do segmento menos favorecido da população. Como nos lembra a teoria keynesiana, a

¹⁷ Destaca-se que a ABDIB não se trata de uma associação que representa apenas o setor de construção pesada, mas com presença a presença de outros se setores interessados na expansão da infraestrutura, pois (SABENÇA, 2014).

propensão marginal a consumir¹⁸ de um segmento da população tende a ser maior à medida que menor é sua renda, trata-se da porcentagem de um aumento de renda que se transforma em consumo, em detrimento de poupança. De uma política redistributiva focada nos mais pobres decorre, portanto, um efeito multiplicador de renda expressivo, pois os mais pobres tendem a aumentar em consumo quase que a totalidade de qualquer incremento na sua renda. Nesse ponto especificamente, as políticas de elevação do salário mínimo e de transferência de renda produziram um efeito substantivo de dinamização do mercado interno, o qual também apresentou efeitos positivos sobre a produção e o emprego.

O ano de 2002, marcou 18,54% de inflação no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), deixando ao novo governo, de orientação trabalhista, a necessidade de engajar em negociação para o aumento do mínimo que evitasse perdas salariais aos trabalhadores mais vulneráveis. O aumento concedido em abril de 2003 foi de 20% em termos nominais, elevando a remuneração básica de R\$200,00 para R\$240,00, garantindo, ainda, um aumento de 1,46% em termos reais (DIEESE, 2017).

Em 2004, segundo ano do governo Lula, as principais centrais sindicais organizaram marchas em Brasília cujos principais objetivos eram pressionar o governo e o poder legislativo na direção da adoção de uma política de valorização do salário mínimo (DIEESE, 2017, p.2). As mobilizações dos trabalhadores, ao lado da situação de queda do desemprego e aquecimento da economia, garantiram aumentos reais de 8,23% e 13,04% nos anos de 2005 e 2006 respectivamente (DIEESE, 2007, p.5). Em 2007 é, formalmente, instituída uma política de valorização do mínimo que deve levar em conta a taxa de inflação do período e a taxa de crescimento do PIB¹⁹

Com relação a situação do emprego, são bastante significativos os resultados obtidos durante os dois mandatos do presidente, que logo em seu discurso de posse ao Congresso Nacional já deixava claro que seria um ponto central do seu governo: “Já disse e repito, criar empregos será a minha obsessão” (LULA, 2003). Em seu governo foram criados aproximadamente 15 milhões de novos postos no mercado de trabalho²⁰.

¹⁸ A propensão marginal a consumir é definida pela parte destinada ao consumo dado um aumento da renda. O índice é calculado através da divisão a variação observada no consumo pela variação na renda.

¹⁹ DIEESE, Nota Técnica nº166, 2017.

²⁰ Ipeadata, 2017.

Além disso, outras políticas de inclusão social foram postas em prática ao longo dos governos como a política de cotas para estudantes negros e oriundos de escolas públicas nas universidades federais e de aumento do acesso ao ensino superior com programas como o PROUNI e o FIES. Além disso, no âmbito do direito à habitação, avançou-se com a formulação e implementação do programa *Minha casa, minha vida* o qual concedia linhas de financiamento com juros subsidiados junto à Caixa Econômica Federal para a compra de imóveis para habitação.²¹ Ainda na política educacional, damos destaque a criação expansão das universidades públicas com a criação de novas instituições em todo país, mas em especial no Norte e Nordeste, e a ampliação dos investimentos na área por meio do Programa REUNI.

Na discussão que realizaremos sobre o fenômeno do lulismo na seção 2.3, ressaltaremos os efeitos político-eleitorais das políticas voltadas às classes populares. No entanto, é de se ressaltar que mesmo não tem sido o “público” prioritário das políticas dos neodesenvolvimentismo, os avanços são significativos nos segmentos mais pobres da população brasileira, provocando transformações antes sem precedentes na vida de contingentes populacionais historicamente excluídos e que o Estado brasileiro nunca se preocupou em alcançar.

3.2.3 - Política Macroeconômica e os limites do Neodesenvolvimentismo

Por outro lado, observa-se que não houve um rompimento com o programa neoliberal implementado na década de 1990 ou, nas palavras de Boito Jr (2012, p. 99), “o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo possível na época do capitalismo neoliberal”, em comparação ao *velho* desenvolvimentismo que marca a história do Brasil dos anos 30 aos anos 80.

²¹ É importante que se esclareça que tais políticas não são fruto apenas da vontade política do governo, mas fundamentalmente de um histórico de lutas sociais de segmentos marginalizados da sociedade brasileira. Nos casos especificados o movimento negro e movimento pelo direito à habitação. Reconhecemos a importância da composição política do governo e do papel que assumiu na viabilização dessas iniciativas, ainda que oriundas de demandas sociais organizadas.

Boito Jr. (2012) infere que, ainda que a frente neodesenvolventista e a GBI tenham sido hegemônicas no bloco no poder durante os governos no presidente Lula, a burguesia compradora e o capital financeiro internacional ainda ocupam uma posição privilegiada no bloco no poder, por conta das amarras estruturais deixadas pelo neoliberalismo na formação social brasileira. Isso se expressa, principalmente, na manutenção da estabilidade monetária como elemento prioritário na agenda pública, da qual decorre um forte traço de continuidade com a política macroeconômica de seu antecessor, conforme já expresso na *Carta aos Brasileiros*.

O tripé de metas de inflação²², superávit primário e câmbio flutuante operou, segundo críticos, como uma verdadeira camisa de força sobre a economia brasileira, sendo responsável pelos níveis de crescimento relativamente baixos do país (ERBER, 2011). Os componentes do câmbio e da taxa de juros angariaram críticas dos segmentos do empresariado ligado a produção do início ao fim do governo. A CNI, em sua Agenda Legislativa da Indústria, trazia nos pontos dedicados ao comércio exterior em todos os anos uma menção à necessidade de adoção de uma taxa de câmbio mais competitiva com vistas a estimular a produção industrial²³.

Os primeiros dois anos foram marcados pelo ápice da ortodoxia a ser observada nos governos Lula, com a execução de um ajuste fiscal significativo e a adoção de uma política monetária de caráter extremamente contracionista, chegando a produzir taxas de juros maiores que as do final do governo anterior, até os últimos meses de 2003, conforme observamos no gráfico 2. Ambas políticas se inserem, segundo Vaddel, Lamas e Ribeiro (2009, p. 45), no marco de uma crise de credibilidade que o governo buscava enfrentar no início do mandato.

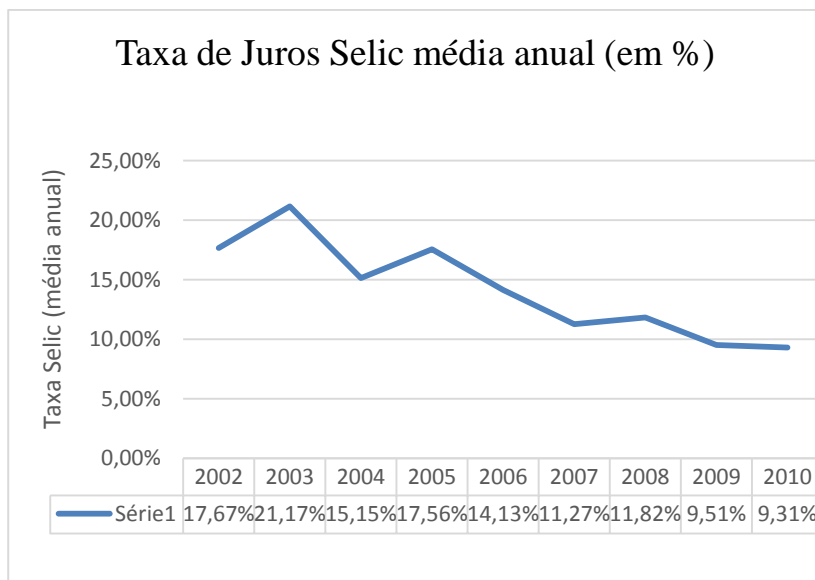
²² A política de metas de inflação consiste no estabelecimento de resultados inflacionários a serem alcançados e controlados por meio da política monetária, sob o comando do poderoso Banco Central (BACEN). O BACEN monitora a evolução dos preços e, à medida que a inflação se aproximada do centro da meta, aumenta a taxa de juros com vistas a desaquecer o consumo e diminuir o investimento, fazendo recuar a demanda e os preços. (PAULINO,2010)

²³ Ver edições da *Agenda Legislativa da Indústria*. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/sobre-agenda-legislativa/>

Observamos ainda com o gráfico, a gradual e contínua queda dos juros ao longo de quase todo o governo, com algum aumento na média da Selic somente nos anos de 2005 e 2008. Houve uma alteração de patamar no que tange aos juros brasileiros, caindo de uma taxa maior de 20% ao ano para uma inferior a 10% no final do segundo mandato, a qual pode ser principalmente explicada pela melhora nas condições internacionais, ao aumento das reservas e à manutenção da estabilidade de preços.

No entanto, apesar da tendência de diminuição dos juros, a atuação do BACEN é caracterizada pela oscilação da SELIC em um padrão de aumentos rápidos e quedas vagarosas (Erber, 2011). Além disso, o autor destaca que o Brasil permaneceu entre os campeões internacionais de juros reais.

Figura 2: Taxa de Juros (SELIC) média anual



Elaboração própria. Fonte: Banco Central do Brasil,

2017

Com relação à política fiscal, ela se caracteriza pelo estabelecimento de metas de resultado primário com vistas ao

pagamento da dívida pública, a qual não é contabilizada no primário, contraída por conta dos juros elevados (ERBER, 2011). Isso produz o efeito da contração do gasto público sobretudo no componente do investimento (ibid.).

Esse primeiro momento de caráter mais ortodoxo, ficou associado a presença de Antônio Palocci no ministério da Fazenda. Boito Jr (2012) relata que o ministro recebera de figuras do empresariado a alcunha de ser o trotskista que se convertera em monetarista. Assim sua substituição por Guido Mantega em 2005, com o escândalo do mensalão, foi amplamente comemorada pelos setores produtivos como uma promessa de adoção de uma agenda que aumentasse a participação do Estado e uma política de apoio ao setor privado. A FIESP saudava a entrada do novo ministro em sua *Revista da Indústria* com os dizeres “um desenvolvimentista na Fazenda” (BOITO JR. 2012, P.94).

No entanto, é perceptível a influência dos setores financeiros e rentistas sobre órgãos do governo, em especial o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o seu Conselho de Política Monetária (COPOM), principais instrumentos de manutenção dos pilares neoliberais, sob o manto da disciplina fiscal e da estabilidade monetária. O BACEN e o COPOM, segundo argumenta Erber (2011), mantiveram uma característica de insulamento burocrático e gestão tecnocrática da década de 1990, ainda que o autor ressalta a relação afinada desses órgãos com os interesses do sistema financeiro.

Com relação ao uso do termo neodesenvolvimentismo, cabe destacar o significativo debate existente em torno da sua validade, utilização e, principalmente a extensão da sua relação e da sua comparação com o *velho* desenvolvimentismo. Identificamos na literatura posições que vão desde a qualificação do termo como falsário²⁴ a posicionamentos que destacam a emergência de uma nova era de intervenção estatal a partir do diagnóstico de um quadro pós-neoliberal na América Latina a partir dos anos 2000²⁵.

²⁴ Ver: SAMPAIO JUNIOR, P. S. A.. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serviço Social & Sociedade, v. 1, p. 672, 2012.

²⁵ Uma série de autores relevantes da ciência política brasileira, tais como Diniz, Boschi e Leopodi, assumem a noção de superação do neoliberalismo no mundo político latino-americano a partir dos anos 2000. Essa ideia está vinculada a um esforço intelectual na “tentativa de se repensar a questão do desenvolvimento para além da dicotomia Estado/mercado, tendo como base

Conforme já destacamos, Boito Jr (2012) entende que o modelo neoliberal implantado na década de 1990 oferece uma limitação de fundo a iniciativas que reivindiquem um maior protagonismo do Estado. Nesse sentido, para o autor (BOITO JR., 2012, p. 69) há três diferenças básicas entre os dois modelos de desenvolvimento as quais são estruturalmente impostas pelo neoliberalismo, quais sejam, um crescimento econômico significativamente menor do que o do período anterior, um processo de especialização regressiva da produção e uma orientação da produção voltada para o mercado externo²⁶.

3.3 – REALINHAMENTO ELEITORAL E MEDIAÇÃO DE CLASSES DO LULISMO

Singer (2012), por sua vez, conduz um amplo estudo acerca das transformações na estrutura de classe brasileira durante os dois governos do presidente Lula. Para o autor, as medidas de combate à miséria levadas a cabo no primeiro mandato do presidente petista, notadamente as políticas de transferência de renda concentradas sobretudo no programa Bolsa Família, a valorização real do salário mínimo, o aumento do emprego e do acesso ao crédito produziram um efeito substancial de melhora de renda e nas condições de vida de grande parcela da população superempobrecida e sem condições de acesso a oportunidades mesmo ao mercado de trabalho, a qual o autor chama de subproletariado²⁷ (SINGER, 2012, p.63-64).

um entendimento de como se processa a mudança institucional no capitalismo.(...) Conforme essa visão, as instituições políticas operariam como um filtro de pressões externas e, combinadas às trajetórias prévias de governança econômica e política, seriam fundamentais no sentido de se ampliar a margem de escolhas para o crescimento a longo prazo” (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 19)

²⁶ Ressaltamos que esse ponto é mais preciso entendido, estritamente, como uma comparação com o velho desenvolvimentismo que não tinha o mercado externo como uma dimensão significativa para o desenvolvimento, uma vez que, conforme argumentamos, houve substantivas iniciativas de aquecimento do mercado interno durante os governos Lula.

²⁷ Destacamos aqui que, a despeito da conotação pejorativa que o termo subproletariado carrega historicamente, utilizamo-nos, no sentido

O autor argumenta que o subproletariado não se encontrava protegido pelos direitos trabalhistas e sociais considerando o altíssimo grau de informalidade do trabalho e desemprego entre os membros dessa classe. Por esse motivo, essa parcela significativa da população era avessa a qualquer ruptura da ordem, uma vez que são a parcela mais desprotegida da população frente a qualquer turbulência econômica ou política, não contando com a proteção dos direitos sociais decorrentes do trabalho, uma vez que se encontravam em situação de desemprego ou informalidade. O que almeja essa parcela mais pobre da população, segundo Singer, é a transformação das suas condições de vida, porém sem ruptura da ordem.

O autor (2012) demonstra, com dados sobre o comportamento eleitoral da população brasileira nas eleições de 1989, 1994, 1998 e 2002 que os segmentos de menor renda da população tendiam não votar em Lula, optando por candidatos que não tinham uma posição de enfrentamento a ordem vigente. Nas palavras de Singer (2012, p. 58)

a resistência às greves e à candidatura Lula, manifestada por eleitores de baixíssima renda, estava associada, além do mais, a uma auto localização intuitiva à direita do espectro ideológico. Não obstante, tratava-se de uma direita peculiar uma vez que favorável à intervenção do Estado na economia (...). Como resolver a aparente contradição? Sugeri que os eleitores mais pobres buscariam a redução da desigualdade, da qual teriam consciência por meio da intervenção direta do Estado, *evitando movimentos sociais que pudessem desestabilizar a ordem*. Para eleitores de menor renda, a clivagem entre esquerda e direita não estava em ser contra a redução da desigualdade ou a favor desta, e sim em como diminuí-la. Identificada como *opção que põe a ordem em risco*, a esquerda era preterida em nome de uma solução pelo alto, de uma *autoridade* constituída que pudesse proteger os mais pobres sem ameaça de instabilidade.

apresentado por Singer (2012), como uma fração da classe proletária que não detém as condições necessárias para participar integralmente da luta de classes.

Assim, o que se processa a partir de 2003, com a adoção das já discutidas políticas de enfrentamento da pobreza extrema, é a adesão dessas massas superempobrecidas ao programa do governo, caracterizando um dos movimentos que define o realinhamento eleitoral que dá origem ao fenômeno do lulismo.

Um aspecto de extrema relevância no trabalho de Singer (2012) é a relação estabelecida entre a concentração regional da miséria permanente, a dimensão efeito produzido pelas políticas sociais e o realinhamento eleitoral daí decorrente. A dimensão da desigualdade regional do Brasil fica evidenciada a partir das políticas do lulismo, por conta das imensas transformações que essas políticas produzem, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, nas quais eram mais elevados os níveis da miséria, bem como os problemas econômicos, sociais e mesmo humanitários a ela associados. O autor, então, argumenta que, ao ver suas condições de renda e subsistência se alterarem dramaticamente, sem ruptura ou enfrentamento da ordem, por meio das políticas adotadas pelo governo Lula, essa população realinha-se eleitoralmente, organizando-se suas preferências em torno do presidente e do PT.

