



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Thaís Jesinski Batista

**O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo
brasileiro para a América do Sul (2003 – 2018)**

Rio de Janeiro

2021

Thaís Jesinski Batista

**O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro
para a América do Sul (2003 – 2018)**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/D - IESP

B333 Batista, Thaís Jesinski.
O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul (2003 – 2018) / Thaís Jesinski Batista. – 2021. 117f.

Orientadora: Leticia de Abreu Pinheiro
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Capitalismo – Brasil - Teses. 2. Empresários - Brasil – Teses. 3. América do Sul - Relações econômicas - Teses. - 4. Brasil – Relações exteriores - 2003 – 2018 - Teses. I. Pinheiro, Leticia de Abreu. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 330.342.14(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Thaís Jesinski Batista

**O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro
para a América do Sul (2003 – 2018)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 10 de setembro de 2021.

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos –UERJ

Prof.^a Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos –UERJ

Prof.^a Dra. Roberta Rodrigues Marques da Silva

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos, e todos os seus servidores, que resistem e acreditam na Universidade pública como espaço para a construção de conhecimento no Brasil. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro, pelo financiamento dessa pesquisa.

Aos professores do IESP, e em especial àqueles com os quais tive a oportunidade de ter aulas. As reflexões das disciplinas cursadas em 2019 e 2020 foram essenciais para o desenvolvimento desse trabalho. Às professoras Maria Regina Soares de Lima e Roberta Rodrigues Marques da Silva, pela avaliação dessa dissertação.

Ao professor Marco Cepik, orientador do meu Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo incentivo e apoio no processo seletivo para entrada no mestrado no IESP.

À professora Maria Regina Soares de Lima, inspiração para toda jovem cientista política nesse país. Agradeço pelos ensinamentos em sala de aula e nas reuniões do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), mas também pelo acolhimento e generosidade nesses anos.

À professora Leticia Pinheiro, por ser mais que uma orientadora. Agradeço por todo apoio na realização desse curso de mestrado e dessa dissertação, mas também por todas as palavras de incentivo para ir além.

Aos colegas do OPSA e do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE), e em especial às coordenadoras Marianna Albuquerque e Fernanda Nanci, pelos momentos de troca e de desenvolvimento de pesquisas.

Aos colegas do IESP, em especial aqueles que ingressaram no curso de mestrado em 2019. Dividir esses anos com vocês tornou as coisas mais leves, e mostrou que o conhecimento é construído em conjunto.

Ao núcleo gaúcho no Rio de Janeiro, que é fonte de acolhimento e afeto nessa cidade. À Marília e a Giovana, por me acolherem tão bem e por serem minha família aqui. Além de colegas de casa, são inspirações e exemplos de pesquisadoras e professoras. À Isadora, com quem compartilhei as angústias de uma recém-chegada em 2019, e que se tornou uma grande amiga. À Vitoria, que ingressou comigo no mestrado e compartilhou as dores e alegrias dessa etapa. Enfim mestras, amiga!

Às amigas da confraria formada em 2020, que foi fonte de apoio em meio às incertezas da pandemia. Amabilly, Elisa, Gabriela, Katiele, Maria Gabriela, Rafaela e Valeska, obrigada pelas reuniões de desabafo e por compartilhar as angústias da escrita desse trabalho. Nossas trocas foram essenciais para a entrega dessa dissertação.

Às amigas que, mesmo longe, estiveram presentes nesses dois anos e meio. Aline, Elisa, Gabriela e Katiele, obrigada pelo companheirismo e por todo apoio, por videochamadas e áudios. Em 2019, quando vim morar no Rio de Janeiro, sabia que essas seriam ferramentas para nos deixar mais próximas. Mal sabíamos que seriam as únicas possíveis em 2020. Obrigada amigas, por tudo.

À minha mãe, Vitória, meu pai, Manoel, e meu irmão, Gustavo, por serem o ninho que sempre acolhe e que dá a base para meus voos. Sem vocês nada disso seria possível. Muito obrigada.

RESUMO

BATISTA, Thaís Jesinski. *O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul (2003 – 2018)*. 117f. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Essa dissertação trata das políticas de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre os anos de 2003 e 2018, e o posicionamento do empresariado industrial brasileiro com relação a essas políticas. Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2015) observam-se iniciativas, tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito de política externa, que tiveram como objetivo internacionalizar as atividades de empresas brasileiras, em especial para a América do Sul. No período de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), também ocorreram movimentações, por parte do empresariado brasileiro, de entrada e saída da coalizão de apoio desses governos. Partindo de discussões sobre desenvolvimento, políticas públicas e coalizões de apoio, essa dissertação busca compreender como o empresariado industrial brasileiro se posicionou quanto às políticas de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul executadas no início do século XXI, e como o afastamento desse ator da coalizão de apoio dos governos petistas afetou a continuidade dessas políticas. Mais além, busca-se compreender como mudanças no perfil e nos interesses do empresariado industrial contribuíram para a descontinuidade do processo de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul. Os procedimentos para realização dessa pesquisa incluíram a revisão da literatura especializada e a análise de documentos e declarações dos principais representantes do empresariado industrial brasileiro e de suas duas principais entidades representativas: a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Como resultados, tem-se que (i) as políticas de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro executadas nos governos do PT beneficiaram grandes empresas de setores de baixa tecnologia; (ii) ocorreu uma mudança no posicionamento da CNI quanto a essas políticas, sendo inicialmente favorável e otimista, e posteriormente crítica; e (iii) o perfil e os interesses do empresariado industrial brasileiro mudaram no período analisado, refletindo alterações decorrentes do neoliberalismo e da crise de 2008. Conclui-se que os processos de desindustrialização, reprimarização da pauta exportadora brasileira e financeirização alteraram o perfil produtivo brasileiro, afetando o empresariado industrial, que perdeu força ao mesmo tempo em que passou a ter interesses rentistas. Além disso, a crise de 2008 levou ao acirramento do conflito distributivo doméstico no Brasil, e o empresariado deixou definitivamente de apoiar o governo petista. Ademais, o crescimento da participação chinesa nos mercados sul-americanos impactou negativamente o empresariado industrial brasileiro. Esses fatores explicam a mudança do posicionamento do empresariado quanto às políticas de incentivo a internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul, e a conseqüente ausência de apoio – político e material - para sua realização. Conclui-se, também, que a pequena parcela do empresariado brasileiro verdadeiramente beneficiada pelas políticas analisadas foi afetada pela Operação Lava-Jato, que desarticulou sua capacidade de prosseguir no processo de internacionalização para a América do Sul.

Palavras-chave: Empresariado. Internacionalização do Capitalismo Brasileiro. América do Sul.

RESUMEN

BATISTA, Thaís Jesinski. *El empresariado y las políticas de internacionalización del capitalismo brasileño para América del Sur (2003 – 2018)*. 117f. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Esta disertación trata sobre las políticas para incentivar la internacionalización del capitalismo brasileño hacia América del Sur entre 2003 y 2018, y el posicionamiento de los empresarios industriales brasileños con relación a estas políticas. Durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) y Dilma Rousseff (2011 - 2015) hay iniciativas, tanto en el ámbito económico como en el ámbito de la política exterior, que tenían como objetivo internacionalizar las actividades de las empresas brasileñas, en particular para América del Sur. Durante el período de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), también hubo movimientos, por parte de la comunidad empresarial brasileña, de entrada y salida de la coalición de apoyo a estos gobiernos. A partir de discusiones sobre desarrollo, políticas públicas y coaliciones de apoyo, esta disertación busca comprender cómo la comunidad empresarial industrial brasileña se posicionó frente a las políticas para impulsar la internacionalización del capitalismo brasileño hacia América del Sur implementadas a principios del siglo XXI, y cómo el distanciamiento de este actor de la coalición de apoyo de los gobiernos del PT afectó la continuidad de estas políticas. Además, busca comprender cómo los cambios en el perfil e intereses de los empresarios industriales contribuyeron a la discontinuidad del proceso de internacionalización del capitalismo brasileño hacia América del Sur. Los procedimientos para la realización de esta investigación incluyeron una revisión de literatura especializada y el análisis de documentos y declaraciones de los principales representantes de la comunidad empresarial industrial brasileña y sus dos principales entidades representativas: la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP). Como resultados, hay que (i) las políticas para incentivar la internacionalización del capitalismo brasileño llevadas a cabo por los gobiernos del PT beneficiaron a las grandes empresas de los sectores de baja tecnología; (ii) hubo un cambio en la posición de la CNI con respecto a estas políticas, siendo inicialmente favorable y optimista, y luego crítica; y (iii) el perfil y los intereses de la comunidad empresarial industrial brasileña cambió en el período analizado, reflejando cambios derivados del neoliberalismo y la crisis de 2008, afectando a la comunidad empresarial industrial, que perdió fuerza al mismo tiempo que comenzó a tener intereses rentistas. Además, la crisis de 2008 provocó la intensificación del conflicto distributivo interno en Brasil y la comunidad empresarial dejó definitivamente de apoyar al gobierno del PT. Además, el crecimiento de la participación china en los mercados sudamericanos afectó negativamente a la comunidad empresarial industrial brasileña. Estos factores explican el cambio de posición de la comunidad empresarial en cuanto a políticas para incentivar la internacionalización del capitalismo brasileño hacia Sudamérica, y la consecuente falta de apoyo, político y material, para su realización. También se concluye que la pequeña porción de la comunidad empresarial brasileña realmente beneficiada por las políticas analizadas fue afectada por la Operación Lava-Jato, que desmanteló su capacidad para avanzar con el proceso de internacionalización a Sudamérica.

Palabras-clave: Empresariado. Internacionalización del capitalismo brasileño. América del Sur.

ABSTRACT

BATISTA, Thaís Jesinski. *The entrepreneurship and the policies of internationalization of the Brazilian capitalism for South America (2003 – 2018)*. 117f. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This dissertation deals with policies to encourage the internationalization of Brazilian capitalism to South America between 2003 and 2018, and the positioning of Brazilian industrial entrepreneurs concerning these policies. During the administrations of Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) and Dilma Rousseff (2011 – 2015) there are initiatives, both in the economic and foreign policy spheres, which aimed to internationalize the activities of Brazilian companies, in particular for South America. During the Workers' Party (PT) government period, there were also movements, on the part of the Brazilian business community, of entry and exit of the coalition supporting these governments. Based on discussions on development, public policies, and supporting coalitions, this dissertation seeks to understand how the Brazilian industrial business community positioned itself regarding the policies to encourage the internationalization of Brazilian capitalism to South America implemented at the beginning of the 21st century, and how the distancing of this actor from the PT's support coalition affected the continuity of these policies. Furthermore, it seeks to understand how changes in the profile and interests of industrial entrepreneurs contributed to the discontinuity of the process of internationalization of Brazilian capitalism to South America. The procedures for conducting this research included a review of specialized literature and the analysis of documents and statements by the main representatives of the Brazilian industrial business community and its two main representative entities: the National Confederation of Industry (CNI) and the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP). As results, it was founded that (i) the policies to encourage the internationalization of Brazilian capitalism carried out by PT governments benefited large companies from low-technology sectors; (ii) there was a change in CNI's position regarding these policies, being initially favorable and optimistic, and later critical; and (iii) the profile and interests of the Brazilian industrial business community changed in the period analyzed, reflecting changes arising from neoliberalism and the 2008 crisis. It is concluded that the processes of deindustrialization, reprimarization of the Brazilian export agenda, and financialization changed the Brazilian productive profile, affecting the industrial business community, which lost strength at the same time as it began to have rentier interests. In addition, the 2008 crisis led to the intensification of the domestic distributive conflict in Brazil, and the business community definitely stopped supporting the PT government. Furthermore, the growth of Chinese participation in the South American markets negatively impacted the Brazilian industrial business community. These factors explain the change in the position of the business community regarding policies to encourage the internationalization of Brazilian capitalism to South America, and the consequent lack of support – political and material – for its realization. It is also concluded that the small portion of the Brazilian business community genuinely benefited by the analyzed policies was affected by Operation Lava-Jato, which dismantled its capacity to proceed with the internationalization process to South America.

Keywords: Entrepreneurship. Internationalization of Brazilian Capitalism. South America.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL.....	14
1.1 Desenvolvimento e Políticas Públicas: Capacidade Estatal e Interesses Privados no Brasil.....	18
1.2 Política Externa como Política Pública no Brasil: uma ferramenta de desenvolvimento.....	22
1.3 A Política de Internacionalização do Capitalismo Brasileiro: definições e breve histórico do caso brasileiro	28
1.4 Coalizões de Apoio e o Empresariado	29
2. AS POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL ENTRE 2003 E 2018	34
2.1 Os Governos Lula (2003-2010).....	36
2.1.1 A política econômica.....	36
2.1.2 A política externa para a América do Sul.....	42
2.1.3 Resultados Parciais	49
2.2 Os Governos Dilma (2011-2014) e Dilma / Temer (2015-2018).....	51
2.2.1 A política econômica do governo Dilma (2011-2014).....	52
2.2.2 A política externa para a América do Sul do governo Dilma (2011-2014).....	54
2.2.3 O Governo Dilma / Temer (2015-2018).....	56
2.3 Resultados	58
2.4 Conclusões Parciais	61
3. O EMPRESARIADO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	63
3.1 O perfil produtivo brasileiro e a construção do empresariado industrial como ator político	63
3.1.1 O processo de industrialização e o surgimento do empresariado industrial (1930 – 1980)	64
3.1.2 As políticas neoliberais e a reestruturação do empresariado (1980 – 2000)	67
3.2 O empresariado nas coalizões de apoio aos governos do PT	72
3.2.1 Os Governos Lula (2003-2010).....	72
3.2.2 O Governo Dilma (2011-2014)	78
3.2.3 A quebra na coalizão de apoio aos governos petistas.....	83
3.3 A saída do empresariado da coalizão de apoio aos governos do PT: explicações estruturais e conjunturais	85
3.3.1 As transformações no perfil produtivo brasileiro: tendências de longo prazo causadas pelo neoliberalismo	86
3.3.2 Conjuntura Crítica do Século XXI: a crise de 2008 e seus efeitos.....	92
CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS	102

INTRODUÇÃO

Com o esgotamento das políticas neoliberais da década de 1990, um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleito presidente do Brasil pela primeira vez na história. Luiz Inácio Lula da Silva governou o país entre os anos de 2003 e 2010, e sua sucessora, Dilma Rousseff (PT), ocupou a presidência entre 2011 e 2015. Em 2016, o governo eleito em 2014 foi destituído por um golpe parlamentar que colocou na presidência Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No período anterior ao *impeachment* de Dilma Rousseff, os governos petistas buscaram executar políticas desenvolvimentistas, tanto no âmbito econômico, como no âmbito da política externa. Nesse conjunto de políticas, inclui-se aquelas de incentivo à internacionalização de empresas brasileiras para a América do Sul.

Nos governos Lula (2003-2010), esse movimento de aumento das exportações e investimentos brasileiros na região sul-americana foi apoiado por políticas como o financiamento por meio de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o apoio da diplomacia na abertura de mercados e negociações nos países da América do Sul. No primeiro governo Dilma (2011-2014), mudanças nas conjunturas internacional e nacional, bem como opções distintas de políticas econômicas e um menor ativismo na política externa, fizeram com que as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul iniciadas no governo anterior deixassem de ser uma prioridade. Por fim, no período de 2015 a 2018, essas políticas foram interrompidas dado o contexto de crise política e econômica que marcou o Brasil nesses anos. Com Temer na presidência, a política econômica foi orientada pelo ajuste fiscal e corte de gastos; e a política externa teve como prioridade os países centrais (Estados Unidos e União Europeia).

O principal marco de mudança na conjuntura internacional do século XXI, até o momento, foi a crise iniciada em 2008 nos Estados Unidos. Essa crise, que posteriormente se alastrou pelos países europeus e pelos países da periferia do sistema mundo, alterou significativamente os acontecimentos da segunda década do século no Brasil. Considera-se essa crise como uma conjuntura crítica, ou seja, um período no qual a mudança está menos constrangida por fatores estruturais e em que há maior probabilidade de que as escolhas dos agentes afetem os resultados (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Além dessa conjuntura, os primeiros anos do século XXI no Brasil também foram marcados pelas consequências da

adoção de políticas neoliberais na década de 1990, como a intensificação dos processos de desindustrialização e financeirização no país.

Peter Gourevitch (1986) afirma que, em momentos de crise, coalizões de apoio são reformuladas, e que políticos tem suas ações condicionadas por essas coalizões. O autor propõe cinco explicações, complementares entre si, para entender como a política (*politics*) influencia na tomada de decisão sobre políticas (*policies*) econômicas: (i) a explicação do perfil de produção, que enfatiza as preferências dos atores sociais moldadas por sua situação na economia internacional e doméstica; (ii) a explicação das associações intermediárias, que enfatiza o papel de organizações como partidos políticos e grupos de interesse na vinculação das preferências dos atores sociais com as instituições estatais; (iii) a explicação da estrutura do Estado, que enfatiza o papel das instituições, burocracias e normas na mediação e definição de interesses; (iv) a explicação da ideologia econômica, que enfatiza o papel das percepções, modelos e valores na formação dos entendimentos da situação econômica, e das circunstâncias políticas que influenciam as preferências e o comportamento; e (v) a explicação do sistema internacional, que enfatiza elementos do sistema interestatal na formulação da política econômica.

As explicações para as mudanças nas políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre os anos de 2003 e 2018 podem ser encontradas, portanto, nas coalizões de apoio aos governos desse período. Em específico, a análise dos posicionamentos do empresariado brasileiro pode indicar como esse ator apoiou ou não essa política. E a alteração nesses posicionamentos pode ser explicada por transformações no seu perfil e nos seus interesses, causadas por mudanças estruturais na economia brasileira, bem como pela conjuntura crítica do início do século XXI – a crise de 2008. A pergunta que guia essa pesquisa é, portanto, “Como as mudanças no perfil e nos interesses do empresariado industrial brasileiro afetaram a política de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre os anos de 2003 e 2018?”

A hipótese de trabalho é de que essas mudanças impediram o prosseguimento dessa política e esgotaram as bases materiais para a sua realização. Numa perspectiva histórica mais ampla, observa-se nesse período o aprofundamento de tendências na economia internacional e doméstica do Brasil: a financeirização e a desindustrialização. Esses processos ocasionaram uma alteração na estrutura produtiva brasileira, com a reprimarização da pauta exportadora e a perda de importância do empresariado industrial na política nacional. Além da diminuição de

sua importância, ocorre nesse período a progressiva fusão do setor industrial brasileiro com o setor financeiro. Essas tendências foram aprofundadas com a crise de 2008, que teve efeitos de longo prazo no Brasil e ocasionou uma desaceleração e posterior recessão na economia. Com isso, houve um acirramento do conflito distributivo interno no país e o rompimento da coalizão de apoio ao governo Dilma, com o empresariado industrial passando definitivamente a se aliar aos interesses rentistas. Para além desses processos, insere-se um terceiro componente: a operação Lava Jato, que desarticulou as principais empresas multinacionais do país.

O objetivo geral desta dissertação é avaliar como as mudanças no perfil e nos interesses do empresariado industrial brasileiro afetaram a política de internacionalização do capitalismo brasileiro no período de 2003 a 2018. Os objetivos específicos são (i) analisar como a política de internacionalização do capitalismo brasileiro se insere nos debates de política externa como política pública e de política externa como ferramenta de desenvolvimento; (ii) descrever como as iniciativas que compuseram essa política de internacionalização do capitalismo brasileiro foram formuladas e implementadas entre 2003 e 2018, com uma breve descrição das iniciativas de política econômica e de política externa que tocam esse tema e seus resultados; e (iii) analisar o empresariado industrial brasileiro e as alterações tanto no seu perfil, decorrentes dos processos de desindustrialização e financeirização, quanto nos seus interesses, decorrentes do acirramento do conflito distributivo interno após a crise de 2008; bem como sua interlocução com o Executivo.

Este trabalho se justifica, academicamente, pela necessidade de desenvolvimento no Brasil de pesquisas que contribuam para subsidiar avanços na discussão sobre o caráter de política pública da política externa brasileira (MILANI; PINHEIRO, 2013). Com a análise das iniciativas de internacionalização do capitalismo brasileiro e a relação do empresariado industrial nesse processo, pretende-se fazer uma contribuição com um estudo empírico sobre esse caráter e sobre a participação do empresariado brasileiro na política externa brasileira. O estudo do empresariado e sua relação com a formulação e a implementação da política externa brasileira também é necessário para a compreensão do papel que o Brasil pode desempenhar na região. Como afirma Maria Regina Soares de Lima (2013):

Em última análise, os aspectos domésticos, em particular a natureza e a força das coalizões de apoio e de veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possam delinear mais

precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil. (LIMA, 2013, p. 199)

Este estudo buscará, portanto, contribuir para a compreensão dos interesses do empresariado industrial brasileiro com relação à atuação regional do Brasil. Além disso, o trabalho se justifica, social e politicamente, pelo entendimento de que a política externa e, de forma específica, a política de internacionalização do capitalismo brasileiro, podem ser utilizadas como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento do país (LIMA, 2005). Por fim, a escolha da internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul como objeto de pesquisa se justifica porque o comércio do Brasil com os países da América do Sul é marcado pela importância de setores de média e alta tecnologia, em contraste com o perfil agroexportador brasileiro no comércio mundial (CARVALHO; SENNES, 2009). Ao analisar o período de 2003 a 2018, espera-se contribuir para a avaliação da utilização da política externa como ferramenta de desenvolvimento na história recente do Brasil.

A metodologia utilizada neste trabalho é qualitativa e inclui os seguintes procedimentos de pesquisa: levantamento e revisão da literatura especializada, análise de documentos e declarações, e análise de indicadores de política econômica e de política externa¹. O levantamento e a revisão da literatura incluem as áreas de análise de política externa e, de forma específica, a política externa brasileira; de política econômica e, de forma específica, políticas financeiras de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras; e do empresariado industrial brasileiro, com ênfase em suas formas de articulação e sua interlocução com o poder executivo. Os documentos analisados são aqueles disponíveis nos sites da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) que tratam sobre as iniciativas do governo brasileiro com relação à América do Sul. As declarações analisadas são aquelas disponíveis nos principais jornais brasileiros (Folha de São Paulo, O Globo e Estadão) dadas por representantes da CNI, da

¹ O projeto de pesquisa original desta dissertação incluía como procedimento a realização de entrevistas com representantes do empresariado nacional, em especial aqueles que ocuparam cargos na presidência e nos departamentos de comércio exterior da CNI e da FIESP. O avanço da pesquisa, no entanto, demonstrou que os atores pré-selecionados para a realização de entrevistas não seriam os mais adequados, dado (i) que as políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras acabaram sendo direcionadas a poucas empresas, e (ii) a baixa capacidade da CNI e da FIESP em serem entidades hegemônicas na representação dos variados interesses do empresariado brasileiro. Esse fato, aliado à pandemia de covid-19, iniciada em março de 2020 no Brasil, e aos limites do prazo para a conclusão desta dissertação, impediu a realização de entrevistas. Ainda assim, considera-se que o material reunido por meio da pesquisa de documentos oficiais dessas entidades sobre as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul nos governos petistas, bem como de declarações do empresariado brasileiro, são elementos suficientes para a realização dos objetivos da pesquisa.

FIESP e das principais empresas brasileiras, que abordam o tema das iniciativas de política externa e de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul.

Esta dissertação é composta por esta introdução, três capítulos de desenvolvimento, e conclusão. No primeiro capítulo, apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, discutindo os conceitos de desenvolvimento, política pública, capacidade estatal, clientelismo, política externa como política pública e como ferramenta de desenvolvimento, internacionalização do capitalismo, coalizões de apoio e empresariado. Além da discussão desses conceitos, no primeiro capítulo é feita a aplicação desses para o caso brasileiro, apresentando breves históricos do desenvolvimento dessas questões no período anterior ao século XXI.

No segundo capítulo, faz-se o estudo das políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre os anos de 2003 e 2018. O capítulo analisa as políticas econômica e externa dos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2014) e Dilma/Temer (2015-2018). Além do estudo dessas políticas, o segundo capítulo inclui a avaliação dos resultados do processo de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul ocorrido no século XXI.

O terceiro capítulo, por fim, analisa o empresariado brasileiro, descrevendo seu processo de formação e consolidação como um ator político no Brasil; sua participação nas coalizões de apoio aos governos petistas e seus posicionamentos quanto às políticas analisadas no capítulo anterior; o processo de ruptura dessa coalizão; e as explicações estruturais e conjunturais para essa quebra. Por último, são apresentadas as conclusões deste trabalho, com as respostas encontradas para a pergunta de pesquisa.

1. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Segundo Nelson Marconi (2015), o desenvolvimento econômico está ligado ao processo de sofisticação produtiva da estrutura econômica de um país, ou seja, o aumento da participação do setor manufatureiro no Produto Interno Bruto (PIB). O autor afirma que:

O processo de desenvolvimento econômico ocorre quando há acumulação de capital associada ao aumento da produtividade, o qual implica elevação da renda per capita e melhoria dos padrões de vida da população. Tal elevação decorre do direcionamento da produção para setores que geram maior valor adicionado por trabalhador, que corresponde ao indicador mais amplo dessa produtividade. Esses setores são aqueles que produzem bens e serviços mais sofisticados e, assim, demandam trabalhadores mais qualificados que são mais produtivos, requerem maiores salários e, por consequência, agregam mais valor ao processo de produção. [...] A reorientação da produção na direção desses setores que geram maior valor adicionado por trabalhador é chave para o processo de desenvolvimento econômico. (MARCONI, 2015, p. 31)

Para Ricardo Bielschowsky (1988, p. 247), desenvolvimentismo é definido como um “projeto de industrialização planejado e apoiado pelo Estado”. Segundo o autor, a superação do subdesenvolvimento depende da promoção, pelo Estado, da industrialização. Pedro Fonseca (2014), por sua vez, define desenvolvimentismo como:

a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2014, p. 59)

O conceito de desenvolvimento, no entanto, vai além da modificação de indicadores econômicos. Segundo Eli Diniz (2013), além do crescimento econômico, também são relevantes as dimensões de equidade, bem-estar de toda população e alargamento de oportunidades sociais. A autora sustenta seu argumento com base nas obras de Amartya Sen (1987; 1999), para quem o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades dos cidadãos e é obtido com a remoção das fontes de privação dessa liberdade: a tirania e a pobreza. A oferta de serviços públicos essenciais e a criação de oportunidades econômicas são, portanto, necessários para que um país avance no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o crescimento econômico contribui para esse objetivo, mas não é suficiente para o pleno desenvolvimento do país (DINIZ, 2013). Por fim, a autora também insere em sua

discussão sobre o conceito de desenvolvimento a questão ambiental, destacando que esse processo deve ser sustentável a fim de viabilizar a continuidade da vida da humanidade no planeta. Renato Boschi e Flavio Gaitán (2016) definem desenvolvimento como

uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da sustentabilidade, articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo por meio de uma preocupação com os recursos naturais e a proteção do meio ambiente. (BOSCHI; GAITÁN, 2016, p. 510).

O processo de desenvolvimento envolve, por fim, alterações do poder relativo do país na arena internacional (BOSCHI; GAITÁN, 2016). Alexandre Spohr e André Silva (2017) definem desenvolvimento como “o processo de utilização crescente dos recursos disponíveis de forma a garantir uma interação mais favorável nos mercados mundiais e, assim, gerar melhores condições para a população por meio de melhores salários e redução da desigualdade socioeconômica.”² (SPOHR; SILVA, 2017, p. 158, tradução nossa). Nesse sentido, Maria Antonieta Leopoldi (2016) agrega ao conceito de desenvolvimento a estratégia de inserção da economia nacional no contexto econômico internacional. A autora afirma que “é fundamental entender que o desenvolvimento hoje depende das capacidades do Estado de atuar simultaneamente no plano doméstico e internacional.” (LEOPOLDI, 2016, p. 393). Nesse sentido, deve-se ter em conta que a agência da política externa tem um papel no processo de desenvolvimento. Ao analisar abordagens autonomistas da política externa brasileira, Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2018) afirmam que

embora a agência de política externa sozinha não tenha capacidade para alterar as condições de vulnerabilidade econômica estrutural, ela pode modificar os termos da inserção do país na ordem internacional e até diversificar suas relações de dependência. Enfatizar o papel da política externa junto com o comprometimento com um desenvolvimento mais autônomo, confere à agência de política externa capacidade de amenizar as condições desfavoráveis impostas pela posição periférica do país. A política externa implica agência e a possibilidade de fazer escolhas distintas, mesmo em uma situação de dependência estrutural.³ (PINHEIRO; LIMA, 2018, p. 18-19, tradução nossa)

² Do original em inglês: “the process of increasing utilisation of available resources in order to ensure a more favourable interaction in world markets and, so, generate better conditions for the people through better wages and reduced socio-economic inequality”.

³ Do original em inglês: “Although foreign policy agency alone does not have the capacity to alter conditions of structural economic vulnerability, it can modify the terms of the country’s insertion in the international order and

O desenvolvimento não é, portanto, um processo exclusivamente econômico, e envolve dimensões políticas, sociais e ambientais. Além disso, o desenvolvimento é um processo que ocorre no ambiente doméstico, mas tem ligações e é afetado pelo ambiente internacional. Ainda assim, o desenvolvimento econômico é uma condição necessária para viabilizar o processo mais amplo de desenvolvimento de um país. E, nesse sentido, é necessário o que Marconi (2015) define como sofisticação produtiva. Essa, por sua vez, depende de políticas orientadas a esse objetivo, não sendo um processo espontâneo nos países periféricos.

Segundo Peter Hall (1989), ideias econômicas se tornam políticas (*policies*) se forem viáveis em três aspectos: em termos econômicos, ou seja, se resolverem problemas concretos; em termos políticos, ou seja, se houver a formação de coalizões para sua realização; e em termos administrativos, ou seja, se existirem condições efetivas para sua implementação (HALL, 1989). A política é, portanto, um componente central para o processo de desenvolvimento. E esse processo depende de Estados com capacidades de intervir na economia (CHANG, 2004; BOSCHI; GAITÁN, 2016). Nesse sentido, Diniz (2010, p. 46) afirma que “o Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, isto é, uma decisão de longo prazo, que o torne capaz de coordenar a ação dos agentes públicos e dos atores privados na consecução das metas coletivas.”