Por outro lado, o autor mostra que a classe média urbana, eleitora tradicional do PT durante a década de 1990 passa a afastar-se do partido a partir dos escândalos de corrupção do mensalão²⁸ (Singer, 2012). Nas palavras do autor

A emergência do lulismo tornou necessário, também, o reposicionamento dos demais segmentos político-ideológico. O discurso de Lula em favor da estabilidade tirou a plataforma através da qual a direita mobilizava os mais pobres, sobrando-lhe apenas o recurso às denúncias de corrupção, assunto limitado à classe média (SINGER, 2012, p.80).

²⁸ O escândalo de corrupção do mensalão consistiu em um esquema de compra de votos de deputados federais da base aliada do governo Lula para aprovação de projetos de interesse do governo administrado por membros da cúpula do partido. O escândalo foi deflagrado a partir da denúncia do deputado Roberto Jeferson do Partido Trabalhista Brasileiro e provocou uma crise política de proporções significativas no primeiro governo Lula.

Calcado, portanto, no voto cativo do subproletariado, o qual vê substantiva e gradual melhora nas suas condições, porém sem ruptura da ordem, o Estado brasileiro se arroga a função da arbitragem de classes. Em outras palavras, o Estado media as relações de classe ora dando ganhos a uma coalizão, ora dando ganhos a outra. Segundo Singer (2012, pp. 149 – 153) estabeleceram-se duas coalizões uma de cunho rentista, a qual demandava por ganhos através da taxa de juros, rigidez no cumprimento do superávit nas contas públicas e outra de cunho produtivista, e que demandava por estímulos ao crescimento e ao desenvolvimento. Segundo o autor (ib.), essa mediação é feita do alto, uma vez que não inclui, via de regra, mobilização de nenhum dos setores da sociedade. De forma conclusiva, o autor argumenta que tal modelo incorre em uma forma de reformismo fraco o qual acaba por manter e reproduzir algumas das contradições da sociedade brasileira.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os retrocessos provocados pelo avanço do neoliberalismo sobre a economia e sociedade brasileira contribuíram para a formação de um novo arranjo político a partir do início dos anos 2000. Esse novo arranjo baseou-se fundamentalmente na ruptura de segmentos do empresariado industrial com o projeto neoliberal, buscando um novo projeto político a se incorporar, aproximando-se da plataforma eleitoral de Lula e do PT, que buscavam construir um programa político que viabilizasse alguma forma de aliança entre capital e trabalho no refluxo dos movimentos sociais e conquistas trabalhistas característicos da década de 1990. Nesse capítulo buscamos discutir algumas das interpretações que buscam caracterizar a composição de classe dos governos do presidente Lula.

Entendemos, a partir das interpretações de Boito Jr., que ascendeu a uma posição hegemônica dentro do governo uma coalizão composta pela Grande Burguesia Interna e pelos trabalhadores e classes populares. O programa político dessa coalizão foi o neodesenvolvimentismo, que buscou conceder ganhos a esses segmentos sociais. Nesse sentido, realizamos uma breve discussão acerca de algumas políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo com esse intuito.

A GBI se viu beneficiada pela expansão do mercado interno decorrente das políticas redistributivas e de aumento do emprego além do volumoso suporte financeiro que receberam do BNDES e da BNDESpAr para sua expansão e, em alguns casos concentração de capitais. Além disso, demos destaque a implementação do PAC que, além de beneficiar a GBI como um todo pela retomada do investimento em infra-estrutura, privilegiou especialmente o setor de construção civil.

No que tange às classes populares, destacamos as políticas distributivas como o Bolsa Família e a Política de Valorização do Salário Mínimo, além do aumento expressivo do emprego. Além disso, destacamos a adoção de políticas de *locus* mais específico, com vistas a beneficiar grupos historicamente marginalizados da sociedade brasileira como a política de cotas nas universidades públicas e o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Não houve, no entanto, um rompimento total com o neoliberalismo. Houve, nesse sentido, a manutenção dos pilares da política macroeconômica restritiva do governo anterior. A permanência da política de metas de inflação, com juros elevados, ao lado de um câmbio com tendência a sobrevalorização e o comprometimento com metas resultados primários para as contas públicas foram limitações estruturais para o alcance de um crescimento maior e um processo de desenvolvimento mais dinâmico. Nesse sentido, denota também a manutenção da presença e do poder de setores vinculados ao capitalismo financeiro sobre a estrutura estatal, em especial no Ministério da Fazenda e do Banco Central.

Por fim, discutimos brevemente o argumento de Singer sobre o realinhamento eleitoral lulista. Segundo o qual as políticas sociais de caráter distributivo e seus efeitos expressivos sobre os segmentos mais pobres da população provocaram um realinhamento eleitoral desses segmentos em torno da figura do presidente. Concomitante a isso, houve um afastamento das classes médias urbanas, eleitoras tradicionais do PT, em função dos escândalos de corrupção do mensalão. Singer argumenta que esse realinhamento garantiu o sucesso eleitoral de Lula, que elevou a atuação estatal a uma mediação de classes pelo alto entre coalizões de cunho produtivista e de cunho rentista.

Assim, o modelo que emergiu junto à Lula trata-se mais significativamente de uma tentativa de conciliação classista que propriamente uma relação de hegemonia ou dominação de determinada classe ou fração sobre as demais. Entendemos o espaço de predominância que a GBI possuiu sobre a estrutura estatal, porém as

importantíssimas demandas em relação ao câmbio e aos juros, pautadas pelas entidades de representação dos interesses industriais do início ao fim dos mandatos, não foram atendidas ou equacionadas, provando os limites dessa prevalência sobre os setores financeiros que ganham com essa política.

Entendemos a discussão presente nesse capítulo como fundamental para a interpretação sobre as formas de atuação do Estado brasileiro, o que a motiva e o que a caracteriza. No próximo capítulo, passamos a discussão sobre a ação externa do Brasil a partir dessa configuração estatal.

CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB O NEODESENVOLVIMENTISMO

Havendo levantado algumas das principais contribuições acerca das características da coalizão política que ocupou o centro do poder estatal do Brasil sob as gestões do presidente Lula, bem como suas principais implicações em termos de modelo de desenvolvimento e alguns aspectos da discussão da literatura acadêmica sobre o fenômeno, buscamos nesse último capítulo dar ênfase aos direcionamentos e ações tomadas no âmbito da política externa. Procuramos entender os elementos da ação externa do Brasil que indicam a adoção do projeto neodesenvolvimentista e a presença de segmentos relevantes do empresariado industrial na coalizão do governo.

Para tal, parece-nos pertinente realizar uma breve discussão da literatura existente sobre a relação entre política externa e desenvolvimento no âmbito das contribuições teóricas e históricas do campo política exterior do Brasil. Ressaltamos que não é, nem poderia ser, nossa pretensão esgotar esse debate, uma vez que se trata, como viremos a argumentar, de uma tendência histórica e consistente da ação externa do país. Procuraremos apenas apontar algumas contribuições com vistas a problematizar a centralidade desse elemento da ação exterior à luz do diagnóstico que funda essa perspectiva bem como dos modelos de desenvolvimento que a instrumentalizaram. Entendendo que o desenvolvimento não é um fenômeno politicamente neutro, buscamos analisar o que significou a sua associação com a política externa no governo Lula em termos de que segmentos que ela buscou beneficiar, e de que diagnóstico da posição do Brasil no sistema internacional que essa concepção de desenvolvimento parte.

Na seguinte seção, portanto, procuraremos analisar a relação da política externa dos governos do presidente Lula com a caracterização da ação estatal sob essa nova forma de desenvolvimentismo, bem como com os objetivos e interesses da coalizão política que lhe dá origem, à luz das caracterizações delineadas no Capítulo 2. Para tal, buscaremos retomar alguns posicionamentos do governo e do empresariado ao longo dos governos do presidente petista, bem como dados acerca do comércio exterior brasileiro, a internacionalização das empresas do país, e das ações estatais no sentido da promoção das exportações, da internacionalização de capitais brasileiros e algumas políticas além de contribuições teóricas sobre esses processos.

Buscaremos debater a hipótese de que a alteração no bloco no poder caracterizada pela chegada de Lula à presidência da república implica, em primeiro lugar, na construção de uma política externa que busca elevar o status do país e aumentar a capacidade de influência nas negociações internacionais, em especial no âmbito dos espaços institucionais multilaterais, ao mesmo tempo em que, na linha do que argumenta Berringer (2014), constrói uma posição de menor passividade em relação ao imperialismo.

Essa alteração na ação externa do Estado brasileiro se apresenta em diferentes frentes, tais como posições de maior questionamento à arquitetura da ordem internacional, no âmbito de organismos como a Organização das Nações Unidas e Organização Mundial do Comércio, a retomada do estímulo a processos de integração regional no âmbito da América do Sul e do MERCOSUL, bem como um estratégia de diversificação de parcerias políticas e comerciais com vistas a redução da vulnerabilidade às oscilações internacionais.

Contudo, essa não é a única das implicações para a política exterior do país decorrente da emergência da coalizão neodesenvolvimentista. Conforme argumentamos no Capítulo 2, essa estratégia de desenvolvimento é, em significativa medida, voltada para o mercado externo. Assim sendo, passam a ser elementos relevantes da ação externa do Estado a promoção comercial, os investimentos na internacionalização de empresas brasileiras, bem como de projetos a serem executados em outros países por empresas brasileiras, em particular no setor de infraestrutura, notadamente através de linhas de financiamento do BNDES. Dessa forma, a seção 3.2 divide-se em uma primeira caracterização geral acerca das mudanças de postura internacional do país, seguida de uma subseção de dedicada análise da política de comércio exterior e uma terceira dedicada a discussão da temática da integração regional na política externa brasileira.

Nossa discussão acerca do comércio exterior se dividirá em duas dimensões: a primeira trata da discussão sobre a evolução dos fluxos de comércio e a busca pela diversificação das parcerias comerciais do país e as políticas de promoção da exportação e internacionalização de empresas brasileiras. A segunda é a dimensão multilateral da política de comércio, por meio da atuação do país na OMC, mais especificamente no âmbito da Rodada Doha do comércio internacional. Em relação a integração regional, discutiremos o engavetamento das negociações da ALCA, os avanços comerciais e institucionais no âmbito do MERCOSUL, bem como a iniciativa de

integração infraestrutural a partir da Iniciativa de Integração da Infraestrutural Regional Sul-Americana (IIRSA).

4.1 – O DESENVOLVIMENTO COMO PILAR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA – CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA

Embora tenha passado por séries de transformações históricas, pode-se concordar que há elementos que conferem uma significativa marca de continuidade à política externa brasileira. Analistas destacam certa permanência de um determinado conjunto de valores e práticas políticas que acompanharam a ação externa do país ao menos pela maior parte de sua história republicana. Alguns elementos despontam como comuns na interpretação das marcas dessa continuidade, como o desejo por autonomia, forte apreço histórico pela atuação multilateral e uma prática diplomática altamente institucionalizada e profissionalizada (PINHEIRO, 2010; MELLO, 2012; LIMA E HIRST, 2009; CHEIBUB,1985).

Ao lado desses elementos, destaca-se também a percepção da relação profunda existente entre a política externa do país e a busca pelo desenvolvimento. Lima e Hirst (2009, pp.45-46) argumentam que a resolução precoce de todos os seus conflitos regionais e pacificação de fronteiras conformaram o Brasil como um Estado “geopoliticamente satisfeito” o que consolidou em nossas elites de política externa a concepção de nossas principais vulnerabilidades eram de cunho econômico. Assim, chamam a atenção ao fato de que a PEB foi, ao menos no período republicano, dotada de um caráter desenvolvimentista.

Vizentini (2008, p.9) argumenta que havia uma percepção de que “a definição do nosso espaço internacional influencia decisivamente na própria possibilidade de implementarmos um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social e vice-versa.”. O autor (id, p.11), nesse sentido, identifica que, desde o governo Vargas, há uma vinculação estratégica entre a política externa e os objetivos do desenvolvimento. Sobretudo a partir dos anos de 1950, o autor identifica ter ganhado força uma percepção de insuficiência da aliança estratégica com os Estados Unidos para os desejos de desenvolvimento industrial do país, solidificando a articulação estratégica entre política externa e desenvolvimento (VISENTINI, 2013, p. XI). A política externa, nesse sentido, fez parte de um amplo esforço de políticas estatais com vistas à

industrialização brasileira, a partir de uma estratégia de substituição de importações que se tornou o principal elemento do modelo desenvolvimentista.

Pinheiro (2002) coaduna com essas visões, pontuando que o desenvolvimento constituiu, juntamente com a busca por autonomia, os eixos centrais em torno dos quais se articulou a política externa do Brasil republicano. Esses dois eixos, segundo a autora, a despeito de terem implicado em práticas de política externa distintas, contribuíram para conferir algum grau de continuidade à política exterior do Brasil (ib., pp.311-312).

A autora argumenta que o desenvolvimento como objetivo de política externa esteve, ao menos entre 1930 e 1990, associado ao modelo de industrialização por substituição de importações, mas pondera que

o que teria mudado ao longo da história teriam sido as visões sobre o melhor meio de alcançá-lo (o desenvolvimento), donde a presença de paradigmas diplomáticos diversos e, mesmo, antagônicos não teria conseguido ofuscar essa continuidade baseada no modelo de ISI (PINHEIRO, 2002, pp.311)

Assim, apesar de sólido historicamente como valor de política externa, a noção de busca estratégica pelo desenvolvimento pode implicar práticas políticas distintas a depender do que a coalizão de forças à frente do poder estatal entende pelo próprio processo de desenvolvimento capitalista e como alcançá-lo. Nessa linha, Ramanzini Jr. (2013, p. 163) argumenta que a articulação entre política externa e desenvolvimento foi alçada a um patamar de valor da ação internacional brasileira, persistindo as inflexões que essa sofre com as alterações conjunturais, porém pondera que “o significado concreto desses conceitos varia de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento e de acordo com a perspectiva dos atores domésticos” (RAMANZINI JR., 2013, p.164).

Amado Cervo (2006), em sua obra “Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros”, dedica um capítulo à construção tipológica de paradigmas para reflexão sobre a história das relações internacionais do Brasil. O principal critério, para a categorização elaborada por Cervo, os papéis e dinâmicas atribuídos ao Estado e ao mercado, em suas distintas dimensões, na promoção do desenvolvimento econômico e suas implicações para a ação externa. Os quatro paradigmas são: o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o

neoliberal ou normal e o paradigma logístico. Reservaremos nossos comentários para o último na seção seguinte, na qual nos dedicaremos sobre os elementos e discussões em torno da política externa dos governos Lula.

O paradigma liberal-conservador reflete as características da sociedade agrária e exportadora que caracterizava o Brasil até a década de 1930. Para Cervo (2006, p.70) a política externa no período estava a serviço das exportações de produtos básicos e da manutenção do *status quo*. Segundo o autor, no paradigma liberal-conservador, procedia-se “à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, composta fundamentalmente de dois seguimentos: os grandes proprietários de terra e donos do poder, de um lado, o resto da sociedade de outro” (Ib).

O paradigma desenvolvimentista marca o período que vai da ascensão de Vargas ao poder em 1930 até a chegada do neoliberalismo no Brasil com o governo de Fernando Collor de Mello (CERVO, p. 71). Em verdade, o que o autor faz ao destacar a noção de um paradigma desenvolvimentista em política externa é tentar depreender uma interpretação geral sobre a ação externa do Estado Desenvolvimentista, dialogando amplamente com a produção teórica, intelectual e historiográfica brasileira e latino-americana do século XX, em especial com o estruturalismo cepalino. Segundo o autor (Id. p.71), transição de um paradigma para outro foi operada, principalmente, em função da Grande Depressão decorrente da crise de 1929 e de forças internas que impulsionavam a modernização.

Uma crise generalizada do modelo de Estado liberal, sobretudo com o fracasso da Liga das Nações e a emergência dos regimes nazifascistas na Europa e do regime socialista soviético, parece ter também influenciado na crise desse paradigma na política externa do Brasil (PINHEIRO, 2010, p. 22). Ainda sobre as forças de modernização interna, o autor aponta para forças produtivas em busca de oportunidades de emprego, renda e lucros, bem como necessidades de segurança das forças armadas e certo teor revolucionário nas mentalidades das classes intelectuais e políticas (Ib). Nessa transição, foram apeadas do poder as oligarquias rurais hegemônicas na economia cafeeira e a administração do processo político substituído por um Estado de compromisso, no qual nem a burguesia nascente, tampouco as oligarquias agrícolas eram capazes de exercer hegemonia sobre o aparato estatal (DINIZ E BOSCHI, 1978). Os autores, nesse sentido, argumentam que o projeto industrializante acabou por gradualmente

assumir a hegemonia sobre Estado, uma vez que a burocracia estatal crescente e estruturada estava altamente vinculada a bandeira da industrialização.