Ao analisar processos de desenvolvimento, Peter Evans (1995) apresentou o conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*). Segundo o autor, essa autonomia ocorreria quando o Estado estivesse inserido em uma rede de relações com o setor privado, mas tendo sua autonomia assegurada pela existência de uma burocracia profissional. Dessa forma, segundo Evans (1995), o Estado não estaria insulado da sociedade, mas também não seria capturado por interesses privados. A essa discussão, adiciona-se o conceito de “interdependência governada”, proposto por Linda Weiss (2003). Segundo a autora, essa interdependência designa um arranjo institucional em que a formulação de políticas públicas é feita sob a direção de um Estado aberto à interlocução com o setor privado.

even diversify its relations of dependence. Emphasizing the role of foreign policy together with a commitment towards a more autonomous development, confer agency on foreign policy as capable of alleviating the unfavorable conditions imposed by the country's peripheral position. Foreign policy implies agency and the possibility of making distinct choices, even in a situation of structural dependency.”

O resultado da ação estatal, corresponde, em linhas gerais, às preferências da coalizão de apoio do governo. Para isso, instituições deliberativas e representativas, próprias da democracia, comunicam aos políticos essas preferências. Nesse sentido, a autonomia inserida de Evans (1995), ou seja, a parceria entre o Estado e o setor privado, seria melhor executada, segundo Ben Schneider (2004), com a presença de associações empresariais. Mansueto Almeida (2009) afirma que

as associações empresariais podem facilitar o papel disciplinador do Estado ao exigir que seus membros mostrem as contrapartidas demandadas para participar dos programas do governo e, adicionalmente, podem ajudar no fluxo de informação entre setor público e privado – criando, assim, o ambiente institucional adequado à resolução de conflitos e à formação de consensos. (ALMEIDA, 2009, p. 51)

Tendo como base esse referencial teórico sobre (i) o conceito de desenvolvimento, que envolve outras dimensões para além da melhora de indicadores econômicos; (ii) o papel que a política externa desempenha nos processos de desenvolvimento; e (iii) as condições necessárias para a formulação e execução de políticas desenvolvimentistas – em especial a existência de (a) capacidades estatais; (b) ambientes institucionais adequados para a interlocução entre governo e atores privados; e (c) coalizões de apoio para a execução dessas políticas – esse capítulo apresenta as discussões que apoiam essa pesquisa.

Nesse sentido, as próximas seções discutem os conceitos de política pública e capacidade estatal; e de política externa como política pública e como ferramenta de desenvolvimento. Discute-se também como políticas de apoio à internacionalização do capitalismo se inserem nesse debate. A última seção, por fim, aborda a questão das coalizões de apoio necessárias para a execução de políticas de desenvolvimento e o ator a ser estudado nessa dissertação: o empresariado.

Para além das discussões teóricas e conceituais, esse capítulo também apresenta as aplicações desses debates ao caso brasileiro. Para isso, analisa-se em especial as duas principais burocracias responsáveis pela execução da política de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT): o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

1.1 Desenvolvimento e Políticas Públicas: Capacidade Estatal e Interesses Privados no Brasil

Política Pública é definida por Guy Peters (1986) como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos. Thomas Dye (1984) define como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Harold Lasswell (1936), por sua vez, coloca que o estudo sobre uma política pública deve responder a três questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. O estudo das políticas públicas se divide em duas abordagens: a abordagem sistêmica, em que a dinâmica política define as políticas públicas (*politics determine policies*) e a abordagem das arenas, em que as políticas públicas definem a política (*policies determine politics*). Theodore Lowi (1972) é o grande representante dessa última abordagem. Para esse autor, políticas públicas encontrarão apoio ou rejeição e serão objeto de disputas políticas. Lowi (1972) desenvolve uma tipologia das políticas públicas, classificando-as como distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Por sua vez, os autores que estudam as políticas públicas sob a abordagem sistêmica, como Graham Allison (1971), têm como ênfase o estudo do processo decisório. Nessa abordagem se inclui o modelo de análise do ciclo da política pública, que considera que a política pública se caracteriza por um ciclo deliberativo composto por seis estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Outras contribuições para a área de estudo da análise de políticas públicas vêm de autores incrementalistas, como Charles Lindblom (1979), para quem as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de agir. Por fim, a teoria neoinstitucionalista contribui ao estudo das políticas públicas ao considerar que não são apenas indivíduos e grupos que influenciam as políticas públicas: as instituições também têm um papel nisso. Como afirma Celina Souza (2006):

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (SOUZA, 2006, p. 39)

Conclui-se, portanto, que as políticas públicas são as ações tomadas (ou não) pelos governos e que seu estudo envolve a “identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, a chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e as instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.” (SOUZA, 2006, p. 40).

Para o sucesso na formulação e execução de políticas públicas é necessário que o Estado tenha capacidades para realizá-las. Celina Souza (2016a) define capacidade estatal como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.” (SOUZA, 2016a, p. 51). Para Kathryn Sikkink (1993), capacidade estatal é a eficácia administrativa do aparato estatal para implementar seus objetivos. Para analisar a capacidade do Estado, Souza (2016b) afirma que se deve observar a existência de certas dimensões:

financeira, infraestrutural, informacional, desenho de políticas e suas regras, qualidade da burocracia, maioria legislativa para aprovar políticas, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*) e alcance territorial. (SOUZA, 2016b, p. 57).

Assim, a primeira questão a ser avaliada no estudo de capacidades estatais é o processo de formação do Estado. Os primeiros estudos sobre a formação dos Estados modernos têm como foco o processo que ocorreu no continente europeu. Charles Tilly (1990) defende que, devido à guerra, os Estados foram levados a avançar no processo de centralização do poder e dos meios de coerção, com a cobrança de impostos. A guerra levou, portanto, ao desenvolvimento do aparato burocrático dos Estados europeus. Miguel Centeno (1997), ao estudar o caso dos países latino-americanos, afirma que a guerra não exerceu esse papel na formação dos Estados da região, visto que (i) esses Estados não precisaram buscar financiamento para a guerra dentro do seu território, pela disposição de financiamento externo e pela possibilidade de imprimir moeda; (ii) esses Estados não tinham mecanismos administrativos para gerenciar os recursos adquiridos e gastos com a guerra; e (iii) esses Estados não haviam adquirido total soberania sobre seu território frente a atores locais para se beneficiar da guerra como motor da consolidação burocrática do Estado. O autor conclui que “as guerras só fazem Estados quando já existe alguma forma de união entre uma instituição política ou militarmente dominante e uma classe social que a vê como o melhor meio para

defender e reproduzir seu privilégio.”⁴ (CENTENO, 1997, p. 1570, tradução nossa). Portanto, os resultados das guerras do século XIX na América Latina foram Estados endividados, além de mortes e destruição. Esse foi o caminho seguido pelo Brasil. Segundo Gabriela Ferreira (2006), no Brasil, o “Estado Imperial” que se formou na primeira metade do século XIX estava calcado em três instituições: a unidade e integridade territoriais, a Monarquia e a escravidão. Para isso, no plano interno se buscou o estabelecimento de um Estado centralizado, capaz de conter conflitos sociais e poderes locais; e no plano externo se adotou uma política intervencionista nos países vizinhos para assegurar a construção do Estado nacional e sua segurança (FERREIRA, 2006).

Além da formação territorial do Estado, o processo de modernização capitalista também é considerado por alguns autores como determinante para o desenvolvimento de capacidades estatais. Barrington Moore (1967), baseado na interação das classes agrárias entre si, com o centro político nacional e com as classes urbanas emergentes, delineia três modelos de desenvolvimento e modernização: revoluções liberais-burgueses (casos da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos), revoluções conservadoras (casos da Alemanha e do Japão) e revoluções camponesas levando à instauração de sistemas comunistas (casos da Rússia e da China). Elisa Reis (1982) aplica esse modelo para o Brasil, e conclui que a modernização capitalista ocorreu no país sem uma ruptura com o passado, o que resultou em uma modernização conservadora, que preservou as antigas elites na coalizão de poder. O poder da elite agrária se manteve pois não foram alterados o sistema de propriedade da terra e as relações de trabalho no campo. Essa elite passou, então, a dividir o poder com as elites industrializantes.

A maneira como ocorre a formação territorial do Estado e sua inserção no sistema capitalista influencia no desenvolvimento de burocracias competentes, parte essencial para a existência de capacidades estatais. Como afirma Barbara Geddes (1994):

A capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado depende da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos enfrentados por atores privados e tomar decisões burocráticas eficazes durante o curso da implementação. Todas essas

⁴ Do original em inglês: Wars only make states when there already exists some form of union between a politically or militarily dominant institution and a social class that sees it as the best means with which to defend and reproduce its privilege.

habilidades dependem, por sua vez, da existência de organizações burocráticas eficazes.⁵ (GEDDES, 1994, p. 14, tradução nossa).

Agências burocráticas, por sua vez, agem de forma mais efetiva quando insuladas de demandas personalistas e partidárias (GEDDES, 1994). Edson Nunes (1997) define insulamento burocrático como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias.” (NUNES, 1997, p. 34 *apud* FARIA, 2012). Segundo Nunes (2010), as quatro principais gramáticas da relação Estado-sociedade no Brasil são o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Sobre essa primeira gramática, o autor afirma que

O capitalismo moderno veio a acontecer no Brasil em contexto distinto daquele prevalecente nos países que se industrializaram cedo. O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista – permaneceram nela integrados de maneira conspícua. (NUNES, 2010, p. 26).

Assim, no Brasil, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos são percebidos como formas de contrabalancear o clientelismo. Nesse sentido, a partir da década de 1930, elites orientadas para o desenvolvimento buscaram aumentar a capacidade do Estado ao criar burocracias capazes de promover o crescimento econômico. As tensões entre reformas que buscavam aumentar a capacidade burocrática e pressões clientelistas, no entanto, persistiram. As agências que foram insuladas dessas pressões tiveram sua efetividade melhorada, como por exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado por Getúlio Vargas em 1952 e utilizado por Juscelino Kubitschek para executar seu Plano de Metas (GEDDES, 1994). Esse Banco foi uma burocracia criada e utilizada no Brasil para promover a industrialização e o desenvolvimento econômico do país (SIKKINK, 1993). Nesse período, que se inicia no governo Vargas e se estende até a década de 1980, políticas desenvolvimentistas promoveram a transição de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial⁶.

⁵ Do original em inglês: The capacity to implement state-initiated policies depends on the ability to tax, coerce, shape the incentives facing private actors, and make effective bureaucratic decisions during the course of implementation. All of these abilities depend in turn on the existence of effective bureaucratic organizations.

⁶ Milani e Nery (2019) chamam a atenção para o legado contraditório desse antigo desenvolvimentismo: ao mesmo tempo em que levou o país a completar a segunda revolução industrial, retirando-o da situação de um país unicamente agroexportador, as políticas implantadas sob esse modelo levaram a uma ampliação da vulnerabilidade externa, ao tornar o país mais dependente de investimentos externos e tecnologias estrangeiras.

A construção de capacidades estatais no Brasil e a execução de políticas desenvolvimentistas são obstaculizadas, no entanto, pela permanência de características clientelistas e patrimoniais no Estado e na sociedade, além da complexa estrutura da elite brasileira (EVANS, 1993). Segundo Evans (1993), o desenvolvimentismo do século XX no Brasil levou a um aumento do peso do capital industrial na economia do país; no entanto, o poder rural é uma realidade persistente no Brasil, como já havia apontado Reis (1982). Ao mesmo tempo, as relações com o capital industrial para promoção do desenvolvimento nacional conflitam com a grande presença de capital transnacional nesse setor (EVANS, 1993), como será visto no capítulo 3.

Conclui-se, portanto, que o processo de desenvolvimento de capacidades estatais do Estado brasileiro, essenciais para o sucesso da execução das políticas públicas no país, foi marcado pela maneira com que o Estado foi formado e como ele se inseriu no sistema capitalista. No processo de formação das burocracias, as pressões clientelistas competiram com o desenvolvimento de burocracias insuladas, resultando em um processo de desenvolvimento econômico particular. Ademais, o processo de modernização conservadora no Brasil determinou a formação de uma elite composta por setores agrários e industriais, subordinados, muitas vezes, ao capital transnacional.

1.2 Política Externa como Política Pública no Brasil: uma ferramenta de desenvolvimento

Política externa é definida por Marijke Breuning (2007) como “a totalidade das políticas de um país em interação com o meio ambiente além de suas fronteiras”⁷ (BREUNING, 2007, p. 5, tradução nossa). Valerie Hudson (2012) define como “a estratégia ou abordagem escolhida pelo governo nacional para atingir seus objetivos nas suas relações com entidades externas”⁸ (HUDSON, 2012, p. 14, tradução nossa). Christopher Hill (2003) afirma que a formulação e implementação da política externa é um processo complexo e dinâmico, de interação entre diversos atores dentro de uma ampla variedade de estruturas em

Mais além, o desenvolvimento econômico não melhorou as condições sociais do Brasil, ao aprofundar desigualdades sociais e regionais (MILANI; NERY, 2019).

⁷ Do original em inglês: “the totality of a country's policies toward and interaction with the environment beyond its borders”.

⁸ Do original em inglês: “the strategy or approach chosen by the national government to achieve its goals in its relations with external entities”.

constante evolução. Ademais, a política externa tem fontes domésticas, e a política doméstica sofre influências externas. A política externa é, portanto, uma via de mão dupla, na qual o interno e o externo se afetam mutuamente. Hill (2003) declara que: “A interação entre o doméstico e o internacional é perpétua e complexa, a tal ponto que, em termos de causalidade, os dois conjuntos de pressões nem sempre podem ser totalmente desemaranhados”⁹ (HILL, 2003, p. 249, tradução nossa).

As fontes explicativas para o conteúdo da política externa podem estar no líder (incluindo aqui sua personalidade, suas preferências e suas motivações), nas assessorias e burocracias governamentais, no eleitorado doméstico e/ou nos incentivos e constrangimentos do ambiente internacional (BREUNING, 2007). Breuning (2007) propõe três níveis de análise para o estudo da política externa: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional. Esses três níveis correspondem a três diferentes focos da análise de política externa: indivíduos ponderam opções e tomam decisões, Estados executam comportamentos de política externa, e a interação entre Estados no ambiente internacional gera resultados.

A Análise de Política Externa (APE), campo de estudos que se dedica a esse objeto, é definida por Chris Alden e Amnon Aran (2012) como “o estudo da conduta e prática das relações entre os diferentes atores, Estados primários, no sistema internacional”¹⁰ (ALDEN; ARAN, 2012, p. 1, tradução nossa). Hudson (2012) define como “o subcampo das relações internacionais que busca explicar a política externa, ou, alternativamente, o comportamento da política externa, tendo como referência o fundamento teórico dos tomadores de decisão humanos, agindo isoladamente ou em grupos”¹¹ (HUDSON, 2012, p. 14, tradução nossa). A APE, portanto, abre a caixa preta do processo decisório da política externa, rejeitando a noção do Estado como um ator unitário (HUDSON; VORE, 1995; FIGUEIRA, 2011). Na área de APE, o processo decisório de política externa é um dos grandes focos de atenção, e esse estudo busca explicar as complexidades da conduta dos Estados no sistema internacional (ALDEN; ARAN, 2012).

O comportamento do Estado no sistema internacional não pode ser entendido, portanto, pela simples alegação de que ele corresponde a um suposto interesse nacional. Essa

⁹ Do original em inglês: “The interplay between the domestic and the international is perpetual, and complex, to the point that in terms of causation the two sets of pressures cannot always be fully disentangled”.

¹⁰ Do original em inglês: “the study of the conduct and practice of relations between different actors, primary states, in the international system”.

¹¹ Do original em inglês: “the subfield of international relations that seeks to explain foreign policy, or, alternatively, foreign policy behavior, with reference to the theoretical ground of human decision makers, acting singly or in groups”.

noção ignora discrepâncias dentro da nação e simplifica a dialética das relações sociais e a complexidade das negociações entre interesses públicos e privados (MILANI; PINHEIRO, 2013). A formulação e a implementação da política externa se inserem na dinâmica das escolhas de governo, com coalizões, barganhas, disputas e acordos, traduzindo preferências e prioridades daqueles que estão no poder (VELASCO JR., 2019). A escolha de política externa é, portanto, resultado do jogo estratégico entre atores domésticos que disputam o poder sobre a tomada de decisão.

Helen Milner (1997) aponta a existência de três conjuntos de atores que interagem na política doméstica: o executivo (e suas burocracias), o legislativo e os grupos de interesses da sociedade. Grupos de interesse são entendidos como associações organizadas que se engajam em atividades relativas a decisões governamentais (SALISBURY, 1975). Esses três conjuntos de atores possuem interesses, que variam pouco, e preferências derivadas desses interesses, as quais são variáveis e se alteram de acordo com a situação (MILNER, 1997). Percepções, definidas como avaliações subjetivas feitas por indivíduos de acordo com o contexto em que estão inseridos, também influenciam a tomada de decisão (JERVIS, 1976). Por fim, as políticas governamentais estão constrangidas pelas identidades, interesses e distribuição de poderes dos indivíduos e dos grupos (dentro e fora do aparato estatal), que estão constantemente pressionando os tomadores de decisão para que eles executem políticas compatíveis com suas preferências (MORAVCSIK, 1997). Carlos Milani e Leticia Pinheiro (2013) avaliam que

[...] a política externa necessita de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito). (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 12).

Nesse sentido, esses dois autores propõem a análise da política externa levando-se em conta seu caráter de política pública. Afirmam que “a política externa pode e deve ser vista como uma política pública porque, como todas as políticas públicas, também é uma função de contingências institucionais, regras e preferências dos atores domésticos.”¹² (MILANI; PINHEIRO, 2016, p. 8, tradução nossa). O resultado da política externa ser uma política pública é que “o saldo da operação é uma política externa não monolítica, não unânime,

¹² Do original em inglês: Foreign policy can and should be seen as a public policy because, like all public policies, it is also a function of institutional contingencies, rules, and preferences of domestic actors.

repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si.” (LOPES, 2011, p. 83)

A política externa é uma política pública *sui generis*, na medida em que além de sua dimensão doméstica, possui também uma dimensão internacional (MILANI ET AL., 2014). A análise e compreensão dessa política não pode, portanto, ignorar os condicionantes sistêmicos que afetam o comportamento dos Estados na arena internacional (STEIN, 2006). A estrutura de poder internacional e a forma de inserção dos países no sistema capitalista e na divisão internacional do trabalho delimitam as opções de política externa a serem escolhidas pelos tomadores de decisão (WALLERSTEIN, 1974; 1984; RODRIGUEZ, 2012).

Octavio Amorim Neto (2011) propõe um modelo multicausal para analisar a política externa, considerando a posição do país na hierarquia internacional e a política nacional. O autor afirma que

Os fatores sistêmicos [propriedades relacionais para neorealistas e interdependência para liberais] se somam aos atributos de líderes, regimes, governos e legislaturas – que podem ser denominados o primeiro escalão das forças domésticas –, e também com as burocracias diplomática e militar – o segundo escalão das forças domésticas. Esses escalões, os determinantes mais próximos ou conjunturais, se somam às variáveis estruturais para determinar a política externa. (AMORIM NETO, 2011, p. 43)

A política externa também está ligada ao sistema produtivo e a objetivos econômicos, sendo suas estratégias afetadas pelo grau de desenvolvimento do país (HILL, 2003). Mais além, os resultados da política externa também afetam o ambiente doméstico. Maria Regina Soares de Lima (2000) afirma que “quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influência na formação da política externa.” (LIMA, 2000, p. 287). A ação internacional do Estado produz efeitos distributivos domésticos e gera ganhadores e perdedores, os quais se mobilizam para influenciar as decisões de política externa (MILNER, 1997). Afinal, questões com impactos domésticos assimétricos geram atividades políticas com objetivo de influenciar a atuação do governo (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988). Os principais exemplos desse tipo de política externa, que tem efeitos distributivos internos, seriam a diplomacia comercial e a política de integração regional.

Por fim, Spohr e Silva (2017) propõem um modelo para analisar como a política externa pode influenciar o desenvolvimento de um país. Na área econômica, incluem-se as variáveis de promoção comercial, política de investimento, e negociações econômicas, financeiras e comerciais. Na área política, incluem-se as variáveis de direitos de exploração de recursos, cooperação internacional, e projeção internacional. Os autores destacam que a execução de uma política externa com o objetivo de atender aos requisitos de um modelo de desenvolvimento depende de um amplo apoio doméstico (SPOHR; SILVA, 2017).

Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst (2006) afirmaram que a política externa brasileira sempre fora pautada pela busca de desenvolvimento econômico, sendo sua agenda influenciada pelo modelo econômico prevalente, e sua evolução ligada a conjunturas críticas no desenvolvimento desses modelos. As autoras atribuem esse fenômeno à localização geográfica do país, sob a influência dos Estados Unidos, e ao fato de que as disputas territoriais do Brasil terem sido resolvidas, a partir do século XX, de maneira diplomática. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi uma das primeiras burocracias profissionais criadas no Brasil. Segundo Zairo Cheibub (1985), a história desse ministério é dividida em três períodos: o patrimonial, o “momento carismático” de Barão do Rio Branco, e período burocrático-racional. Esse último se inicia nos anos 1910, quando o Itamaraty passa a se transformar em uma estrutura racional e burocrática.

A adoção do modelo nacional-desenvolvimentista no Brasil teve efeitos na política externa do país e vice-versa. Com o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), o Estado brasileiro adotou medidas para proteger a economia nacional e atuar como indutor do desenvolvimento industrial. Nesse contexto, a política externa foi instrumentalizada para a promoção desses objetivos, apresentando demandas nos fóruns de negociações comerciais multilaterais e buscando a abertura de novos mercados (LIMA; HIRST, 2006). O Itamaraty, autorizado pelo poder executivo, possuía liberdade de ação para escolher as melhores estratégias para o desenvolvimento brasileiro (VELASCO JR, 2019).

Mesmo após o declínio do modelo de nacional-desenvolvimentismo e a implementação de políticas neoliberais nos anos 1990, no Itamaraty se consolidou uma “memória institucional” de características e valores associados ao processo de ISI (LIMA, HIRST, 2006). Há, portanto, um legado desenvolvimentista presente na memória institucional do Ministério das Relações Exteriores (LIMA, 2005). Segundo Lima (2018), a política externa brasileira tem um forte componente inercial, pelo relativo monopólio de sua

formulação pelo MRE e sua orientação de instrumentalização externa do projeto de desenvolvimento com base na política de substituição de importações.

O fim da Guerra Fria e os processos de liberalização econômica e redemocratização no Brasil ocasionaram o desencapsulamento de temas globais da lógica da competição bipolar e a acentuação de efeitos distributivos nas decisões de política externa, com o aumento da interação entre planos interno e externo, e o aumento do número de atores envolvidos com a Política Externa Brasileira (PEB) (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013). Lima (2000) afirma que

[...] a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. (LIMA, 2000, p. 295)

O componente distributivo gera na sociedade brasileira opiniões muitas vezes conflitantes sobre como a ação internacional do Brasil deveria ser direcionada. Além disso, a pluralidade de atores e agendas na PEB, decorrente da abertura de espaços para a ação política, nos âmbitos internacional e doméstico, leva a uma complexificação do processo decisório de política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013). A política externa vai se politizando de fora para dentro, o que é próprio da democracia¹³. O resultado desse processo é a superação de dois paradigmas: o monopólio da ação diplomática do Itamaraty e a tese da continuidade da PEB. Como afirmam Milani e Pinheiro (2013), ainda que se possa falar em insulamento do MRE, não é possível mais falar em insulamento da política externa.

Conclui-se, portanto, que a política externa é uma política pública e que essa pode ser instrumentalizada para a promoção do desenvolvimento nacional. Seu estudo depende da análise de diversos fatores, sistêmicos e domésticos, bem como dos atores e instituições presentes no processo de formulação e execução dessa política. Por fim, no caso do estudo da política externa brasileira, Hirst e Lima (2015) apontam para a necessidade de se considerar a ligação entre os contextos econômicos e políticos internacionais com os desenvolvimentos domésticos do país; e as diferentes preferências político-ideológicas dos governos e a coesão das coalizões políticas que os apoiam.

¹³ Milani e Pinheiro (2013) fazem a ressalva de que ao afirmarem que há politização da PEB, não estão implicando que anteriormente a política externa era despolitizada. A politização significa, portanto, que a política externa está inserida na arena do embate político.

1.3 A Política de Internacionalização do Capitalismo Brasileiro: definições e breve histórico do caso brasileiro

Uma das formas pelas quais a política externa pode ser instrumentalizada para o desenvolvimento nacional é o apoio, no ambiente internacional, às atividades de internacionalização das empresas nacionais. Nesse sentido, essa seção discute o conceito de internacionalização do capitalismo no caso do Brasil, e faz uma introdução ao estudo dessa política pública. A análise das políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras nos governos do Partido dos Trabalhadores é o objeto de estudo do capítulo 2 dessa dissertação.

A internacionalização do capitalismo é definida por Leopoldi (2016, p. 393) como “um processo gradativo de inserção do país na economia mundial”. A autora afirma que esse processo pode ter um caráter passivo e dependente, ou ser conduzido pelo Estado em coalizão com interesses econômicos domésticos articulados com interesses internacionais. Para Roberta Rodrigues da Silva (2018),

o processo de internacionalização do capitalismo brasileiro é entendido nos termos da recente expansão dos investimentos das corporações multinacionais brasileiras no exterior, apoiada pelas inovações institucionais experimentadas em diferentes esferas da burocracia (para além do Itamaraty), voltadas para a ampliação da inserção internacional das empresas brasileiras. (SILVA, 2018, p. 39)

O início e o aprofundamento do processo de internacionalização é uma decisão exclusiva das firmas. No entanto, incentivos estatais podem contribuir e apoiar esses atores em sua internacionalização. Daniela Rocha (2018) afirma que

O Estado pode agir no sentido de criar políticas que tenham como foco setores determinados e, a partir disso, direcionar recursos para seu desenvolvimento e/ou consolidação, bem como para apoiar sua internacionalização. Porém, em última instância, a decisão de se inserir no mercado externo é da empresa. Ou seja, há influência estatal, mas ela está associada a outros fatores. Elementos como uma conjuntura regional e/ou internacional favorável ao setor econômico, planejamento estratégico da empresa e outras especificidades relativas à firma e ao seu segmento de negócio também devem ser considerados na análise. (ROCHA, 2018, p. 330)

Ao analisar a experiência internacional, Ana Claudia Alem e Carlos Eduardo Cavalcanti (2005) apontam seis elementos presentes nas políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas: (i) a liberalização das restrições aos investimentos diretos no

exterior; (ii) a criação de instrumentos internacionais que facilitam e protegem esses investimentos; (iii) os serviços de informação e de assistência técnica; (iv) os incentivos fiscais; (v) os mecanismos de seguros para os investimentos no exterior; e (vi) o financiamento. Além disso, o governo pode atuar como incentivador da internacionalização do capitalismo através da diplomacia nos ambientes internacionais e da criação de canais de diálogo entre a burocracia e o empresariado no ambiente doméstico (LEOPOLDI, 2016).

Segundo Marcelo Miterhof, João Carlos Ferraz e Felipe Marques (2015) “a internacionalização é uma iniciativa empresarial desejável porque abre novos espaços pra busca de lucros, gera melhores empregos, expõe as empresas locais a uma maior competição e desenvolve as funções corporativas centrais, como logística, marketing, inovação, etc.” (MITERHOF; FERRAZ; MARQUES, 2015, p. 475). Além disso, a internacionalização de empresas nacionais pode produzir mais empregos, criar mercados consumidores, e incentivar a assinatura de acordos de facilitação de comércio e de cooperação técnica entre países (MILANI ET AL., 2014). A internacionalização de empresas é, portanto, também um elemento de desenvolvimento nacional, pois contribui para o aumento da competitividade, a redução da vulnerabilidade externa via aumento das exportações, e o maior acesso a tecnologias (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Ana Garcia (2016) aponta que o processo de internacionalização de empresas brasileiras é dividido em quatro fases: a primeira, entre 1960 e 1982, se concentrou em empresas financeiras, de construção e na Petrobras; a segunda, entre 1983 e 1992, foi marcada por uma redução do ritmo desse processo, devido às diversas crises no cenário nacional e internacional; na terceira, a partir das reformas neoliberais da década de 1990 e da criação do Mercosul, o processo de internacionalização das empresas brasileiras ganhou novo fôlego, concentrando-se nos países do Cone Sul. A autora afirma que “a partir de 2003, inicia-se uma quarta fase de expansão do capital com sede no Brasil, que é marcada pelo papel decisivo das políticas públicas, especialmente a política externa e de crédito direto” (GARCIA, 2016, p. 192). Essa quarta fase é o objeto de estudo do próximo capítulo.

1.4 Coalizões de Apoio e o Empresariado

As políticas de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro em específico, e o processo de desenvolvimento no geral, para além das condições materiais e de burocracias

qualificadas, dependem da existência de uma coalizão de apoio doméstica. Gaitán e Boschi (2016) defendem que

o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular com o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado) e com o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas. (GAITÁN; BOSCHI, 2016, p. 474)

Nesse sentido, Gaitán e Boschi (2016) afirmam que as elites estratégicas (econômicas, políticas, intelectuais e do mundo do trabalho) são fundamentais para o processo de desenvolvimento, por suas posições privilegiadas na produção de políticas públicas; na formação de instituições políticas e de governo; e pela possibilidade de favorecer a produtividade e a competitividade do regime produtivo por meio do investimento.

Assim, pensar o desenvolvimento é pensar em uma pluralidade de atores no seio do modo de produção capitalista, em uma dinâmica em que os interesses dos atores nem sempre são coincidentes. Existem contradições (de caráter estrutural) entre diferentes frações do capital (finanças, indústria, por exemplo) ou entre capital e trabalho. Todavia, acordos intertemporais podem acontecer, abrindo espaços para a consolidação de alianças para o desenvolvimento. (GAITÁN; BOSCHI, 2016, p. 494)

Essas alianças intertemporais, quando ocorrem, seriam, portanto, a coalizão de apoio doméstica necessária para o êxito de um processo de desenvolvimento que agregue crescimento sustentado e distribuição de renda. Segundo os autores, esse tipo de coalizão implicaria fortalecer o empresariado nacional industrial em detrimento daquele de caráter rentista (GAITÁN; BOSCHI, 2016). O processo de desenvolvimento descrito acima dependeria, portanto, da formação de uma coalizão de apoio entre as elites estratégicas cujos valores fossem diferentes daqueles consolidados no período neoliberal. A formação dessa coalizão, no entanto, é limitada pela dependência de trajetória. Como afirmam Boschi e Gaitán (2010, p. 97), “as escolhas futuras são delimitadas pela constituição anterior do modelo produtivo e das respectivas capacidades burocráticas do Estado.” Além disso, conjunturas críticas afetam essas coalizões.