Os pilares centrais do paradigma desenvolvimentista são, para Cervo (2006, 74), a identidade entre desenvolvimento e industrialização e crescimento econômico e a necessidade de um papel ativo do Estado e da política externa na promoção desse desenvolvimento. No que tange à política exterior, parece evidente que também essa política pública foi pensada como um vetor do processo de desenvolvimento nacional. Para Cervo (2006, p.74) no que tange as relações comerciais, o desenvolvimentismo significou a substituição do “vetor da abertura do mercado por outro conceito operativo destinado a balancear a funcionalidade do Estado”.

A estratégia de industrialização por substituição de importações é o pilar central do paradigma desenvolvimentista. Essa, em linhas gerais, era caracterizada por um forte protecionismo de Estado, o qual visava à segurança da indústria nascente e, ao mesmo tempo, à alteração da pauta de importações brasileira de bens de consumo para bens de capital de modo a internalizar a produção de bens de consumo voltados para o mercado interno. Em termos mais pontuais no que tange à política externa, vinculam-se também ao paradigma desenvolvimentista a política de barganha adotada por Vargas às vésperas da entrada do Brasil na 2ª Guerra Mundial ao lado dos aliados, a política externa independente dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart e a política do pragmatismo do general Ernesto Geisel.

A década de 1980 marca o fim das ditaduras civis-militares na maioria dos países da América Latina, bem como o auge do endividamento externo dos países da região decorrente de desequilíbrios no balanço de pagamentos bem como dos aumentos sucessivos das taxas de juros durante as administrações Reagan nos Estados Unidos (CERVO, 2008, p.78). Os empréstimos tomados nas instituições financeiras internacionais consolidaram-se como “porta pela qual aqueles comandos das estruturas hegemônicas do capitalismo passariam” (Ib). Os condicionantes do FMI e Banco Mundial impunham limitações estruturais a quaisquer iniciativas desenvolvimentistas que os governos poderiam propor. Além disso, ajudavam a construir a narrativa de sociedades desorganizadas e mal administradas, de um Estado excessivamente grande e de um desregramento fiscal exacerbado.

Associado a isso, o fim da Guerra Fria, com o colapso da URSS fez prevalecer uma visão de vitória capitalismo sobre as doutrinas

socialistas, bem como os valores a ele associado, entre os quais a democracia liberal, os direitos humanos e o liberalismo econômico. A década de 1990 é marcada pela emergência de análises que tentaram preconizar o destino do sistema internacional e da economia mundial no pós-bipolaridade, na esteira do processo de expansão neoliberal em curso desde o final dos anos 1980, entre as quais as influentes noções de *Fim da História*, *Paz Democrática* reforçando a visão de triunfo do capitalismo e do ocidente, comemorando a intensificação do processo de globalização e alertando para a fragilidade qualquer tentativa de resistência a esse processo irrefreável e incontestável. Construía-se, ideologicamente, a necessidade de integração dos Estados periféricos nas instituições e regimes internacionais bem como nas cadeias globais de produção, por meio do abandono ao protecionismo e de qualquer protagonismo estatal na economia.

O paradigma do Estado Normal²⁹ ou Neoliberal, iniciado na presidência de Fernando Collor de Mello, com a inauguração do consenso de Washington e entrada do neoliberalismo no Brasil e consolidado nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, é caracterizado essencialmente pela minimização da presença estatal na economia, liberalização comercial, privatização de empresas estatais, ajuste fiscal com vistas a superávit primário e desregulamentação financeira (CERVO, 2008)

O autor tem uma visão bastante negativa dos efeitos do neoliberalismo sobre a economia e ação internacional brasileiras. Caracteriza as teses econômicas que vicejaram no período mais como fruto da crença do que, efetivamente da ciência e destaca que “seus textos e sua prática política [do presidente FHC] revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal, fé, sobretudo, no império do mercado como indutor do desenvolvimento” (CERVO, 2008, p.80). Procedeu-se a partir daí uma posição de subordinação passiva do Estado brasileiro diante das estruturas hegemônicas do capitalismo global³⁰.

²⁹ Sua nomenclatura, como Estado normal, vem da famigerada frase do ministro das Relações Exteriores do governo Menem na Argentina, país onde a política econômica neoliberal chegou teve seus traços mais agressivos, Domingo Cavallo: “Nosotros queremos ser normales” (Ib.).

³⁰ Ver Berringer (2014)

Vale destacar mais uma citação do autor que exemplifica claramente suas reflexões sobre a transição do desenvolvimentismo para esse modelo de inserção internacional:

Essa mudança de atitude advinha da convicção implementada pelos homens de Estado brasileiros de que o mundo da interdependência global faria brotar de seu âmago um ordenamento feito de regras justas, transparentes e benéficas para todos, a disciplinar a conduta externa dos governos e de outros agentes das relações internacionais. Como se o mundo estivesse adentrando em uma nova era, um Renascimento como o do século XVI. Essa convicção injeta na política multilateral, uma dose de idealismo, própria dos governos neoliberais, entretanto em determinado momento se percebe que pode ultrapassar o idealismo e atingir o nível da fé, longe da racionalidade. (CERVO, 2008, p. 102).

Lima e Hirst (2009, p.46) chamam a atenção para a noção de conjunturas críticas em relação ao desenvolvimento, e que portanto determinam os encaminhamentos da política externa e econômica. Para elas, essa noção pode ser definida como

combinação simultânea de transformações sistêmicas e doméstica: são momentos nos quais os padrões dominantes de desenvolvimento econômico interno e a inserção internacional se esgotam e uma nova coalizão sócio-política emerge, alterando tanto a política econômica externa quanto a política externa. (LIMA; HIRST, 2009. P.46)

Nessa perspectiva, é levada em conta uma dimensão do ambiente e disputas internas no que se refere ao modelo de desenvolvimento.

Em alguma medida, essa discussão serve primeiramente para demonstrar a presença do tema do desenvolvimento na agenda de política externa brasileira. Parece ser, em alguma medida consensual que o Estado brasileiro, historicamente, valeu-se de seus recursos de política internacional para promover o desenvolvimento nacional, com substratos distintos de intervenção estatal e diagnósticos diferentes

acerca do lugar do Brasil no sistema internacional de Estados e na divisão internacional do trabalho.

No entanto, entendemos que essas interpretações não avançam muito sobre a que interesses essas noções de desenvolvimento e suas implicações para a política exterior buscaram atender ao longo da história. Assim, concordamos com o argumento de Berringer (2014, p. 9) que diz ser necessário desmistificar noções como o interesse nacional e conferir a elas um conteúdo de classe. Como já afirmamos anteriormente, o desenvolvimento não é um fenômeno politicamente neutro. Buscamos então entender como essa noção, extremamente bem inserida na narrativa sobre a política exterior do Brasil, foi instrumentalizada na PEB do governo Lula com vistas a atender os interesses das frações de classe que foram compuseram os governos do mandatário.

4.2 – NEODESENVOLVIMENTISMO E A POLÍTICA EXTERNA E DE COMÉRCIO EXTERIOR DOS GOVERNOS NO PT

Conforme viemos discutindo, partimos da noção de que houve uma alteração na composição de classe do governo a partir da eleição de Lula para a presidência da república. Assim sendo, nossa análise, na presente seção, se orientará por tentar demonstrar na política externa dos governos Lula a sua interlocução com o desenho da coalizão classista que discutimos no Capítulo 3, em especial no que se refere à predominância dos segmentos do empresariado industrial sobre o qual ela se assenta. Nesse sentido, para além da relação que ação externa do governo Lula tem com o projeto de desenvolvimento pretendido, buscamos demonstrar a que classes e frações de classes essas estratégias procuram atender.

Conforme já mencionado, há alguns marcos e valores da atuação internacional do Brasil que conferem a ela significativa coerência e fortes traços de continuidade. A partir dessa concepção, sustentamos que essas alterações no bloco no poder e a disputa que se colocou em torno do projeto político e do modelo de desenvolvimento, ao implicarem novos direcionamentos na política exterior não o fizeram à revelia dessas tradições e princípios, mas operaram por dentro desses elementos conferindo-lhe novas significações. Em outras palavras, a instrumentalização da política externa pelo programa neodesenvolvimentista não significou um abandono de princípios como a primazia do multilateralismo, e a busca por autonomia por exemplo,

mas carregou eles de novas estratégias e iniciativas que acabaram por significar novos resultados no que tange à inserção internacional.

Não pretendemos fazer uma análise compreensiva da totalidade da agenda de política externa brasileira, tarefa que, além de fugir ao escopo do presente trabalho, consideramos infértil à luz do que estamos buscando discutir. A política externa detém, por natureza, uma amplitude significativa de temas, agendas e dinâmicas que muitas vezes pouca relação guardam com as ambições do projeto de desenvolvimento perseguido e poucas ou nenhuma implicação possuem sobre o conflito distributivo e, ainda menos, sobre os interesses do empresariado nacional. Não pretendemos, com isso, esvaziar de importância os demais pontos da agenda externa, mas demonstrar os elementos dela que foram construídos a partir da coalizão política de caráter neodesenvolvimentista, e que buscam, sobretudo dar ganhos a esse segmento da burguesia interna brasileira.

Nesse sentido, estamos de acordo com o ponto de Berringer (2014) que argumenta que as alterações no interior do bloco do poder implicaram essencialmente na reorientação da política externa em busca de uma relação de menor passividade em relação ao imperialismo e às grandes potências em comparação ao governo anterior. Emerge novamente, conforme discutimos, uma busca por um projeto de desenvolvimento assentado nacionalmente, ao menos em uma medida maior que os governos do presidente FHC. Isso implicou um maior ativismo da política exterior, em aumento quantitativo e qualitativo na atuação internacional brasileira nos foros internacionais e em uma menor centralidade relativa no relacionamento com os países centrais, em especial, com os Estados Unidos. Passemos à revisão de algumas interpretações correntes sobre a política externa do governo Lula.

Cervo (2008) a partir da sua visão acerca dos paradigmas de Estado para a inserção internacional brasileira, caracteriza o modelo do governo Lula como Estado logístico. Nesse paradigma caberia ao Estado a função de articular, junto a iniciativa privada as estratégias, objetivos e ações de desenvolvimento a serem buscadas.

Vigevani e Cepaluni (2007, p. 291) argumentam que as alterações percebidas na política externa do Presidente Lula podem ser organizadas em quatro principais diretrizes, quais sejam,

(1^a) contribuir para a busca de um maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2^a) fortalecer as relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações política e

econômicas internacionais; (3ª) adensar as relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento.

No sentido prático, essas diretrizes se traduziriam em uma série de políticas, tais quais, o estreitamento de relações com a África, o aprofundamento do processo de integração sul-americana, a coordenação política e econômica com as outras grandes nações emergentes (China, Índia, Rússia e África do Sul, principalmente), posturas proativas em foros como a Organização Mundial do Comércio bem como na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ib, p. 292). Tal processo se deu, entretanto, sem desgastes e rupturas significativas com os Estados Unidos e com os países da União Europeia, os quais permaneceram importantes parceiros comerciais.

No que se refere à atuação na ONU, ressalta-se a centralidade que assume a proposta de reforma da organização na agenda da política externa brasileira associada à retomada do pleito histórico do país a um assento permanente em seu Conselho de Segurança da organização. Tal projeto evidencia, segundo Uziel (2006, p. 19), a relevância dada ao órgão e à estratégia de aumento pelo Estado brasileiro.

Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 22), por sua vez, sintetizam a experiência da política externa adotada pelo governo Lula como que definida pela “combinação de conteúdos e dimensões institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras.” Inferem que se trata de uma política proativa, afirmativa e pragmática na administração de interesses e ambições internacionais crescentes e em um contexto internacional positivo para atores emergentes (ib. 23 - 24).

As autoras argumentam que há, internamente, uma pluralização de atores bem como um concomitante aumento da politização no processo de formulação da política externa brasileira. Nesse ínterim, afirmam haver um destacado papel de atores que anteriormente não integravam da mesma forma a condução da política exterior brasileira, tais como ministérios, agências e empresas estatais, bem como do setor empresarial, das organizações não-governamentais, dos sindicatos, dos movimentos sociais e mesmo do Congresso Nacional, em temas em que

há uma maior polarização³¹ (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 25 – 28).

As autoras coadunam com Vigevani e Cepaluni (2007) ao resgatar o tema do multilateralismo, tanto na dimensão das organizações internacionais formais, quanto nas novas coalizões de geometria variável³² e de formas de multilateralismo *Ad hoc*³³, como central na atuação diplomática do governo Lula. Observam-se graduais transformações dentro do multilateralismo, para alguns, sintomática de uma crise da forma cooperativa, mas que no Brasil reflete é uma mudança da postura negociadora do país. Tal mudança é vista como “resultado de um revisionismo *soft* fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p.29).

Visentini e Reis (2010, p. 55) destacam que essas alianças trazem um renovado dinamismo a ação multilateral brasileira além de reforçarem o projeto de desenvolvimento brasileiro. Para os autores, a estratégia de cooperação brasileira permitiu que

the construction of “variable geometry” alliances such as the G-3 and the G-20, which are able to exert a global influence. Rather than practicing an ideologically strong diplomacy, Brazil developed an active and pragmatic posture, seeking allies for each problem, contesting without challenging the big ones (as in trade negotiations and on the disrespect towards the UN), respecting, although not supporting, the position of problematic

³¹ No que se refere a participação do Congresso Nacional, as autoras (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010) afirmam haver uma espécie de lógica de “delegação transitória” em direção ao poder executivo no que tange à condução dos negócios internacionais. Delegação essa, observam, que pode ser retirada em temas nos quais há mais politização. Ver Hirst, Lima e Pinheiro, 2010, p. 28.

³² Entende-se por coalizões de geometria variável, para efeitos do presente trabalho, as formas cooperativas observadas nos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e no foro de cooperação IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

³³ Entende-se Multilateralismo *Ad hoc* a forma cooperativa multilateral não-universal e sem tratado constitutivo, observada no G-20.

countries such as Venezuela, Cuba, and Iran. (VISENTINI; REIS, 2010, p. 68)³⁴.

Hurrel (2008, p. 52) argumenta que, na consecução de sua “rota multilateral”, o Brasil do governo do presidente Lula buscou expandir as parcerias com os grandes países em desenvolvimento, com a África e, de forma mais intensa com a América do Sul com vistas a aumentar globalmente sua capacidade de ação. Para o autor, valendo-se da argumentação de Amorim (2002/2003), o país almeja, através dessa estratégia internacional, produzir um estímulo à multipolarização.

Celso Amorim, ministro das relações exteriores dos oito anos de governo Lula, costumava caracterizar a PEB sob sua gestão como ativa e ativa. Pregava desde o início um maior protagonismo do Brasil nos fóruns multilaterais globais bem como a reformas da arquitetura institucional global. Com relação a esse ponto, uma das agendas marcantes de sua gestão foi a campanha pela reforma da ONU e a concessão de um assento permanente ao Brasil no seu Conselho de Segurança.

Em relação aos Estados Unidos, talvez o episódio mais emblemático da postura submissa do Brasil durante os governos do presidente Fernando Henrique tenha sido a ocasião em 2002 em que o ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Lafer, retirou os sapatos no aeroporto de Miami como procedimento de segurança para entrar no país norte-americano. Milani (2011, p. 79) avalia que o episódio “poderia ser considerado uma simples anedota, não fosse Celso Lafer o chanceler brasileiro”. O autor ainda destaca dois pontos que apontavam nessa direção nos últimos anos de governo do presidente FHC. O fato despertou denúncias nacionalistas pela mídia brasileira, pelos partidos políticos da oposição e pelos intelectuais, que interpretaram o fato enquanto submissão da soberania do Brasil aos interesses dos Estados Unidos.

Podemos afirmar que parte significativa dos autores concorda que se operam mudanças na política exterior do país a partir de 2003. Vigevani e Cepaluni, partindo da tipologia das mudanças de política

³⁴ A construção de alianças de geometria variável, como o G-20 e o G-3, as quais podem exercer influência global. Em vez de praticar uma diplomacia fortemente ideológica, o Brasil desenvolve uma ativa e pragmática, buscando aliados para cada problema, contestando sem desafiar os Grandes (como nos casos das negociações comerciais e de desrespeitos em relação às Nações Unidas), respeitando, embora não apoiando a posição de países problemáticos como Venezuela, Cuba e Irã. Tradução livre do autor.

externa de Hermann, entendem que há uma transição na qual a estratégia predominante passa da busca de autonomia pela participação para uma noção de autonomia por meio da diversificação de parcerias, com vistas também ao aumento do status brasileiro no cenário internacional e diminuição de suas vulnerabilidades.