Gourevitch (1986) analisa as respostas de diferentes países a crises da economia internacional, a fim de entender como alianças entre atores sociais se formam, se rompem e se reformam durante essas crises. O autor busca compreender o processo de apoio político a

diferentes políticas econômicas, que são adotadas em resposta a grandes mudanças na economia internacional. Gourevitch (1986) explica que

Nos anos prósperos que precedem a crise, uma abordagem política e uma coalizão de apoio se desenvolvem. Depois vem a crise, desafiando a política e a coalizão. A crise abre o sistema de relacionamentos, tornando a política mais fluida. Finalmente, uma resolução é alcançada, fechando o sistema por um tempo, até a próxima crise.¹⁴ (GOUREVITCH, 1986, p. 21/22, tradução nossa).

Assim, realinhamentos ocorrem durante crises e coalizões de apoio são reestruturadas. A tese de Gourevitch (1986) é de que políticos têm suas escolhas constrangidas pela necessidade de mobilizar e reter apoio. Assim, para entender a formulação de políticas é necessário examinar os políticos que buscam construir coalizões e os atores sociais que buscam benefícios. O autor afirma que condições econômicas raramente operam diretamente nas disputas políticas, mas são mediadas por fatores como os mecanismos de representação (como partidos políticos e grupos de interesse) dos atores sociais frente ao Estado, o sistema de regras e instituições que compõe a burocracia (como regras eleitorais e a balança entre o legislativo e o executivo), a influência da ideologia sobre os atores sociais¹⁵, e a posição do país no sistema internacional.

O estudo dos atores sociais e das coalizões de apoio é necessário, portanto, para compreender as políticas de desenvolvimento, e, no caso específico dessa dissertação, a política de internacionalização do capitalismo. Como mencionado na seção anterior, a decisão de iniciar e aprofundar o processo de internacionalização das atividades de uma empresa é dela própria, podendo o Estado atuar como incentivador e facilitador desse processo, por meio de recursos financeiros e apoio diplomático. Por isso, o ator social que é objeto de estudo do terceiro capítulo desse trabalho é o empresariado brasileiro¹⁶. Considera-se que o perfil e os interesses desse ator, bem como sua participação na coalizão de apoio do governo, devem ser considerados na análise da política de internacionalização do capitalismo. Almeida (2009, p.

¹⁴ Do original em inglês: Each crisis involves a sequence of events which can be summarized quickly. In the prosperous years preceding the crisis, a policy approach and support coalition developed. Then came crisis, challenging both policy and coalition. Crisis opened the system of relationships, making politics and policy more fluid. Finally a resolution was reached, closing the system for a time, until the next crisis.

¹⁵ Gourevitch (1986) define que grupos empresariais podem ter alinhamentos ideológicos progressistas ou conservadores. Os primeiros defendem melhores salários e condições de trabalho, vendo o trabalho como uma fonte de demanda e um componente da sociedade; enquanto os últimos defendem o contrário, vendo o trabalho como uma mercadoria que deve ter o menor preço.

¹⁶ Reconhece-se que o componente de política partidária também é importante no estudo de coalizões de apoio, mas opta-se, nessa pesquisa, pela análise apenas do empresariado.

45/6) afirma que “a análise da relação entre empresários e Estado é crucial para se entender o sucesso da política industrial e/ou do esforço de industrialização dos países em desenvolvimento.” Nesse sentido, Alexandre Guimarães (2021) avalia que a institucionalização de políticas industriais no longo prazo depende em grande parte da capacidade do governo de angariar apoio político, e que a incapacidade de atingir acordos e formar alianças prejudica esse processo. Considera-se que essas proposições se aplicam também ao caso das políticas de incentivo à internacionalização de empresas.

Paulo Roberto Costa (2014, p. 47) define empresariado como “o conjunto diversificado dos proprietários e controladores de empresas”. Sebastião Velasco e Cruz (2019) define empresariado como

o conjunto de agentes sociais que se definem pela detenção da propriedade de uma unidade autônoma de capital e pelo exercício, daí decorrente, das funções de organização e gestão de seu processo permanente de valorização. [...] Ele exclui, entretanto, todos aqueles que, embora dispondo de títulos jurídicos sobre uma fração do capital, vivem de renda, não desempenhando nenhuma função diretiva em seu processo cíclico de reprodução. (VELASCO E CRUZ, 2019, p. 303).

Costa (2014), ao analisar o empresariado como uma elite, faz uma distinção entre o conceito de elite econômica – os proprietários e dirigentes de empresas que possuem e/ou administram grande volume de capital – e elite empresarial – os dirigentes das entidades de representação do empresariado. Segundo Costa (2014), os trabalhos que analisam a elite econômica no Brasil se caracterizam por analisar a classe, ou seja, a burguesia. Nesse sentido, as análises marxistas defendem que esse ator, composto por empresários de diversos setores (banqueiros, industriais, fazendeiros, comerciantes), tamanhos (grandes, médios ou pequenos) e origem (nacionais ou estrangeiros), tem como objetivo aumentar sua taxa de lucro.

Armando Boito Jr. (2019) reconhece, no entanto, que além desse interesse comum, existem também interesses específicos que podem gerar conflitos dentro da burguesia. O autor introduz em suas análises, assim, o conceito de fração de classe burguesa. Segundo Boito Jr. (2019), frações burguesas não são blocos rígidos. O autor afirma que “a fração só existe quando um conjunto de empresas se organiza em torno de uma plataforma de reivindicações específicas que particulariza a fração diante das demais forças políticas em presença.” (BOITO JR., 2019, p. 289). A fração burguesa surgiria, portanto, em um determinado período e com a mudança da conjuntura poderia desaparecer.

A opção teórica e metodológica de estudar o empresariado analisando a classe burguesa se dá pela dificuldade de identificar e analisar as preferências e posições particulares desse conjunto de atores. A opção de analisar as entidades representativas do empresariado, por outro lado, também impõe desafios. Como afirma Costa (2014, p. 55) “é necessário abandonar ou usar com muito cuidado a ideia de representação como correspondência autêntica daquilo que seria o coletivo, seus interesses, seus valores e comportamentos”.

O empresariado brasileiro é objeto de estudo do capítulo 3 dessa dissertação. O processo de formação desse ator é descrito, bem como seus movimentos de entrada e saída nas coalizões de apoio aos governos petistas. Opta-se por utilizar a expressão “empresariado” para se referir ao setor privado brasileiro detentor de empresas, mas utiliza-se a contribuição de autores marxistas que se referem a esse ator como burguesia. Além disso, reconhece-se que as entidades representativas dessa classe são diversas e não hegemônicas. Ainda assim, opta-se por analisar os documentos produzidos pelas mesmas para identificar os posicionamentos do empresariado quanto às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre 2003 e 2018.

2. AS POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL ENTRE 2003 E 2018

O desenvolvimentismo é um termo ambíguo, mas um denominador comum de políticas desenvolvimentistas seria “o objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado um papel ativo.” (PRATES; FRITZ; PAULA, 2017, p. 188). Dois novos conceitos emergiram do desenvolvimentismo clássico: o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo. No primeiro, “o foco são as políticas de redistribuição de renda voltadas para o aumento da demanda doméstica, dando impulso ao investimento.” Já no segundo “é especialmente relevante a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo que viabilize a obtenção de superávits na exportação de bens manufaturados”. (PRATES; FRITZ; PAULA, 2017, p. 211).

Daniela Prates, Barbara Fritz e Luiz Fernando de Paula (2017) identificam três fases das políticas econômicas dos governos petistas: a primeira, entre 2003 e 2008, é marcada por uma política macroeconômica ortodoxa com elementos das estratégias social-desenvolvimentista (aumento do salário-mínimo e estímulo ao crédito privado) e novo-desenvolvimentista (política industrial orientada para o fortalecimento das exportações). A segunda, de 2008 a 2010, foi caracterizada por uma série de medidas social e novo desenvolvimentistas. A terceira, de 2011 a 2014, oscilou entre políticas macroeconômicas ortodoxas e desenvolvimentistas. Já o segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela implementação de políticas ortodoxas. Os autores concluem, portanto, que o período dos governos petistas não pode ser classificado como desenvolvimentista, pois as políticas macroeconômicas foram predominantemente ortodoxas. Ainda assim, Prates, Fritz e Paula (2017) identificaram a utilização de estratégias social e nacional desenvolvimentistas nesses governos.

Assim como houve a implementação de medidas desenvolvimentistas pelos governos do PT no campo econômico, esse fenômeno também ocorreu no âmbito da política externa brasileira. Nesses governos, a ação internacional do Brasil refletiu uma orientação desenvolvimentista, com o país buscando adotar uma política autonomista através da diversificação de parcerias e do fortalecimento da cooperação sul-sul. Nos governos Lula, houve a criação de mecanismos de articulação com países emergentes, como o Fórum de

Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Para além dos fóruns multilaterais, a política externa dos governos Lula também dedicou grande atenção à América do Sul. Na região, o período foi marcado por iniciativas de integração que iam além da agenda comercial. A criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), reunindo todos os países sul-americanos em um organismo de cooperação em diversas áreas, como infraestrutura, defesa e saúde, é o principal símbolo desse movimento.

Com o fim do segundo mandato de Lula e o começo do mandato de Dilma Rousseff, a política externa brasileira manteve os mesmos objetivos, ainda que o perfil proativo e de liderança tenha arrefecido. Ademais, o governo Dilma foi marcado por alterações no cenário doméstico e internacional, com a piora de indicadores econômicos e crescentes dificuldades políticas. O agravamento dessa conjuntura levou a sua deposição em 2016, e o vice-presidente Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) assumiu o governo. No âmbito da política externa, as iniciativas dos governos anteriores, como a UNASUL, foram abandonadas. A prioridade da política externa passou a ser negociações com países desenvolvidos, porém sem grandes resultados¹⁷.

A utilização de algumas estratégias desenvolvimentistas nos governos petistas, aliada a uma política externa de caráter autonomista e pró-integração sul-americana, incentivou a internacionalização do capitalismo brasileiro para a região. Entre as políticas de incentivo aos investimentos e à exportação de produtos e serviços brasileiros para a América do Sul estão a utilização do BNDES como financiador desses movimentos, e o suporte da diplomacia para as ações no ambiente internacional dos empresários brasileiros. Com as crises e instabilidades que o Brasil passou a enfrentar na segunda década do século XXI, no entanto, essas políticas foram perdendo espaço para novas prioridades.

Este capítulo tem como objetivo, portanto, analisar a formulação e os resultados das políticas de incentivo à internacionalização do capitalismo brasileiro entre os anos 2003 e 2018. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira analisa os governos Lula (2003-2010), com o estudo de suas políticas econômica e externa e a apresentação dos resultados parciais do processo de internacionalização de empresas brasileiras para a América do Sul ocorrido no século XXI. A segunda seção analisa o governo Dilma (2011-2014), estudando

¹⁷ Como exemplos há o avanço das negociações da entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia.

como as políticas econômica e externa desse governo foram implementadas em uma conjuntura diferente daquela que marcou a primeira década do século XXI. Essa seção também inclui o estudo do governo iniciado por Dilma e finalizado por Temer (2015-2018), apresentando brevemente o período de crise político-institucional que marcou os anos 2015 e 2016 no Brasil. Como será demonstrado, naquele momento as políticas iniciadas nos governos Lula foram interrompidas. A terceira seção faz um balanço dos resultados das políticas de internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul nas primeiras duas décadas do século XXI. A quarta seção, por fim, apresenta as conclusões do capítulo.

2.1 Os Governos Lula (2003-2010)

Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, foi o primeiro representante da classe trabalhadora a chegar à presidência do Brasil. Lula concorria à sua quarta disputa presidencial, e derrotou o candidato José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) no segundo turno com 61,27% dos votos. Lula foi eleito após a divulgação da “Carta ao povo brasileiro”, em que o então candidato buscava acalmar o mercado financeiro, assegurando que iria respeitar os contratos internacionais firmados pelos governos anteriores. Lula foi reeleito para um segundo mandato em 2006, ganhando de Geraldo Alckmin (PSDB) no segundo turno com 60,83% dos votos. Lula terminou os oito anos de governo com uma aprovação de mais de 80%, e sua sucessora, a ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, foi eleita em 2010.

2.1.1 A política econômica

No primeiro mandato de Lula foi adotada uma política econômica ortodoxa, com a continuidade do chamado “tripé macroeconômico”, que incluía o regime de metas de inflação, metas de superávit primário, e o regime de câmbio flutuante. André Singer (2012) divide o período dos governos Lula em três fases: a primeira, de 2003 a 2005, foi marcada pela continuidade de políticas neoliberais com o objetivo de garantir a estabilidade e a confiança do mercado internacional. Ao mesmo tempo, esse período foi caracterizado por políticas de transferência de renda, com o lançamento do programa Bolsa Família em setembro de 2003; de expansão do financiamento popular, com a criação do crédito consignado no final desse

ano; e de valorização do salário-mínimo, a partir de maio de 2005. Com essas políticas, o Estado brasileiro foi um ator decisivo na expansão do mercado interno (CAVALHO, 2018).

A partir de março de 2006, com a saída de Antônio Palocci e a chegada de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda, a política econômica começou a se alterar, distanciando-se da política de corte neoliberal adotada nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Nessa segunda fase dos governos Lula, que se estende até a crise de 2008, as políticas neoliberais passaram a dividir espaço com iniciativas desenvolvimentistas. Para Singer (2012), quatro elementos marcaram esse período: valorização do salário-mínimo, redução da taxa de juros, desbloqueio do investimento público e queda do desemprego. Nessa fase, o programa Bolsa Família deixou de ser o principal instrumento de combate à pobreza, e a valorização do salário-mínimo e a geração de empregos passaram a ter mais importância nesse processo.

No segundo mandato de Lula, foram gerados quase 40% mais postos de trabalho em relação ao primeiro, e em novembro de 2010 a taxa de desemprego estava em 5,7% - próximo ao pleno emprego (PEIXOTO, 2010; SINGER, 2012). Esse período também foi marcado pelo lançamento, em janeiro de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), centrado nas áreas de energia, transporte e infraestrutura. Com o PAC, o governo passou a utilizar de forma mais acentuada os investimentos públicos como indutores do desenvolvimento no país. Segundo Laura Carvalho (2018), entre 2006 e 2010, o investimento do governo cresceu em média 27,6% ao ano.

A terceira fase dos governos Lula, de 2008 a 2010, foi caracterizada pela ampliação do consumo popular viabilizado pelo aumento do salário-mínimo, pelas transferências de renda, pelas desonerações fiscais e pelo alongamento do crediário (SINGER, 2012). O programa Minha Casa, Minha Vida é o principal símbolo dessa fase e a construção civil foi um dos carros-chefes da recuperação econômica após a crise de 2008. As políticas direcionadas a estimular a competitividade da indústria nacional e melhorar a inserção do país no comércio internacional foram, portanto, ensaiadas no final do primeiro mandato de Lula, e efetivadas no segundo. Como afirmam Miriam Saraiva e Paulo Velasco Jr (2016):

A partir do segundo mandato, medidas de cunho desenvolvimentista orientadas para obras de infraestrutura e reforço das empresas estatais como a Petrobras, bem como o apoio financeiro a empresas brasileiras com perspectivas de crescimento internacional, foram ocupando, progressivamente, maior espaço na agenda econômica do governo. (SARAIVA; VELASCO JR, 2016, p. 298)

Os governos Lula marcam, portanto, uma inflexão na estratégia de desenvolvimento que vinha sendo adotada no Brasil após o fim do período de Industrialização por Substituição de Importações. A inexistência de políticas industriais, que caracterizou as décadas de 1980 e 1990, foi interrompida pelo governo petista. A inclusão social foi o eixo central da estratégia de desenvolvimento dos governos Lula, mas houve também tentativas de retomada de uma política industrial, com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2007. Assim, ainda que mantendo uma política macroeconômica predominantemente ortodoxa, nos governos Lula o Estado passou a ter uma maior atuação na economia com essas políticas de apoio à indústria (ROCHA, 2019). As diretrizes da PITCE previam que:

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. (BRASIL, 2003, p. 2-3)

A PITCE, portanto, tinha como objetivo o desenvolvimento do Brasil pela inovação tecnológica e mudança da estrutura produtiva do país. Na seção sobre a inserção externa do país, foram apontadas as seguintes ações:

a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; b) promoção comercial e prospecção de mercados; c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior. (BRASIL, 2003, p. 13)

Nessa política, a valorização de empresas nacionais que fossem capazes de competir no cenário internacional também foi colocada como um objetivo. Os setores priorizados na PITCE eram intensivos em tecnologia, e incluíam semicondutores, *softwares*, fármacos e medicamentos e bens de capital. Além dessa política, em 2004 também foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por meio da lei 11.080. A ABDI

seria a instituição responsável pela execução da política industrial. Ademais, essa lei criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), para ser um canal de diálogo entre atores públicos e privados sobre o tema industrial (ROCHA, 2019).

Em 2007, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tinha como objetivo dar sustentabilidade à expansão da economia brasileira, por meio de incentivos e ampliações dos investimentos produtivos e elevação das taxas de crescimento da economia em bases sustentáveis. A PDP incluía cinco programas estratégicos: (i) ampliação das exportações, (ii) fortalecimento das micro e pequenas empresas, (iii) regionalização, (iv) integração produtiva com a América Latina e África, e (v) produção sustentável (IEDI, 2008). No quarto programa, destaca-se o objetivo de aumentar a articulação entre as cadeias produtivas e elevar o comércio com essas regiões. Susan Cesar e Eiti Sato (2012) afirmam que, por meio da PDP, “o governo brasileiro envidou esforços para articular as cadeias produtivas no âmbito do Mercosul e da América do Sul como um todo, com o objetivo de melhor utilizar o potencial de escala regional e aproveitar oportunidades em mercados globais.” (CESAR; SATO, 2012, p. 189). Segundo Célio Hiratuka e Fernando Sarti (2011), as políticas de apoio à internacionalização das empresas brasileiras se tornaram explícitas na PDP, especialmente nos programas que tinham como objetivo expandir a liderança internacional, como nos setores de mineração, petróleo e petroquímica, celulose e papel, e carnes.

A PDP seria coordenada pelo MDIC e teria assessoramento de uma Secretaria-Executiva, composta pela ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda. As quatro macrometas a serem atingidas até 2010 incluíam a ampliação da participação do investimento no PIB, o estímulo à inovação elevando a participação dos gastos privados de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no PIB, o aumento da participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais, e o aumento do número de Médias e Pequenas Empresas Exportadoras (IEDI, 2008). Ao contrário da PITCE, 25 setores foram colocados como prioritários na PDP, e divididos em três blocos para fortalecer a competitividade, mobilizar áreas estratégicas, e consolidar e expandir a liderança.

A ampliação dos setores alvo e a inclusão de áreas já consolidadas demonstra que o foco dessa nova política deixou de ser a mudança da estrutura produtiva do país (ROCHA, 2019). Enquanto a PITCE tinha um foco em inovação em setores específicos e intensivos em tecnologia, a PDP tinha um escopo maior e privilegiava incentivos a setores em que as

empresas brasileiras possuíam vantagens comparativas e seriam capazes de competir internacionalmente – predominantemente de setores de baixa tecnologia. Em 2008, foi lançada a Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010), com o objetivo de

reunir uma série de políticas, programas e ações que atuariam de maneira conjunta buscando aumentar o valor agregado dos produtos e serviços brasileiros exportados, além de maior diversificação da pauta exportadora, aumento do número de empresas exportadoras (principalmente empresas de pequeno porte) e diversificação de mercados (MDIC, 2008 *apud* ROCHA, 2018, p. 135).

Em dezembro de 2009 foi lançado o Termo de Referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em evento na sede da FIESP. O documento apresentava as iniciativas do governo para a internacionalização das empresas brasileiras, e se colocava como um ponto de partida para a discussão com o empresariado e a academia sobre as políticas de promoção da internacionalização das empresas brasileiras. Entre as propostas presentes no Termo, estavam o fortalecimento da APEX-Brasil, a promoção de incentivos financeiros e fiscais, e o fornecimento de informações sobre regras de investimento internacionais. Sua elaboração foi resultado de um Grupo de Trabalho coordenado pela CAMEX, e integrado por representantes do MDIC, MRE, MF, Casa Civil, BNDES, APEX-Brasil, ABDI e IPEA (RIBEIRO; KFURI, 2011).

Um dos principais instrumentos utilizados pelo governo brasileiro na promoção das empresas brasileiras no exterior foi, portanto, a APEX (Agência de Promoção de Exportações) (LEOPOLDI, 2016). Essa Agência foi criada em 1997 com o objetivo de promover as exportações brasileiras e, em 2003, passou por uma reformulação constitucional, ganhando maior autonomia e passando a se chamar APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos). Sua atuação se dividia em cinco áreas: inteligência de mercado, qualificação empresarial, estratégia para internacionalização, promoção de negócios e imagem e atração de investimento (ROCHA, 2018).

Além da APEX-Brasil, outro importante instrumento utilizado nos governos Lula para dar suporte à internacionalização das empresas brasileiras, em especial para a América do Sul, foi o BNDES. A atuação do BNDES foi orientada pela política de promoção de “campeãs nacionais”¹⁸, provendo incentivos a empresas brasileiras capazes de competir no ambiente internacional (SILVA, 2018). Nos governos Lula, reformas institucionais foram realizadas no

¹⁸ Entre elas, estavam: Odebrecht (construção), Inbev (bebidas), Gerdau (aço), Itaú e Bradesco (finanças), Embraer (aviação), Vale (mineração) e JBS Friboi (alimentos processados) (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

BNDES com o objetivo de dar mais autonomia ao Banco na gestão de suas políticas de promoção das exportações. Entre as medidas executadas, estão a decisão de dar ao BNDES a gestão dos recursos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e a criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) (VALDEZ, 2011). Ademais, o BNDES apoiou a internacionalização das empresas brasileiras através do financiamento público a juros subsidiados e da compra de participação acionária pela BNDES Participações (BNDESPAR), subsidiária de gestão de participações do banco (ROCHA, 2014).

O BNDES-Exim, programa de financiamento de exportações do BNDES, substituiu o Proex do Banco do Brasil no papel de financiador de longo prazo das exportações de bens e serviços brasileiros (FREIXO; RISTOFF, 2012). O BNDES-Exim buscou ampliar as relações comerciais das empresas brasileiras com os países sul-americanos, cumprindo papel importante de estímulo à integração regional (SANTANA; KASAHARA, 2006). Nesse sentido, em 2003 foi criado o Departamento de Integração da América do Sul no BNDES (GARCIA, 2012), o que demonstra a intenção de utilizar esse banco para apoiar a internacionalização de empresas brasileiras para a região sul-americana. Como é afirmado no informe do BNDES de 2003, “a política do BNDES de apoio ao comércio exterior, articulada às prioridades definidas pelo governo federal, desenvolverá tratamento diferenciado às operações com os países do Mercosul e demais vizinhos sul-americanos.” (BNDES, 2003, p. 1). Ademais, o governo vinculou a liberação de recursos federais destinados à promoção do comércio exterior brasileiro na América do Sul às garantias do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)¹⁹ da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o que levou ao aumento do volume de financiamento das exportações do Brasil (VALDEZ, 2011).

Por fim, em agosto de 2009, o BNDES inaugurou um escritório no Uruguai, com o objetivo de ser uma base de apoio das operações do banco nos países do Mercosul. A inauguração foi resultado do aumento dos financiamentos para exportações de bens e serviços para a América do Sul (RIBEIRO; KFURI, 2011). Por meio do BNDES, o governo brasileiro buscou financiar obras de infraestrutura nos países sul-americanos, fornecendo crédito às grandes empresas de construção civil brasileiras. O financiamento pelo BNDES para projetos

¹⁹ Segundo Rocha (2018, p. 167), “o CCR é um sistema de compensação de pagamentos, firmado em 1982 no âmbito da ALADI com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial regional.”. Ribeiro e Kfuri (2011, p. 101) explicam que é “um instrumento que permite a compensação pelos bancos centrais de pagamentos decorrentes de exportações e importações entre países da região.”

na América do Sul tinha como condicionante que o dinheiro fosse gasto em produtos e serviços brasileiros, beneficiando as empresas nacionais (SANTOS, 2013).

Em resumo, “o BNDES passa a ser o grande impulsionador da internacionalização das empresas brasileiras, seja para as que exportam, seja para as que se estabelecem no exterior” (LEOPOLDI, 2016, p. 407). Luciano Coutinho, presidente do BNDES entre 2007 e 2016, afirmou que “a internacionalização das empresas brasileiras é uma política de Estado, a favor da qual se utilizam todos os recursos de poder, dos mercados de capitais até os investimentos em infraestrutura, o desenvolvimento tecnológico e a plena utilização da diplomacia”²⁰ (LAS TRANSNACIONALES, 2009, tradução nossa). Esse último aspecto será abordado na próxima seção.

2.1.2 A política externa para a América do Sul

Nos governos petistas, a política externa retomou condição de instrumento de desenvolvimento (LIMA, 2018). Em artigo publicado em 2010, Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores dos governos Lula, declarou que “Política externa é um importante instrumento de promoção do desenvolvimento”²¹ (AMORIM, 2010, p. 216, tradução nossa). A atuação internacional do Brasil estava, portanto, baseada na ideia de que a política externa poderia contribuir para um projeto de desenvolvimento nacional autônomo (SARAIVA; VELASCO JR, 2016). Como afirmam Carlos Milani e Tiago Nery (2019), “Lula e Dilma fortaleceram as conexões entre o modelo interno de neodesenvolvimentismo e a política externa brasileira”²² (MILANI; NERY, 2019, p. 83, tradução nossa).

O governo Lula deu continuidade a negociações comerciais iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Pedro da Motta Veiga (2007) aponta, no entanto, três mudanças que retomam a tradição desenvolvimentista da PEB: (i) a diminuição da ênfase nas negociações com países do Norte e a “radicalização” da posição defensiva do Brasil em temas como serviços, investimentos e compras governamentais; (ii) o aumento da relevância de negociações com países em desenvolvimento, incluindo Estados de outras regiões – a

²⁰ Do original em espanhol: “La internacionalización de empresas brasileñas es una política de Estado, a favor de la cual se utilizan todos los resortes de poder, desde los mercados de capitales hasta las inversiones en infraestructura, el desarrollo tecnológico y la plena utilización de la diplomacia.”

²¹ Do original em inglês: “Foreign policy is an important instrument for promoting development.”

²² Do original em inglês: “Both Lula and Rousseff strengthened the connections between the internal neo-developmentalism model and Brazilian foreign policy.”

exemplo do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) – mas principalmente Estados sul-americanos; e (iii) o aumento do peso de demandas de liberalização agrícola na agenda comercial do Brasil.

Cesar e Sato (2012) apontam cinco vertentes principais da política comercial dos governos Lula: promoção das exportações; diversificação das parcerias comerciais, com foco nos países do hemisfério sul; negociação de acordos comerciais; aplicação de instrumentos de defesa comercial e do sistema de solução de controvérsias da OMC; e incentivo à integração regional. Sobre as negociações com seus vizinhos, Veiga (2007) afirma que o Brasil fez concessões baseadas no conceito de reciprocidade assimétrica, dando tratamento mais favorável a países menos desenvolvidos. Além disso, as negociações comerciais eram vistas como apenas um dos elementos da estratégia de fortalecimento dos vínculos regionais do país. Essa incluiria também temas de política industrial, de financiamento de investimentos e de infraestrutura.

A política externa dos dois mandatos de Lula foi orientada pela ideia de que o desenvolvimento do Brasil só ocorreria com o desenvolvimento de toda a região. A integração da região era vista como “um instrumento de acesso a mercados externos e como elemento capaz de abrir novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior” (SARAIVA, 2010, p. 7). Além dos ganhos econômicos, Daniela Ribeiro e Regina Kfuri (2011) afirmam que “o processo de expansão do capitalismo brasileiro estaria relacionado a estratégias nacionais de desenvolvimento, bem como a uma visão geopolítica no plano regional.” (RIBEIRO; KFURI, 2011, p. 105).

Em seu discurso inaugural, Lula colocou como objetivo prioritário da política externa de seu governo uma América do Sul prospera e estável. Em 2003, foi criada a Subsecretaria Geral de América do Sul (SGAS) no MRE, o que representou um ponto de inflexão na política externa e adaptação às novas prioridades do governo Lula, com ênfase a uma integração político-estratégica com a região sul-americana. A prioridade dada à América do Sul é explicada pelo entendimento, por parte do governo Lula, de que o fortalecimento da integração regional reforçaria sua posição no sistema internacional. Nesse sentido, o Brasil buscou liderar a construção de um espaço econômico e politicamente autônomo na América do Sul, especialmente por meio do fortalecimento e da criação de instituições multilaterais na região, como o MERCOSUL e a UNASUL (LIMA; HIRST, 2006; SARAIVA, 2010; CAVALHO; GONÇALVES, 2016).

O MERCOSUL surgiu a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O objetivo desses países era a constituição de um mercado comum no Cone Sul, que facilitasse a integração comercial entre os países do bloco. O MERCOSUL foi um processo característico do regionalismo aberto, noção na qual a integração levaria os países a um processo de abertura econômica e permitiria a eles, graças à associação, novas possibilidades de inserção internacional e uma maior capacidade de barganha nos fóruns multilaterais (ONUQUI, 2006; SARAIVA, 2010). O MERCOSUL, portanto, fez parte de um esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não era visto como um fim em si mesmo, sendo um instrumento para melhorar a participação brasileira no mercado global (VIGEVANI *et al.*, 2008).