Feita essa breve revisão acerca de algumas narrativas correntes sobre a política externa brasileira nos anos do governo Lula, passamos agora a análise dos pontos da política de comércio exterior.

4.2.1 - Política Comercial e Abertura de Mercados: Estratégia multilateral e Ativismo presidencial

Nosso argumento, no presente trabalho, é de que a política de comércio exterior dos governos Lula não se caracterizou, essencialmente, por uma retomada do protecionismo comercial, porém implicou em condicionamentos ao processo de abertura, além de uma busca pela melhora da participação do país no comércio internacional por meio de diferentes estratégias.

Assim, sustentamos que há dois elementos principais que marcam a política externa comercial desses governos Lula e que se encontram em sintonia com as estratégias do modelo neodesenvolvimentista. O primeiro diz respeito ação do Brasil no sistema multilateral de comércio, ancorado na OMC, na qual buscou condicionar o processo de abertura comercial ao avanço das negociações multilaterais no âmbito da Rodada Doha. Vamos argumentar que a atuação do Brasil foi marcada, durante boa parte das reuniões da “rodada do desenvolvimento”, por uma atuação enérgica a partir de um diagnóstico sistêmico das assimetrias no comércio internacional, em detrimento a aceitação passiva das propostas de liberalização encabeçadas pelos países centrais. Essa estratégia se fez possível a partir de um significativo processo de articulação com outros países em desenvolvimento, principalmente a partir do arranjo político-institucional do G20.

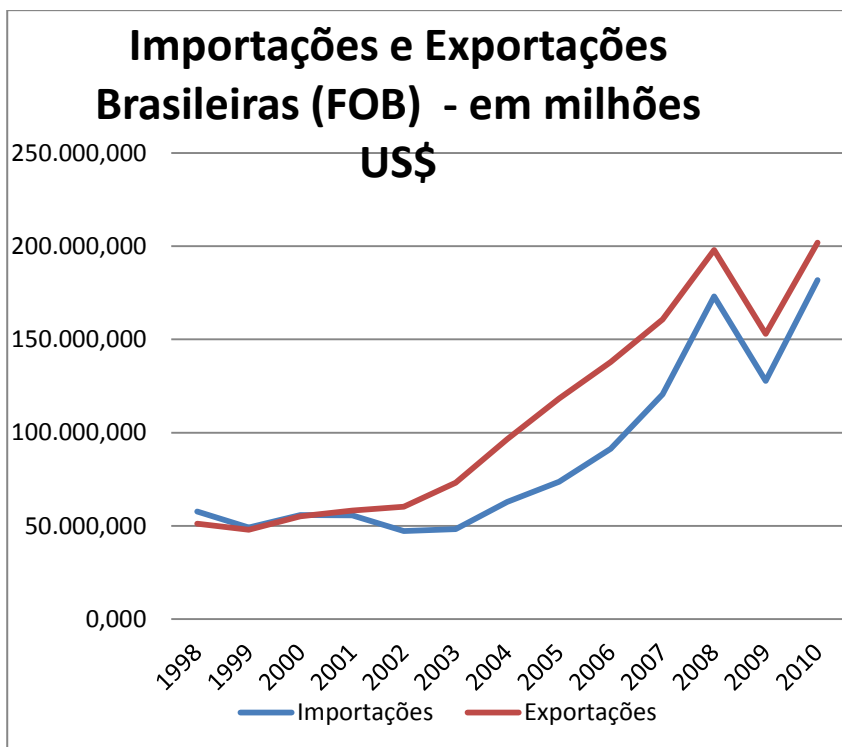
O segundo elemento relaciona-se à construção de uma política estatal com vistas à promoção das exportações e internacionalização de empresas brasileiras. Essa política esteve centrada, essencialmente, na busca de novos parceiros comerciais, na intensa atividade de promoção comercial a partir do aparato estatal, inclusive com intensa participação do próprio presidente da república, e na utilização do BNDES para

fornecimento de linhas de crédito com juros subsidiados para atividades de internacionalização. Passaremos inicialmente à análise das políticas e conjunturas relativas ao comércio exterior e, na sequência, passaremos a análise da atuação brasileira no âmbito da OMC.

4.2.1.1 – Um quadro do comércio exterior brasileiro e as políticas de apoio à exportação e à internacionalização de empresas

Primeiramente, parece-nos pertinente destacar a evolução dos fluxos do comércio exterior brasileiro a partir do final da década de 1990. Observe-se abaixo a figura 3.

Figura 3: Importações e Exportações Brasileiras (1998 - 2010)



Fonte: MDIC, 2017. Elaboração Própria

É evidente que o comércio exterior sofreu uma significativa expansão durante o período. Depois do resultado desastroso do final da década de 1990 quando, em decorrência da manutenção do câmbio artificialmente valorizado para controle dos preços, o Brasil bateu déficits de mais de US\$ 6 milhões, a balança comercial já mostrava significativa melhora com a quebra da paridade de 1999. Nota-se pela figura o efeito imediato que a quebra da paridade tem sobre o resultado da balança comercial, reafirmando a imensa sensibilidade que o comércio exterior brasileiro tem ao câmbio.

Nesse ponto, há de se destacar que havia, entre o empresariado brasileiro, uma preocupação latente com o estado da Balança comercial no início do governo Lula, principalmente relacionada aos constrangimentos vividos na segunda metade da década de 1990 decorrentes dos sucessivos déficits na balança comercial em função da paridade cambial. Ainda em meio ao debate eleitoral de 2002, o *Valor Econômico* trazia matéria, com comentários do presidente da FIESP Horácio Lafer Piva, além de pesquisadores do IEDI que corroboravam a necessidade de ressurgimento da política industrial com foco em investimento em tecnologia e substituição de importações com vistas a deixar de “bater no teto do balanço de pagamentos”³⁵.

A expansão é quase que ininterrupta durante todo o período, à exceção do ano de 2009, ano marcado pelos efeitos depressivos da crise econômica decorrente da bolha imobiliária dos fundos subprime nos Estados Unidos. O ano foi marcado por uma recessão de 1,73% da economia mundial³⁶, impactando fortemente os fluxos do comércio mundial.

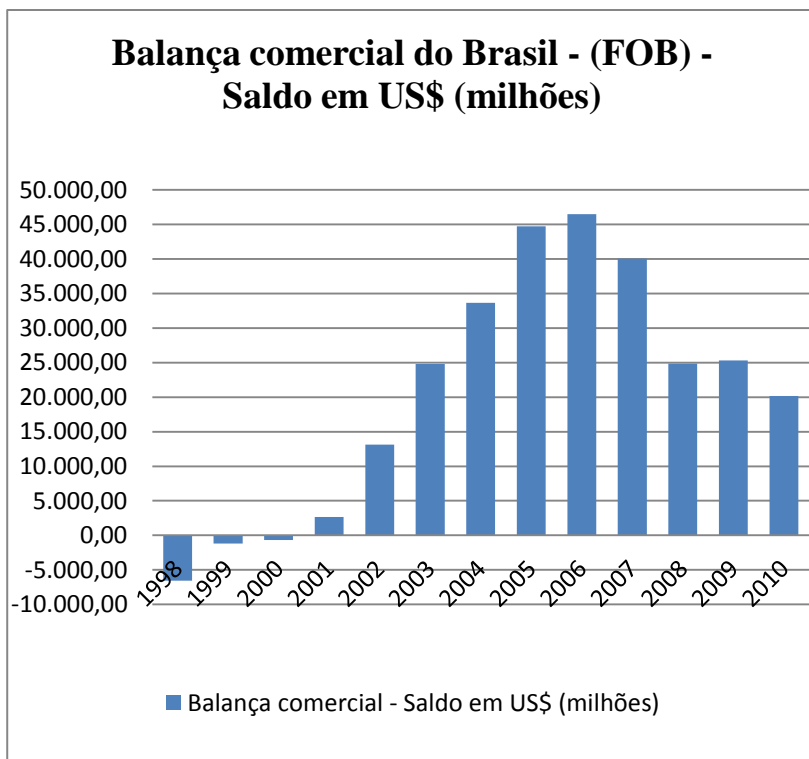
Há, entre 2002 e 2010, um crescimento agregado de aproximadamente 234,1% das exportações e de 285% das importações em termos de valor comercializado. Notamos que, a despeito da crítica liberal da permanência de um relativo fechamento do Brasil para o comércio internacional, os anos Lula foram marcados por uma significativa expansão das trocas comerciais brasileiras

³⁵ “Política Industrial renasce em 2003”, Set., 2002. Disponível em: http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos_anteriores/politica_industrial_renasce_em_2003.html.

³⁶ World Bank, 2017

Nesse sentido, a expansão significativa do superávit da balança comercial a partir de 2003 recebeu amplo destaque em análise do IEDI em janeiro de 2004³⁷. Há um destaque para o aumento de 20,2% do *quantum* exportado dos produtos manufaturados. No documento, o *think tank* dos industriais já observava a tendência de aumento dos preços internacionais dos produtos básicos, a qual viria a se acentuar nos anos seguintes. Na figura 4, podemos observar a evolução da balança comercial desde a quebra da paridade até o final dos governos Lula.

Figura 4: Balança Comercial do Brasil (1998-2010)



Fonte: Elaboração própria, Dados: MDIC, 2017

³⁷ “As Exportações e o Saldo Comercial de 2003: A Contribuição dos Manufaturados”, Jan., 2004. Disponível em: http://www.iedi.org.br/artigos/top/analise/analise_iedi_05_01_2004_balanc_a_comercial_as_exportacoes_e_o_saldo_comercial_de_2003_a_contribuicao_dos_manufaturados.html.

Podemos depreender, a partir das duas figuras, que o Brasil alcançou um novo patamar quanto à participação no comércio exterior, atingindo o superávit recorde de mais de 46 bilhões na balança comercial no ano de 2006. Tais resultados, ao lado de resultados também superavitários na conta financeira entre 2003 e 2006, de aproximadamente 2,9 bilhões de dólares em 2003, 9 bilhões em 2004, 13 bilhões nos anos de 2005 e 2006 sucessivamente³⁸. Essa conjunção de resultados positivos no balanço de pagamentos implicou no acúmulo de reservas internacionais pelo Estado brasileiro, o que permitiu que, em 2005, Lula realizasse o pagamento antecipado dos Direitos Especiais de Saque ao fundo na ordem de aproximadamente 15 bilhões de dólares relativos aos aportes tomados junto ao fundo até 2002 (TUDE; MILANI, 2013, p. 91).

Sobre as relações com o FMI durante os governos Lula, destacamos que, a despeito da manutenção das obrigações brasileiras em relação ao fundo, os primeiros anos do governo foram marcados por um gradual afastamento do Brasil em relação a instituição (Id., pp. 89-90). O governo conferiu ao pagamento da dívida junto ao fundo um significado eminentemente político, marcando o distanciamento da relação que havia tido FHC com a instituição internacional e dialogando amplamente com a base tradicional do PT que lhe oferecia críticas substantivas em relação a manutenção da ortodoxia macroeconômica, mas justificando o pagamento antecipado pelo aumento significativo das reservas e possibilidade de maior autonomia na administração das políticas econômicas (Id., p. 91).

Um dos principais fatores ao qual pode ser atribuído o aumento substantivo das exportações brasileiras é a tendência de elevação geral dos preços das commodities alavancada, principalmente, pelo aumento de demanda dos países em desenvolvimento, em especial, Índia e China que se encontravam em um processo de aceleração vertiginosa do seu crescimento. Na tabela abaixo, observa-se a evolução dos preços internacionais das principais *commodities* da pauta de exportação brasileira: óleos crus de petróleo, soja (grãos e farelo), minério de ferro, café e açúcar.

³⁸ Balanço de pagamentos. Banco Central do Brasil, 2017.

Tabela 1: Preços das Principais commodities de exportação brasileiras entre 2003 e 2010 (Ano base= 2010) - Em US\$

	Óleos crus de petróleo US\$/barril	Açúcar US\$/Kg	Soja (farelo) US\$/ tonelada	Soja (grãos) US\$/tonelada	Cofé Arabica US\$/kg	Minério de Ferro US\$/ tonelada seca ³⁹
2000	38,13	0,23	237,77	266,26	2,41	..
2001	33,85	0,25	236,36	255,73	1,79	..
2002	34,48	0,20	231,45	281,00	1,79	..
2003	39,07	0,20	264,91	331,58	1,78	..
2004	48,74	0,19	283,64	360,48	2,09	..
2005	64,36	0,25	244,43	313,20	2,89	..
2006	73,44	0,36	232,62	298,74	2,80	77,10
2007	75,75	0,23	323,13	402,44	2,85	128,88
2008	96,81	0,27	412,72	508,43	3,00	151,69
2009	63,91	0,41	422,64	452,94	3,29	82,91
2010	79,43	0,47	378,40	449,80	4,32	145,86

Fonte: Elaboração Própria. Dados: The World Bank

³⁹ Destacamos a indisponibilidades dos dados relativos aos valores do minério de ferro para os anos de 2003 a 2005 na base de dados do Banco Mundial (Base de dados: Global Economic Monitor Commodities). Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-economic-monitor-commodities#>.

Percebe-se, pelos dados do Banco Mundial, um crescimento substantivo e, em certa medida contínuo, dos preços de todas as principais *commodities* do país. Como os preços desses produtos são formados internacionalmente, há de se destacar que são estruturalmente marcados por uma significativa volatilidade, porém seu crescimento foi a marca da primeira década do século XXI. Na maioria desses casos, apresentou-se um aumento de quase ou mais de 100% entre 2002 e 2010, deixando o Brasil e demais grandes produtores agrícolas e de bens primários em uma situação, por conta principalmente de maior conforto em relação às contas externas. Identificamos que essa tendência, também conhecida como o *boom* das *commodities*, está associada, principalmente, ao aumento significativo da demanda internacional por esses produtos em decorrência da aceleração do crescimento chinês e indiano

Além disso, argumentamos que um elemento central da política externa e de comércio exterior é a busca pela diversificação de parcerias e pela abertura de mercados para as exportações brasileiras, com vistas à redução da vulnerabilidade às crises e oscilações de demanda dos principais parceiros, em especial, com os Estado Unidos. Observemos a tabela 2 os dados da balança comercial com os 10 maiores parceiros comerciais do país nos anos de 2002, último do governo FHC e 2010, último do governo Lula.

Tabela 2: 10 Principais Parceiros Comerciais 2002 - 2010						
Posição	Exportações 2002			Importações 2002		
	País	US\$	% das Exportações	País	US\$	% das Importações
1	EUA	15.377.822.589	25,44	EUA	10.287.452.316,00	21,78
2	PAÍSES BAIXOS	3.183.411.100	5,27	ARGENTINA	4.743.785.116,00	10,04
3	ALEMANHA	2.539.954.653	4,20	ALEMANHA	4.418.971.643,00	9,35
4	CHINA	2.520.978.671	4,17	JAPAO	2.347.527.813,00	4,97
5	ARGENTINA	2.346.508.274	3,88	FRANCA	1.772.804.655,00	3,75
6	MEXICO	2.345.565.323	3,88	ITALIA	1.757.620.723,00	3,72
7	JAPAO	2.102.539.124	3,48	CHINA	1.553.993.640,00	3,29
8	BELGICA	1.888.536.297	3,12	REINO UNIDO	1.343.905.438,00	2,84
9	ITALIA	1.817.760.087	3,01	NIGERIA	1.094.550.433,00	2,32
10	REINO UNIDO	1.770.678.140	2,93	COREIA DO SUL	1.066.652.608,00	2,26
	TOTAL	35.893.754.258	59,39		30.387.264.385,00	64,32
Exportações 2010				Importações 2010		
	País	US\$	% das Exportações	País	US\$	% das Importações
1	CHINA	30.785.906.442,00	15,25	EUA	27.044.361.398,00	14,88
2	EUA	19.307.295.562,00	9,56	CHINA	25.595.419.005,00	14,08
3	ARGENTINA	18.522.520.610,00	9,17	ARGENTINA	14.434.593.883,00	7,94
4	PAÍSES BAIXOS	10.227.723.216,00	5,07	ALEMANHA	12.553.676.200,00	6,91
5	ALEMANHA	8.138.465.358,00	4,03	COREIA DO SUL	8.421.951.971,00	4,63
6	JAPÃO	7.140.831.782,00	3,54	JAPÃO	6.986.008.440,00	3,84
7	REINO UNIDO	4.627.638.729,00	2,29	NIGÉRIA	5.920.185.355,00	3,26
8	CHILE	4.258.362.263,00	2,11	ITÁLIA	4.838.049.794,00	2,66
9	ITÁLIA	4.235.337.908,00	2,10	FRANÇA	4.801.000.142,00	2,64
10	RÚSSIA	4.152.040.877,00	2,06	ÍNDIA	4.242.465.822,00	2,33
	TOTAL	111.396.122.747,00	55,17		114.837.712.010,00	63,18

(Fonte: Elaboração Própria. Dados: Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, 2017)

No ano de 2002, o país norte-americano respondia por mais de 25% das exportações brasileiras, bem como por aproximadamente 21,78% das nossas importações. Conforme podemos observar na tabela 2, essa situação sofre uma significativa alteração entre 2002 e 2010, com uma redução significativa da participação dos EUA sobre comércio exterior brasileiro e a proliferação de parceiros com maior peso na pauta comercial.