A partir de 2003, com o início do governo Lula, o MERCOSUL entrou em uma fase de revitalização. A agenda do processo de integração foi ampliada, com a criação de novos órgãos e a preocupação com assuntos além da pauta comercial, como direitos humanos, democracia e questões sociais. Projetos como o Tribunal para Solução de Controvérsias e o Parlasul (Parlamento do MERCOSUL, de caráter consultivo) buscaram atender a demandas por uma maior institucionalização do bloco (ERTHAL; MAGALHÃES, 2007). Além disso, em 2004 foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), com o objetivo de reduzir as assimetrias entre os países do bloco. Segundo Andrea Hoffmann, Marcelo Coutinho e Regina Kfuri (2008) “o Focem tem caráter redistributivo e representa a disposição de Brasil e Argentina em arcar com certos custos da integração.” (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 111). Até junho de 2010, já haviam sido aprovados 25 projetos no âmbito do Focem (RIBEIRO, KFURI, 2011).

Em 2004, foram concluídas as negociações para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e os países da Comunidade Andina²³ (CAN), iniciadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (VEIGA, 2007). Durante os governos Lula também teve início o processo de adesão da Venezuela ao bloco. Em 2003, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica, e este país passou a integrar o MERCOSUL como membro associado em 2004. Em 2005, foi feita a solicitação formal para ser membro pleno, que foi efetivada em 2012 (IGLECIAS, 2013). Por fim, vale mencionar o lançamento do

²³ Em 2004, o bloco era formado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Esse último país deixou a CAN em 2006. O acordo não contemplou a Bolívia, que já havia assinado um acordo com o MERCOSUL em 1996. Já o Peru assinou um acordo em separado do bloco, em 2005.

Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, em 2006. As quatro áreas iniciais de ação seriam (i) a cadeia produtiva de petróleo e gás; (ii) o adensamento da cadeia produtiva automotiva; (iii) as cadeias produtivas ligadas ao turismo; e (iv) a criação de grupos empresariais (CESAR; SATO, 2012).

Outro processo de cooperação regional que merece destaque nos governos Lula foi a criação da UNASUL. Seu Tratado Consultivo foi assinado em 2008, mas as ações em direção à construção de uma organização regional exclusivamente sul-americana são anteriores. A primeira reunião de cúpula entre chefes de Estado da América do Sul ocorreu em Brasília, no ano 2000. Em 2004, no Peru, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), cujo objetivo era promover a coordenação política e a integração econômica, social e cultural dos países sul-americanos (ERTHAL; MAGALHÃES, 2007). Na terceira cúpula da CASA, em 2007, foi acordada a criação da UNASUL. O contexto de surgimento desse bloco era de alinhamentos políticos na região, com a eleição de governos de centro-esquerda na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela. Esses países buscaram implementar políticas externas mais autônomas, com uma visão político-estratégica da integração regional.

A UNASUL surgiu, portanto, como meio de cooperação política na região, visando o desenvolvimento, e como uma forma de projetar a América do Sul como um polo de poder no sistema internacional (NERY, 2016). Ao contrário de outros blocos regionais, a UNASUL não foi criada como um regime comercial. A organização abarcava diversos setores, como o energético, militar, social, logístico e de infraestrutura, e foi estruturada para propiciar espaços de cooperação regional em temas como segurança, energia, infraestrutura e economia. Os objetivos estabelecidos pelo bloco foram o desenvolvimento econômico, a redução de assimetrias e a erradicação da pobreza (LIMA, 2013). O Brasil liderou a criação da UNASUL e de organismos subsidiários como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Saúde Sul-Americano.

O COSIPLAN incorporou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) com o objetivo de substituir a lógica dos eixos de exportação pela lógica dos eixos de desenvolvimento, ao colocar o foco da integração infraestrutural da América do Sul no fortalecimento da região. A falta de integração física infraestrutural na América do Sul acarreta dificuldades econômicas, políticas e sociais para a região, e a

existência de cadeias produtivas complementares na região depende da integração de infraestruturas (MILANI *et al.*, 2014). Nesse sentido, o aumento da integração física da América do Sul, financiada por investimentos estatais em grandes obras de infraestrutura, correspondia aos objetivos brasileiros de política externa para a região (COUTO, 2013).

A política externa do Brasil para a América do Sul nos governos Lula buscou, portanto, estabelecer mecanismos de governança política regional e construir agendas bilaterais e multilaterais que fortalecessem temáticas ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado internamente (HONORIO, 2019). Segundo Sennes (2010), apesar dessas iniciativas, a agenda brasileira para a região foi caracterizada, nos governo Lula, pela preferência por arranjos poucos institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula; uma integração econômica concentrada em questões comerciais em detrimento de integrações produtivas, financeiras e logísticas – com iniciativas pontuais de integração energética e infraestrutural em que prevaleceram dinâmicas bilaterais; preferência por fortalecer agências de crédito nacionais, como o BNDES; e apoio político direto do governo a empresas privadas nacionais em processo de internacionalização.

As ações direcionadas à América do Sul conciliavam dois objetivos: vincular a prosperidade brasileira à de seus vizinhos e reduzir as assimetrias existentes entre os países da região, mas também projetar os interesses das empresas brasileiras na América do Sul (LIMA, 2018). A ação diplomática garantiu uma projeção política do país, construindo mecanismos de governança regional, mas também uma projeção econômica, que fornecia um espaço privilegiado para que atores privados brasileiros concretizassem seus interesses (HONORIO, 2019). O movimento brasileiro foi usado para dar suporte ao desenvolvimento nacional, ao fornecer novos mercados, fortalecer a posição brasileira em negociações econômicas internacionais, e projetar a indústria brasileira na região. A política externa era complementar à política econômica adotada durante os governos Lula, tendo o investimento público como um dos motores para o desenvolvimento. No plano externo, isso se refletiu no incentivo à internacionalização das grandes empresas brasileiras, chamadas de “campeãs nacionais”.

A prioridade dada à América do Sul também seria explicada, portanto, pelos interesses de atores privados brasileiros. Essa região se colocava como o destino preferencial para a expansão do capitalismo brasileiro, por sua proximidade geográfica e cultural, mas também porque o comércio do Brasil com os países da América do Sul é marcado pela importância de setores de média e alta tecnologia, em contraste com o perfil agroexportador brasileiro no

comércio mundial (ACTIS, 2012). O perfil das exportações brasileiras para a região é altamente concentrado em produtos industrializados (SENNES, 2010).

Durante os governos Lula, portanto, o Estado brasileiro buscou atuar para minimizar as desvantagens competitivas das empresas brasileiras frente às empresas de países desenvolvidos, por meio de políticas de apoio financeiro e de uma política externa ativa. Nesse sentido, Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Sennes (2009) afirmam que “a atuação conjunta Estado-Empresa, via políticas públicas de apoio e política externa proativa, tendem a se tornar fatores ainda mais fundamentais na medida em que tendem a amenizar tais desvantagens.” (CARVALHO; SENNES, 2009, p. 29). Esse comportamento foi classificado por alguns autores como paradigma do Estado Logístico, em que o Estado “fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade as responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (CERVO; BUENO, 2015, p. 489).

Enquanto na década de 1990, a política externa brasileira apoiava a internacionalização das empresas nacionais de maneira indireta, contribuindo para um ambiente mais aberto estável e competitivo, a partir da década de 2000, a influência da PEB no processo de internacionalização das empresas brasileiras ocorreu de forma mais direta, com o governo atuando na abertura de mercados e consolidação de parcerias com países destino de investimentos brasileiros (MURGI, 2015). No “Balanço de Política Externa 2003/2010”, publicado pelo MRE em 2011, na introdução da seção sobre comércio e investimentos na América do Sul, era declarado que:

Mais do que ampliar a corrente de comércio, os investimentos brasileiros no exterior cumprirão papel estratégico para a inclusão de produtos de alto valor agregado na pauta comercial com os países sul-americanos, e, futuramente, permitir a complementação e integração produtiva na região. [...] América do Sul tornou-se, ainda, principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. O continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecida pela proximidade geográfica e pelas afinidades culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios que favorecem investimentos brasileiros. (MRE, 2011, *apud* ACTIS, 2012, p. 408).

Esteban Actis (2012) identificou quatro práticas diplomáticas relevantes para a internacionalização de empresas brasileiras nos governos Lula: a negociação e a assinatura de tratados de dupla tributação; a defesa do capital nacional em virtude de controvérsias com Estados anfitriões ou em face da concorrência privada; a ação política; e as iniciativas em

torno da infraestrutura regional. Leopoldi (2016) destaca também a atuação de Lula na diplomacia presidencial, com a realização de viagens com ministros e empresários para a participação em fóruns empresariais bilaterais e multilaterais.

Em relação às atividades de diplomacia comercial, Cristiano Berbert (2018) define que essas podem ser agrupadas em quatro vetores, de acordo com seu objetivo institucional: promoção de exportações; divulgação de destinos turísticos; atração de investimentos; e apoio à internacionalização de empresas brasileiras. No âmbito do MRE, o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) prestava serviços de inteligência, *networking* e legitimação às multinacionais brasileiras, reduzindo o “custo de ser estrangeiro” dessas empresas (BERBERT, 2018). Com uma rede de 104 setores de promoção comercial (SECOMs), localizados em embaixadas e consulados-gerais de 83 países, o MRE buscava atuar como um promotor dos negócios brasileiros no exterior e um facilitador das atividades dos empresários nacionais no ambiente internacional, auxiliando no processo de internacionalização das empresas brasileiras (BERBERT, 2018).

O DPR foi criado na década de 1970, mas a primeira referência à “internacionalização” no órgão só ocorreu em 2008. Em 2010, o nome do departamento foi alterado para incluir a palavra “investimentos”, e o conceito de “internacionalização” foi incluído na sua missão institucional. Em 2012, por fim, foi criada a Divisão de Investimentos (DINV) no DPR, para melhorar o serviço de auxílio à internacionalização das empresas brasileiras. Apesar disso, o DPR e o MRE não são mencionados na Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008 nem no Plano Brasil Maior de 2011, que são as políticas industriais que trataram sobre ações governamentais de apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Para Berbert (2018), isso demonstra uma incompreensão do papel do MRE nesse processo.

Ribeiro e Kfuri (2011) afirmam que “as iniciativas regionais, a internacionalização das empresas e as políticas domésticas para o desenvolvimento nacional e regional são pouco coordenadas, porém potencialmente complementares.” (RIBEIRO; KFURI, 2011, p. 115). Nesse sentido, as autoras apontam que ainda que o MRE atribuísse grande importância à integração com a América do Sul, esse ministério não tinha competência para operacionalizar os instrumentos domésticos de incentivo à internacionalização de empresas para a região. Relatório do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) aponta que:

Com exceção do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a maioria dos órgãos do governo que são responsáveis ou interferem nas relações com os países vizinhos não leva em conta a ideia de integração nas decisões operacionais ou na formulação de políticas públicas. Ou seja, a dimensão regional ainda não faz parte da matriz de políticas públicas para a quase totalidade do executivo (...)” (CINDES, 2007 *apud* RIBEIRO; KFURI, 2011, p. 112)

Apesar da falta de coordenação entre o MRE e as demais agências governamentais ligadas às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul, e da ausência da importância da dimensão regional em outros órgãos do executivo, as políticas executadas entre 2003 e 2010 tiveram alguns resultados. Esse é o tema da próxima seção.

2.1.3 Resultados Parciais

Os resultados das políticas econômicas, e em especial das políticas industriais, dos governos Lula foram influenciados por mudanças no comércio mundial. O período de 2003 a 2011 foi marcado pela alta no preço das *commodities* exportadas pelo Brasil (petróleo, minério de ferro e soja), resultante principalmente do crescimento da demanda chinesa. Os preços das *commodities* cresceram 326% entre dezembro de 2001 e abril de 2011 (CARVALHO, 2018). O crescimento da economia brasileira foi puxado, inicialmente, pelo boom das *commodities*, e depois pelo consumo das famílias (PAULA; PIRES, 2017). Entre 2004 e 2010, o Brasil teve altas taxas de crescimento, redução de desigualdades sociais e regionais, aumento dos salários, elevação do nível de emprego formal, melhoria das contas públicas e externas, com a manutenção da taxa de inflação sob controle (CAVALHO, 2018). O país teve, assim, crescimento do PIB com distribuição de renda. Em uma avaliação positiva das políticas industriais do governo Lula, Mariano Laplane (2015) afirma que

A política industrial procurou aproximar o Brasil das tendências dominantes na indústria globalizada. Promoveu, de um lado, o fortalecimento e a internacionalização das grandes empresas nacionais com o objetivo de melhorar a participação do Brasil nas cadeias globais de valor. Paralelamente, promoveu estratégias competitivas mais agressivas ampliando significativamente a escala e diversificando os instrumentos de apoio à inovação. (LAPLANE, 2015, p. 348)

Almeida (2009), por sua vez, aponta que a política industrial dos governos Lula estava fortalecendo o padrão de especialização da economia brasileira (*commodities* e setores de baixa e média tecnologia), ao invés de modificar sua estrutura produtiva. Nesse sentido,

Fernando Sebben e Pedro Silva (2016) avaliam que a política industrial brasileira, ao reforçar vantagens comparativas, não incentivou a integração produtiva regional e reforçou um padrão de inserção externa baseada na exportação de bens primários. Guimarães (2021) chama a atenção para a falta de mecanismos de avaliação dessas políticas, afirmando que “o governo não tinha ideia dos impactos em termos de *spillover* tecnológico, incentivo a fornecedores nacionais e outros objetivos”²⁴ (GUIMARÃES, 2021, p. 17, tradução nossa). Por fim, Singer (2012) afirma que as taxas de juros elevadas e o câmbio valorizado prejudicavam o setor industrial, dificultando as exportações de manufaturados e tornando os investimentos financeiros mais atrativos. Assim, durante os governos Lula, a indústria foi compensada com medidas de proteção.

Como resultado da tendência de alta no preço das *commodities* no cenário mundial, as exportações brasileiras triplicaram entre 2003 e 2010, passando de US\$ 73,2 bilhões para US\$ 201,9 bilhões. A partir de 2006, houve um aumento da exportação de produtos básicos, o que correspondeu a uma diminuição na exportação de manufaturados. No ano de 2010, os produtos básicos já superavam os produtos manufaturados no total das exportações brasileiras: em 2003, correspondiam a 29% da pauta exportadora brasileira; em 2010, chegaram a 44,6% (CESAR; SATO, 2012). Quanto ao destino dessas exportações, observa-se no período o aumento da importância da China como principal parceiro comercial do Brasil, com a diminuição da participação dos Estados Unidos e dos países da América do Sul como destinos das exportações brasileiras.

Quanto aos resultados das políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras, a partir de 2005 é observado um aumento dos fluxos de investimento direto brasileiro no exterior. Como afirmam Adriano Freixo e Taís Ristoff (2012):

[...] os fluxos de Investimento Externos Direto do Brasil têm um aumento substancial a partir de 2006, quando o governo federal passou a atuar no sentido de garantir às grandes empresas nacionais um grande apoio logístico, diplomático e financeiro para se projetarem em escala transacional e elevarem o protagonismo internacional do país. (FREIXO; RISTOFF, 2012, p. 30)

Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015), na América do Sul chegavam a operar cerca de mil empresas, incluindo nesse montante médias empresas, além dos grandes grupos. A internacionalização de empresas brasileiras para a região foi liderada pela Vale e

²⁴ Do original em inglês: “the government had no idea about the impacts in terms of technological spillover, encouragement to national suppliers and other objectives”

pela Petrobrás, seguidas por Gerdau, Embraer, Odebrecht, Itaú, Braskem, Votorantim, Camargo Correa e WEG (CERVO; BUENO, 2015). As ações de política externa nos governos Lula foram, portanto, instrumentais para a expansão das empresas brasileiras para a América do Sul. Como exemplo, aponta-se a realização de obras de infraestrutura nos países sul-americanos por empresas brasileiras, processo apoiado pelo governo brasileiro por meio da disponibilização de financiamento e do apoio nas tratativas diplomáticas. Karen Honorio (2019) afirma que “nesse sentido, uma vez que as liberações dos financiamentos são condicionadas à contratação de serviços ou empresas brasileiras, os acordos bilaterais negociados nesse âmbito garantiram a projeção dos interesses das construtoras brasileiras.” (HONORIO, 2019, p. 56)

Os setores mais beneficiados pela política de internacionalização de empresas brasileiras do BNDES foram os de construção civil, siderurgia, petroquímica, alimentos, bens de capital e aviação civil. Os financiamentos aprovados pelo banco para projetos na América Latina cresceram de US\$ 222,4 bilhões em 2003 para US\$ 726 bilhões em 2009. A maioria deles foi destinada a empresas brasileiras de construção civil, que realizaram obras como a construção de rodovias na Bolívia e no Paraguai, a expansão de gasodutos na Argentina e no Uruguai, a construção do metrô em Caracas, entre outros projetos (SEVERO, 2011).

A crise de 2008 teve como efeito no Brasil a queda do PIB em dois trimestres seguidos. Porém, no segundo trimestre de 2009, a economia já havia recuperado seu ritmo de crescimento, que foi mantido até 2011. A economia brasileira foi resistente ao choque graças à força do mercado interno, ao ciclo de investimentos privados e à menor vulnerabilidade externa. O modelo de crescimento que estava em vigor no país possibilitou a rápida recuperação da economia (CARVALHO, 2018). A partir do governo Dilma, no entanto, o cenário favorável que marcou os dois governos de Lula se modificou.

2.2 Os Governos Dilma (2011-2014) e Dilma / Temer (2015-2018)

O cenário da segunda década do século XXI se alterou substancialmente. A economia mundial passou a enfrentar diversas crises, iniciadas em 2008 nos Estados Unidos. Na região sul-americana, as economias altamente dependentes da exportação de *commodities* sofreram os efeitos da desaceleração chinesa. Além disso, o ciclo de governos progressistas na América do Sul se encerrou, com a interrupção e o fim de mandatos de presidentes que participaram da

construção da UNASUL. Dado esse cenário, nesta seção analisa-se como a política de internacionalização do capitalismo brasileiro se desenvolveu no período correspondente ao primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) e ao governo iniciado por Dilma e finalizado por Michel Temer (2015-2018).

2.2.1 A política econômica do governo Dilma (2011-2014)

A deterioração das condições econômicas levou o governo de Dilma Rousseff a implementar, no seu primeiro mandato, um conjunto de medidas para beneficiar o setor industrial, que ficou conhecido como “Nova Matriz Econômica (NME)”²⁵. Essa política era baseada em incentivos ao investimento privado como gerador de crescimento. Entre 2011 e 2014, o investimento do governo cresceu em média 1%, bem abaixo da média de 27,6% para o período entre 2006 e 2010 (CARVALHO, 2018). A NME incluía medidas para reduzir a taxa de juros, desvalorizar o real e reduzir os custos de energia e transporte. Também incluía subsídios à lucratividade das empresas por meio de desonerações tributárias, controle de tarifas energéticas e crédito a juros mais baixos (CARVALHO, 2018). Os objetivos eram reduzir os custos de produção, aumentar a produtividade, e promover o investimento privado e o consumo baseado no crédito pessoal (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Essa nova política econômica adotada pelo governo Dilma, de incentivos ao empresariado industrial, pode ser explicada pela diminuição de opções disponíveis aos Estados para estimular setores industriais na era da globalização. Carvalho (2018) afirma que:

No desenvolvimentismo do pós-guerra o incentivo ao desenvolvimento de setores estratégicos da indústria chegava através de tarifas de importação, taxas de câmbio diferenciadas e outros mecanismos hoje interditados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Sobrou a via da diminuição de impostos e do câmbio desvalorizado como forma de compatibilizar a tradição industrialista da presidente Dilma Rousseff com os interesses imediatos de um empresariado politicamente influente. (CARVALHO, 2018, p. 86)

Em 2011, o governo de Dilma Rousseff lançou uma nova política industrial: o Plano Brasil Maior (PBM). Nessa política, a mudança estrutural da inserção brasileira na economia mundial voltou a ser um objetivo, bem como a inovação e o adensamento produtivo do parque

²⁵ Carvalho (2018) denomina esse conjunto de medidas como “Agenda FIESP”. Singer (2015), por sua vez, prefere chamá-lo de ensaio desenvolvimentista.

industrial do país. Dez metas foram estabelecidas, incluindo o aumento do investimento fixo, a ampliação dos investimentos em P&D e a diversificação das exportações brasileiras (BRASIL, 2011). Destaca-se a Diretriz Estruturante 4:

Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa, com foco nos seguintes objetivos:

- Promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento.
- Aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor.
- Enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país. (BRASIL, 2011, p. 12)

No PBM, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras era direcionado a setores produtivos de maior valor agregado, o que difere da política industrial anterior. Como mencionado na seção anterior, o PDP tinha como foco de suas políticas de internacionalização o complexo de *commodities* (ROCHA, 2018).

As estratégias de desenvolvimento adotadas no primeiro governo Dilma foram diferentes daquelas adotadas até então. O foco para a promoção do crescimento passou a ser o investimento privado, e as iniciativas de incentivo à internacionalização das empresas brasileira foram marginalizadas. Silva (2018) aponta que “embora as políticas de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, ancoradas no BNDES, não tenham sido abandonadas, estas não foram aprofundadas.” (SILVA, 2018, p. 54). Nesse governo, o BNDES direcionou suas atividades para a concessão de crédito à produção no nível doméstico (SILVA, 2018).

As políticas econômicas do governo Dilma não tiveram, no entanto, os resultados esperados. A partir de 2010, mas principalmente de 2012, o processo de crescimento do PIB foi interrompido. A taxa de crescimento do PIB brasileiro caiu de 7,5% em 2010 para 3,98% em 2011, e 1,93% em 2012. Entre 2011 e 2017 a taxa média de crescimento foi de 0,4% ao ano (RIBEIRO, 2020). Luiz Fernando de Paula e Manoel Pires (2017) avaliam que a NME não foi bem coordenada e careceu de consistência: “a adoção de uma política fiscal anticíclica se justificava face ao baixo desempenho da economia, mas veio atrasada, privilegiou isenções fiscais ao invés de investimentos públicos e foi mal comunicada aos agentes.” (PAULA; PIRES, 2017, p. 132). Para Carvalho (2018), a Nova Matriz Econômica fracassou por três razões: a existência de capacidade ociosa na indústria, o endividamento do setor empresarial nacional decorrente do ciclo de investimentos anterior, e o processo de financeirização do

setor produtivo da economia brasileira, em que o setor privado opta por investimentos financeiros em detrimento de investimentos produtivos.

André Singer (2015), por sua vez, afirma que o fracasso da NME pode ser atribuído à sua ousadia, que minou a base de sustentação política da presidenta Rousseff: para que a redução na taxa Selic iniciada em 2011 chegasse ao mercado de crédito, o governo passou a reduzir os *spreads*²⁶ dos bancos públicos para forçar os bancos privados a reduzi-los também (SINGER, 2015). O governo, ao tentar beneficiar o setor industrial, contrariou os interesses do setor financeiro. O autor também sugere a possibilidade de que boicotes às políticas de incentivo à indústria levaram ao fracasso da NME, pois o empresariado industrial se recusou a investir a fim de impedir que o Estado continuasse agindo a favor do pleno emprego, o que elevava o custo da mão de obra. As razões para o fracasso das políticas econômicas do governo Dilma também devem considerar as alterações na economia mundial, com os efeitos de longo prazo da crise de 2008, tema que é analisado no próximo capítulo.

2.2.2 A política externa para a América do Sul do governo Dilma (2011-2014)

As estratégias e ideias que orientavam a política externa brasileira se mantiveram as mesmas com a chegada de Dilma Rousseff à presidência. Nesse governo, no entanto, o Brasil perdeu protagonismo na política global e regional, assumindo uma postura mais reativa e perdendo a proatividade que caracterizou os anos de governo Lula (SARAIVA, 2014; CORNETET, 2014). Tiago Nery (2017) aponta que o tripé que sustentava a diplomacia brasileira no governo Lula, com o alinhamento entre o presidente, o partido e a burocracia, deixou de existir no governo Dilma. Esse novo padrão de comportamento foi observado também na política externa brasileira para a América do Sul, com o arrefecimento das iniciativas do governo anterior, ainda que os objetivos continuassem os mesmos (CERVO; LESSA, 2014).

Haroldo Ramanzini Jr. e Marcelo Mariano (2018) apontam que a política externa brasileira para a região, sobretudo no período entre 2013 e 2015, foi marcada por uma postura reativa e inercial, com dificuldades para implementar o sistema de integração e cooperação

²⁶ *Spreads* são as margens cobradas pelos bancos comerciais sobre os juros básicos da economia em operações de crédito (CARVALHO, 2018).

concebido a partir de 2008. Em relação à América do Sul, Alexandre Fuccille *et al.* (2017) afirmam que o governo brasileiro

a) procurou apoiar modalidades pouco institucionalizadas de governança; b) almejou conciliar uma ampla autonomia nacional com o aumento de compromissos com mecanismos regionais; e c) não forneceu auxílio para a formação de uma burocracia regional que proporcionasse condições operacionais mínimas para sustentar as iniciativas integracionistas propostas. (FUCCILLE *et al.*, 2017, p. 43)

O caráter intergovernamental e a ausência de um corpo burocrático para implementar as decisões políticas prejudicou a capacidade operacional da UNASUL, ao mesmo tempo em que a manteve dependente das vontades políticas domésticas dos países sul-americanos. Com a fase de implementação dos projetos da UNASUL ocorrendo no governo Dilma, marcado por uma política externa menos proativa, as iniciativas regionais não avançaram (FUCCILLE *et al.*, 2017). Miriam Saraiva (2014) afirma que “a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas.” (SARAIVA, 2014, p. 32).

As crescentes dificuldades econômicas que marcaram o cenário dos países sul-americanos na segunda década do século XXI também afetaram as iniciativas de integração regional. Posturas mais protecionistas da Argentina impactaram os investimentos e as exportações brasileiras para o país. Segundo Saraiva (2014), o governo de Dilma Rousseff se mostrou menos disposto a fazer concessões ao vizinho no campo econômico, e atritos não foram solucionados.

Nesse período, ocorreu a entrada da Venezuela no Mercosul, em 2013, e a assinatura do acordo para adesão da Bolívia, em 2015. No governo Dilma, observa-se também um movimento de avanço com relação às negociações do acordo Mercosul-União Europeia. Essas negociações foram reativadas em 2010, durante a IV Cúpula Birregional entre UE e América Latina. Em 2012, consultas foram feitas ao setor privado sobre seus interesses com relação ao acordo (OLIVEIRA, 2014). Entre 2014 e 2015, no entanto, elas foram novamente congeladas, com a adoção de medidas protecionistas no Brasil e na Argentina (SILVA; SILVA; FERREIRA, 2019).

A política externa adotada pelo governo Dilma, com uma postura mais reativa e menos proativa, também afetou a política de internacionalização das empresas brasileiras. Afinal,

como afirma Silva (2018), “a crise da política externa ativa e a retração das políticas de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro são dois lados de uma mesma moeda.” (SILVA, 2018, p. 39). O processo de expansão das exportações e dos investimentos brasileiros para a América do Sul dependia de uma atuação do Estado na provisão de incentivos financeiros e apoio diplomático.

Por fim, a difícil situação econômica impediu a conclusão de várias iniciativas, e se tornou cada vez mais difícil manter as políticas direcionadas ao desenvolvimento nacional e regional (SARAIVA; BORGES, 2015). Saraiva (2014) afirma que “movimentos com vistas a arcar com custos da cooperação regional não foram vistos com bons olhos pelo Governo. A perspectiva de se construir uma economia de escala não foi implementada.” (SARAIVA, 2014, p. 32). As políticas de incentivo à internacionalização de empresas nacionais passaram a ser questionadas, surgindo críticas quanto à escolha de “campeãs nacionais” (LAPLANE, 2015).

2.2.3 O Governo Dilma / Temer (2015-2018)

Apesar dos problemas econômicos enfrentados no primeiro mandato, o governo foi capaz de manter o pleno emprego e a elevação salarial, e Dilma Rousseff foi reeleita em 2014. A vitória nas eleições, no entanto, ocorreu com uma margem apertada de votos: Dilma foi eleita com 51,6% dos votos no segundo turno, e a vitória logo foi contestada pelo candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), o que entretanto não foi adiante. Cedendo a pressões dos mercados financeiros, Dilma Rousseff escolheu para o Ministério da Fazenda o economista ortodoxo Joaquim Levy, que implementou medidas de ajuste fiscal com cortes de gastos, com o objetivo de retomar a confiança dos agentes. Isso, no entanto, não foi suficiente para recuperar a economia nem para contentar aqueles que não aceitaram sua vitória.

Manifestações pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff se espalharam pelo país em 2015. No final de outubro daquele ano, o vice-presidente Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), apresentou seu programa “Uma Ponte para o Futuro”. O programa afirmava que o ajuste fiscal implementado até então era insuficiente, pois os direitos adquiridos pela sociedade brasileira pós-redemocratização já não cabiam no orçamento público. Como propostas, havia a flexibilização das leis trabalhistas, o

fim da obrigatoriedade de gastos com saúde e educação, e a desindexação de benefícios previdenciários ao salário-mínimo.

No dia 2 de dezembro de 2015, o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB) aceitou o pedido de *impeachment* da presidenta Dilma que fora encaminhado com base na alegação de “pedaladas fiscais”²⁷. Em 17 de abril de 2016, a Câmara de Deputados votou pelo seu afastamento provisório, e no dia 31 de agosto Dilma foi destituída do cargo. Michel Temer assumiu a presidência e no campo econômico adotou políticas neoliberais, como a flexibilização de leis trabalhistas e o corte de despesas com serviços públicos e benefícios sociais, por meio da aprovação da Reforma Trabalhista e da PEC 241/55 (Proposta de Emenda Constitucional conhecida como PEC do Teto de Gastos). Tais medidas não foram capazes de solucionar a crise econômica pela qual o Brasil passava, gerando elevação do desemprego, redução de salários e ameaça a direitos constitucionais da população (CARVALHO, 2018). A crise política de 2015 e 2016, aliada aos efeitos da operação Lava-Jato sobre os setores da construção civil e do petróleo, às políticas de ajuste fiscal e corte de gastos, à desvalorização do real e à queda dos preços das *commodities*, contribuiu para transformar a desaceleração econômica dos anos 2011-2014 em uma das maiores crises da economia brasileira.

No âmbito da política externa, o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, marcado por crises no âmbito econômico e político, teve como resultado o aprofundamento do caráter reativo e sem proatividade que caracterizou a diplomacia brasileira em seu primeiro mandato. Com o controverso processo de impedimento da presidenta e a chegada de Michel Temer à presidência, o Ministério das Relações Exteriores passou a ser chefiado por José Serra, então senador pelo PSDB. Serra foi ministro entre maio de 2016 e fevereiro de 2017, quando foi substituído por Aloysio Nunes, também senador pelo PSDB.

No governo Temer, a política externa brasileira foi caracterizada pela ênfase comercialista. Os novos rumos da PEB acompanhavam as novas prioridades em matéria econômica: a redução da presença do Estado (SILVA; SILVA; FERREIRA, 2019). O Brasil passou a priorizar parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia, em detrimento das parcerias estratégicas com o sul global (NERY, 2017). Exemplos desse movimento são a aproximação com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento

²⁷ Pedaladas fiscais correspondem à prática do Tesouro Nacional de atrasar o repasse de recursos para bancos e autarquias, com o objetivo de melhorar as contas federais.

Econômico (OCDE) e a retomada das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em 2016²⁸. No plano regional, a prioridade foi a dimensão comercial. Em abril de 2018 o Brasil suspendeu sua participação e sua contribuição orçamentária à UNASUL.

O governo iniciado por Dilma e finalizado por Temer foi marcado por uma mudança no modelo econômico prevalente, com a volta de economistas ortodoxos para os ministérios e a implementação do antigo receituário neoliberal na economia. Nesse contexto, as políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras, com o aporte de recursos financeiros do BNDES e a utilização da diplomacia para a expansão das atividades na América do Sul foram interrompidas.

2.3 Resultados

As políticas industriais voltaram à agenda econômica nos anos de governo de Lula e Dilma. Os resultados das políticas formuladas e implementadas, no entanto, não corresponderam às expectativas iniciais. Não ocorreu um aumento da participação da indústria no PIB, e a pauta exportadora do Brasil se manteve na trajetória de reprimarização. Nesses governos, ainda que políticas industriais tenham sido propostas, a política macroeconômica adotada não favoreceu a indústria. Pelo contrário, essa política fez com que os produtos manufaturados brasileiros se tornassem menos competitivos em relação aos concorrentes estrangeiros. Além disso, as políticas industriais executadas priorizaram setores em que o Brasil já era competitivo, e não aqueles intensivos em tecnologia (ROCHA, 2019).

No âmbito da política externa, o desenvolvimentismo se refletiu em atitudes proativas no cenário internacional e a aproximação com países do sul global. Em específico, a prioridade dada à região sul-americana e o movimento de criação e fortalecimento de instituições regionais contribuiu para o fortalecimento da América do Sul como um espaço mais autônomo no sistema internacional. Além disso, a diplomacia apoiou o processo de internacionalização das empresas brasileiras para a região, em especial durante os governos Lula. Mudanças na conjuntura da segunda década do século XXI, tanto no nível internacional quanto no nível doméstico, no entanto, levaram ao arrefecimento das iniciativas da década anterior.

²⁸ Entre 2016 e 2018 as negociações Mercosul-UE avançaram, mas divergências em relação à carne bovina e ao etanol permaneceram. Em 2019, no governo de Jair Bolsonaro, o acordo foi fechado (SILVA; SILVA; FERREIRA, 2019).

O processo de internacionalização de empresas é incremental e de longo prazo. A pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral “Trajetórias FDC de Internacionalização das Empresas Brasileiras” desenvolveu um índice que aponta o grau de internacionalização das empresas analisadas, calculado com base na proporção de ativos, receitas e funcionários no exterior. A pesquisa publicada em 2020 analisou 149 empresas e concluiu que o grau de internacionalização dessa amostra aumentou de 0,129 em 2006 para 0,216, em 2018 (FDC, 2020). Analisando o ano em que foram instaladas as primeiras subsidiárias ou franquias das empresas fora do Brasil, aponta-se que 44% dessas empresas se internacionalizaram na primeira década dos anos 2000. Entre 1941 e 1990, se internacionalizaram 15%; entre 1991 e 2000, 24,6% das empresas analisadas. Já no período de 2011 a 2020, o percentual foi de 16,4% (FDC, 2020). Esses dados demonstram, portanto, que os anos correspondentes aos governos Lula tiveram um incremento no número de empresas que se internacionalizaram, e que no período dos governos de Dilma e Temer, essa tendência arrefeceu. Nesse sentido, Roberto Iglesias e Katarina Costa (2012) afirmam que os anos entre 2004 e 2008 foram um período excepcional para o investimento direto brasileiro no exterior.

Segundo Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (2014), os fluxos de investimento externos brasileiros apresentaram grande variação, tendo alta sensibilidade a poucas operações individuais. Os autores atribuem esse fato ao baixo número de empresas envolvidas no processo de internacionalização. O movimento de internacionalização das empresas brasileiras nos anos 2000 estava inserido em uma tendência mundial de formação de multinacionais de países emergentes. Rocha (2018) afirma que no Brasil, no entanto, esse movimento foi centrado em setores já internacionalizados: siderúrgico, metalúrgico, serviços de engenharia, mineração, partes e peças automotivas, petróleo e gás, alimentos e bebidas (ROCHA, 2018). A internacionalização das empresas brasileiras se concentrou em setores intensivos em trabalho e recursos naturais, com baixa intensidade tecnológica. Esse processo não seguiu, portanto, as diretrizes originais que priorizavam o incentivo a indústrias mais intensivas em tecnologia, consolidando a estrutura produtiva brasileira e o padrão de especialização da indústria nacional (ROCHA, 2014). Esse movimento foi reforçado pelo padrão de comércio mundial das últimas duas décadas, com a alta da demanda por alimentos e matérias primas decorrente do crescimento chinês (FREIXO; RISTOFF, 2012).

Nesse sentido, Milani e Nery (2019) afirmam que o financiamento do BNDES foi absorvido por setores tradicionais da economia brasileira como o petroleiro, o agronegócio e a

construção civil. Segundo os autores, o BNDES financiou “setores com baixa capacidade tecnológica e sem capacidade de promover um caminho para a transformação produtiva necessária para aliviar a vulnerabilidade estrutural.”²⁹ (MILANI; NERY, 2019, p. 83, tradução nossa). A ação do BNDES atendeu, assim, demandas de curto prazo de grupos econômicos privados bem estabelecidos. Como resultado, o Brasil não avançou no processo de desenvolvimento industrial, mantendo sua economia centrada na exportação de bens primários. Além disso, Garcia (2016) aponta que a política de formação de “campeãs nacionais” apresentava duas fragilidades: “a primeira refere-se à sustentabilidade ou não de manter as bases “nacionais” dos grupos fomentados com recursos públicos. [...] A segunda fragilidade é a própria vulnerabilidade social e ambiental dos setores financiados.” (GARCIA, 2016, p. 205).

O setor que mais recebeu desembolsos do BNDES para exportação entre 2003 e 2014 foi a indústria de transformação (US\$ 62 bilhões). Nesse setor, a indústria de bens de capital foi a que recebeu mais recursos: os ramos de veículos, equipamentos de transporte, e máquinas e equipamentos correspondem à 70% do total de desembolsos para a indústria de transformação. Além desses, os ramos de produtos alimentícios e máquinas e aparelhos elétricos também figuram entre os principais atendidos pelo BNDES. O segundo setor que mais recebeu desembolsos para exportação foi o de comércio e serviços (US\$ 11,7 bilhões), com o ramo da construção civil recebendo 82% do valor total (ROCHA, 2018).

A empresa brasileira que mais recebeu desembolsos na modalidade pós-embarque do BNDES, no período de 2009 a 2014, foi a EMBRAER, seguida pelas construtoras Norberto Odebrecht S/A, Queiroz Galvão S/A, Andrade Gutierrez S/A e Camargo Corrêa S/A (ROCHA, 2018). A EMBRAER, no entanto, foi uma exceção entre as empresas beneficiadas pelo financiamento do BNDES. A maioria delas eram empresas de setores com baixo conteúdo tecnológico (setor de alimentos), ou empresas que já possuíam algum nível de internacionalização (empreiteiras) (ROCHA, 2018). Os destinos preferenciais das empresas brasileiras foram a América Latina, e a América do Sul em especial (ROCHA, 2018). Iglecias e Costa (2012) apontam que a Argentina foi o principal destino das empresas brasileiras, sendo seguida por Chile, Colômbia, Peru e Uruguai. Cervo e Lessa (2014) afirmam que, embora a América do Sul tenha sido o principal destino dos investimentos brasileiros, esses

²⁹ Do original em inglês: “sectors with low technological capacity, and with no ability to foster a path toward the productive transformation necessary to alleviate structural vulnerability.”

fluxos estariam se desviando para outros locais devido a medidas tomadas por alguns países da região, tais como as políticas estatais de exploração de recursos primários (Bolívia e Equador), as medidas de proteção à indústria (Argentina) e princípios ideológicos (Venezuela).

Daniela Rocha (2018) afirma que a internacionalização é uma decisão da empresa, portanto, “estabelecer uma relação causal direta entre políticas governamentais e internacionalização de empresas é bastante complexo” (ROCHA, 2018, p. 219). Políticas governamentais podem, no entanto, modificar as vantagens competitivas das empresas nacionais, influenciando sua decisão de se internacionalizar. O governo brasileiro teve influência nos processos de internacionalização de empresas brasileiras nos governos do PT, por meio de ações de política industrial e da política externa para a América do Sul. Nesse sentido, Rocha (2018) afirma:

Quanto à influência do Estado nos processos de internacionalização, verificou-se que, de maneira geral, ela foi relevante na medida em que forneceu condições materiais – como financiamentos por meio do BNDES – e outras formas de apoio, por meio de suas agências e instituições, como a APEX-Brasil e ABDI. Por outro lado, a maior convergência de ideias em relação à integração regional e a proliferação de vários projetos voltados para a integração física também favoreceram a internacionalização, sobretudo de um segmento específico, o setor de engenharia e construção. (ROCHA, 2018, p. 329)

No caso das empresas de engenharia e construção, houve uma convergência de interesses entre esses atores e o governo brasileiro. Rocha (2018), ao analisar o caso da Odebrecht, pontua que “se, por um lado, a região sul-americana era importante para a Odebrecht porque era um mercado em expansão, por outro, ela era considerada estratégica pelo Brasil tanto para seus objetivos de política externa, quanto para a expansão da economia brasileira.” (ROCHA, 2018, p. 331). A política de financiamento do BNDES e a política externa executadas principalmente no governo Lula influenciaram, assim, a internacionalização das empreiteiras brasileiras.

2.4 Conclusões Parciais

O governo Lula buscou retomar as políticas desenvolvimentistas do século anterior, com a utilização do BNDES e do MRE como instrumentos para promover a internacionalização das empresas brasileiras, principalmente na América do Sul. Nesse

sentido, mudanças institucionais nessas burocracias foram realizadas. As políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul formuladas nos governos Lula tiveram, no entanto, resultados diferentes daqueles planejados. Essas políticas apoiaram a expansão de empresas já internacionalizadas e de setores de baixa tecnologia. A diplomacia foi importante no apoio a esses movimentos, mas a coordenação entre o MRE e outras agências governamentais foi fraca.

A chegada de Dilma Rousseff à presidência, e a opção por um modelo de desenvolvimento centrado no investimento privado, fez com que as políticas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul deixassem de ser uma prioridade. A piora nas condições econômicas e as crises político-institucionais que marcaram os anos de 2015 e 2016 aprofundaram essa tendência. No governo de Temer, por fim, a volta de políticas neoliberais e de uma política externa direcionada aos países centrais colocaram um fim definitivo nas políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro iniciadas nos governos Lula.

Esse capítulo apresentou como a política de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul foi executada entre 2003 e 2018, analisando os componentes de política econômica e de política externa, bem como seus resultados. Como mencionado no primeiro capítulo dessa dissertação, o estudo de política públicas deve incluir a análise de atores sociais e das coalizões que apoiam sua execução. Por isso, o próximo capítulo avalia como as políticas de apoio à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul apresentadas aqui foram percebidas pelo empresariado nacional, e como a coalizão de apoio aos governos do PT se modificou entre os anos de 2003 e 2018.

3. O EMPRESARIADO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

O estudo de atores sociais, suas posições e sua interlocução com os governos é importante para a análise de políticas públicas. Esse capítulo tem como objetivo, portanto, estudar o empresariado brasileiro e como esse se posicionou e se comunicou com os governos do PT, em especial quanto às políticas de incentivo e apoio à internacionalização de empresas brasileiras para a América do Sul. Para isso, a primeira seção apresenta o empresariado industrial e seu processo de formação e consolidação como um ator político no Brasil. Um breve histórico desse processo é feito, e são apresentadas as estruturas de representação dos interesses empresariais.

Na segunda seção desse capítulo analisa-se como o empresariado participou das coalizões de apoio dos governos petistas, e como ocorreu a interlocução entre esse ator e o Executivo. Ademais, através da análise de declarações e documentos das principais entidades associativas do empresariado, busca-se estabelecer como esse ator se posicionou quanto às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro descritas no capítulo anterior. Por fim, é analisado como o empresariado se retirou da coalizão de apoio dos governos do PT e quais foram as explicações estruturais e conjunturais para esse movimento.

3.1 O perfil produtivo brasileiro e a construção do empresariado industrial como ator político

Como mencionado no primeiro capítulo dessa dissertação, a modernização capitalista no Brasil foi conservadora, sem uma ruptura com o passado. Nesse sentido, a elite agrária passou a dividir o poder com as elites industrializantes. Essa seção descreve o processo de surgimento e consolidação do empresariado na cena política brasileira, ocorrido simultaneamente com o processo de industrialização no país. Em um segundo momento, é analisado como as mudanças na economia mundial, decorrentes do neoliberalismo, afetaram o perfil produtivo brasileiro e o empresariado como um ator político. Além disso, é discutido como as entidades de representação dos interesses do empresariado evoluíram no período, bem como os padrões de interação desse ator com o Estado brasileiro.

3.1.1 O processo de industrialização e o surgimento do empresariado industrial (1930 – 1980)

Até o século XIX, a economia brasileira era caracterizada por um perfil agroexportador. No século XX o país passou por transformações econômicas, políticas e sociais que modificaram esse perfil. A década de 1930 é apontada como o início do processo de industrialização no Brasil, com a expansão do setor industrial na economia nacional³⁰. Esse movimento ocorreu pelo chamado processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Segundo Pedro Fonseca (2003), esse processo é caracterizado não apenas pela substituição de produtos importados por aqueles produzidos pela indústria nacional, mas principalmente pelo fato de que o setor industrial passou a ser o principal responsável pelo crescimento da economia brasileira, determinando os níveis de emprego e renda.

O processo de ISI iniciou com as indústrias de bens de consumo não duráveis. Nesse período, surgiu no cenário político brasileiro a “burguesia de imigrantes” paulista, sem vínculos com o capital cafeeiro ou o capital internacional; e comerciantes e importadores passaram a direcionar seus negócios para a produção de bens. Durante o período de restrição de importações, entre 1930 e 1961, houve enorme expansão e diversificação da indústria brasileira, com a consolidação de empresas de gestão familiar dispersas setorialmente. Nesse período, as atividades financeiras estavam separadas do capital comercial e industrial, e eram exercidas pelos bancos privados brasileiros e pelo Banco do Brasil (MIRANDA; TAVARES, 2012).

A partir de 1956, com o Plano de Metas³¹ do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), o processo de ISI passou às indústrias de bens de consumo duráveis. No final da década de 1970, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), o processo de industrialização foi concluído, com a substituição da importação de bens intermediários e de capital (FONSECA, 2003). A política industrial dos anos 1960 e 1970 colocou como prioridade grandes empresas de setores intensivos em capital, como siderurgia, metalurgia, petroquímica, indústria naval e material de transporte (ALMEIDA, 2009). Essa política levou a criação de grandes grupos empresariais nacionais. As novas

³⁰ Faz-se a ressalva de que a industrialização é um processo lento e gradual, e o surgimento das primeiras indústrias no Brasil remonta às últimas décadas do século XIX (FONSECA, 2003).

³¹ O Plano de Metas foi o programa econômico do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), e tinha como objetivo o avanço no processo de industrialização brasileira e o desenvolvimento do país. O Plano era composto por 30 objetivos, divididos em cinco setores: energia, transporte, indústria, educação e alimentação.

regulamentações das sociedades de capital aberto da década de 1960 foram aproveitadas pelos grupos industriais para consolidar suas operações. O controle acionário permanecia dos grupos familiares, mas o mercado de capitais passou a ser utilizado como alternativa de valorização do capital social das empresas, auferindo rendas e possibilitando a aquisição de participação em outras empresas. A partir de então, iniciou-se a formação de conglomerados nacionais, e a acumulação de capital dos grandes grupos industriais associou-se ao capital financeiro internacional (MIRANDA; TAVARES, 2012).

Eli Diniz e Renato Boschi (2002) elencam quatro momentos da consolidação do empresariado como um ator político no Brasil. O primeiro, de 1930 a 1945, foi marcado por um amplo processo de diferenciação desse empresariado, que passa a se constituir como um ator com interesses próprios. Nesse período, arenas de articulação entre as elites empresariais e o Estado foram criadas pelo governo de Getúlio Vargas, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Federal de Comércio Exterior, e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Ainda nesse período, ocorreu a formação das primeiras entidades de representação dos industriais brasileiros. Em 19 de março de 1931, o governo Vargas, pelo decreto nº 19.770, regulamentou a sindicalização das classes patronais e trabalhadoras no Brasil. Com isso, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), criado em 1928, se converteu na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Alguns anos mais tarde, em 12 de agosto de 1938, foi criada a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A CNI, no entanto, não tinha grande projeção política e não era capaz de representar o empresariado industrial. Ben Schneider (2004) aponta que a Confederação era composta por 27 federações com direitos de voto iguais. Com isso, as federações de Estados com pouca ou nenhuma indústria tinham o mesmo poder daquelas de Estados industrializados – com destaque para São Paulo. Por isso, a FIESP emergiu como a entidade representativa de fato dos interesses dos industriais brasileiros. Para Diniz e Boschi (2002), o segundo momento de consolidação do empresariado como ator político no Brasil ocorreu na década de 1950, justamente com a projeção nacional da FIESP. A partir de então, as propostas do empresariado amadureceram, e esse ator passou a defender um projeto industrializante para o Brasil. Esse projeto integrou a matriz ideológica desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

O terceiro momento de consolidação do empresariado como ator político no Brasil foi o período da ditadura militar, em que houve um aprofundamento do capitalismo brasileiro com apoio do empresariado. Segundo Pedro Henrique Campos (2018), os grandes grupos empresariais nacionais tiveram sua influência potencializada nesse período. Diniz e Boschi (2002) dividem-no em três fases: na primeira, marcada por uma forte repressão política e execução de políticas ortodoxas de estabilização econômica, ocorreu um declínio da capacidade associativa do empresariado. Na segunda fase, a capacidade organizacional do empresariado foi aperfeiçoada, com o aumento de associações paralelas, em especial nos setores industriais de ponta; e a criação de novas arenas de interlocução com o Estado, como o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Interministerial de Preços e o Conselho de Desenvolvimento Industrial. Na terceira e última fase, ocorreu o fechamento do processo decisório e a progressiva exclusão do empresariado de instâncias estratégicas para definição das políticas econômicas. Com isso, o empresariado retirou seu apoio ao regime. Esse ator, ao participar da transição para a democracia, manteve sua força política (CAMPOS, 2018).

A partir de 1985 se iniciou o quarto e último momento de consolidação do empresariado como ator político no Brasil (DINIZ; BOSCHI, 2002). As entidades de cúpula passaram por um processo de reestruturação, com a substituição de lideranças, e conquistaram um papel mais ativo na política nacional. Nesse período, ocorreu um estreitamento dos vínculos entre empresariado e burocracia estatal. Além disso, empresários se elegeram para cargos eletivos e as atividades de *lobby* no Congresso Nacional se multiplicaram.

Diniz e Boschi (1979; 2002) afirmam que a estrutura de representação de interesses da indústria no Brasil é caracterizada por duas modalidades de organização: a primeira, instituída pela legislação sindical dos anos 1930, é um sistema de três níveis hierárquicos: sindicatos, federações estaduais e a Confederação Nacional da Indústria (CNI); a segunda é uma estrutura extracorporativa, integrada por organizações que se desenvolveram a margem da primeira estrutura³². Essa última surge em processos mais espontâneos de articulação de interesses, e é o caminho escolhido por grandes empresas de setores mais modernos da economia. Almeida (2009) afirma que as entidades de classe do empresariado brasileiro são altamente fragmentadas e tem pouca relevância como instrumento de acesso dos empresários ao Estado.

³² Diniz e Boschi (2002) apontam como exemplos de associações extracorporativas a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), a Associação Brasileira das Indústrias de Fundação (ABIFA), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (ABINEE), a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB), e a Associação Brasileira das Indústrias de Computadores (ABICOMP).

Diniz (1991) afirma que “desde a sua criação nos anos 1930, os sindicatos e federações patronais passaram por um gradual esvaziamento, tornando-se instrumentos de legitimação das relações paternalistas que marcaram historicamente a articulação do Estado com as classes empresariais.” (DINIZ, 1991, p. 356). Nesse sentido, segundo Almeida (2009), a relação entre o empresariado e os governos ocorre por canais diretos de comunicação, e não pela intermediação da CNI e da FIESP.

O processo de industrialização brasileira ocorrido ao longo do século XX fez emergir na cena política brasileira um novo ator, com prioridades e formas de organização distintas. Com o crescimento e desenvolvimento da indústria no país, os modos do empresariado incidir na política também se modificaram. A profusão de entidades representativas, e a relação de líderes individuais com membros da burocracia e do governo, marcaram esse período. A próxima seção descreve como as mudanças na economia e na política brasileiras resultantes de transformações no sistema capitalista afetaram esse empresariado nacional.

3.1.2 As políticas neoliberais e a reestruturação do empresariado (1980 – 2000)

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, pelo fim do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e pela implementação de políticas neoliberais. Segundo Alfredo Saad-Filho e Lecio Morais (2018), o neoliberalismo é um sistema de acumulação caracterizado por (i) financeirização da produção, da ideologia e do Estado³³; (ii) globalização da produção; (iii) papel proeminente do capital externo; e (iv) políticas macroeconômicas baseadas em políticas fiscais e monetárias contracionistas e metas de inflação, sendo a manipulação da taxa de juros a principal ferramenta de política econômica. Com a emergência desse novo sistema no Brasil, as políticas industriais implementadas anteriormente foram abandonadas, e substituídas por políticas de privatização e liberalização comercial, condizentes com o Consenso de Washington³⁴. Segundo Almeida (2009), nesse período, “[...] apesar da existência de uma política de incentivos para o setor automobilístico, os demais setores da indústria não contavam com uma política industrial.” (ALMEIDA, 2009, p. 13). O

³³ Exemplo desse processo de “financeirização da ideologia” seria a priorização de políticas de ajuste fiscal em detrimento de outras medidas econômicas características do antigo Estado de bem-estar social. Para uma discussão mais completa, ver Dardot e Laval (2016).

³⁴ O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas formuladas por economistas estadunidenses e direcionadas aos países latino-americanos na década de 1990, sendo o receituário para a implementação do neoliberalismo na região. Incluíam-se medidas de abertura comercial, desregulamentação e liberalização econômica, privatizações e disciplina fiscal.

BNDES passou a ser utilizado para financiar o processo de privatização da economia brasileira (ALMEIDA, 2009).

Nesse contexto, marcado por crises na economia internacional, os grandes grupos empresariais brasileiros passaram a buscar ativos seguros ou de elevada liquidez, visando a proteção do patrimônio e a financeirização da riqueza. Em decorrência, surgiram empresas financeiras no interior dos principais grupos industriais brasileiros (MIRANDA; TAVARES, 2012). Para Coutinho (2012) na década de 1980 “o sistema privado retraiu-se no patrimonialismo defensivo e pouco a pouco se foi desfazendo a possibilidade de articular um projeto que pudesse dar continuidade ao desenvolvimento do país” (COUTINHO, 2012, p. 368).

Quanto às entidades representativas dos industriais brasileiros, nos anos 1980 ocorreu um processo de renovação, que resultou na modernização das federações estaduais e da CNI (DINIZ, 1991). Além disso, nesse período surgiram novas organizações como o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (DINIZ; BOSCHI, 2002). O PNBE se originou em 1987 por uma cisão na FIESP, liderada por um grupo de pequenos e médios empresários insatisfeitos com a direção da Federação. Já o IEDI foi formado em 1989 por um núcleo de grandes empresários de setores da indústria nacional afetados pelas políticas de abertura econômica e privatizações (eletroeletrônica, bens de capital, mecânica, metalurgia, cimento, papel e celulose). Segundo Ignacio Delgado (2010), o IEDI tinha como objetivo “firmar-se como um *locus* de formulações estratégicas, na tentativa de romper com o imediatismo e o particularismo que tem marcado a atuação empresarial no Brasil.” (DELGADO, 2010, p. 124).

Essas novas organizações, no entanto, não tinham recursos e capacidade política suficientes para se tornarem instituições fortes (SCHNEIDER, 2004). Nos anos 1980, portanto, a estrutura de representação do empresariado brasileiro passou por um processo de diversificação e fragmentação, inviabilizando ações coordenadas e consolidando a convivência entre o corporativismo instaurado e supervisionado pelo Estado e a rede de associações paralelas à margem do sistema oficial (DINIZ; BOSCHI, 2002). Entre as explicações para esse fenômeno, Diniz e Boschi (2002) apontam a predominância, na atuação empresarial, de uma tática orientada pela maximização de benefícios particularistas. Como resultado, tem-se a ausência de uma entidade hegemônica capaz de representar a classe como um todo (DINIZ, 1991; BOSCHI, 2010).

Com a emergência de políticas neoliberais, a economia brasileira passou por mudanças estruturais que afetaram as bases do capitalismo industrial no Brasil e a participação de diversos atores econômicos na política nacional. A partir dos anos 1990, com as políticas de abertura comercial e liberalização econômica implementadas no Brasil, o setor privado passou por uma reestruturação que modificou profundamente o perfil da indústria brasileira:

No decorrer do processo de reestruturação produtiva que se verificou, uma parte expressiva do empresariado nacional foi duramente atingida, o que se manifestou pelo grande número de falências e concordatas, levando inclusive ao desaparecimento de empresas emblemáticas do período desenvolvimentista. Por outro lado, o segmento que se expandiu viu fortalecer-se sua posição aprofundando seus vínculos com o setor transnacional. (DINIZ, 2011, p. 509)

Segundo Almeida (2009), o capital estrangeiro sempre participou de forma intensiva do processo de industrialização no Brasil. Nos anos de 1990, no entanto, isso foi aprofundado com a revogação das poucas políticas de discriminação contra o capital externo – iniciando-se pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que revogou o artigo 171 da Constituição Federal (ALMEIDA, 2009). Esse artigo estabelecia as definições de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; e previa a possibilidade de concessão de proteção e benefícios a elas. Além disso, a reestruturação produtiva da economia brasileira na década de 1990 também foi afetada pela política de privatizações do período (DINIZ; BOSCHI, 2003). Como consequência, o fluxo de Investimento Externo Direto para o Brasil aumentou significativamente, em um processo denominado por Mariano Laplane e Fernando Sarti (1999) como desnacionalização da economia brasileira. José Carlos Miranda e Maria da Conceição Tavares (2012) afirmam que “Entre 1991 e 1997, 96% das empresas brasileiras do setor de eletroeletrônico foram adquiridas por estrangeiras; da mesma forma 82% das empresas do setor de alimentos e 74% da indústria de autopeças.” (MIRANDA; TAVARES, 2012, p. 342).

Com a concorrência das importações e as dificuldades de exportar manufaturas (dado o real sobrevalorizado), os principais grupos industriais brasileiros tenderam a restringir o âmbito de suas operações, buscando a especialização produtiva nos ramos de *commodities* agrícolas e industriais, em setores de menor valor agregado (MIRANDA; TAVARES, 2012). Segundo Saad-Filho e Morais (2018), o resultado das reformas neoliberais dos anos 1990 para as empresas brasileiras foi que essas “tendiam a ser encarregadas da produção de bens de

baixo valor agregado, e o setor manufatureiro foi, em boa parte, esvaziado.” (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018, p. 116).

Diniz (2010) afirma que o empresariado nacional “esgota-se enquanto protagonista da nova ordem econômica e enquanto categoria política, destituído que foi da parceria que lhe fora concedida e do papel que lhe fora conferido pelas estratégias desenvolvimentistas do passado.” (DINIZ, 2010, p. 116) Na década de 1990, o empresariado industrial brasileiro perdeu, portanto, seu papel político na definição da estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). A nova ordem econômica seria, então, comandada pelo capital financeiro e pelas grandes corporações transnacionais. Uma fração muito restrita do empresariado nacional teve condições de sobreviver e participar dessa estrutura, de forma associada a grandes conglomerados controlados pelo capital internacional (DINIZ, 2010). A partir dos anos 1990, portanto, o setor privado passou por uma reestruturação que modificou profundamente o perfil da indústria e do empresariado brasileiro. Segundo Laplane (2015), atualmente predominam na indústria brasileira filiais de empresas estrangeiras. Ademais, as empresas de médio porte são pouco internacionalizadas e estão sempre sob ameaça do poder de mercado de seus fornecedores e seus principais clientes, de maior porte (LAPLANE, 2015).

Apesar dessas mudanças políticas e econômicas, que afetaram o empresariado brasileiro em diferentes graus, os princípios neoliberais ganharam espaço nas preferências ideológicas desse ator. Como afirma Diniz (1991): “apesar da heterogeneidade do setor empresarial e de suas divergências internas, observa-se, no que se refere à dimensão ideológica, uma certa confluência em torno de princípios neoliberais.” (DINIZ, 1991, p. 353). A autora, no entanto, faz a ressalva de que a adesão do empresariado à plataforma neoliberal não foi unânime, com divergências quanto ao grau de implementação das medidas de liberalização econômica. A postura antiestatista, no entanto, se tornou predominante, rompendo-se com ideias desenvolvimentistas das décadas anteriores.