As exportações para o país norte-americano caíram para 9,56% do total, perdendo a posição de principal destino das exportações brasileiras para a China, que detinha, em 2010, 15,25% das exportações do Brasil. É significativo o movimento de desconcentração das exportações, sobretudo em relação aos Estados Unidos, e ilustra a abrupta ascensão chinesa que passa a ser usada pelo governo como forma de sinalizar, em especial para suas bases à esquerda uma menor vulnerabilidade em relação aos Estados Unidos e interpretada, pela literatura de política externa, como uma tendência de diversificação de parcerias

Chama atenção também o expressivo aumento da participação argentina nas exportações brasileiras que passa de 3,88% para 9,17%. Em verdade, há uma profunda alteração de quadro na relação comercial com o país vizinho que era dramaticamente deficitária no início dos anos 2000, uma vez que o Brasil não exportava nem metade do valor que importava da Argentina, passa a ser superavitária ao longo dos governos Lula.

No que tange às importações, há também um movimento de desconcentração da pauta, ainda que em uma dimensão menos significativa que a das exportações. A transformação mais importante nesse quesito, sem dúvidas, é o resultado da China que, em 2002, detinha 3,29% das nossas importações passa a responder por 14,08 do valor importado pelo Brasil em 2010.

Está refletido nos dados exposto a diversificação de parcerias comerciais durante o período que vai de 2002 a 2010, associado a uma significativa expansão dos fluxos comerciais com o Brasil. Essa alteração tem por efeito a diminuição da vulnerabilidade brasileira às oscilações financeiras e macroeconômicas dos países centrais, sobretudo em relação aos Estados Unidos.

Observemos ainda a tabela 3 abaixo, que demonstra os dados de exportações e importações brasileiras nos anos de 2002 e 2010 com blocos comerciais e grupos de países e países específicos, quais sejam, o

MERCOSUL, a América do Sul a União Europeia, o grupo BRICS, o grupo IBAS, o continente africano, a Índia e a África do Sul, bem como suas participações relativas nos resultados totais dos dois anos. Os critérios para seleção desses parceiros especificamente se dão em função das tendências que, segundo a literatura de política externa (BERRINGER, 2014; VIGEVANI E CEPALUNI, 2007; HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, VISENTINI *et al*, 2013), caracterizam as aproximações internacionais do Estado brasileiro durante o período, além de nos oportunizar um olhar mais atento às relações com a UE.

Tabela 3: Tendências do Comércio Exterior: Parceiros Específicos 2002 – 2010

Exportações			Importações		
Bloco/ País	US\$	% das Exportações	Bloco/ País	US\$	% das Importações
MERCOSUL	3.318.675.277,00	5,49	MERCOSUL	5.611.720.224,00	11,88
UNIÃO EUROPEIA	15.638.101.196,00	25,87	UNIÃO EUROPEIA	13.496.564.226,00	28,57
BRICS	4.905.417.391,00	8,12	BRICS	2.736.584.334,00	5,79
IBAS	1.131.927.896,00	1,87	IBAS	754.850.755,00	1,60
AMÉRICA DO SUL	7.493.669.687,00	12,40	AMÉRICA DO SUL	7.630.563.178,00	16,15
ÁFRICA	2.363.340.654,00	3,91	ÁFRICA	2.675.612.821,00	5,66
ÍNDIA	653.737.166,00	1,08	ÍNDIA	573.183.730,00	1,21
ÁFRICADO SUL	478.190.730,00	0,79	ÁFRICADO SUL	181.667.025,00	0,38
RÚSSIA	1.252.510.824,00	2,07	RÚSSIA	427.739.939,00	0,91
Tendências do Comércio Exterior: Parceiros Específicos (2010)					
Exportações			Importações		
Bloco/ País	US\$	% das Exportações	Bloco/ País	US\$	% das Importações
MERCOSUL	22.601.500.959,00	11,19	MERCOSUL	16.620.151.158,00	9,14
UNIÃO EUROPEIA	43.323.895.760,00	21,46	UNIÃO EUROPEIA	39.150.977.830,00	21,54
BRICS	39.740.271.949,00	19,68	BRICS	32.501.665.039,00	17,88
IBAS	4.802.324.630,00	2,38	IBAS	4.995.899.202,00	2,75
AMÉRICA DO SUL	37.169.150.093,00	18,41	AMÉRICA DO SUL	25.911.924.532,00	14,26
ÁFRICA	9.261.599.799,00	4,59	ÁFRICA	11.297.251.661,00	6,22
ÍNDIA	3.492.350.604,00	1,73	ÍNDIA	4.242.465.822,00	2,33
ÁFRICADO SUL	1.309.974.026,00	0,65	ÁFRICADO SUL	753.433.380,00	0,41
RÚSSIA	4.152.040.877,00	2,06	RÚSSIA	1.910.346.832,00	1,05

Fonte: Elaboração Própria. Dados: MDIC, 2017

Primeiramente, chama atenção a transformação no quadro do comércio exterior com o MERCOSUL, que quase multiplicou por sete o valor exportado para os países do bloco e por quase 3 o montante importado quando comparados os anos de 2002 e 2010. No entanto, trabalharemos as tendências específicas em relação ao MERCOSUL em uma seção própria mais à frente nesse capítulo. A aproximação política observada no âmbito da plataforma BRICS, também teve sua contrapartida do ponto de vista dos fluxos de comércio. O grupo de países, aumentou sua participação nas exportações brasileiras de 8,12% para 19,68, muito em função da grande demanda dos mercados indiano e chinês por *commodities* exportadas pelo Brasil. No entanto esse movimento também é observado nas importações, o grupo mais que triplica sua participação nos importados brasileiros. Além disso, nota-se também uma redução, ainda que menor, da participação da UE no comércio exterior do Brasil,

Podemos afirmar que essas alterações, no quadro do comércio exterior brasileiro, guardam significativa relação com a estratégia de diversificação da política exterior comumente associada à política exterior do governo Lula (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010). No âmbito do comércio internacional, esse direcionamento implicou uma significativa articulação estatal a qual foi responsável por promover ambiciosas políticas de incentivo às exportações através de incentivos econômicos, fornecimento de apoio técnico do aparato estatal, por meio de ações diversas e da participação de diferentes ministérios da estrutura burocrática do Estado brasileiro, inclusive do corpo diplomático, bem como uma significativa participação do presidente da república na promoção das empresas e produtos brasileiros no exterior.

Os aportes financeiros do BNDES para apoio à exportação e à internacionalização de empresas brasileiras, bem como a criação da BNDESpAr, subsidiária da instituição para financiamento a fusões e aquisições de grandes empresas, parecem ser alguns dos elementos mais significativos da dimensão externa do projeto neodesenvolvimentista na perspectiva de Berringer (2014, p.129) e de Boito Jr. (2012). O banco que, como mencionado, havia se dedicado ao financiamento das privatizações das empresas estatais durante a década de 1990, assume a função de indutor de uma política industrial voltada à exportação, e da consolidação de uma “política de campeãs nacionais”.

Ademais, a própria figura do presidente Lula e seu prestígio internacional, consolidada em alguma medida pela sua atuação engajada

nos fóruns multilaterais, passam a ser utilizadas como vetor de promoção comercial dos produtos brasileiros. Chama atenção a participação de empresários dos mais diversos setores nas comitivas do presidente em suas missões internacionais⁴⁰. Essa iniciativa era comemorada por diversos veículos de imprensa, mesmo os que marcavam oposição ao governo⁴¹. Destaca-se também o papel de apoio técnico que era oferecido por órgãos do governo, como o próprio MRE e a Agência de Promoção de Exportações (APEX) a promoção das exportações brasileiras e no preparo desses empresários para as negociações internacionais realizadas nessas comitivas.

4.2.1.2 - Organização Mundial do Comércio (OMC):

Prioridade multilateral e liberalização condicionada

A OMC é alçada a arena de excelência de atuação da política externa comercial tanto pela diminuição nas assimetrias de poder no processo negociador tanto quanto pela diminuição da margem de manobra dos países centrais em decorrência do órgão de solução de controvérsias, institucionalizado a partir de uma consolidação de supostas práticas do comércio justo. Em seu discurso de posse no MRE em 2003, Amorim já dava o tom de como seria o engajamento do Brasil nos foros da governança econômica internacional como a OMC e relacionava a adoção desse posicionamento aos objetivos de desenvolvimento do governo:

O aumento das exportações, a busca de tecnologias e investimentos produtivos serão elementos importantes da estratégia nacional de crescimento e da redução da vulnerabilidade externa. Participaremos empenhadamente das diversas negociações comerciais movidos pela busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e de reivindicarmos tratamento justo. Saberemos nos articular, sem preconceitos, com as nações que compartilham

⁴⁰ Ver: “PIB viaja com Lula”. Disponível:

http://istoe.com.br/14622_O+PIB+VIAJA+COM+LULA/.

⁴¹ Ver: “Viagem de Lula à China terá comitiva recorde”. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1605200421.htm>

conosco interesses e preocupações. Atuaremos em cada momento norteados pela necessidade de assegurar a compatibilidade do que está sendo proposto com as políticas nacionais. Lutaremos para preservar o espaço de flexibilidade para que possamos decidir, soberanamente, qual o modelo de desenvolvimento que mais nos convém.” (AMORIM, 2003)

Entendida como uma das esferas de consolidação multilateral da abertura comercial na década de 1990, a OMC gradativamente passou a ocupar centralidade na política externa do governo Lula, no entanto com direcionamentos significativamente diferentes. Uma tendência ilustra as mudanças na atuação brasileira no que tange à organização. Ela se refere a um maior ativismo no processo negociador da organização, sobretudo nas reuniões da Rodada Doha, para a qual o país ajudou a construir coalizões junto às demais economias emergentes com vistas a conferir maior equilíbrio ao processo de negociação da abertura de mercados, como é o caso do G20 agrícola.

Argumentamos que a política exterior, sob a coalizão neodesenvolvimentista, não implicou uma retomada do protecionismo comercial clássico, por meio de elevação de barreiras tarifárias, mas condicionou o processo ao avanço da liberalização no nível multilateral. Esse movimento, vale lembrar, relaciona-se também a uma postura de menor passividade em relação ao imperialismo, às grandes potências internacionais e às instituições neoliberais, como o FMI o Banco Mundial e a própria OMC além de uma tentativa de aumento da capacidade de influência do país nas negociações internacionais.

Lançada em novembro de 2001, em Doha, no Qatar, a IX rodada de negociações de OMC levava o apelido de rodada do desenvolvimento, e tinha como objetivo explícito ampliar as perspectivas de comércio internacional dos países em desenvolvimento. Os principais interesses dos países em desenvolvimento concentravam-se na negociação de aberturas dos mercados agrícolas, em especial o europeu e estadunidense, que permaneciam relativamente protegidos após as rodadas de negociação do GATT (JAKOBSEN, 2012). Isso se dá em razão da adoção de uma política agrícola de subsídios e instrumentos de proteção do mercado interno.

A OMC passa, nesse contexto a adquirir uma dimensão estratégica significativa na política externa do governo Lula e também na sua relação com os diferentes segmentos do empresariado industrial

presentes no bloco no poder. A ação na OMC, marcada pela tentativa de aumento da capacidade de barganha do país em meio a negociação de Doha, por meio da articulação com outros países em desenvolvimento, ilustram uma postura combativa com que o país buscava se inserir na negociação multilateral.

O processo de articulação via G20⁴² configura-se enquanto uma estratégia inovadora da política externa brasileira, que ao lado da Índia capitaneou os esforços de articulação dos países em desenvolvimento e exportadores de produtos agrícolas a fim de contrabalancear as fortes posições dos Estados Unidos e da União Europeia que haviam apresentado proposta conjunta para as negociações de 2003, em Cancun no México (BERRINGER, 2014, p. 145).

A autora destaca que com a articulação dos países do G20 e o bloqueio da proposta EUA-UE “instalou-se uma crise no interior da Rodada, mostrando que as negociações não caminhariam mais uma vez para concessões unilaterais dos Estados dependentes” (BERRINGER, 2014, p. 145). É interessante de se notar a agressividade dos representantes de ambos os atores quanto ao desfecho da reunião de Cancun, Carvalho (2010) lembra que o representante estadunidense Robert Zoelick culpou particularmente Brasil e Índia pelo fracasso das negociações, categorizando os países participantes da negociação entre *won't do* e *can do*⁴³, chegando a ameaçar os membros da organização de fechar acordos bilaterais com os países do segundo grupo. O Brasil, nesse momento, parecia deixar no passado a política de concessões unilaterais que marcara o processo de liberalização do início dos anos de 1990.

Ainda sobre os resultados da reunião de 2003, e a postura dos representantes dos Estados Unidos, destacamos que o episódio, por mais isolado que possa ser concebido, pode servir de exemplo acerca do

⁴² Também conhecido como G20 comercial ou G20 agrícola, o grupo formado em 2003 é composto por países em desenvolvimento que são produtores e exportadores de produtos agrícolas. Fazem parte do G20, África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Hungria, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, República Checa, Tailândia, Tanzânia, Turquia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

⁴³ Do inglês “não farão” e “podem fazer”, com vistas a caracterizar as demandas dos países do G20 como desmedidas e inferir que seus objetivos eram de bloquear a negociação.

caráter acessório que o país norte-americano parecia conferir aos espaços multilaterais, como havia discutido Celso Amorim (2002/2003) em decorrência da invasão do Afeganistão e dos movimentos em direção à invasão do Iraque. Além disso, exemplifica a capacidade de obtenção de melhores resultados a partir da ação pelo multilateralismo e da construção de posicionamentos conjuntos com os demais países em desenvolvimento, considerando as assimetrias de poder em relação aos países centrais.

Com relação a Rodada Doha, Ramanzini Jr. (2013, p.174) avalia que

Com a formação do G20, a estratégia brasileira buscou contrastar os interesses comerciais dos países ricos e atingir maior equilíbrio nas negociações. Equilibrou a atenção dos países em desenvolvimento com forte agronegócio como o Brasil e a Argentina, aos com agricultura familiar de subsistência, como Índia e China. Além disso, o G20 emerge aglutinando diferentes grupos domésticos no Brasil que estavam insatisfeitos com o rumo que estava sendo dado a Rodada Doha. Buscar manter o objetivo de tratar a questão do desenvolvimento no âmbito da OMC, tendo a negociação agrícola importante papel nesse sentido. A articulação da coalizão e o papel de destaque no grupo colocaram o Brasil no núcleo decisório da OMC.

Dessa forma, a articulação via G20 em Cancun foi capaz de barrar o fechamento de um acordo que terminaria por desgravar aceleradamente os mercados de manufaturados sem a contrapartida desejada pelos países em desenvolvimento participantes da coalizão nos mercados agrícolas.

No entanto, a despeito das duras críticas recebidas, a articulação de 2003 mostrou resultados positivos coma a adoção de um tom mais ameno por parte dos Estados Unidos e da União Europeia. Nesse ano o Brasil e a Índia foram convidados a participar da reunião para a definição do *framework* das negociações como representantes do grupo G20, ocasião em que se observaram concessões por parte dos EUA e da UE (CARVALHO, 2010). A articulação do G20 parecia ter um futuro promissor.

No entanto, Carvalho (2010) descreve que, já nessa ocasião, o agronegócio brasileiro passava a demonstrar insatisfação com alguns elementos das propostas da Índia, em especial, a categoria de produtos sensíveis para a proteção da agricultura familiar indiana, necessária para a manutenção da ordem naquele país onde cerca de 70% da população vive em áreas rurais. Jakobsen (2012) destaca que essa insatisfação foi crescendo e a posição brasileira passou a receber críticas internas de que o Brasil estava subordinando seus interesses à proposta indiana.

Carvalho argumenta que, entre 2005 e 2008, houve uma deterioração do posicionamento em relação à articulação do G20, por conta, além da visão crítica do agronegócio sobre o modelo de proteção defendido pela Índia, do temor desse setor de que não se alcançaria nenhum resultado e que não chegaria a um acordo. Às vésperas da reunião de 2008, entidades representativas do agronegócio enviaram uma carta ao ministro Celso Amorim na qual

demonstraram insatisfação com o processo negociador. Apontaram como retrocessos para o esforço de liberalização da Rodada Doha a criação de novas cotas para produtos sensíveis e a permissão para que os países em desenvolvimento selecionassem até 6% de suas linhas tarifárias isentas de cortes em produtos especiais (CARVALHO, 2010, p. 433).

Como efeito desse processo de desgaste, o Brasil rompe com articulação do G20 e aceita a proposta de negociação feita por Estados Unidos e UE. A pesquisadora ainda ressalta a influência que desempenharam o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), ambas entidades do agronegócio, na construção do posicionamento brasileiro junto ao MRE.

Castelan (2014) descreve duas principais hipóteses aventadas pela literatura para entender a construção do posicionamento brasileiro em Doha. A primeira trata-se de hipótese obstrucionista segundo a qual o Brasil e a articulação do G20 buscavam obstruir a pauta das negociações em NAMA por meio da escolha de produtos sensíveis para os países desenvolvidos e a realização de uma pressão conjunta em torno da negociação desses produtos. A segunda é caracterizada pela prevalência do setor agrícola que, de fato, via como vantajosa a abertura dos mercados de manufaturados em troca do acesso aos mercados agrícolas europeu e estadunidense. O que parece, no entanto, ficar

caracterizado é a disputa, entre frações da Grande Burguesia Interna dotadas de interesses contraditórios em relação a posição a ser adotada na Rodada.

Consideramos que a transformação do posicionamento brasileiro em Doha que culminou para a ruptura com a coalizão do G20 em 2008 exemplifica de maneira emblemática uma das contradições mais significativas da Grande Burguesia Interna: a contradição entre o agronegócio e os demais produtores de manufaturados. O agronegócio no Brasil é extremamente competitivo internacionalmente, em função, dentre outros desequilíbrios do campo brasileiro, da imensa concentração de terras, uma herança colonial, que na nossa formação social nunca foi politicamente possível equacionar. Além disso, o setor contou com significativo investimento estatal em pesquisa, modernização e industrialização, em especial vinculado à indústria de alimentos, encadeando uma indústria de insumos mais e mais significativa, sobretudo a partir do final dos anos 1990 (CASTELAN, 2014). Dessa forma, os empresários do agronegócio, que se encontravam dotados de um poder estrutural por conta do seu peso proeminente na manutenção do equilíbrio das contas externas, necessário para manutenção a política econômica em curso naquele momento (ibid.)

Conforme discutimos com o argumento de Jakobsen, há, na ênfase da estratégia da liberalização via OMC no âmbito da política comercial, um apelo ao multilateralismo como mecanismo de proteção contra a capacidade dos países centrais de imporem a sua agenda comercial, retardando o processo de liberalização dos mercados de NAMA. Tem-se noção das imensas dificuldades políticas em se diminuir os subsídios e mecanismos de proteção agrícola na Europa e nos Estados Unidos em produtos sensíveis, por conta da significativa força do *lobby* agrícola frente a esses sistemas políticos, de modo que a modo que ao vincular essa pauta a negociação . Dessa forma, ao contribuir para a organização da pauta coletiva dos países em desenvolvimento em torno da vinculação do avanço das negociações em NAMA com propostas mais razoáveis por parte de Europa e Estados Unidos para as negociações agrícolas, o Brasil produz um efeito de retardo na implementação de uma liberalização mais agressiva em termos dos produtos industriais, permitindo que o país ainda se valha dos instrumentos existentes para a proteção de sua indústria e emprego.

É nesse sentido que a mudança do posicionamento na OMC em 2008 ilustra a contradição entre o agronegócio a e a indústria de

manufaturados menos competitiva, pois os interesses econômicos imediatos dos dois setores se opuseram, deteriorando do consenso no interior da coalizão quanto estratégia na OMC. Nesse entendimento o agronegócio logrou ter seus interesses atendidos pela escolha do governo, quando o Brasil aceitou a proposta europeia e americana, esvaziando a estratégia construída nos anos anteriores de articulação com os países em desenvolvimento.

Na seção seguinte, passamos a análise da dimensão regional da estratégia externa do neodesenvolvimentismo.

4.2.2 - INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO: ALCA, MERCOSUL E AMÉRICA DO SUL

A dimensão regional é central para a agenda de política externa do governo Lula. O presidente, assim como sua sucessora, fez menção à aproximação com os vizinhos continentais e à noção de associar o destino brasileiro ao do continente sul-americano em seus discursos de posse no congresso nacional, bem como em diversos pronunciamentos ao longo dos mandatos (GARCIA, 2013). Nesse âmbito, o ministro Amorim (2011, p.21) destaca um esforço no sentido de resgatar o conceito de América do Sul e conferir-lhe prioridade de modo que ocupa um *locus* central na atuação regional do Brasil, ao lado do MERCOSUL.

Nesse sentido, a estratégia externa do Brasil não encara ambos processos de integração regional como excludentes ou mesmo como competitivos entre si. O ministro inclusive destaca o interesse por parte do Brasil na expansão do MERCOSUL, o que contribuiu para a negociação e protocolos de adesão ao bloco por outros países da região como a Venezuela.

Outra questão que sugere importância, no âmbito da atuação regional do Brasil foi a finalização das negociações da ALCA nos primeiros anos do governo, e a estratégia de negociação em bloco com os países do MERCOSUL, com vistas a aumentar o poder de barganha frente ao Estados Unidos, garantir a integridade e prioridade do bloco do Cone Sul e mesmo ser capaz de barrar o avanço das negociações. Assim essa seção, divide-se em uma breve discussão sobre os encaminhamentos das negociações da ALCA e as iniciativas e transformações observadas no relacionamento com os países do MERCOSUL e da América do Sul.

4.2.2.1 - Negociação da ALCA e a mudança de rumos

Quando assume a presidência da república em janeiro de 2003, Lula encontra a iniciativa da ALCA em avançado estágio de negociação, ainda que se destaquem as iniciativas do governo anterior em protelar o processo negociador (CASTELAN, 2014). O ministro Celso Amorim (2010) lembra que, ao assumir o governo, teria a necessidade de apresentar sua oferta de liberalização no âmbito do bloco até 15 de fevereiro daquele ano, ao seja, com apenas 45 dias de governo. Isso acabou não se consolidando em função da disposição do novo governo em não apressar os processos de estudo sobre os setores a serem ofertados bem como a percepção sobre as preferências dos setores produtivos internos.

Tal processo parece ter um caráter emblemático na construção da coalizão do governo Lula, pois se insere no espaço político de interesses que contempla os segmentos mais contraditórios da coalizão neodesenvolvimentista. Apesar de não ter resultado em uma ação coletiva que conjugasse trabalhadores e empresários como aponta Castelan, a eminente ameaça de um processo de liberalização comercial ainda mais radical em um momento que a produção industrial e o emprego ainda não haviam minimamente se recuperado das perdas da década de 1990⁴⁴, provocou um alinhamento de interesses pouco visto no capitalismo brasileiro pós-abertura.

Nesse contexto, Mancuso e Oliveira (2006) contra argumentam a hipótese de incapacidade de ação coletiva do empresariado a partir da mobilização da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), organizada sob a égide da estrutura corporativa da CNI, a partir de 2006. Segundo os autores (2006, pp. 165-166), a coalizão terminou por se consolidar enquanto uma coalizão defensiva em relação ao novo choque de liberalização comercial, em decorrência de uma maior presença de associações com interesses na manutenção de algum nível de proteção frente, sobretudo, aos produtos manufaturados estadunidenses.

A CNI, conforme destacamos, buscava organizar o empresariado industrial nacional em uma coalizão defensiva em relação ao acordo no âmbito da CEB, a despeito de haver uma significativa dispersão de interesses no que se refere à construção da área de livre comércio. Os

⁴⁴ O desemprego atingiu seu pico no ano de 2000, chegando a 15,28% da força de trabalho, e vindo a voltar a aproximar-se dos patamares de 9% da década de 1990 nos anos seguintes. (Fonte: IPEADATA)

movimentos sociais de trabalhadores organizavam-se, juntamente com movimentos de esquerda de toda a região, em torno da REBRIP (CASTELAN, 2014). Apesar dos caminhos distintos em termos de ação política, o alinhamento de interesses defensivos em relação à ALCA dava indícios de quais eram as preocupações centrais de frações significativas da população: a produção e o emprego.

Castelan (2015) argumenta que havia, em meio ao empresariado, uma cisão entre o que o autor chama de “grupo dos liberais” e “grupo dos protecionistas” no que tange à iniciativa da ALCA. Os principais setores industriais que compunham o “grupo dos liberais” eram ramos que buscavam expandir suas possibilidades de acesso ao mercado dos Estados Unidos como a indústria têxtil e siderúrgica, a primeira buscava aumentar sua competitividade frente aos competidores internacionais e a segunda vincular a negociação da área a suspensão de medidas protecionistas que estavam sendo erguidas no marco da reestruturação do setor de aço estadunidense (ibid. p. 25). Além disso, destaca uma mobilização significativa dos produtores agrícolas das cadeias do agronegócio, a quem interessava muito, conforme já discutimos, a liberalização do mercado agrícola do EUA.

O “grupo dos protecionistas” era composto principalmente por indústrias que buscavam assegurar mercados para seus produtos no Brasil e nos demais países do MERCOSUL e logrou ser dominante no âmbito da CEB (CASTELAN, 2015). Eram esses a indústria química, de máquinas e equipamentos, elétrica, eletro-eletrônica e, em uma medida menor a indústria automobilística.

O processo de desarticulação da ofensiva liberalizante da ALCA, a qual Boito Jr. (2012) chama de desativação a frio, parece ter sido possível por dois elementos principais: Elevação do perfil negociador do Brasil e a articulação por meio dos países do MERCOSUL para barrar a proposta. Amorim (2010) narra o processo de negociação dando destaque à posição pragmática adotada pelo Brasil em desconstruir a proposta da maneira como estava estabelecida, privilegiando as vantagens dos EUA, impondo uma série de concessões a serem realizadas pelos países latino-americanos e não fornecendo contrapartidas suficientes em termos de barreiras não-tarifárias, em especial os subsídios, no que tange ao acesso ao mercado agrícola do país norte-americano.

Além disso, lembra a carta enviada por Lula aos demais países do MERCOSUL, condicionando a continuação do Brasil nas negociações a um processo de negociação conjunta com os demais países do bloco, de

modo que a área de livre comércio não atropelasse o processo que já ocorria no Cone Sul, que desde sua criação já ensejava uma maior profundidade integracionista. Com efeito, a negociação em bloco possibilitou uma maior projeção desses países no processo negociador, de modo a contra-arrestar o poder estrutural dos estadunidenses. Era fundamental para o Brasil que, caso escolhesse não assinar o acordo, isso não o deixasse isolado em sua própria região.

Com efeito, um elemento que passava a dificultar as negociações, em especial com países como o Brasil desde 2001 foi a aprovação, pelo congresso dos Estados Unidos e um *fast track*⁴⁵ limitado. O mandato negociador não incluía as negociações de produtos sensíveis aos interesses dos produtores agrícolas brasileiros, como carne, lácteos, frutas e legumes, óleo de soja e outros óleos vegetais, suco de laranja, lã e algodão, cuja liberalização tarifária estaria ainda sujeita à aprovação do congresso nacional daquele país⁴⁶.

O processo de negociação da ALCA, ainda que analisado de maneira breve, parece significativo para a discussão aqui em tela, ao passo que alinha os interesses defensivos de boa parte dos setores que integram a coalizão de classes que compõe o governo Lula, com a exceção evidente do agronegócio. Além disso, as negociações atravessam a transição do governo FHC e Lula, na qual se pode observar uma alteração significativa do ponto de vista da atuação do Estado brasileiro no processo negociador.

⁴⁵ Do português “via rápida”, o *fast track* trata-se de um mecanismo das relações entre Executivo e Legislativo nos EUA em que o Executivo solicita a autorização do congresso para a negociar temas comerciais em determinadas áreas específicas, bem como sua abrangência para as negociações. Sua aprovação e abrangência são fundamentais para o andamento de quaisquer negociações comerciais em que estejam presentes os Estados Unidos, uma vez que garante a sua implementação dentro dos termos delimitados. Assim a não aprovação do *fast track* ou sua limitação demasiada dificultam imensamente a disposição de outros países a aderirem a negociação, pois não se tem clareza sobre a plausibilidade de sua implementação.

(<http://www.social.org.br/cartilhas/cartilha002/cartilha004.htm>).

⁴⁶ Ver “Para o Brasil, fast track dificulta negociações na Alca”, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-o-brasil-fast-track-dificulta-negociacoes-na-alca,20020802p35086> e “Fast track” aprovado nos EUA recebe críticas severas em evento na Folha”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1512200128.htm>.

4.2.2.2 MERCOSUL e América do Sul: O Empresariado Industrial e a Integração Regional

Uma das tendências mais evidentes da política externa do neodesenvolvimentismo é o regionalismo. Em seu discurso de posse no Congresso Nacional em 2003, Lula elenca como uma das prioridades da política exterior “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (LULA, 2003). Berringer argumenta que a prioridade dada pelo Brasil à integração regional

pode ser explicada por dois motivos: (I) por entender que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento a posição política e econômica da região no âmbito internacional e, em especial, para a posição do Estado brasileiro; (II) em função das vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com o aumento das exportações de produtos e capitais para essa região. (BERRINGER, 2014, p.148)

Quando Lula assume a presidência da república em 2003, o processo de integração do MERCOSUL vivia um momento de profunda crise, para o qual o presidente recém-empossado sinalizava uma tentativa de revitalização. A crise na integração decorria em grande parte da profunda crise política e econômica pela qual passava a Argentina no início dos anos 2000. A eleição de Nestor Kirchner, do Partido Justicialista, o de maior expressão do peronismo, para a presidência da Argentina em 2003 foi um elemento central para a aproximação política entre os dois países e para o fortalecimento da agenda da integração (VADDEL; LAMAS & RIBEIRO, 2009).

Dessa forma, o processo de integração do Cone Sul esboça o início de uma mudança de um projeto de integração neoliberal aberto para um modelo de integração mais voltado à intervenção de seus governos e instituições no desenvolvimento econômico regional. Isso significa que o novo projeto não contemplaria apenas um relacionamento comercial nos moldes como visto até então, mas também passou a levar em consideração preocupações com as

dimensões social e de investimento nas infraestruturas socioeconômicas do bloco.

Buscou-se avançar, nesse sentido, com um processo de maior institucionalização do bloco. Em 2004, foi realizada a Cúpula de Ouro Preto, a qual instituiu o bloco de alguns órgãos e instrumentos como o Parlamento do MERCOSUL, as Cúpulas Sociais, o Tribunal Permanente de Revisão para os contenciosos comerciais, e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.

É nesse cenário de reformas que a concepção de Fundos Estruturais é introduzida ao arcabouço institucional do MERCOSUL. Seus principais objetivos se referem frequentemente a auxiliar determinadas infraestruturas econômicas e sociais do processo de integração, como a educação, saúde, transporte modal, a oferta de crédito disponível para a iniciativa privada, dentre outros temas diversos (SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA SECRETARIA DO MERCOSUL, 2009).

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é um instrumento de equiparação das assimetrias dos países da região. Com quatro programas principais, o FOCEM é, desde 2006, receptor de projetos dos quatro Estados Membros do MERCOSUL no que tange à convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade (especialmente dos sócios menores), coesão social dos países do Cone Sul, além de destinar recursos ao próprio desenvolvimento institucional do MERCOSUL. De maneira relativa, os maiores pagadores, Brasil e Argentina (70% e 27% dos valores totais destinados ao fundo, respectivamente), são concebidos como aqueles, que ao menos teoricamente, se apresentam como mais desenvolvidos, com maior nível de produção ou que possuem maiores benefícios auferidos do processo de integração (SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA SECRETARIA DO MERCOSUL, 2009).