Por fim, no novo contexto marcado pela ascensão do neoliberalismo, o empresariado não foi capaz de liderar a formulação de um novo projeto de desenvolvimento (DINIZ, 1991). O PNBE e o IEDI não foram capazes de construir uma alternativa que congregasse os interesses e as posições de todo o empresariado, cuja representação continuou fragmentada e cuja atuação na política brasileira seguiu estratégias diversas. Uma exceção nesse padrão foi a

Coalizão Empresarial Brasileira, formada durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No âmbito internacional, a década de 1990 foi marcada por negociações multilaterais de liberalização comercial. Em 1994, iniciaram os diálogos sobre a criação da ALCA. Esse bloco econômico geraria impactos distributivos internos, com perdas e ganhos diferenciados entre os setores da economia brasileira. Assim, em 1996, o empresariado brasileiro criou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), sob coordenação da CNI. O objetivo da CEB foi congregar as demandas dos empresários e influenciar as negociações em curso. Pela primeira vez, o empresariado se organizou em uma entidade de cúpula para influenciar negociações comerciais internacionais. Como afirmam Amâncio Oliveira e Alberto Pfeifer (2006):

A criação da Coalizão Empresarial Brasileira em 1996 significou um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial. Tanto por ser uma entidade de cúpula — multisetorial e com abrangência nacional — como pelo fato de sua ação coletiva estar dirigida a um processo de negociação internacional. Surgia, pela primeira vez na história do país, uma entidade estruturalmente organizada para receber e coordenar inputs do setor privado das mais variadas origens — empresários e empresas isoladas, associações de classe, federações e confederações —, visando a influenciar a dinâmica da internacionalização econômica do país, cujo grau de complexidade temática crescia ao longo dos anos 1990, culminando com o desafio imposto pela ALCA. (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 408).

Foi a partir dessa organização, portanto, que o empresariado brasileiro passou a atuar de forma mais ativa e organizada para influenciar a política externa. O padrão vigente de relacionamento dos empresários com o governo nessa matéria, marcado por contatos individualizados, foi substituído pela representação em uma entidade única. Wagner Mancuso e Amâncio Oliveira (2006) afirmam que “a CEB induziu à institucionalização da participação do setor empresarial, o que em certa medida atenuou o grau de assimetria entre os empresários que possuíam e aqueles que não possuíam influência junto aos governos no processo de definição da agenda externa.” (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 164). Nesse sentido, em 1996 também foi criada, no MRE, a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (SENALCA). Seu objetivo era ser um fórum de debate para auxiliar na definição da posição brasileira nas negociações da ALCA. A SENALCA foi um passo importante na institucionalização de consultas à sociedade em temas de política comercial externa do Brasil (MILANI; OLIVEIRA, 2012). Com o fim das negociações da ALCA em 2004, no entanto, a razão que havia reunido os empresários em torno da CEB desapareceu, e essa Coalizão foi desarticulada.

Essa seção apresentou os processos de formação e consolidação do empresariado industrial como ator político no Brasil. Observou-se que esse ator teve papel importante na história brasileira, participando e influenciando a política brasileira no século XX. As reformas neoliberais dos anos 1990, no entanto, modificaram a estrutura produtiva brasileira e levaram ao desaparecimento de uma parcela desse empresariado. Esse ator passou, então, a estar associado ao capital internacional, e assumiu, em sua maioria, posturas antiestatistas. Identificou-se também que a forma de representação desse ator é marcada por uma estrutura dual, e que a partir dos anos 1980 seu processo de fragmentação se acelerou. Com isso, a interlocução do empresariado com os governos é caracterizada por comunicações diretas, sem uma entidade que represente todas as demandas desse ator e que faça essa intermediação. Uma exceção nessa trajetória foi a CEB, formada com as negociações da ALCA. A próxima seção analisa como o empresariado participou da coalizão de apoio dos governos petistas e como ocorreu sua interlocução com eles. Além disso, analisa-se como o empresariado se posicionou quanto às políticas apresentadas no capítulo anterior.

3.2 O empresariado nas coalizões de apoio aos governos do PT

Entre 2003 e 2015 o Brasil foi governado pelo Partido dos Trabalhadores. O empresariado participou da coalizão de apoio de Lula e Dilma, com variações na composição desse bloco e na aproximação e afastamento a esses governos. Essa seção analisa, portanto, a constituição do empresariado que compôs essa coalizão, e quais foram os mecanismos de diálogo criados nesses governos. Além disso, é discutido como as políticas econômica e externa dos governos petistas atendiam aos interesses dessa coalizão. Nessa seção, também é analisado o enfraquecimento da coalizão de apoio dos governos petistas, com o afastamento do empresariado industrial da base do governo Dilma. São apresentadas as críticas feitas por esse ator à política econômica, à política externa e à política de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul. Por fim, é analisada a quebra definitiva da coalizão de apoio ao governo Dilma e a movimentação do empresariado no golpe parlamentar de 2016.

3.2.1 Os Governos Lula (2003-2010)

Alguns setores do empresariado nacional, prejudicados pela abertura econômica dos anos 1990, passaram a rejeitar a visão ortodoxa liberal que era predominante na época. Assim, nas eleições de 2002, parte do empresariado passou a defender que a estabilidade macroeconômica era uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico (DELGADO, 2010). Surgiram reivindicações de políticas de apoio à indústria, como afirmam Diniz e Boschi (2003):

a ênfase de três propostas formuladas pela CNI, FIESP e pelo IEDI no primeiro semestre de 2002 centrou-se na urgência da adoção de uma política industrial consistente de estímulo às exportações e à substituição competitiva de importações, de forma a reduzir o déficit da balança comercial, com uma série de efeitos em cadeia, como a criação de capacidade tecnológica, produção de bens de alto valor agregado, aumento de produtividade e expansão do emprego na indústria. (DINIZ; BOSCHI, 2003, p. 27)

O processo de liberalização econômica levou à formação de uma nova coalizão política no Brasil, reunindo setores que haviam sido prejudicados pelas políticas neoliberais. Essa coalizão elegeu Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002. Foi a primeira vez que um operário se tornou presidente do país, em um pleito resultante de uma pactuação capital-trabalho (DINIZ, 2010). O empresariado industrial estava representado na chapa vencedora, com José Alencar, empresário do setor têxtil e ex-presidente da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), como vice-presidente. Com a eleição de Lula, o empresariado esperava uma política econômica orientada para o crescimento e a criação de canais de intermediação direta com o governo (DELGADO, 2010).

Saad-Filho e Moraes (2018) afirmam que o PT construiu uma “aliança de perdedores”, composta por grupos que sofreram perdas com a experiência neoliberal dos anos 1990. Em 2006, a reeleição de Lula foi possibilitada pela formação de uma “aliança de vencedores”, composta por setores beneficiados pelas políticas do primeiro mandato petista. Essas alianças incluíam a burguesia interna, composta pelos principais capitalistas brasileiros do ramo da construção civil, agronegócio, e processamento de alimentos, além de outros conglomerados nacionais e alguns bancos. Ao contrário da burguesia internacionalizada, alinhada aos interesses do capital transnacional, a burguesia interna rejeitava a liberalização generalizada das importações e dos fluxos de capital pois isso ameaçava sua posição competitiva. Para concorrer internacionalmente, essa burguesia precisava do apoio do Estado.

Boito Jr. (2018) denomina a coalizão de apoio aos governos petistas como “frente neodesenvolvimentista”, que seria dirigida pela grande burguesia interna brasileira. Para o autor, essa burguesia, de capital nacional, incluiria setores da economia como a indústria de transformação, construção naval, construção civil, mineração e agronegócio. Ela seria integrada por um conjunto de grandes empresas nacionais que, mesmo dependentes financeira e tecnologicamente do capital estrangeiro, possuem conflitos moderados com esse mesmo capital (BOITO JR., 2019). Sua unidade estaria baseada na reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência com o capital internacional, em oposição à burguesia integrada ao capital internacional. Essa burguesia estaria dividida em subfrações: setor bancário (Bradesco, Itaú, bancos estatais), setor industrial (estaleiros e construção naval, construção pesada, construção civil, indústria têxtil, indústria alimentícia), setor agropecuário (JBS, Brasil Foods), setor comercial, entre outros (BOITO JR., 2019). A grande burguesia interna não seria, portanto, um bloco coeso, havendo contradições dentro dela. Além disso, a delimitação entre a burguesia interna e a burguesia internacionalizada não seria clara: existiriam núcleos centrais mais bem definidos, e uma periferia composta por empresas que oscilam entre um polo e outro devido aos pertencimentos múltiplos que incidem sobre elas (BOITO JR., 2018).

Singer (2012), por sua vez, aponta a existência de duas coalizões no Brasil, denominadas rentista e produtivista, cujos interesses teriam sido balanceados nos governos Lula. A primeira reuniria o capital financeiro e a classe média tradicional, enquanto a segunda reuniria os empresários industriais e a fração organizada da classe trabalhadora. O autor afirma que:

O programa rentista seria manter o Brasil alinhado ao receituário neoliberal, bem como na órbita do grande capital internacional e da liderança geopolítica dos Estados Unidos. Para a coalizão produtivista, a meta primordial seria acelerar o ritmo de crescimento por meio de uma intervenção do Estado que levasse à reindustrialização, permitindo tornar mais veloz a distribuição de renda (SINGER, 2015, p. 54).

Independente da denominação escolhida - “aliança de perdedores / vencedores” para Saad-Filho e Morais (2018), “frente neodesenvolvimentista liderada pela grande burguesia interna” para Boito Jr. (2018), ou “coalizão produtivista” para Singer (2012) -, os autores apontam para a existência de uma coalizão de apoio que elegeu e sustentou os governos Lula. Essa coalizão, formada por alguns setores do empresariado, rejeitava as políticas neoliberais

implementadas no final do século XX, e defendia a atuação do Estado para a retomada do desenvolvimento no Brasil. As políticas econômicas e externa dos governos Lula priorizaram os interesses dessa coalizão, entre eles: protecionismo alfandegário para os produtos nacionais, ação política do Estado para abrir novos mercados para exportações e para realização de serviços e investimentos por empresas brasileiras no exterior, financiamento de empresas nacionais pelo BNDES, e investimento estatal em infraestrutura.

Sobre a política industrial, Almeida (2009) afirma que a demanda dos empresários por políticas mais abrangentes explica a mudança de foco entre Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A primeira política industrial do governo Lula (PITCE) tinha como foco a inovação em setores intensivos em tecnologia, já a segunda (PDP) privilegiava incentivos a empresas já consolidadas e capazes de competir internacionalmente. Essas empresas, na sua maioria, eram de setores de baixa tecnologia. Sobre essa questão, o autor afirma que:

Esta é a grande inconsistência temporal das políticas industriais adotadas por governos democráticos: a mudança estrutural que se deseja com a política industrial é, necessariamente, de longo prazo, mas os governos precisam mostrar resultados no curto prazo para que sejam premiados pelo sucesso destas políticas e possam continuar com a sua implementação. (ALMEIDA, 2009, p. 20)

Quanto à utilização do BNDES para incentivar a internacionalização das empresas brasileiras, Caio Bugiato (2014) afirma que o Banco foi uma instituição que prestou serviços à burguesia interna brasileira. As ações do BNDES refletiram e ampliaram o poder desse ator, tanto no nível nacional quanto no exterior (BUGIATO, 2016). No entanto, o autor aponta que existiam conflitos quanto à política econômica que atendia aos interesses dessa burguesia: “o BNDES, agindo com representante da grande burguesia, entra em desacordo com as instituições atreladas aos interesses financeiros [Ministério da Fazenda e Banco Central].” (BUGIATO, 2014, p. 100)

No âmbito da política externa, as ações do Ministério das Relações Exteriores e do próprio presidente Lula no apoio às empresas brasileiras que desejavam expandir seus negócios para o exterior, e em especial para a América do Sul, também favoreceram essa grande burguesia interna, e em especial as grandes construtoras nacionais. Com o fim das negociações da ALCA e a desarticulação da CEB, a atuação do empresariado no âmbito da política externa voltou a ser individualizada. Assim, as grandes empresas ganharam

proeminência, com suas ações apoiadas pelo governo (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006). Segundo Carlos Aurélio Faria (2012), o governo Lula cultivou uma proximidade com segmentos do setor empresarial, e, ao priorizar a internacionalização das grandes empresas nacionais, buscou estabelecer parcerias seletivas com o empresariado. Entre esses segmentos, destacam-se as grandes empresas de energia e construção civil, que foram apoiadas pelo BNDES e pelo MRE em sua atuação na América do Sul (EPSTEYN, 2009). Assim, nesse governo “o padrão de comunicação entre os atores referidos [empresas e governo] foi modificado, passando do modelo de diálogo institucionalizado, através da CEB, para o de caráter *ad hoc*.” (COELHO, 2014, p. 125)

Apesar desse caráter de interlocução seletiva apontado acima, o governo Lula buscou estabelecer canais de diálogo institucionalizados com o empresariado. Nesse sentido, Boschi (2010) destaca a criação ou reativação de fóruns para a formulação de diretrizes de políticas com a participação de setores produtivos privados. Entre os exemplos citados pelo autor estão o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), criado em 2003 como órgão de natureza consultiva para a formulação de diretrizes para as políticas de desenvolvimento; o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial), criado em 2004 como órgão consultivo responsável por determinar as diretrizes do desenvolvimento industrial; e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), criada em 2004 para implementação das políticas industriais. Além desses fóruns, as conferências nacionais de políticas públicas realizadas nesses governos foram outro tipo de articulação do Estado com a sociedade.

O CDES, de estrutura tripartite (governo, trabalhadores e empresariado), tinha como objetivo “definir um projeto de longo prazo de desenvolvimento para o país por meio do diálogo social, institucionalizando a negociação entre o Estado e a sociedade organizada.” (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009, p. 46). A forma de comunicação do governo com o empresariado, no entanto, manteve o padrão individualizado. No CDES, apenas 15 dos 41 empresários representavam associações. Schneider (2004) afirma que:

A lista de membros revelou a visão de Lula sobre a representação empresarial: favorecia líderes empresariais individuais e informais no lugar de presidentes de associações, e entre as associações favorecia aquelas voluntárias no lugar das corporativas e, é claro, excluía formalmente a maior e mais abrangente associação entre todas, a CNI. (SCHNEIDER, 2004, p. 127, tradução nossa³⁵)

³⁵ Do original em inglês: “The membership list revealed Lula’s view of business representation: it favored individuals and informal business leaders over presidents of associations, and among associations it favored

Além disso, Guimarães (2021) afirma que desde 2007 o CNDI e o CDES perderam prestígio e efetividade, com o aumento da importância do BNDES.

No MRE, com o objetivo de aumentar os canais de diálogo com o empresariado, foi criado em 2005, na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), um mecanismo institucionalizado de diálogo com representantes desse setor (FARIA, 2017). O Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), de caráter permanente e consultivo, tinha a função de assessoramento, realização de estudos e proposições para a política de comércio exterior do Brasil (LEOPOLDI, 2016). Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) afirmam que o CONEX representaria uma aproximação da política externa com o empresariado. O aumento da participação social, no entanto, não resultaria necessariamente em influência nas decisões e ações de política externa (MESQUITA; LOPES, 2018). Afinal, como afirmam Haroldo Ramazini Jr. e Rogério Farias (2015, p. 356) “participação não é sinônimo de influência. A primeira refere-se a uma forma de interação; a segunda, com o resultado da interação.”

Nos governos Lula, portanto, ainda que a forma de interlocução entre o empresariado e o governo fosse marcada por diálogos individualizados, também ocorreu a criação de mecanismos institucionais para facilitar e organizar essa comunicação. O fato de a interlocução com o setor privado ser individualizado traz dificuldades para avaliar o posicionamento do empresariado quanto às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul executadas no período. A análise de documentos produzidos pelas entidades de representação oferece, ainda assim, indícios sobre esse posicionamento.

O documento “Os Interesses Empresariais Brasileiros na América do Sul: Investimentos Diretos no Exterior” publicado pela CNI em 2007, indicava que o maior engajamento das empresas brasileiras na região foi facilitado e estimulado pela estabilidade monetária, pela abertura da economia e por negociações comerciais regionais. Havia a percepção de que os investimentos brasileiros no exterior cresceriam, com novas empresas se internacionalizando. O documento indicava que o governo deveria continuar corrigindo problemas relacionados à tributação e à infraestrutura, além de investir em negociações comerciais e diplomáticas para abrir mercados na América do Sul (CNI, 2007). O documento

voluntary over corporatist associations, and, of course, excluded formally the largest encompassing association of all, the CNI.”

indica, portanto, que o empresariado brasileiro estava otimista em relação ao processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Diniz (2010) aponta que a avaliação geral do governo Lula entre o empresariado brasileiro não era consensual. Ainda assim, havia um ponto de concordância entre todos: a crítica à incapacidade do governo de diminuir o “custo Brasil”, através de políticas de redução da carga tributária e do custo do trabalho. As elites econômicas se mantiveram afastadas da crise política que eclodiu no Brasil em 2005 e que ficou conhecida como o escândalo do Mensalão. Por outro lado, o empresariado criticou ativamente a política macroeconômica do governo de aumento das taxas de juros nesse período. Mesmo com essas críticas, a coalizão de apoio ao governo do PT se manteve, e Dilma Rousseff, sucessora de Lula, foi eleita em 2010.

3.2.2 O Governo Dilma (2011-2014)

Com 56% dos votos, Dilma Rousseff foi eleita presidenta do Brasil em 2010 e a base de apoio dos governos Lula se manteve. A coalizão produtivista se queixava, no entanto, dos efeitos da desindustrialização em curso no país: crescente reprimarização da pauta exportadora, substituição da produção doméstica por produtos e insumos industriais importados, e expressiva queda do conteúdo nacional da produção (SINGER, 2018). Em 26 de maio de 2011, o documento “Brasil do diálogo, da produção e do emprego” foi entregue ao vice-presidente Michel Temer. O documento foi assinado pela FIESP, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e de SP³⁶, e representou um pacto entre trabalhadores e empresários em torno de objetivos comuns.

Segundo Singer (2018), a política industrial do governo Dilma, o Plano Brasil Maior (PBM) lançado três meses depois, era a resposta literal a esse documento. O PBM estava inserido em uma política econômica mais ampla adotada no governo Dilma: a Nova Matriz Econômica (NME), composta por um conjunto de medidas que tinha como objetivo beneficiar o setor industrial, como descrito no capítulo anterior. Apesar da NME e do PBM atenderem aos interesses da coalizão de apoio dos governos petistas, os industriais foram

³⁶ É notável a ausência da CNI, mas apesar do contexto de desconcentração da indústria no país nos anos 2000, São Paulo continuava sendo o principal parque fabril brasileiro (SINGER, 2018).

progressivamente se afastando do governo e se aliando ao bloco rentista opositor, como é analisado a seguir.

Singer (2015) afirma que a NME minou a base de sustentação política da presidenta Rousseff. O governo, ao tentar beneficiar o setor industrial, contrariou os interesses do setor financeiro. Nesse sentido, Boito Jr. (2018) defende que a NME foi uma tentativa de beneficiar segmento produtivo da grande burguesia interna em detrimento dos interesses de seu segmento bancário. Isso levou ao aprofundamento de um conflito que sempre existiu dentro desse grupo, e despertou a reação do capital internacional e da fração da burguesia brasileira integrada a ele (BOITO JR. 2018). Singer (2015) também sugere que o empresariado industrial se recusou a investir, boicotando as políticas de incentivo a indústria, a fim de impedir que o Estado continuasse agindo a favor do pleno emprego, o que elevava o custo da mão de obra. Um dos sinais do afastamento dos industriais da coalizão de apoio do governo Dilma e do rompimento do pacto com os trabalhadores foi o lançamento do documento “101 propostas para a modernização trabalhista” no encontro anual da CNI, em dezembro de 2012, com propostas de flexibilização da legislação trabalhista (SINGER, 2018).

Em entrevista ao Jornal Página 13, a presidenta Dilma declarou que acreditava que as classes mais ricas do Brasil teriam interesse efetivo em um projeto de desenvolvimento nacional, mas que isso não ocorreu (DILMA..., 2017). Singer (2018) afirma que “enquanto Dilma realizava, por cima, o ideário desenvolvimentista, a burguesia industrial lhe tirava o chão por baixo.” (SINGER, 2018, p. 61). Para o empresariado, o mandato intervencionista da presidenta criava desconfianças e inviabilizava investimentos. Mas existiam outros fatores que afetavam a percepção desse ator:

O baixo crescimento do PIB, o aumento da inflação e a redução das margens de lucro do empresariado, a expansão dos postos de trabalho formais, a redução do desemprego no primeiro governo Rousseff e o elevado montante do faturamento devotado à remuneração do trabalho fortaleceram a retórica empresarial avessa ao intervencionismo estatal (BOSCHI; PINHO, 2019, p. 74/75).

A partir de 2013, a burguesia interna passou a “ver as concessões que garantiam o apoio popular ao neo-desenvolvimentismo como um preço alto demais.” (BOITO JR., 2019, p. 296). Saad-Filho e Moraes (2018) afirmam que “o governo perdeu a burguesia interna em decorrência da desaceleração econômica, da percepção de que a presidenta era excessivamente autônoma, de desacordos sobre políticas públicas e da pressão da Lava-Jato”.

(SAAD-FILHO; MORAIS, 2018, p. 234). Surgiram, assim, críticas às políticas implementadas pelos governos petistas, contra o excesso de gastos públicos. A defesa do ajuste fiscal se confundiu com a defesa de um Estado menor, o que se tornou, posteriormente, uma agenda de crescimento econômico. E o acirramento do conflito distributivo levou boa parte do setor empresarial brasileiro, antes beneficiado pelas políticas econômicas implementadas no governo Rousseff, a apoiar essa agenda.

As críticas do empresariado também incluíram a política externa dos governos petistas. A partir de 2012, a grande burguesia interna começou a sinalizar a necessidade de aproximação com os Estados Unidos e a União Europeia, sob a justificativa de inserção nas cadeias globais de valor³⁷ (SPINACE, 2019). Em novembro de 2013, em discurso para empresários estadunidenses, o presidente da CNI, Robson Andrade, afirmou que o Brasil deveria fechar um acordo de livre-comércio com os EUA e deixar em segundo plano o MERCOSUL (MELLO, 2013). A entrada da Venezuela no MERCOSUL também gerou críticas do empresariado à política externa brasileira para a América do Sul. Alguns setores manifestaram o receio de que o MERCOSUL se tornasse “bolivariano”, dificultando as negociações de acordos comerciais com os países centrais e isolando o Brasil no cenário internacional³⁸. Boito Jr. (2018) afirma que:

O ingresso da Venezuela no Mercosul dividiu opiniões no seio da frente desenvolvimentista. Parte da grande burguesia interna viu nesse ingresso novas perspectivas de investimento – foi o caso das grandes construtoras -, enquanto parte se mostrou temerosa diante dos prováveis impactos dessa decisão nas relações com os Estados Unidos e a União Europeia. (BOITO JR, 2018, p. 115)

A ratificação no Congresso brasileiro da entrada da Venezuela no MERCOSUL gerou movimentações por parte do empresariado. Historicamente, a convergência entre as posições

³⁷ Sobre a inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor (CGV), Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (2017) afirmam que “a especialização internacional e a posição geográfica do país no mundo não favorecem uma participação generalizada nos sistemas de produção baseados na fragmentação internacional de tarefas e atividades.” (VEIGA; RIOS, 2017, p. 431). Os autores afirmam que o objetivo de integração às CGVs é pouco realista e não deve ser colocado como um objetivo em si para o sucesso no desenvolvimento de um setor industrial diversificado. Para isso, são necessárias políticas que vão além de questões comerciais (VEIGA; RIOS, 2017). Para Cristina Reis e Rogério Souza (2015), o engajamento nas CGV por meio de atividades que adicionam pouco valor – como é o caso do Brasil atualmente – não contribuirá para o desenvolvimento econômico, podendo até mesmo prejudicá-lo dados os impactos em termos de dependência tecnológica, vulnerabilidade externa e efeitos negativos no meio ambiente e nas condições de trabalho.

³⁸ A entrada da Venezuela no MERCOSUL, no entanto, não dificultou a negociação do acordo com a União Europeia, que avançou durante o mandato de Dilma Rousseff e foi concluída no governo de Jair Bolsonaro (SILVA; SILVA; FERREIRA, 2019).

do governo e do setor privado em relação à política comercial justificariam a ausência de ações do empresariado no Legislativo (LIMA; SANTOS, 2001). Nos casos em que a política comercial do governo se afasta dos interesses do empresariado, no entanto, espera-se que esse acione o Legislativo como instrumento de contrapeso (OLIVEIRA; ONUKI, 2010). A ratificação do ingresso da Venezuela no MERCOSUL possuía impactos distributivos potenciais e, por isso, induziram a mobilização de setores privados.

Com a entrada da Venezuela no MERCOSUL, as críticas a suposta “ideologização” da política externa brasileira foram intensificadas (BERRINGER; FORLINI, 2018). Para Tatiana Berringer (2017), a entrada da Venezuela no MERCOSUL demonstra o caráter da grande burguesia interna brasileira. A autora afirma que:

Apesar de a Venezuela ser um importante mercado para os produtos brasileiros e para os serviços das grandes construtoras, o receio de que a entrada daquele Estado, com uma política externa de maior enfrentamento discursivo com os Estados Unidos e União Europeia não é aceito por essa fração de classe no Brasil, dada a sua dependência tecnológica e financeira, e dada a sua fraqueza política e ideológica. (BERRINGER, 2017, p. 22)

Essa dependência e a preferência ideológica pelos países centrais são as explicações para uma posição oscilante da grande burguesia interna com relação ao MERCOSUL, ainda que ela seja a principal beneficiária do bloco (BERRINGER, 2017). Nesse sentido, Pedro Bastos e Celio Hiratuka (2017) apontam que “um limite fundamental para a diplomacia ativa e altiva é que a dependência está internalizada na estrutura produtiva e financeira, nos interesses e talvez até na cultura de boa parte dos empresários brasileiros.” (BASTOS; HIRATUKA, 2017, p. 35). Igor Fuser (2017) vai mais além ao afirmar que

Por trás da resistência das burguesias locais ao projeto integracionista se encontra uma opção estratégica pela associação com o capital externo, a renúncia a qualquer projeto autônomo de desenvolvimento nacional e regional, a adaptação a uma divisão internacional do trabalho que relega aos países da América do Sul o papel de fornecedores de matérias-primas agrícolas e minerais e de serviços energéticos para as economias do centro do sistema capitalista, com a integração subalterna das remanescentes indústrias da região às cadeias produtivas globais. Do ponto de vista dessas burguesias, já não há um projeto nacional a implementar ou defender – menos ainda, um projeto regional. (FUSER, 2017, p. 115)

Além das críticas à política externa, a avaliação do empresariado sobre a política de incentivo à internacionalização das empresas brasileira também se alterou. O documento “Internacionalização das Empresas brasileiras: motivações, barreiras e demandas de políticas

públicas” foi publicado pela CNI e pela Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET) em 2012, após pesquisa com 51 empresas de capital brasileiro com investimento no exterior. Segundo a pesquisa, o financiamento do BNDES não foi apontado como um fator relevante na decisão dessas empresas de atuar no exterior, sendo essas atividades financiadas majoritariamente com capital próprio. Ainda assim, a pesquisa aponta que “o setor que mais faz uso das linhas do BNDES é o setor de serviços, com 23,8% do total. Tal resultado está relacionado com o setor de construção civil, grande tomador de crédito pelo banco de desenvolvimento.” (CNI, 2012, p. 11).

No documento “Relatório dos Investimentos Brasileiros no Exterior - 2013: Recomendações de Políticas Públicas para o Brasil”, publicado em 2013 pela CNI, a avaliação da entidade com relação à política de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras é diferente daquela publicada em 2007. O documento aponta para a “inexistência de um conjunto coerente de políticas que incentivem a internacionalização de empresas” (CNI, 2013, p. 10). A política de utilização do BNDES é avaliada como tendo um alcance limitado e cuja implementação encontra diversas resistências. Nesse sentido, o documento afirma que

o Brasil não conta com uma política de apoio à internacionalização de suas empresas através de IDE. Ou seja, não existe um conjunto de iniciativas e ações públicas coordenadas, consistentes entre si e envolvendo distintos órgãos de Governo e parcerias com o setor privado. (CNI, 2013, p. 12)

O documento também aponta que haveria inconsistências nos resultados do apoio do governo às atividades das empresas no exterior, e que isso se devia ao fato desse apoio ser associado à diplomacia presidencial e ser pouco institucionalizado (CNI, 2013). O documento “Os Investimentos Brasileiros no Exterior – 2014: O desempenho exportador das empresas multinacionais brasileiras”, publicado pela CNI em 2015, também demonstra o descontentamento da entidade. No documento, o apoio financeiro do BNDES é reconhecido como uma iniciativa positiva, mas volta-se a afirmar que o Brasil não possui uma política de apoio à internacionalização de empresas. O documento também aponta que “a situação atual das empresas brasileiras, no que diz respeito à competitividade de seus investimentos externos, não é muito favorável” (CNI, 2015a, p. 5).

Em outro documento publicado em 2015, intitulado “Interesses da Indústria na América do Sul: Comércio e Investimentos” a CNI deu destaque para a competição dos

produtos chineses para a realização de exportações e investimentos brasileiros na América do Sul (CNI, 2015b). A análise desses documentos indica, portanto, que o empresariado brasileiro, ou pelo menos aquele representado pela CNI, estava insatisfeito com a política de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul dos governos petistas. Essa insatisfação também se refletia em políticas mais amplas do governo, como a política externa e a política econômica. Nas eleições de 2014, somente 5% dos empresários consideravam Dilma a mais preparada para o cargo de presidente, frente a 75% que consideravam Aécio Neves como o mais bem preparado. O resultado das urnas, no entanto, não refletiu essa preferência.

3.2.3 A quebra na coalizão de apoio aos governos petistas

A vitória de Dilma Rousseff nas eleições de 2014, por uma margem apertada de votos (51,6%), foi logo contestada pela oposição. Manifestações pelo *impeachment* da presidenta se espalharam pelo país em 2015. O movimento de retirada da burguesia interna da coalizão de apoio do governo petista não foi, no entanto, em bloco. No segundo mandato de Dilma, os industriais passaram a se alinhar aos que queriam derrubar o governo, enquanto o setor financeiro protegia Dilma. No segundo semestre de 2015, os diretores do Itaú e do Bradesco defenderam o governo e afirmaram não existir motivos para sua deposição (SINGER, 2018).

No final de outubro de 2015, Michel Temer (PMDB) apresentou seu programa “Uma Ponte para o Futuro”, que afirmava que o ajuste fiscal implementado até então era insuficiente, pois os direitos adquiridos pela sociedade brasileira pós-redemocratização já não cabiam no orçamento público. Como propostas, havia a flexibilização das leis trabalhistas, o fim da obrigatoriedade de gastos com saúde e educação, e a desindexação de benefícios previdenciários ao salário-mínimo. A política externa não é mencionada nesse documento; quanto à inserção da economia brasileira no comércio internacional é declarado como objetivo:

realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional (PMDB, 2015, p. 18)

No dia 2 de dezembro de 2015, o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB) aceitou o pedido de *impeachment* e poucos dias depois, a FIESP oficializou seu apoio à deposição da presidenta Rousseff. O apoio da CNI, ao contrário, não foi imediato. Armando Monteiro Neto, ex-presidente da CNI, ocupou o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior no segundo mandato de Rousseff, e foi um dos últimos polos de interlocução entre o governo e os empresários do setor industrial. O apoio da CNI à deposição de Dilma ocorreu no dia 12 de abril de 2016, em carta do presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, para os deputados federais. Na carta era afirmado que “É hora de mudar. Os empresários, assim como todos os brasileiros, esperam que nossos representantes no Congresso Nacional façam sua parte para que o Brasil possa voltar a sonhar com um futuro melhor”. (LEITÃO, 2016). Cinco dias depois, a Câmara dos Deputados aprovou o relatório favorável ao impedimento da presidenta. Foi o momento de confirmação do abandono da CNI da coalizão de apoio ao governo.

Uma “aliança de privilégios”, composta pela imprensa, finanças, capital industrial, classe média, Judiciário, Polícia Federal e grande parte do governo no Congresso, levou ao colapso do governo Dilma (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018). Os empresários dos setores industrial e financeiro se uniram a favor do *impeachment*. As elites econômicas se realinharam, deixando claro que sua principal fidelidade era com seu próprio benefício (BRINGEL, 2017). Renato Boschi e Carlos Eduardo Pinho (2019) afirmam que uma unidade capitalista a favor do *impeachment* foi formada e que “o crescimento da formalização no mercado de trabalho, o crescimento do poder de barganha salarial dos sindicatos e a política de valorização do salário-mínimo fomentaram a repulsa das camadas empresariais” (BOSCHI; PINHO, 2019, p. 88). As disputas entre os interesses das diversas frações da burguesia não se sobrepõem aos desejos de desregulamentação das relações trabalhistas, redução de direitos sociais e diminuição dos salários (BOITO JR., 2012). A burguesia discordava do projeto progressista de inclusão social implementado pelos governos petistas, e as condições de sustentação dessa política deixaram de existir (BETTENCOURT, 2014).

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2017), o apoio do empresariado é condição necessária para a concretização do golpe parlamentar e “[...] como comprova o golpe de 2016, como em 1964, em momentos críticos o caminho preferencial do empresariado

tem sido aliar-se ao conservadorismo.” (SANTOS, 2017, p. 147). Singer (2018) também traça paralelos entre os acontecimentos de 2016 e de 1964 no Brasil:

Em ponto pequeno, o ensaio desenvolvimentista de Dilma seguiu as pegadas da década de 1960. Na partida, a burguesia industrial pede que o Estado lidere uma ofensiva pela reindustrialização. No segundo ato, pressionada pela queda de lucros, aumento das greves e reorientação hegemônica internacional, “descobre” que, dado o passo inicial, está às voltas com um poder sobre o qual teme perder o controle e que favorece em excesso os inimigos de classe (trabalhadores). No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se “contra os seus próprios interesses” para evitar um mal maior: uma política nacional soberana que represente a ascensão das camadas populares. (SINGER, 2018, p. 75)

Como afirmam Diniz e Boschi (2002), “o ideário liberal do empresariado não contempla um compromisso intrínseco com a democracia” (DINIZ; BOSCHI, 2002, p. 56). A agenda defendida pelo empresariado passou a ser o contingenciamento dos gastos públicos, a redução dos salários, a diminuição da proteção social, e o cumprimento da meta de superávit primário para honrar o pagamento dos juros da dívida pública (BOSCHI; PINHO, 2019). A perda da base de apoio à política implementada nos governos petistas de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras no exterior foi concretizada. Silva (2018), afirma que “Em 2016, a queda da presidente levou ao poder uma coalizão de caráter neoliberal, que pretende reverter o legado neodesenvolvimentista deixado pelo governo do PT, incluindo aí a articulação das políticas de promoção dos negócios brasileiros no exterior.” (SILVA, 2018, p. 39)

3.3 A saída do empresariado da coalizão de apoio aos governos do PT: explicações estruturais e conjunturais

Singer (2016; 2018) explica o afastamento da burguesia industrial da coalizão produtivista por quatro fatores: (i) características estruturais da burguesia industrial brasileira, imiscuídas em atividades financeiras e rentistas com o processo de financeirização; (ii) acirramento do conflito capital-trabalho com a manutenção do pleno emprego, o aumento do número de greves a partir de 2012 e o crescimento do salário médio; (iii) reordenação internacional pós crise de 2008, com o acirramento da competição interestatal e a emergência da China – os industriais brasileiros, desafiados pela competição com os produtos chineses, passaram a defender o alinhamento com o bloco liderado pelos EUA; e (iv) componente

ideológico potencializado pela piora das condições materiais. A esses fatores, Otávio Spinace (2019) acrescenta que a burguesia industrial não foi capaz de construir um projeto político independente dos setores burgueses com maior interesse na retomada do programa neoliberal. O autor atribui isso à dependência externa, financeira e tecnológica dessa burguesia, e à posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. Sobre a movimentação da FIESP, Fernanda Perrin (2020) adiciona como elemento explicativo a agência de seu presidente, Paulo Skaf. A autora afirma:

Nossa leitura é de que (a) as práticas fisiológicas são efetivas tendo em vista o quadro de declínio político e econômico em que se encontra a indústria brasileira, dentro do qual a Fiesp passa a servir de canal de acesso ao governo para o pequeno e médio empresariado que sobrevive; e (b) a agenda defendida pela entidade corresponde em larga medida aos interesses desse pequeno e médio capital, e sua radicalização política no período analisado refletiu processos que ocorria entre essa base. À luz dessas considerações, entendemos que a Fiesp sob Skaf não deixou de ser representativa da indústria, mas passou a refletir um segmento diferente dela em comparação com o que se observada até o início dos anos 2000: o pequeno e médio capital navegando um setor em declínio. (PERRIN, 2020, p. 174)

A super-representação de pequenas e médias empresas na FIESP já era identificada anteriormente. Segundo Schneider (2004, p. 95), na década de 1990 os setores tradicionais como alimentos, roupas, construção e móveis tinham 44% dos votos na FIESP, mas respondiam a apenas 16% do valor adicionado na indústria do estado de São Paulo. Já setores modernos como químicos, farmacêuticos, metalúrgicos e equipamentos elétricos produziam dois terços do valor agregado, mas possuíam apenas um terço dos votos.

Tendo como base os apontamentos de Singer (2016; 2018), Spinace (2019) e Perrin (2020), essa seção apresenta as explicações para a saída do empresariado da coalizão de apoio aos governos petistas, investigando as mudanças no seu perfil e nos seus interesses. O primeiro grupo de explicações analisa os efeitos do neoliberalismo no perfil produtivo brasileiro, a saber: a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e a financeirização. Já o segundo grupo de explicações considera os impactos dos acontecimentos do século XXI nos interesses do empresariado brasileiro, analisando a principal conjuntura crítica desse período: a crise de 2008.

3.3.1 As transformações no perfil produtivo brasileiro: tendências de longo prazo causadas pelo neoliberalismo

As políticas neoliberais esvaziaram a base industrial brasileira, fomentaram a reprimarização da pauta exportadora e aumentaram a dependência do país do comércio e do investimento externos (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018). As políticas neoliberais adotadas no final do século XX tiveram, portanto, efeitos na transformação do perfil do empresariado brasileiro no século XXI. Nessa seção são analisadas três tendências que se aprofundaram nesse período e que afetaram o perfil produtivo e o empresariado brasileiro: a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e a financeirização.

O processo de desindustrialização está em curso no Brasil desde os anos de 1980. Esse processo é explicado por Saad-Filho e Morais (2018) como sendo o resultado da adoção de políticas neoliberais, com a reestruturação do setor industrial, a adoção do tripé de política macroeconômica e a sobrevalorização do real. Nos anos 1990, o Brasil experimentou sua primeira onda de desindustrialização, com a indústria se desarticulando e ficando restrita à inserção na América do Sul (LAPLANE, 2015). Segundo Diniz e Boschi (2003), a participação da indústria no PIB caiu de 38,68%, em 1990 para 33,95%, em 1998. Nos dados desagregados, a indústria de transformação caiu de 26,54% para 20,29%, enquanto a indústria da construção civil aumentou significativamente sua participação no PIB (DINIZ; BOSCHI, 2003).

Entre 2001 e 2010 a indústria havia crescido 35%. A partir de 2014, no entanto, essa trajetória é interrompida. No total da década entre 2011 e 2020 a indústria encolheu 9,2%. Como é demonstrado na imagem abaixo, com a evolução dos quatro subgrupos do setor industrial brasileiro entre 2011 e 2020, a indústria de transformação e de construção sofreram as maiores quedas, enquanto as indústrias extrativista e de serviços básicos, que correspondem a cerca de 15% da indústria nacional, cresceram (ROUBICEK, 2021).



O modelo de crescimento dos governos Lula, baseado nos setores de agropecuária, extrativismo mineral, serviços e construção civil, funcionou sob condições internacionais (superciclo das *commodities*) e domésticas (excedente de mão de obra, baixo nível inicial de crédito, e amplo espaço para políticas sociais) iniciais favoráveis, mas que não podiam se reproduzir por muito tempo. O sucesso desses setores teve como resultado a atrofia da indústria de transformação, que teve sua rentabilidade espremida entre a apreciação cambial e o aumento do custo do trabalho (SOUZA, 2015). O aumento do consumo, derivado de políticas de inclusão social, valorização do salário-mínimo e expansão do crédito, não foi aproveitado pela indústria brasileira. Havia capacidade produtiva para isso – no período de 2004 a 2013 a ociosidade média industrial esteve em cerca de 20%. O problema, portanto, era de competitividade (LACERDA; LOURES, 2015).

Segundo José Luis Oreiro e Carmem Feijó (2010) “uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado para uma determinada economia.” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221). Esse seria um processo natural para as economias desenvolvidas. No entanto, a desindustrialização é negativa quando acompanhada de uma re-primarização da pauta exportadora.

No caso brasileiro, ocorre uma desindustrialização precoce, na qual o país apresenta um nível de renda per capita muito baixo. Isso é prejudicial pois as possibilidades oferecidas pela industrialização para o desenvolvimento econômico (mais empregos, mais difusão tecnológica, entre outros) não são completamente aproveitadas (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Paulo César Morceiro e Joaquim José Guilhoto (2019) afirmam que a desindustrialização do Brasil é prematura e indesejada para setores intensivos em conhecimento e tecnologia, o que traz consequências negativas para o desenvolvimento do país. Segundo Antonio Corrêa de Lacerda e Rodrigo da Rocha Loures (2015, p. 160), “a desindustrialização “*made in Brazil*” decorre não de um movimento virtuoso de transformação qualitativa da indústria para áreas mais sofisticadas, mas de um processo de desmobilização de elos da cadeia produtiva local, substituída por importações crescentes.”. Como resultado, tem-se o aumento do desemprego interno, perda de competitividade em setores industrializados, déficits comerciais e baixo investimento em ciência e tecnologia.

A desindustrialização brasileira se tornou mais clara com a crise de 2008, que expôs a fragilidade do setor industrial no Brasil. Carvalho (2018) aponta que o comércio varejista

voltou a crescer no ritmo anterior a 2008, enquanto a produção industrial cresceu de forma muito mais lenta. A autora conclui que o aumento do consumo interno brasileiro estava vazando para fora, beneficiando a produção industrial estrangeira. Nesse sentido, Paula e Pires (2017) afirmam que “os estímulos dados à demanda vazaram para o exterior, não beneficiando as empresas industriais domésticas.” (PAULA; PIRES, 2017, p. 131). A partir de 2012, o consumo interno passou a ser progressivamente atendido pelas importações (LAPLANE, 2015). Esse processo se relaciona diretamente com o aumento da competição internacional pós crise de 2008 (HIRATUKA; SARTI, 2017).

O aumento do preço das *commodities* nos anos 2000 favoreceu os setores agrícola e extrativista, e, ao mesmo tempo, a entrada de capitais fez com que o real se mantivesse em valores incompatíveis com o desenvolvimento da indústria nacional. A análise da balança comercial do Brasil demonstra que a partir de 2006 houve um aumento da exportação de produtos básicos, o que correspondeu a uma diminuição na exportação de manufaturados; e no ano de 2010 os produtos básicos já superavam os produtos manufaturados no total das exportações brasileiras. “Em 2003, 54% do total exportado pelo Brasil eram de produtos manufaturados, contra 35% em 2014.” (ROCHA, 2019, p. 68). Deve-se atentar para a posição do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho e sua inserção na economia mundial. Victor Lopes (2020), ao analisar dados do comércio internacional do Brasil entre 1808 e 2019, constatou que a especialização da pauta exportadora do país em produtos primários tem sido a regra. O período de 1979 a 2009, quando as exportações de manufaturados foram maioria, é apontado como uma exceção.

Além da desindustrialização, o Brasil também passa por um processo de “especialização regressiva” desde os anos 1990, ou seja, na sua balança comercial de produtos manufaturados, os setores de média e alta tecnologia apresentam resultados negativos (HIRATUKA; SARTI, 2017). A reprimarização da pauta exportadora brasileira ocorre não só pelo aumento da participação de bens primários nas exportações totais, mas também pelo crescimento da participação de setores intensivos em recursos naturais nas exportações industriais (VEIGA; RIOS, 2018). Segundo Lia Pereira (2015), o desempenho das exportações de manufaturados pelo Brasil é explicado pela valorização cambial, a concorrência chinesa, a queda da produtividade do setor industrial, o ambiente de negócios. A desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora brasileiras não são explicadas,

portanto, apenas por opções de política macroeconômica dos governos. Jacqueline Haffner e Jose Mauricio Silvestre (2016) afirmam que

Os problemas da indústria brasileira estão essencialmente ligados às transformações estruturais do capitalismo e, por isso, devem ser investigados como resultado das relações internacionais, como a globalização produtiva e financeira, *locus* privilegiado da desindustrialização. Quer dizer, os problemas da indústria precisam ser vistos inicialmente na perspectiva do movimento da globalização produtiva, no qual o capital industrial intensivo em trabalho se desloca para aquelas regiões com maior disponibilidade de força de trabalho barata, enquanto as regiões com abundância de recursos naturais se voltam para o abastecimento do mercado internacional de commodities estratégicas.” (HAFFNER; SILVESTRE, 2016, p. 95)

Na nova Divisão Internacional do Trabalho, com a abertura comercial e a liberalização financeira, o aumento do comércio intrafirma e intraindústria tem levado os produtores domésticos a competir diretamente com os produtores estrangeiros (HAFFNER; SILVESTRE, 2016).

Uma terceira transformação na economia brasileira e no perfil do empresariado é o processo de financeirização. A financeirização representa uma transformação estrutural das economias capitalistas avançadas. Costas Lapavitsas (2014) aponta três tendências características da financeirização que transformaram o capitalismo contemporâneo: 1) empresas não financeiras passaram a se envolver com processos financeiros de forma autônoma; 2) bancos passaram a atuar no mercado financeiro com o objetivo de gerar lucros através de negociações financeiras ao invés de empréstimos; e 3) indivíduos e famílias passaram a depender do sistema financeiro para ter seu acesso facilitado a bens e serviços vitais, como moradia, educação, saúde e transporte. Segundo o autor, as três tendências características da financeirização emergiram no contexto político e histórico do neoliberalismo, na década de 1970, que inclui a liberalização financeira e a desregulação do mercado de trabalho. Com a financeirização as empresas passam a preferir ativos financeiros em detrimento de investimentos produtivos. Michael Roberts (2015) afirma que “nos últimos vinte e cinco anos, as empresas estão cada vez mais relutantes em fazer investimentos produtivos, preferindo manter ativos financeiros como títulos, ações e até dinheiro, que têm retornos limitados nos juros.”³⁹ (ROBERTS, 2015, p. 102, tradução nossa).

³⁹ Do original em inglês: “In the past twenty-five years, firms have been increasingly unwilling to make productive investments, preferring to hold financial assets like bonds, stock, and even cash, which has limited returns in interest.”

Esse processo é observado também no Brasil, com a economia se tornando progressivamente mais financeirizada. Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Fernando de Paula e Miguel Bruno (2020) desenvolvem um “índice de financeirização”, calculado com base na razão entre o estoque total de ativos financeiros não monetários e o estoque total de capital fixo da economia. O índice de financeirização no Brasil era de 1,06 entre 1970 e 1980, o que não indica a existência de um processo de financeirização no país naquela época. Entre 1981 e 1994, o índice foi de 2,04, o que os autores classificam como regime de “financeirização por ganhos de inflação”. Já entre 1995 e 2018, o índice foi de 8,63, o que os autores classificam como “regime de financeirização pela taxa de juros” (BRESSER-PEREIRA; PAULA; BRUNO, 2020). Os autores afirmam que

A financeirização leva à expansão e ao aumento da importância da indústria financeira (e dos motivos financeiros nas carteiras dos agentes) em detrimento da economia real, transferindo receitas da economia real para o setor financeiro, e levando até mesmo à estagnação e ao declínio da produção.⁴⁰ (BRESSER-PEREIRA; PAULA; BRUNO, 2020, p. 11, tradução nossa).

Os resultados desse processo são o aprofundamento da concentração funcional da renda em valor dos lucros, a redução da taxa de acumulação de capital fixo produtivo, e o aumento do poder político das classes rentistas e detentoras de capital (BRUNO et al, 2011, p. 746). Esses fatores, por sua vez, limitam o desenvolvimento brasileiro. Com a progressiva financeirização da economia, Boschi e Pinho (2019, p. 67) afirmam que “o empresariado industrial está cada vez mais imiscuído às práticas rentistas do setor financeiro.” Carvalho (2018), por fim, afirma que “tornam-se cada dia mais íntimas, no Brasil e no mundo, as relações entre o capital produtivo e o capital financeiro. Essas relações se dão tanto pela financeirização das atividades produtivas, quanto pelas ideias que dominam o pensamento econômico.” (CARVALHO, 2018, p. 151/152). Nesse sentido, Ilan Lapyda (2019) aponta que a grande burguesia interna brasileira não é necessariamente desenvolvimentista, e que “deseja medidas que aumentem seus lucros, seja via indústria, seja via operações financeiras” (LAPYDA, 2019, p. 215).

⁴⁰ Do original em inglês: “Consequently, financialization leads to the expansion and increased importance of the financial industry (and of the financial motives in agents’ portfolios) at the cost of the real economy, transferring income from the real economy to the financial sector, and even leading to the stagnation and decline of production.”

Os processos de desindustrialização, de reprimarização da pauta exportadora e de financeirização afetaram o empresariado que fazia parte da coalizão de apoio aos governos petistas. O projeto desenvolvimentista deixou de ter bases dentro dos atores econômicos, afetados pelas políticas neoliberais e pelas transformações no sistema capitalista mundial. A indústria de transformação entrou em trajetória declinante a partir de 2011. Os exportadores de manufaturas que restaram passaram a enfrentar a competição chinesa na América do Sul, seu principal mercado. Por fim, o processo de financeirização das atividades econômicas fez com que os interesses de industriais e rentistas se tornassem cada vez mais difíceis de serem distinguidos. Com isso, o empresariado passou a se afastar da coalizão de apoio aos governos petistas.

3.3.2 Conjuntura Crítica do Século XXI: a crise de 2008 e seus efeitos

O processo de financeirização pelo qual passa a economia brasileira está inserido em um contexto global de mudança no sistema capitalista. A partir das décadas de 1970 e 1980, com o fim do sistema de Bretton Woods e a desregulamentação dos mercados financeiros nos países centrais, se intensificou a acumulação de capitais fictícios. François Chesnais (2016) afirma que “em 1975, cerca de 80% das operações de câmbio estavam relacionadas à economia real e 20% à especulação financeira. No início dos anos 90, a primeira categoria havia caído para cerca de 3% e a segunda aumentado para 97%.”⁴¹ (CHESNAIS, 2016, p. 50, tradução nossa). Segundo Wolfgang Streeck (2014), essa mercantilização excessiva do dinheiro levou a derrubada da economia mundial em 2008. Nesse ano, com o estouro da bolha especulativa do setor imobiliário dos Estados Unidos, se iniciou a última grande crise do sistema capitalista, que logo se espalhou por todo sistema financeiro mundial. Segundo Roberts (2015), desde então estaríamos em uma longa depressão, ou seja, as economias nacionais estariam crescendo abaixo da taxa de produção anterior e abaixo de sua média de longo prazo; e os níveis de emprego, investimento e rentabilidade do capital também estariam abaixo das taxas anteriores.

A crise de 2008 está inserida, portanto, em um contexto de globalização financeira e desregulamentação da economia, em que a estrutura produtiva foi reorientada espacialmente e

⁴¹ Do original em inglês: “In 1975, about 80% of foreign exchange transactions were related to the real economy and 20% to financial speculation. By the beginning of the 1990s, the first category had fallen to about 3% and the second had risen to 97%.”

as finanças passaram a ter um papel central na economia. Os efeitos dessa crise, iniciada nos países centrais, foram sentidos nas regiões periféricas com a queda dos preços das *commodities* e da demanda mundial; assim como pelo menor ingresso de investimento direto, interrupção de linhas de crédito e contração de empréstimos bancários (LEITE; BENICIO, 2013). Em decorrência da crise de 2008, o capital internacional buscou locais mais seguros, o que impôs restrições ao crescimento de países periféricos como o Brasil (RIBEIRO, 2020). A América Latina, região com fragilidades estruturais e caracterizada por uma produção de baixo valor agregado – o que aumenta sua vulnerabilidade externa –, foi atingida pela crise de 2008 com a fuga de capitais e divisas, queda nas exportações e diminuição do crédito externo.

Ademais, a crise de 2008 levou ao acirramento da competição interestatal. O crescimento da importância da China na economia internacional impôs desafios para o desenvolvimento dos países periféricos. Nesse sentido, Valéria Ribeiro (2020) afirma que se instaura “não apenas pressão pela primarização das economias, voltadas ao atendimento da demanda por recursos primários, mas também pressão pela competição com produtos manufaturados de alta produtividade.” (RIBEIRO, 2020, p. 154). O mercado sul-americano é o principal destino das manufaturas brasileiras. Com a crise de 2008 e esse aumento da competição interestatal, esse mercado passou a enfrentar dificuldades que afetaram os industriais brasileiros. Nesse sentido, Pedro Bastos (2017) afirma que

A perda de participação nos mercados em desaceleração na América do Sul ajuda a explicar o declínio do entusiasmo da indústria brasileira e, em particular, da FIESP em relação à integração comercial sul-americana valorizada pelos governos liderados pelo PT, e o elogio de acordos bilaterais extrabloco valorizados pelo PSDB que, supostamente, integrariam melhor a indústria brasileira nas cadeias globais de valor. (BASTOS, 2017, p. 26)

No Brasil, a crise de 2008 teve efeitos de curto e longo prazo. A contração do crédito e a forte saída de capitais estrangeiros gerou uma desvalorização do real frente ao dólar. Foram registrados dois trimestres consecutivos de queda do PIB. Ainda assim, no segundo trimestre de 2009 a economia brasileira voltou a crescer 2,3%, mantendo um crescimento superior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o início de 2011. Para Carvalho (2018, p. 39) essa recuperação “só foi possível graças ao modelo de crescimento que já estava em vigor. A força do mercado interno, o ciclo de investimentos privados e a menor vulnerabilidade externa tornaram a economia mais resistente a um choque que, em outros tempos, teria tido impacto muito mais profundo e

duradouro.”. Boschi e Pinho (2018) apontam que as medidas tomadas pelo governo brasileiro para superar a crise de 2008 tiveram sucesso no curto e médio prazo. No entanto, os efeitos de longo prazo dessa crise começaram a operar neutralizando os efeitos positivos dessas medidas. Isso se acirrou, posteriormente, com a adoção de políticas macroeconômicas neoliberais baseadas em ajustes fiscais para garantir o pagamento de juros da dívida pública.

A crise de 2008 levou a mudanças na correlação de forças domésticas e a ruptura da coalizão de apoio que sustentava os governos petistas. Fabiano Santos e Rafael Moura (2019) afirmam que

A economia internacional forneceu os ingredientes para uma conjuntura crítica de reorganização de forças, evidenciada pelo aumento das manifestações contra o governo e pela composição legislativa conservadora eleita para o mandato 2015-2018. Também fragmentou as capacidades estatais nacionais, elemento imprescindível que culminaria na controversa deposição de Dilma e em uma mudança radical de políticas orientadas para um paradigma mais liberal e para o mercado.⁴² (SANTOS; MOURA, 2019, p. 367/8, tradução nossa)

Entre os ingredientes mencionados por Santos e Moura (2019) estão a desvalorização do real decorrente da guerra cambial ocasionada pela crise de 2008; as mudanças no mercado petrolífero com a diminuição, por parte dos Estados Unidos, da importação de petróleo e o início da produção de gás de xisto internamente; e o fim do ciclo de alta no preço das *commodities*, em decorrência da desaceleração do crescimento chinês. Com a deterioração das condições econômicas, causada por esses fatores, o conflito distributivo interno no Brasil se acirrou. Com a opção dos governos petistas de dar continuidade ao projeto eleito em 2002, o empresariado saiu definitivamente da coalizão de apoio ao governo Dilma. Por fim, além da deterioração das condições econômicas mencionadas acima, cabe destacar o papel da Operação Lava Jato na ruptura da coalizão de apoio dos governos petistas.

A Operação Lava Jato começou em 2013 para investigar casos de corrupção envolvendo a Petrobras. Segundo Singer (2018), o juiz Sérgio Moro desejava replicar no Brasil a operação “Mãos Limpas” realizada na Itália entre 1992 e 1996, que destruiu o Partido Democrata Cristão e o Partido Socialista Italiano. Dois aspectos foram replicados: os vínculos com os meios de comunicação e a técnica de prender e forçar, por meio de sentenças longas, o

⁴² Do original em espanhol: “la economía internacional proporcionó los ingredientes para una coyuntura crítica de reorganización de fuerzas, evidenciada por el aumento en las manifestaciones contra el gobierno y la composición legislativa conservadora electa para el mandato 2015-2018. También fragmentó las capacidades estatales nacionales, elemento imprescindible que culminaría en la controvertida deposición de Dilma y un cambio radical de políticas orientado hacia un paradigma más liberal y el mercado.”

detento a colaborar com a Justiça. Segundo Singer (2018, p. 261) “a Lava Jato revelou um esquema de corrupção na Petrobras e adjacências, remontando a eras geologicamente profundas da política brasileira.”

A partir do depoimento de Paulo Roberto Costa, em agosto de 2014, “a Lava Jato passa a ser uma megaoperação de desmonte da corrupção da maior estatal da América Latina e uma das maiores empresas do mundo. Depois, ramificou-se, indo além da Petrobras.” (SINGER, 2018, p. 240). Em 14 de novembro de 2014 ocorreu a sétima fase da operação, chamada de “Juízo Final”, em que foram presos 23 donos e altos executivos de oito empreiteiras brasileiras: OAS, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Engevix, Galvão engenharia, UTC, Iesa e Queiroz Galvão. Em junho de 2015, os dirigentes da Odebrecht e da Andrade Gutierrez também foram presos. Além das empresas de construção, os diretores das empresas BTG Pactual (André Esteves), EBX (Eike Batista), e J&F (Joesley Batista) também foram presos pela Lava Jato (SINGER, 2018).

A Lava Jato levou a descapitalização das maiores empresas brasileiras de engenharia e intensificou o processo de desnacionalização do setor de infraestrutura no Brasil. Segundo Pedro Henrique Campos (2019), “grupos como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS fizeram a venda de ativos de seus grupos e estão vivendo graves problemas com credores, com seguidos pedidos de reestruturação da dívida e falência.” (CAMPOS, 2019, p. 128). A operação teve como efeito demissões, queda nas receitas brutas e derretimento dos ativos financeiros das principais construtoras do país. Campos (2019) afirma que o ramo de petróleo e gás foi o mais afetado pela operação Lava Jato, ocorrendo um acentuado processo de desnacionalização e favorecimento a grupos estrangeiros decorrente do enfraquecimento das empresas brasileiras. Nesse sentido, Luiz Fernando de Paula e Rafael Moura (2019) afirmam que “muitas empreiteiras, obrigadas a executarem planos de desinvestimentos para adequar-se ao novo cenário de menos projetos e obras, além de arcar com pesados acordos de leniência junto às autoridades, também se desfizeram de muitos ativos para grupos estrangeiros.” (PAULA; MOURA, 2019, *online*)

A Lava Jato teria contribuído para retração de 2 a 2,5% no PIB de 2015 e 2016, dado seu impacto nos setores metalomecânico, naval, construção civil e engenharia pesada (PAULA; MOURA, 2019). Além de aprofundar a crise econômica brasileira a partir de 2015, a Lava Jato levou “à desestruturação de alguns dos poucos setores em que o capital nacional

era forte e competitivo a nível internacional.”⁴³ (PAULA; SANTOS; MOURA, 2020, p. 20). Segundo Saad-Filho e Moraes (2018), as investigações da operação Lava Jato “visavam as instituições-chave do novo-desenvolvimentismo, especialmente a Petrobras, o BNDES e as indústrias mais ligadas à burguesia interna, em particular a construção civil e as de petróleo, energia nuclear e carnes processadas.” (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018, p. 228). Como resultado, houve o enfraquecimento das principais empresas brasileiras beneficiadas pelas políticas de apoio à internacionalização de empresas dos governos petistas – a Petrobrás e empresas de construção civil (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2015). Enfraquecida, essa burguesia interna perdeu a capacidade de financiar e apoiar o governo petista⁴⁴.