Assim, a partir da percepção de que o projeto neoliberal havia falhado em pontos importantes, especialmente decorrente de processos de estagnação ou significativas crises econômicas, e das eleições de presidentes associados à esquerda nos Estados-membros, houve uma tentativa em moldar o desenvolvimento dos processos de integração regional, mais especificamente do MERCOSUL, em diferentes formas buscando se afastar do modelo de integração exclusivamente pela via do comércio. O documento final do Consenso de Buenos Aires (2003) representou o marco dessa mudança estratégica ao ser enunciada, pelos presidentes Lula e Néstor Kirchner a

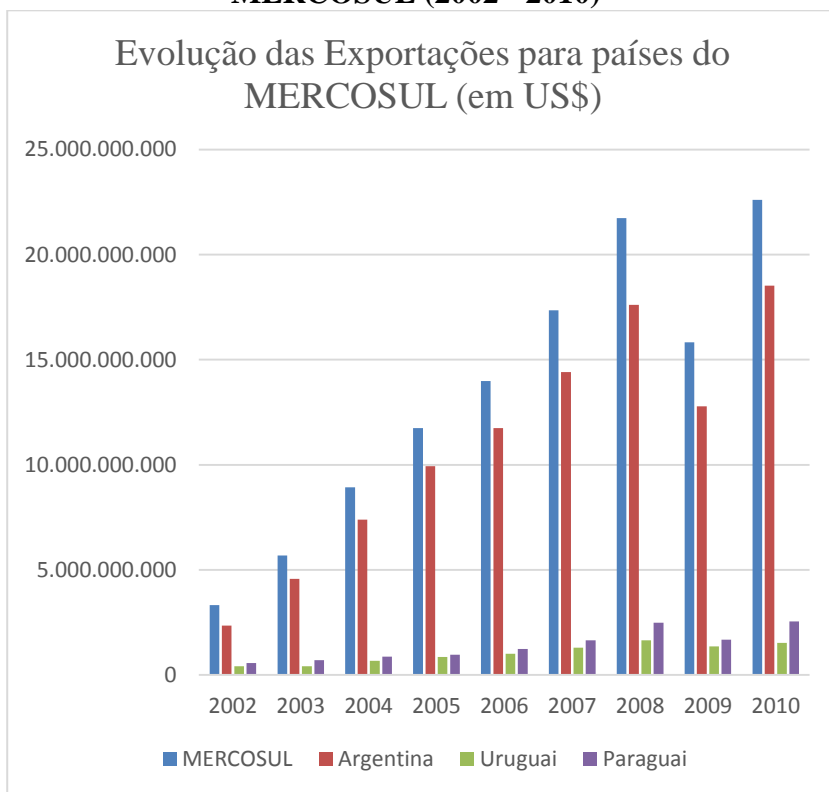
“(...) convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos Governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países.”

Apesar de serem fundos cujas contribuições financeiras se apresentam relativamente baixas dados os seus objetivos, sua constituição revela uma nova preocupação do MERCOSUL em intervir em determinados setores no desenvolvimento socioeconômico de seus Estados-membros. Assim, apesar do grande objetivo do MERCOSUL ainda ser atingir o desenvolvimento econômico através de mecanismos de diminuição das barreiras ao comércio, incentivos a vinda de investimento direto externo e incremento das exportações do bloco, tais instrumentos de financiamento são importantíssimos para o entendimento dos rumos que o bloco econômico vem tomando nos últimos anos.

Ainda assim, os fluxos de comércio com os países do bloco aumentaram de maneira significativa durante os oito anos do governo, conforme podemos observar no gráfico 5, aumentando a importância também econômica do bloco, para além das suas iniciativas de maior integração. Conforme já discutimos, a balança comercial com a Argentina passou de deficitária para superavitária ao longo do período e o país passou a ocupar o lugar de terceiro maior destino das exportações

brasileiras. As exportações para o Paraguai e para o Uruguai, países cujas relações comerciais com o Brasil historicamente foram superavitárias para o lado brasileiro, cresceram, respectivamente, de aproximadamente US\$ 560 milhões para US\$ 2.548 bilhões e de aproximadamente US\$412 milhões para US\$1.531 bilhão. A evolução das exportações brasileiras para os países do bloco pode ser observada na figura 5 abaixo.

Figura 5: Evolução das Exportações para países do MERCOSUL (2002 - 2010)



Elaboração própria. Dados: MDIC

No gráfico observamos primeiramente a incomparável importância do mercado argentino para as exportações brasileiras em comparação com o uruguaio e o paraguaio, em função, evidentemente dos tamanhos das economias em questão. Notamos também um crescimento quase que ininterrupto das exportações brasileiras para os

países do bloco, com mais uma vez a exceção do ano de 2009. Considerando que os demais países do bloco não são dotados de significativas vantagens competitivas sobre o Brasil nos setores industriais, a expansão da interação comercial entre ele em muito interessa os industriais brasileiros, uma vez que garante um mercado preferencial para seus produtos manufaturados. É interessante, nesse sentido, para os empresários que exportam para o MERCOSUL, manter o bloco como uma zona relativamente fechada, cuja tarifa externa comum é definida coletivamente pelos países que a integram.

Nesse sentido destacamos, avanço da presença brasileira também por meio de investimentos. Valdez (*apud* BNDES, 2011) cita a intenção de construção de um relacionamento preferencial com os países do MERCOSUL e da América do Sul do ponto de vista do financiamento da atuação das empresas brasileiras na região a partir do governo Lula. A lógica segue, conforme ilustra Bugiato (2013), a política de campeãs nacionais que, nesse caso, implica na concessão de recursos para compra de concorrentes e internacionalização das empresas brasileiras:

No exterior o BNDES tem dado suporte às aquisições das empresas brasileiras. No Uruguai, a Marfig e a JBS Friboi controlam cerca de 70% da exportação da carne uruguaia. Na Argentina, a Petrobras adquiriu a Pecom e se tornou o segundo grupo econômico do país no setor de petróleo e gás; a Ambev comprou a Quilmes; a Camargo Correa comprou a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra; e a JBS Friboi adquiriu as unidades da Swift na Argentina, tornando-se o maior frigorífico do mundo. (BUGIATO, 2013, p.8)

Valdez (2011) destaca ainda que foi no governo Lula que o banco abriu sua primeira filial, em Montevideo no Uruguai, com vistas a expandir seus negócios na região.

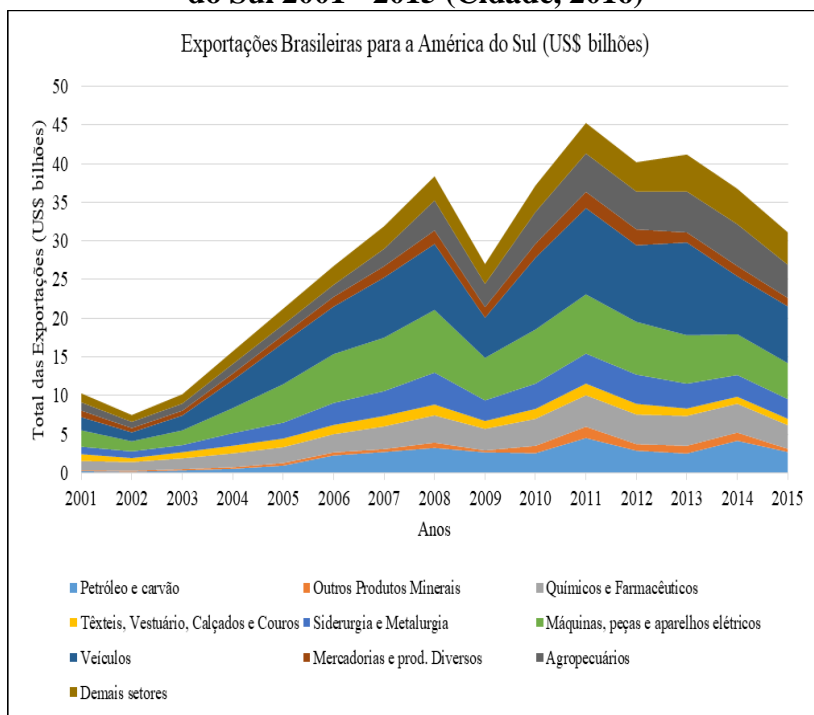
Além da atuação no âmbito do MERCOSUL, há um destaque significativo para a dimensão da América do Sul na política externa brasileira. Conforme já colocamos, há um esforço de re-significar a noção de América do Sul no imaginário da política externa brasileira. Do ponto de vista mais amplo, o Brasil busca também consolidar a sua posição na região com vistas a aumentar sua capacidade de atuação no cenário internacional global. Nesse sentido, atuou como fortemente na solução pacífica de crises regionais como a crise entre Colômbia

Equador e Venezuela em 2008 além de empreender grandes esforços na construção de processos cooperativos regionais multilaterais como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e União das Nações Sul-americanas (UNASUL).

Não entraremos nos detalhes acerca dos avanços desses processos cooperativos ao longo do governo Lula, uma vez que não se trata do proposto no presente trabalho, queremos apenas ressaltar que eles foram interpretados com significativo otimismo pelos analistas da política externa e pelo próprio governo, que enxergavam as iniciativas como o início de um processo que culminaria na tão almejada integração produtiva e social entre os países da região. Passemos a interpretação dos interesses do empresariado nacional na estratégia de aproximação.

Observemos, então, o gráfico 6, elaborado por Cidade (2016), que traz a evolução das exportações para países da região por produtos e setores econômicos.

Figura 6: Exportações Brasileiras para a América do Sul 2001 - 2015 (Cidade, 2016)



Fonte: CIDADE, 2016. Dados: Aliceweb

É importante notar a forte presença de produtos industrializados na pauta exportadora para os países da região. Predominam setores como o de veículos, máquinas, peças e aparelhos elétricos e químicos e farmacêuticos. Além disso, observa-se uma trajetória ascendente quase que ininterrupta no montante e na maioria dos setores de 2002 a 2011, mais uma vez com exceção do ano de 2009. Com efeito, os interesses do empresariado nacional exportador veem-se muito bem representados por uma política de aproximação com a América do Sul, para além do elemento retórico da solidariedade regional, essa estratégia respaldava-se amplamente na concretude dos benefícios dela derivados.

Por fim, chamamos atenção para a atuação do BNDES no financiamento de investimentos na região, sobretudo no setor de infraestrutura com a IIRSA. Nesse sentido, Valdez destaca um afinamento muito grande entre o banco e as empreiteiras do setor de construção civil. Segundo o autor,

a IIRSA gerou oportunidades para as exportações brasileiras de serviços de engenharia. Nesse sentido estabeleceu-se uma relação estreita entre empreiteiras nacionais e o BNDES. Assim, no contexto da integração sul-americana, em especial no caso da IIRSA, a participação das empresas Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez é notória. (VALDEZ, 2011, p. 65)

Esses processos ilustram de maneira emblemática a dimensão externa do neodesenvolvimentismo, que articula por meio do Estado iniciativas que promovem os ganhos econômicos imediatos da Grande Burguesia Interna. Além disso, demonstram a sua competência em plasmar suas agendas na ação estatal e conferir a ela legitimidade do interesse nacional.

Schutte, ao refletir sobre a inserção internacional do neodesenvolvimentismo coaduna com o ponto de Valdez. O autor afirma que essa estratégia era inclusive dotada de uma dimensão de mais longo prazo da inserção internacional das empresas brasileiras. Vejamos:

O setor privado brasileiro, em particular as grandes empreiteiras, aproveitou as novas oportunidades, passando a atuar cada vez mais intensamente na América do Sul, adquirindo escala e competência, para, em seguida, partir

para outros mercados. Nesse contexto, o Brasil lançou mão de um poderoso instrumento para viabilizar políticas de integração e estimular a atuação das empresas brasileiras no subcontinente: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (SCHUTTE, 2012, p.14).

É evidente que a aproximação não se baseia somente nos interesses do grande capital nacional, esse não é em definitivo o nosso ponto. No entanto, parece-nos impossível negar que essas empresas passaram também a integrar a construção da agenda externa do Brasil para a América do Sul.

4.3 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Nesse terceiro capítulo, discutimos a dimensão externa da estratégia neodesenvolvimentista do Estado brasileiro durante os governos Lula. Argumentamos que, historicamente, a busca pelo desenvolvimento consolidou-se como um pilar da política externa brasileira. No entanto, destacamos que boa parte das contribuições que entendem o desenvolvimento como princípio norteador da PEB não buscam esclarecer os interesses políticos e distributivos por trás dessas estratégias de desenvolvimento, em termos de que classes e frações de classes ela beneficia. É precisamente nessa lacuna que nosso trabalho buscou se inserir.

Conforme argumentamos nos capítulos anteriores, entendemos que, com a eleição de Lula, é alçada ao poder estatal uma ampla coalizão de atores políticos, cuja força hegemônica é a Grande Burguesia Interna. Essa fração da classe burguesa tem base de acumulação própria e relações ambíguas com o Estado e com o capital internacional, sendo composta por segmentos significativos do empresariado industrial brasileiro de grande porte. De mesma forma que as demais políticas estatais, entendemos que a política externa se conforma, em meio a outros fatores, para conceder ganhos relativos à coalizão neodesenvolvimentista.

Daí decorrem mudanças significativas da política externa em diferentes dimensões. Em uma dimensão mais ampla, buscamos argumentar que a política externa assumiu uma postura mais combativa no cenário internacional e de menor passividade em relação às demandas dos países desenvolvidos, com vistas a aumentar sua

capacidade de influência no sistema internacional e a diminuir sua vulnerabilidade externa. Além disso, entendemos que há também no âmbito da política comercial, tanto na sua dimensão multilateral quanto nas políticas de promoção comercial e nos significados e estratégias conferidos à integração regional.

Com relação à política comercial, entendemos que não houve um avanço de políticas protecionistas com vistas a beneficiar a industrial nacional, mas um condicionamento de uma maior liberalização às negociações multilaterais no arco da Rodada Doha da OMC. O Brasil passou a apresentar um maior engajamento no processo negociador, articulando com outros países em desenvolvimento, entre 2003 e 2008, o foro G20 com vistas a aumentar o poder de barganha frente as propostas, em geral unificadas, de EUA e EU. Em decorrência, principalmente, do afastamento do agronegócio das posições brasileiras em Doha e do poder estrutural desse segmento da GBI, o Brasil rompe a coalizão do G20 e aceita a proposta dos países desenvolvidos.

Além disso, demos destaque aos estímulos oferecidos pelo Estados as grandes empresas da GBI para internacionalização e para exportações, principalmente, por meio do BNDES. Outras estratégias também marcaram a promoção das exportações brasileiras e dos negócios da GBI, como a própria inclusão de representantes do empresariado nas comitativas internacionais do presidente da República.

Por fim, apontamos alguns elementos da agenda regional que apontam para a adoção do programa neodesenvolvimentista e o atendimento dos interesses dos setores da Grande Burguesia Interna. Em especial, damos destaque ao processo de engavetamento das negociações da ALCA, e a adoção de novas iniciativas em relação ao MERCOSUL e à América do Sul, tanto em sua dimensão política, quanto comercial e de investimentos.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscamos discutir a relação entre Estado, modelo de desenvolvimento e empresariado a partir da reflexão sobre a política exterior. A política externa é uma política estatal que tem significativas implicações sobre o conflito distributivo interno e, por isso, está inserida dentro de um programa político mais amplo de organização da formação social. Nesse sentido, a ação internacional reflete um diagnóstico acerca dos interesses e vulnerabilidades do país no cenário internacional e, dessa forma, faz parte de uma estratégia política que age sobre esse diagnóstico. Essas premissas sobre as quais entendemos estar calcada a ação estatal e, por conseguinte, a política externa, são produto da dinâmica de classes e frações de classes sociais presentes e em disputa no interior do bloco no poder estatal.

Dessa forma, buscamos realizar uma análise da política externa dos governos do presidente Lula a partir da interpretação de que esse governo se assentou em uma coalizão política de caráter neodesenvolvimentista, composta por segmentos importantes do empresariado industrial brasileiro, bem como por movimentos sociais e de trabalhadores organizados. Fazemos isso com o objetivo de entender como a política externa serviu aos interesses das classes e frações de classes que compunham o governo.

Nesse sentido, buscamos primeiramente, compreender a formação da coalizão, remontando ao afastamento de segmentos do empresariado industrial brasileiro do programa político neoliberal implantado ao longo da década de 1990 no Brasil, particularmente por conta da dimensão da abertura ao comércio internacional. Retomamos brevemente algumas contribuições dos principais elementos da economia política neoliberal, bem como alguns dos processos que culminaram para o esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro, baseado no modelo de industrialização por substituição de importações, definidor do desenvolvimento industrial do país ao longo do século XX. A partir das contribuições bibliográficas trabalhadas, inferimos que a crise da dívida dos anos de 1980, a crise industrial do final daquela década e os seguidos anos de inflação elevada em face do qual se via deparado o Estado brasileiro contribuíram para a construção de um consenso político em torno da ineficiência da ação estatal sobre o processo produtivo culminando, finalmente, no embarque brasileiro na narrativa neoliberal a partir da eleição de Collor para a presidência da república em 1989.

Argumentamos que a principal dimensão do programa neoliberal para nosso estudo é a abertura comercial, pois seus abruptos efeitos recessivos sobre a indústria foram o principal motivador da ruptura desses segmentos do empresariado industrial nacional, a qual algumas das contribuições teóricas utilizadas caracterizam como Grande Burguesia Interna, com o projeto neoliberal. Assim, a partir da análise de dados econômicos e manifestações de instituições representativas dessa fração da classe burguesa como a FIESP, a CNI e o IEDI, buscamos caracterizar o movimento de gradual afastamento desses segmentos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a partir do final da década de 1990, na busca de um novo programa político que conferisse novamente ao Estado um novo papel no processo de desenvolvimento no país.

No capítulo 3 buscamos descrever a formação da coalizão, sua natureza e a caracterização de sua ação estatal. Dessa forma, a partir dos elementos discutidos no capítulo 2, e de um processo concomitante de arrefecimento de uma postura mais combativa dos movimentos trabalhistas e sociais, decorrentes dos refluxos sofridos sobre os direitos e garantias sociais ao longo da década de 1990 por força da implementação do programa neoliberal no país. A partir dos estudos do cientista político Boito Jr., entendemos a formação de uma coalizão de natureza neodesenvolvimentista entre esses setores do empresariado que se viram alijados do processo decisório, por conta do modelo tecnocrático sob o qual o neoliberalismo foi implementado no Brasil, e sufocados pela abertura comercial e pela política monetarista, além dos movimentos sociais e de trabalhadores organizados, base social e eleitoral do PT. Calcado nessa coalizão classista, Lula buscou realizar um governo de conciliação de classes com vistas a dar ganhos aos segmentos nela presentes, sem, no entanto, romper com os pilares da política macroeconômica neoliberal de superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante. Tais mandamentos econômicos, que pareceram acastelar-se na estrutura burocrática do Estado, sobretudo na figura do Branco Central, ofereciam limitação estrutural à implementação de uma estratégia de caráter mais desenvolvimentista, em decorrência da limitação orçamentária, do desaquecimento econômico provocado pela tendência de juros elevados e pelo câmbio valorizado.

Dessa forma, a partir de dados econômicos e sociais, de documentos oficiais do governo e declarações de agentes e instituições representativas dos segmentos industriais, além e contribuições teóricas

sobre o tema, buscamos discutir algumas das iniciativas adotadas pelo Estado, no âmbito das políticas econômica e social, com vistas a conceder ganhos às classes e frações de classes da coalizão neodesenvolvimentista. Além disso, buscamos indicar os elementos de permanência no que tange à política macroeconômica, a barreira não quebrada do modelo neoliberal, por meio da qual se buscou dar ganhos distributivos aos setores do capitalismo financeiro, sob o manto político da responsabilidade fiscal e da estabilidade monetária.

No último capítulo, buscamos discutir como esse arranjo político, que caracteriza o Estado sob Lula, o PT e a coalizão neodesenvolvimentista, está refletido na ação internacional do país. Nosso argumento é de que a estratégia neodesenvolvimentista implicou em alterações em distintas dimensões da política externa brasileira. Desde uma postura menos subordinada e mais engajada no âmbito das organizações internacionais de caráter global, na linha do que o ministro Celso Amorim caracterizou como uma “política externa ativa e ativa” a uma busca pela promoção das exportações de produtos brasileiros associada à diversificação dos parceiros do comércio exterior brasileiro.

Com relação a abertura comercial, foi central a estratégia de condicionamento do processo às negociações multilaterais no âmbito da Rodada Doha associada a um aumento da capacidade de articulação do Estado brasileiro no processo de negociação. Nesse ponto, destacamos ainda o caráter emblemático que as negociações em Doha têm no que tange às disputas no interior da grande burguesia interna, uma vez que divergem os interesses do agronegócio e da indústria de manufaturados sobre o posicionamento a ser adotado na negociação. Disputa sobre a qual prevaleceu o segmento do agronegócio, culminando na aceitação por parte do Brasil das propostas de EUA e UE e na ruptura da articulação com a Índia no G20. No entanto, ainda que tenha vencido um posicionamento de corte mais liberal protagonizado pelo agronegócio, a postura negociadora brasileira logrou obstruir a aceitação irrestrita da agenda negociadora de EUA e EU a qual seria prejudicial aos interesses dos produtores de manufaturados brasileiros.

Além disso, damos destaque aos aportes concedidos pelo Estado brasileiro, por meio do BNDES, com vistas a internacionalização de empresas do país, no âmbito da construção de uma política de Campeãs Nacionais. Nesse ponto, chamamos atenção, principalmente para as empresas de construção civil e do setor agro alimentício que se beneficiaram fortemente com os aportes financeiros do banco, crescendo significativamente durante o período.

Por fim, chama atenção, no âmbito da política externa, a centralidade que assume o tema da integração regional nos governos Lula que, além de trabalhar para o engavetamento das negociações da ALCA, buscou avançar no processo cooperativo do MERCOSUL e construir iniciativas de cooperação com os demais países da América do Sul. No trabalho indicamos que essa estratégia é também, em parte, fruto dos interesses do empresariado industrial que buscou expandir sua participação nos mercados da região. Além disso, essa estratégia foi especialmente benéfica ao setor de construção pesada o qual, ainda por meio de uma política de incentivos do BNDES, passou a operar construindo grandes obras de infraestrutura nos países vizinho no marco da IIRSA.

A partir dos elementos e discussões expostos, consideramos que a política externa, durante o governo Lula, foi, em alguma medida, reflexo das dinâmicas, interesses e disputas presentes na coalizão de poder que o compunha. Entendemos que essas iniciativas refletem, principalmente, a busca desses segmentos do empresariado brasileiro, por formas de proteção e apoio para sua expansão frente à destruição causada pela adoção do paradigma neoliberal na década de 1990, em especial a abertura comercial. Buscou-se, além disso, avançar um novo programa político em que caberia ao Estado algum direcionamento e estímulo ao processo de desenvolvimento capitalista. Do vazio deixado pelo neoliberalismo no marco da ação estatal, tentou-se construir mecanismos de articulação entre Estado e empresariado e, nesse sentido, a ação externa foi uma das arenas em que se observou esse movimento.

Entendemos que o presente trabalho se insere no campo da análise de política externa a partir de uma reflexão sobre os interesses distributivos dos setores produtivos ao interior do Estado, perspectiva da qual entendemos haver certa carência do campo. O Estado Nacional, no campo das relações internacionais, é ora visto como um ente monolítico e alheio às dinâmicas que ocorrem no seu interior, ora entendido como o defensor do interesse nacional que se expressaria pela vontade democrática do povo ou pela vontade autocrática do ditador. O campo da análise de política externa, por sua vez, parece conferir significativa centralidade ao estudo do processo decisório a partir de *issues* específicos. Ainda que entendamos que este configura um avanço sobre aquele, ambas as abordagens não nos parecem suficientes para uma interpretação da estratégia de inserção internacional de um país em uma perspectiva mais ampla, levando em conta seus interesses e

vulnerabilidades em termos de desenvolvimento e sua visão sobre o cenário internacional.

É em meio a essa lacuna que o nosso trabalho buscou se inserir. Objetivamos buscar na atuação externa brasileira as evidências da emergência de uma nova coalizão de classes no centro do poder estatal e adoção política de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esse nos parece um terreno fértil para a reflexão sobre o Estado e sobre as políticas públicas de maneira geral, pois nos auxilia a identificar os interesses existentes por trás das ações estatais, bem como os mecanismos através dos quais o Estado é cooptado por grupos econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, CELSO. Multilateralismo acessório. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 55-61, 2002/2003.

_____. “Vocês se preparem porque a política externa brasileira tomou novos rumos. Palestra proferida na cerimônia de comemoração de 60 anos do Instituto Rio Branco (IRBr) em 20 de abril de 2005. In: AMORIM, CELSO L. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo Benvirá, 2011.

_____. “Da maneira como estava concebida, a ALCA é história”. 24 de novembro de 2010. Palestra proferida para as turmas de 2009-2011 e 2010-2012 do IRBr. In: AMORIM, CELSO L. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo Benvirá, 2011.

_____. Discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro das relações exteriores. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Brasília, 2003. Acesso em: Jul. 2017.

ANDERSON, PERRY. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, EMIR & GENTILI, PABLO (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp.9-23.

ARBIX, DANIEL. Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro Vol. 30 nº 3, set./dez., pp.655 – 699, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa Selic - Série Histórica. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>

BARBOSA, NELSON. Dez Anos de Política Econômica. In: SADER, EMIR. **Lula e Dilma: 10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, pp. 69-102.

BARRAL, WELBER. OMC e os contenciosos brasileiros 2015. Disponível em: <https://jota.info/artigos/coluna-barral-omc-e-os-contenciosos-brasileiros-12032015>. Acesso em: 06/08/2017.

BERRINGER, TATIANA. **Bloco no Poder e Política Externa nos Governos FHC e Lula**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Campinas. 2014.

BNDES. Desembolsos anuais do BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/>. Acesso em abr. 2017.

BOCCA, PEDRO P. **Livre comércio dependente, lutas sociais e a formação de um campo antineoliberal na América Latina**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2013.

BOITO JUNIOR, A. ; Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., A.; GALVÃO, ANDRÉIA (Orgs.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. 1ed. São Paulo-SP: Alameda, 2012, v., p. 69-106.

BUGIATO, CAIO M. A Política de Financiamento do BNDES à Buguesia Brasileira. Anais do IV Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina: Revoluções nas Américas: Passado, Presente e Futuro, 2013.

CARINHATO, PEDRO H. Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX no Brasil. **Aurora**. Ano II, nº 3, UNESP; dez. 2008, pp. 37-46.

CARVALHO, MARIA ISABEL V. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 53, nº 2, Rio de janeiro, 2010, pp. 405 – 445.

CASTELAN, DANIEL R. **Internacionalização Econômica e Coalizões Políticas**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2014.

CERVO, AMADO L. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHEIBUB, ZAIRO B. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 28, nº1, Rio de Janeiro: 1985.

CIDADE, LUCAS R. A **(Re)ascensão chinesa e a intensificação das relações Sino-sul-americanas**: Consequências ao processo de regionalização da América do Sul. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2016.

COONEY, Paul. Argentina's quarter century experiment with neoliberalism: from dictatorship to depression. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, n. 1. Rio de Janeiro: Abril de 2007.

DE ALMEIDA, RODRIGO. Entrando no Clube: O BNDES e a Inserção Brasileira no Capitalismo Internacional. In: BOSCHI, RENATO R. **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, pp. 164 – 193.

DIEESE. Nota Técnica nº166: Política de Valorização do Salário Mínimo: Depois de 20 anos Reajuste fica abaixo da inflação 2017

DINIZ, ELI. Empresariado Industrial, representação de Interesses e Ação Política: trajetória histórica e novas configurações. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 9, p. 101-139, 2010.

DINIZ, ELI; BOSCHI, RENATO R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

_____. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

ERBER, FABIO S. As convenções do desenvolvimento no governo Lula: Um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 1, pp. 31-55, São Paulo jan. – mar. 2008.

FIORI, JOSÉ LUÍS. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do Século XXI. In: SADER, EMIR. **Lula e Dilma: 10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, pp. 61- 53.

FLEMES, DANIEL. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, 2010, pp: 141- 156.

GARCIA, MARCO AURÉLIO. Dez anos de Política Externa. In: SADER, EMIR. **Lula e Dilma: 10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, pp. 61- 53.

HARVEY, DAVID. **Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRST, MONICA; LIMA, MARIA REGINA SOARES; PINHEIRO, LETÍCIA. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, V. Especial, Fundación Friedrich Ebert, dez. 2010, pp. 22 – 41.

HURRELL, ANDREW. Lula’s Brazil: A Rising power, but going where? **Current History**, Feb. 2008, pp. 51 – 57.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial: Proposta IEDI. Out. 1998 Disponível em:

http://www.iedi.org.br/anexos_legado/4cfe53cd0f041150.pdf.

Acesso em Jul. 2017.

JAKOBSEN, KJELD A. Radiografia da Rodada Doha. REBRIP. Disponível em: <http://www.rebrip.org.br/noticias/radiografia-da-rodada-doha-e-105/>. Acesso em Jul. 2017.

KUME, HONÓRIO; PIANI, GUIDA; SOUZA, CARLOS F. B. A Política Brasileira de Importação 1987-1998. In: KUME, HONÓRIO; CORSEUIL, CARLOS H. **A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: Impactos sobre Emprego e Salário**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: MTE, 2003, pp. 9 – 38.

KUPFER, DAVID. Tem PPP no PPI do PAC. Valor Econômico. Fev. 2007.

LABORATÓRIO Brasil. Direção: Roberto Stefanelli. [S.l.]: TV Câmara. 2007.

LEOPOLDI, MARIA ANTONIETA. Políticas de Internacionalização em Face dos Desafios do Século XXI: Instituições e Políticas Voltadas para a Ampliação do Comércio Exterior e o Apoio às Multinacionais Brasileiras. In: GOMIDE, ALEXANDRE DE ÁVILA e BOSCHI, RENATO R. **Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, pp. 387- 423.

LIMA, MARIA REGINA SOARES; HIRST, MONICA. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURREL, ANDREW. **Os BRICS e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LULA DA SILVA, LUIZ INÁCIO. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 2002

_____. Discurso de posse do presidente ao Congresso Nacional. 2003.

MANCUSO, WAGNER P. Empresariado como Ator Político no Brasil: Balanço da Literatura e Agenda de Pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba. N°28 pp. 131 – 146, jun. 2007.

MANCUSO, WAGNER. P.; OLIVEIRA, JORGE D. Abertura Econômica, Empresariado e Política: Os Planos Doméstico e Internacional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 69, p. 147-172, 2006.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Estatísticas de Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo>. Acesso em mar. 2017.

MELLO, FLAVIA DE CAMPOS. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional (USP)**, São Paulo, v. 7, p. 163, 2012.

MILANI, CARLOS R. S *et al.* **Atlas da Política Externa Brasileira**. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

NETO, JOÃO AUGUSTO B.; DOMINGUES, GUSTAVO C.; ANDRADE, ALISSION B. O Brasil, os demais BRICS e a agenda do setor privado. In: SÁ PIMENTEL, JOSÉ VICENTE (org). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2013.

PINHEIRO, LETÍCIA A. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

_____. Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 305-304, 2000.

POULANTZAS, NICOS. **Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

RAMANZINI JR., HAROLDO. Parcerias Estratégicas do Brasil no contexto do multilateralismo comercial. In: LESSA, ANTONIO CARLOS; DE OLIVEIRA. HENRIQUE ALTEMANI. **Parcerias Estratégicas do Brasil: A dimensão multilateral e as parcerias emergentes**. v. 2. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

RUGGIE, JOHN GERARD. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992, pp. 561-598.

SABENÇA, MARIANA R. As Grandes Construtoras e a Política Econômica nos Governos Lula e Dilma. 38º Encontro Anual da ANPOSC. Caxambu, Out. 2014

SANTOS, LEANDRO W. **Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos: Da Acomodação ao Balanceamento Brando**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2016.

SETOR DE NORMATIVA, DOCUMENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA SECRETARIA DO MERCOSUL. Recopilação Normativa: Fundo Estrutural para a Convergência do Mercosul. Setor de Normativa, Documentação e Divulgação: Montevideú, 2009.

SCHUTTE, GIORGIO R. Neodesenvolvimentismo e a Busca de Uma Nova Inserção Internacional. IPEA: Textos para Discussão nº 1732, Rio de Janeiro Abr 2012.

SINGER, ANDRÉ V. **Os sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TUDE, JOÃO MARTINS, MILANI, CARLOS R. S. A Política Externa Brasileira em Relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 56, nº1, 2013.

UZIEL, EDUARDO. **Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VADDEL, JAVIER A.; LAMAS, BARBARA; RIBEIRO, DANIELA M. DE F. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. **Revista Sociologia Política**. Curitiba. Vol. 17, nº 33, pp. 39-54. Jun, 2009.

VALDEZ, ROBSON COELHO C. **A Internacionalização do BNDES no Governo Lula**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011.

VIGEVANI, TULLO; CEPALUNI, GABRIEL. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia de Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29 nº 2, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, TULLO; OLIVEIRA, MARCELO FERNANDES DE ; CINTRA, RODRIGO. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

VISENTINI, PAULO F. **A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012: Diplomacia, Segurança e Inserção na Economia Mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, PAULO F *et al.* **BRICS: As Potências Emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VISENTINI, PAULO F. G.; SILVA, ANDRÉ L. R. Brazil and the economic, political and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional** (Impresso), v. 53, p. 54-72, 2010.

VIZENTINI, PAULO F. **Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula**. 3ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

WORLD BANK. Commodity Markets. **Site do The World Bank**, 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>. Acesso em: Maio 2017.