⁴³ Do original em inglês: “The disruption of these two sectors—civil construction and oil and gas—greatly contributed, on one hand, to the deepening of the economic crisis from 2015 on and, on the other hand, to the disruption of some of the few sectors that had substantial domestic capital and were internationally competitive.”

⁴⁴ Para além dos efeitos econômicos e os impactos nas empresas brasileiras, a Operação Lava Jato também afetou diretamente o Partido dos Trabalhadores. Segundo Singer (2018), a Lava Jato produziu uma judicialização extremada da política brasileira. Nesse sentido, Santos (2017) afirma que “Misto de investigação judicial rigorosa e estratégia de apropriação de poder, a Lava Jato e derivadas constituíram com a imprensa uma sociedade de interesse comum: a liquidação da legitimidade política do Partido dos Trabalhadores.” (SANTOS, 2017, p. 181) As explicações para a perseguição dos membros da operação com o PT são as mesmas que explicam o ódio da burguesia a esse partido: o projeto iniciado em 2003 não cabia mais no orçamento. Lula sempre foi o alvo da Operação, como mostra a apresentação de *power point* de Deltan Dellagnol em setembro de 2016. Vazamentos de conversas do ex-presidente e sua prisão mudaram os rumos da política brasileira. Em 2021, isso está sendo revisto pelo STF, com o processo de julgamento de suspeição de Sérgio Moro e a anulação de sua sentença condenando Lula nos casos do Triplex do Guarujá e do Sítio de Atibaia.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento é, ou deveria ser, o objetivo de todo governo em uma democracia. E esse objetivo consistiria na busca não apenas da melhoria de indicadores econômicos e da sofisticação produtiva, mas também da melhora das condições de vida da população como um todo. Nesse sentido, o processo de desenvolvimento envolve dimensões que vão além da economia. Envolve o oferecimento de serviços públicos como saúde, educação, segurança e cultura, bem como a busca pela utilização consciente dos recursos naturais finitos existentes no globo. Além disso, o processo de desenvolvimento envolve a inserção autônoma do país no sistema internacional, de modo que as regras desse sistema estejam em sintonia com o objetivo de prover bem-estar à população global.

Ainda que não se restrinja à melhora de condições econômicas, o desenvolvimento, dentro dos marcos do sistema capitalista atual, depende do processo de sofisticação da estrutura produtiva do país. E, para que essa sofisticação ocorra em países periféricos, são necessárias a formulação e a execução de políticas públicas que levem a esse objetivo. Essas políticas dependem de uma série de fatores, entre eles a existência de capacidades estatais para sua execução e também de um mínimo consenso na sociedade sobre sua importância. Ademais, como apontam Evans (1995), Weiss (2003) e Schneider (2004), a interlocução entre governo e sociedade deveria ocorrer com a presença de uma burocracia profissional e de associações de atores privados.

A história brasileira demonstra que políticas públicas com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional⁴⁵ foram formuladas e executadas em diversos momentos. Além disso, ainda que burocracias profissionais e insuladas tenham sido criadas, o padrão de relacionamento entre o setor privado e o governo no Brasil se manteve marcado por características clientelistas. Mesmo assim, o Brasil avançou no processo de industrialização entre os anos de 1930 e 1980, deixando de ser uma economia predominantemente agroexportadora. Nesse processo, destaca-se a utilização de duas burocracias para a consecução dos objetivos desenvolvimentistas: o BNDES e o MRE.

Com o esgotamento do processo de Industrialização por Substituição de Importações e a adoção de políticas neoliberais a partir dos anos 1990 no Brasil, as políticas

⁴⁵ Ainda que o tipo de desenvolvimento visado e obtido se diferencie em diversos aspectos e graus daquele definido no início dessa seção.

desenvolvimentistas foram interrompidas. O processo de desregulamentação da economia e liberalização do comércio impactou a estrutura produtiva brasileira. O empresariado formado no período anterior, e que foi base para o projeto desenvolvimentista iniciado por Vargas e finalizado durante a ditadura militar, foi duramente afetado. No processo que foi chamado de “desnacionalização” da economia brasileira, as empresas nacionais passaram a se associar ao capital internacional.

Como reação às políticas neoliberais, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito em 2002. Seu governo e o de sua sucessora, Dilma Rousseff, foram marcados por tentativas de retorno de políticas desenvolvimentistas. Nesse sentido, o BNDES e o MRE, que conservavam uma “memória institucional” do período anterior àquele caracterizado pelo neoliberalismo, foram utilizados como instrumentos para a execução dessas políticas. No caso específico desta dissertação, a política de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul.

O estudo dessa política foi feito com a análise das políticas econômica e externa executadas pelos governos petistas. No âmbito da política econômica, identificou-se que os governos Lula e Dilma formularam políticas industriais que mencionavam o incentivo à internacionalização de empresas brasileiras como um objetivo. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2003, a Política de Desenvolvimento Produtivo de 2007 e o Plano Brasil Maior de 2011 indicavam a expansão das exportações e dos investimentos brasileiros para a América do Sul como uma meta a ser buscada. De forma concreta, o principal instrumento utilizado nesse sentido foi o financiamento dessas atividades com recursos do BNDES.

Além das políticas econômicas, a política externa dos governos petistas também compôs a política de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul. Esses governos colocaram a região sul-americana como prioridade da política externa, e avançaram no fortalecimento e construção de instituições regionais como o Mercosul e a UNASUL. Além disso, a diplomacia presidencial foi essencial para a projeção dos interesses empresariais brasileiros nos países sul-americanos. Por fim, destaca-se a atuação do MRE e, em especial, do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos nesse processo.

Os resultados dessas políticas, no entanto, divergiram daquilo que havia sido formulado inicialmente. Os recursos do BNDES foram direcionados para grandes empresas de setores já internacionalizados e com baixo conteúdo tecnológico. Além disso, as

conjunturas nacional e internacional em que essas políticas foram executadas são bem diferentes daquelas em que elas foram formuladas. Durante o governo de Dilma Rousseff, os efeitos da crise iniciada em 2008 começaram a ser sentidos no Brasil. Com a contração do crédito internacional e a queda do preço das *commodities*, a economia brasileira passou a enfrentar dificuldades inexistentes durante os governos Lula. Ademais, processos que já existiam no início do século, como a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e a financeirização da economia, se intensificaram.

Políticas públicas, para além de condições materiais e capacidades institucionais para sua execução, dependem da existência de um relativo consenso na sociedade, ou pelo menos a existência de uma coalização de apoio que dê suporte à sua execução. O caso das políticas de incentivo e apoio à internacionalização de empresas brasileiras para a América do Sul gera impactos distributivos internos, seja pela via de financiamento, seja pela via diplomática. Por isso, nesta dissertação se buscou analisar de que forma as mudanças nas conjunturas nacional e internacional, decorrentes do neoliberalismo e da crise de 2008, afetaram a coalizão de apoio a essa política. Em específico, como as transformações no perfil e nos interesses do empresariado industrial brasileiro explicariam a mudança de seu posicionamento em relação às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul executadas nos governos petistas.

Apesar da inexistência de uma entidade representativa do empresariado que congregue de forma hegemônica os posicionamentos e interesses desse ator, considerou-se que a análise de documentos produzidos pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) seria um indicativo de sua posição em relação às políticas analisadas nesse trabalho. Em documento publicado em 2007, identificou-se uma posição favorável às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul adotadas até então, com uma perspectiva otimista para os próximos anos e o incentivo ao seu aprofundamento. Já os documentos publicados em 2012, 2013 e 2015 apontam na direção contrária. Nesses documentos, a posição do empresariado quanto à política de internacionalização das empresas brasileiras é crítica, no sentido de afirmar que tal política é inexistente.

Ademais, a partir de 2012 o empresariado passou a criticar a política externa executada pelo governo petista, acusando-a de “ideológica” e advogando pela aproximação com países centrais como Estados Unidos e países da União Europeia. A crítica à política externa também se estendeu à política econômica. Apesar da Nova Matriz Econômica

beneficiar o empresariado industrial brasileiro, este passou a criticar a intervenção do Estado na economia e advogar por políticas de ajuste fiscal. As explicações para a mudança de posicionamento do empresariado com relação às políticas de internacionalização do capitalismo para a América do Sul, bem como a saída desse ator da coalizão de apoio do governo Dilma, são de ordem estrutural e conjuntural.

O perfil do empresariado industrial brasileiro se modificou no século XXI. Com os processos de desindustrialização, reprimarização da pauta exportadora e financeirização, decorrentes do aprofundamento do neoliberalismo no sistema capitalista, esse empresariado, que estava na coalizão que elegeu Lula em 2003, progressivamente deixou de existir e/ou perdeu importância como ator influente na política brasileira. Além disso, seus interesses também se modificaram, na medida em que o avanço do processo de financeirização da economia aproximou e condensou interesses industriais e rentistas.

Por fim, a conjuntura crítica do século XXI explica essa mudança de posicionamento do empresariado em relação às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul. A crise de 2008, cujos efeitos no Brasil foram sentidos alguns anos mais tarde, fez com que o conflito distributivo interno no país se acirrasse. Em um cenário de crise econômica, o empresariado passou a rejeitar o programa político do Partido dos Trabalhadores, defendendo que as políticas executadas até então já não eram compatíveis com o orçamento do Estado brasileiro.

Com relação às políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul, a crise de 2008 e o acirramento da disputa interestatal também explicam a mudança de posicionamento do empresariado industrial. As economias dos países sul-americanos foram duramente afetadas pela contração do crédito internacional e pela queda no preço das *commodities*, perdendo capacidade de comprar os produtos exportados pelas empresas brasileiras. Além disso, as manufaturas do Brasil passaram a disputar o mercado sul-americano com aquelas produzidas pela China.

Assim, o empresariado industrial brasileiro, enfraquecido pelos efeitos do neoliberalismo, com interesses misturados a interesses rentistas, e enfrentando o acirramento do conflito distributivo no ambiente doméstico e a perda de mercados nos países sul-americanos, deixou de fazer parte da coalizão de apoio dos governos petistas. Por fim, cabe mencionar que a parcela do empresariado nacional que foi verdadeiramente beneficiada pelas políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro executadas nos governos de Lula e

Dilma (as chamadas “campeãs nacionais”) foi duramente impactada pelas investigações da Operação Lava-Jato. Com isso, essa política deixou, definitivamente, de ter suporte do empresariado brasileiro. Esse ator apoiou o golpe parlamentar ocorrido em 2016, que teve como resultado a deposição da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à presidência. No governo de Temer, políticas de ajuste fiscal foram implementadas e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul iniciadas nos governos Lula, e que haviam perdido prioridade no governo Dilma, foram interrompidas.

A tentativa de execução de uma política desenvolvimentista analisada nesta dissertação não teve os resultados esperados e beneficiou setores tradicionais da economia brasileira. Com isso, não se avançou no processo de sofisticação produtiva necessário ao processo de desenvolvimento. Para além da falta de suporte do empresariado, esse resultado também é explicado por falhas de coordenação dessas políticas, ausência de mecanismos de avaliação e dificuldades na criação de ambientes institucionais de interlocução entre atores privados e governo que evitassem o legado clientelista que existe na dinâmica política brasileira e a predominância de interesses particularistas.

Como agendas futuras de pesquisa, coloca-se a necessidade de avaliar como o perfil e os interesses do empresariado brasileiro impõem limites para a execução de projetos de desenvolvimento mais amplos, que incluam, para além de políticas de internacionalização de empresas, a construção de um país menos desigual, assim como a construção de uma América do Sul mais autônoma e integrada. Nesse sentido, a superação de constrangimentos advindos da inserção do Brasil no sistema capitalista mundial e na Divisão Internacional do Trabalho exigirá a construção de consensos dentro da sociedade para a execução de políticas públicas que incluam a utilização do investimento público para a geração de emprego e renda e o oferecimento de serviços públicos que garantam o bem-estar de toda população; bem como a execução de uma política externa que priorize a integração sul-americana e a solidariedade com os países da região.

REFERÊNCIAS

- ACTIS, Esteban. Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 399-423, 2012.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis. New Approaches**. New York: Routledge, 2012.
- ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.
- ALLISON, Graham. **Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Harper Collins, 1971.
- ALMEIDA, Mansueto. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1452, p. 1-70, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 214-240, 2010.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Número Especial, p. 1-63, 2017.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para Discussão**, n. 306, p. 1-42, 2017.
- BERBERT, Cristiano Franco. **Reduzindo o Custo de Ser Estrangeiro: O apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras**. Brasília: FUNAG, 2018.
- BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **OIKOS**, v. 16, n. 1, p. 15-29, 2017.
- BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 48, p. 5-19, 2018.
- BETTENCOURT, João. O Indiscreto Ódio da Burguesia: Tem Culpa Dilma?. **Insight Inteligência**, n. 65, p. 17-29, 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BNDES. Novas Diretrizes de Atuação. **Informe BNDES**, n. 171, p.1-4, 2003.

BOITO JR, Armando. Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder, in BOITO JR, Armando; GALVÃO, Andréa. **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo, Alameda, 2012.

BOITO JR, Armando. O uso do conceito de fração burguesa na análise da atuação política do empresariado e a burguesia interna no período atual, in CAMPOS, Pedro; BRANDÃO, Rafael (Orgs.). **Dimensões do Empresariado Brasileiro: história, organização e ação política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 279 – 300.

BOITO JR, Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, Editora UNICAMP, 2018.

BOSCHI, Renato. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 84-103, 2010.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. A Recuperação do Papel do Estado no Capitalismo Globalizado, in GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 509-528.

BOSCHI, Renato; GAITAN, Flavio. Capacidades Estatais e Estratégias de Desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile, in MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Prahya; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. P. 91-112

BOSCHI, Renato; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Crise fiscal, pensamento empresarial e financeirização no Brasil: a desconstrução da ordem corporativa no século XXI, in GIACALONE, Rita, **Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI**. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, 2019. p. 65-94.

BOSCHI, Renato; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. **Contemporary Politics**, v. 25, n. 3, p. 292-312, 2018.

BRASIL. Governo Federal. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 2003.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Brasil Maior**. Brasília, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Novos Estudos**, n. 84, p. 83-99, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. Financialization, coalition of interests and interest rate in Brazil. **Revue de la regulation**, n. 27, p. 1-24, 2020.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRINGEL, Breno. Crisis política y polarización en Brasil: de las protestas de 2013 al golpe de 2016, in BRINGEL, Breno; PLEYERS, Geoffrey (Eds.) **Protesta e Indignación Global: Los movimientos sociales en el nuevo orden internacional**. Buenos Aires, CLACSO, 2017, p. 141-154.

BRUNO, Miguel et al. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

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

BUGIATO, Caio. **A Política de Financiamento do BNDES e a Burguesia Brasileira**. Tese de Doutorado em Ciência Política, IFCH/UNICAMP, 2016.

CAMPOS, Pedro Henrique. Empresários e Estado no Brasil na transição da ditadura para a democracia: o caso dos empreiteiros de obras públicas. **História Unisinos**, v. 22, n. 3, p. 478-489, 2018.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações**, v. 24, n. 1, p. 127-153, 2019.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo; SENNES, Ricardo. Integração Financeira e Internacionalização de Empresas Brasileiras na América do Sul. **Nueva Sociedad**, p. 17-32, 2009.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Patrícia; GONÇALVES, Fernanda Cristina. O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Carta Internacional**, v. 11, n. 3, p.222-248, 2016.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CENTENO, Miguel Angel. Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. **American Journal of Sociology**, v.102, n. 6, p.1565-1605, 1997.

CERVO, Amado Luiz. LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 174-193, 2012.

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

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CHESNAIS, François. **Finance Capital Today**: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump. Boston, Brill Academic Pub, 2016.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul**: investimentos diretos no exterior. Brasília: CNI, 2007.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Internacionalização das empresas Brasileiras**: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas. Brasília: CNI, 2012.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Os investimentos brasileiros no exterior 2013**: Recomendações de Políticas Públicas para o Brasil. Brasília: CNI, 2013.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Os Investimentos Brasileiros no Exterior – 2014**: O desempenho exportador das empresas multinacionais brasileiras. Brasília, CNI, 2015a.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Interesses da Indústria na América do Sul**: Comércio e Investimentos. Brasília, CNI, 2015b.

COELHO, Carlos Frederico. **O Brasil, o México e a Proliferação de Acordos Comerciais Regionais (1989-2012)**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Centro de Ciências Sociais, IESP/UERJ, 2014.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COSTA, Paulo Roberto Neves. Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários. **Revista de Sociologia e Política**. v. 22, n. 52, p. 47-57, 2014.

COUTINHO, Luciano. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucesso e desastres, in FIORI, José Luis (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 351-378.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Carlos Antônio; ALTEMANI, Henrique (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Traço Fino, 2013. p. 195-217.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Ignacio Godinho. Desenvolvimento, empresariado e política industrial no Brasil in MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Prahyba; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. P. 115-141

DILMA Rousseff sem censura, ou quase. **Jornal do Nassif**, 12/06/2017. Disponível em: <https://www.jornaldonassif.com.br/page/noticia/entrevista-exclusiva-dilma-rousseff-sem-censura-ou-quase-por-pagina-13-pt-parte-2->. Acesso em: 25/04/2021.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.

DINIZ, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. **Dados**, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-377, 1991.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 101-139, 2010.

DINIZ, Eli. Estado, Globalização e Desenvolvimento em Contexto Pós-Neoliberal: retomando um antigo debate, in MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Prahyba; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. P. 37-57

DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **Dados**, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v.5, p.48-81, 2002. In SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Orgs.). **Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: Ideia D, 2016.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. **Dados**, Rio de Janeiro, n.22, p.25-48, 1979.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.52, p.15-33, 2003.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

EPSTEYN, Juan Claudio. Determinantes Domésticos del Regionalismo en América del Sur: El Caso Brasileño (1995-2008). **FLACSO Working Paper**, n. 109, 2009.

ERTHAL, Juliana; MAGALHÃES, Bruno. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 103-136.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p.107-157, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, v. 34, p. 311-355, 2012.

FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.

FDC. Fundação Dom Cabral. **Trajetórias FDC de Internacionalização das Empresas Brasileiras**, 2020.

FERREIRA, Gabriela. **O Rio da Prata e a Consolidação do Estado Imperial**. São Paulo: Editora HUCITEC, 2006.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (eds), **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29–78.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Processo de Substituição de Importações, in Rego, José Márcio; Marques, Rosa Maria. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, v. 3, n. 2, p. 24-31, 2012.

FUCCILLE, Alexandre et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, p. 43-72, 2017.

FUSER, Igor. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. **Estudos Internacionais**, v.5, n.3, p. 112 – 125, 2017.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada, in GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 474-506.

GARCIA, Ana Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, IRI/PUC-Rio, 2012.

GARCIA, Ana Saggiaro. Políticas públicas e interesses privados. Multinacionais brasileiras e a cooperação na América Latina. In: LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos;

MUÑOZ, Enara Echart. **Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2016. P. 189-214.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma – Building state capacity in Latin America**. Los Angeles: University of California Press, 1994.

GOUREVITCH, Peter. **Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. The Political Economy of Brazilian Industrial Policy (2003 - 2014): Main Vectors, Shortcomings and Directions to Improve Effectiveness. **DADOS**, v. 64, n. 2, p. 1-33, 2021.

HAFFNER, Jacqueline; SILVESTRE, Jose Maurício. Globalização Produtiva E desindustrialização. **Carta Internacional**, v. 11, n. 2, pp. 74 – 98, 2016.

HALL, Peter. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período Recente. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1610, 2011.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Brazilian Industry: Recent Performance and Future Challenges, in ARESTIS, Philip; BALTAR, Carolina; PRATES, Daniela. **The Brazilian Economy since the Great Financial Crisis of 2007/2008**. Palgrave Macmillan, 2017. p. 131-160.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy. In: DOMINGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (Ed.). **Routledge Handbook of Latin American in the World**. Nova York: Routledge, 2015.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

HONORIO, Karen dos Santos. Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula. **Carta Internacional**, v. 14, n. 3, p. 33-60, 2019.

HUDSON, Valerie. The history of foreign policy analysis. In: SMITH; HADFIELD; DUNNE (eds.). **Foreign Policy**. Theories, actors, cases. Oxford, Oxford University Press, 2012. p.13-34.

HUDSON, Valerie; VORE Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

IEDI. **A Política de Desenvolvimento Produtivo**. 2008, p. 1-33.

IGLECIAS, Wagner. As relações Brasil-Venezuela E O Empresariado Nacional (2002-2012). **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 151-164, 2013.

IGLESIAS, Roberto; COSTA, Katarina. Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. **Breves Cindes**, n. 63, 2012.

INGRAM, Helen; FIEDERLEIN, Suzanne. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725-745, 1988.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University, 1976.

LACERDA, Antonio Corrêa de; LOURES, Rodrigo da Rocha. Para o Brasil evitar o risco da desindustrialização. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 153 – 169.

LAPAVITSAS, Costas. **Profiting Without Producing: How Finance Exploits Us All**. London/New York, Verso, 2014.

LAPLANE, Mariano. Inovação, competitividade e reindustrialização no Brasil pós-crise. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 337 – 357.

LAPLANE, Mariano.; SARTI, Fernando. Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos Anos 90. **Texto para Discussão IPEA**, n. 629, 1999.

LAPYDA, Ilan. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)**. Tese de Doutorado em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2019.

LAS TRANSNACIONALES brasileñas descuentan el respaldo de Lula. **Clarín**, 31/05/2009. Disponível em: https://www.clarin.com/opinion/transnacionales-brasilenas-descuentan-respaldo-lula_0_H1315iYApKl.html Acesso em: 24/02/2021.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEITÃO, Matheus. Em carta a deputados, presidente da CNI defende que é 'hora de mudar'. **G1**, 13/04/2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/em-carta-deputados-presidente-da-cni-defende-que-e-hora-de-mudar.html>. Acesso em 25/04/2021.

LEITE, Alexandre Cesar Cunha; BENÍCIO, Maylle Alves. A Crise Financeira Internacional na América Latina: discutindo a integração regional e a cooperação como opção para reduzir os efeitos deletérios. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, pp. 48-74, 2013.

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; BOSCHI, Renato Raul (eds). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**. Rio de Janeiro, IPEA, 2016. p. 387-424.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, p. 167-201, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Agência da Política Externa Brasileira: Uma Análise Preliminar. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 39-53.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

LINDBLOM, Charles. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p.67-86, 2011.

LOPES, Victor Tarifa. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 174-203, 2020.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura Econômica, Empresariado e Política: os Planos Doméstico e Internacional. **Lua Nova**, n. 69, p. 147-172, 2006.

MARCONI, Nelson. Estrutura Produtiva e Desenvolvimento Econômico. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, pp. 31 – 70.

MELLO, Patrícia Campos. Indústria brasileira propõe firmar acordo de livre-comércio com EUA. **Folha de São Paulo**, 14/11/2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1371141-industria-brasileira-propoe-firmar-acordo-de-livre-comercio-com-eua.shtml>. Acesso em: 30/10/2020.

MESQUITA, Lucas; LOPES, Dawisson Belém. Does participation generate democratization? Analysis of social participation by institutional means in Argentine, Brazilian and Uruguayan foreign policies. **Journal of Civil Society**, v. 14, n. 3, 2018.

MILANI, Carlos et al. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2014.

MILANI, Carlos; NERY, Tiago. The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints. **South African Journal of International Affairs**, v. 26, n. 1, p. 73-92, 2019.

MILANI, Carlos; OLIVEIRA, Ivan Tiago. Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e Estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 1-19, 2016.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Brasil: Estratégias de Conglomeração, in FIORI, José Luis (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 327-350.

MITERHOF, Marcelo Trindade; FERRAZ, João Carlos; MARQUES, Felipe Silveira. BNDES: preenchendo lacunas, corrigindo falhas e induzindo externalidades. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, pp. 467 – 483.

MOORE, Barrington. **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World**. Boston, Beacon Press, 1967.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553, 1997.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização Setorial e Estagnação de Longo Prazo da Manufatura Brasileira. **TD Nereus**, n.1, p. 1-33, 2019.

MURGI, Rafael. Impacto da política externa brasileira entre 1990 e 2010 sobre o processo de internacionalização de empresas brasileiras por meio de investimentos diretos. **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, p. 261-277, 2015.

NERY, Tiago. A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico. **Mural Internacional**, v. 8, n. 2, p. 250-264, 2017.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. 3, p. 59-75, 2016.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil - clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Política comercial e Legislativo: a atuação do empresariado brasileiro in MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Prahyba; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. P. 191-211

OLIVEIRA, Amâncio; PFEIFER, Alberto. O Empresariado e a Política Externa do Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, v. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 389-427.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Ideias e Interesses na Política Comercial Brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 16, p. 31-42, 2014.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 299-320.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PAULA, Luiz Fernando de; MOURA, Rafael. Consequências econômicas da Operação Lava-Jato. **Valor Econômico**, 28/08/2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/consequencias-economicas-da-operacao-lava-jato.ghtml>. Acesso em: 23/04/2021.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017.

PAULA, Luiz Fernando de; SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 2, p. 8–24, 2020.

PEIXOTO, Fabrícia. Era Lula chega ao fim com emprego recorde e risco inflacionário. **BBC**, 21/12/2010. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101227_eralula_economia. Acesso em 24/07/2021.

PEREIRA, Lia Baker Valls. As exportações de manufaturas brasileiras e os acordos comerciais. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 237 – 265.

PERRIN, Fernanda Fagundes. **O Ovo do Pato: Uma análise do deslocamento político da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo**. Dissertação em Ciência Política, FFLCH/USP, 2020.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**. v. 12, n. 3, p. 1-22, 2018.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma Ponte para o Futuro**. 2015. P. 1-19.

PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 21, p. 187-215, 2017.

RAMANZINI JR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamento Propio**, n. 40, 2014, p. 355-374.

RAMANZINI JR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. As Relações com a América do Sul (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 235-271.

REIS, Cristina Frões de Borja; SOUZA, Rogério Cesar de. Produtividade e custo do trabalho na indústria de transformação no Brasil e em países selecionados: implicações para a inserção nas cadeias globais de valor. In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, pp. 71 – 97.

REIS, Elisa. Elites Agrárias, State-Building e Autoritarismo. **Dados**, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

RIBEIRO, Daniela; KFURI, Regina. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas**. Porto Velho: Eudfro, 2011. p. 82-121.

RIBEIRO, Valéria Lopes. As transformações do capitalismo contemporâneo e seus impactos na periferia: uma interpretação sobre a crise brasileira recente. **Carta Internacional**, v. 15, n. 1, p. 137-158, 2020.

ROBERTS, Michael. **The Long Depression: Marxism and the Global Crisis of Capitalism**. Chicago, Haymarket Books, 2015.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. Estado e Desenvolvimento: As Políticas Industriais Brasileiras (2003-2014). **Cadernos de Campo**, n. 27, p. 59-82, 2019.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. **Internacionalização de Empresas, Estado e Desenvolvimento: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul (2003-2014)**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, FCLAR/UNESP, 2018.

ROCHA, Danilo. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 51, p. 77-96, 2014.

RODRIGUEZ, Júlio César. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

ROUBICEK, Marcelo. Raio-X do tombo: a indústria brasileira na década em 4 gráficos. **Nexo Jornal**, 07/03/2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/07/Raio-X-do-tombo-a-ind%C3%BAstria-brasileira-na-d%C3%A9cada-em-4-gr%C3%A1ficos> Acesso em: 31/03/2021.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: Neoliberalismo versus Democracia**. São Paulo, Boitempo, 2018.

SALISBURY, Robert. Interest Groups, in GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson, **Handbook of Political Science**, Reading: Addison-Wesley, 1975.

SANTANA, Carlos Henrique; KASAHARA, Yuri. Os Limites da Integração Financeira e Políticas de Crédito na América do Sul: um novo modelo de desenvolvimento regional? **Observador On-Line**, v. 1, n. 5, p. 1-30, 2006.

SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. ¿Camino al fracaso? La economía política de la crisis brasileña. **Desarrollo Económico**, v. 58, n. 226, p. 341-372, 2019.

SANTOS, Marcelo. A Presença Brasileira na América do Sul: Ações e Instrumentos de Política Externa. **Análises Político**, v. 26, n. 77, p. 195-210, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A Democracia Impedida: O Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; VELASCO JR, Paulo Afonso. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos?. **Pensamiento Proprio**, n. 44, p. 295-324, 2016.

SARAIVA, Miriam; BORGES, Bruno. El papel del desarrollo en la agenda de cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2003. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 36, p. 21-34, 2015.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder; SILVA, Pedro Perfeito da. As políticas industrial e infraestrutural durante o governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil. **Carta Internacional**, v. 11, n. 1, p. 63-90, 2016.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf, 1999.

SEN, Amartya. *On Ethics & Economics*. Malden: Blackwell, 1987.

SENNES, Ricardo. Brasil na América do Sul: Internacionalização da Economia, Acordos Seletivos e Estratégia de Hub-And-Spokes. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 3, p. 113 – 145, 2010.

SEVERO, Luciano. **Integração da América do Sul**. Mecanismos regionais de financiamento. Dissertação de Mestrado em Economia Política Internacional. IE/UFRJ, 2011.

SIKKINK, Kathryn. Las Capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un Enfoque Neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 128, p. 1-46, 1993.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da; SILVA, Ricardo Dias da; FERREIRA, Fernanda Ramos. O agronegócio brasileiro e as negociações Mercosul-União Europeia. **Carta Internacional**, v. 14, n. 3, p. 5-32, 2019.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. O novo desenvolvimentismo e a promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro: auge e declínio, in CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan Vicente Bachiller; SILVA, Roberta Rodrigues Marques da, **Elites empresariais, estado e mercado na América Latina**. Belo Horizonte, FACE/UFMG, 2018. p. 37-59.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As Contradições do Lulismo**. São Paulo, Boitempo, 2016. p. 21-54.

SINGER, André. Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, André. **O Lulismo em Crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011 – 2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018;

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Celina. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (eds). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 51-103, 2016a.

SOUZA, Celina. Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas de Desenvolvimento e Expansão da Capacidade do Estado no Brasil. In: DINIZ, Eli; GAITÁN, Flavio (orgs.). **Repensando o Desenvolvimentismo**. São Paulo: Editora HUCITEC, 2016b.

SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. Por que a indústria parou? In: BARBOSA, Nelson et al. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 3 – 30.

SPINACE, Otávio Gilioli. **A burguesia industrial em conflito**: a trajetória da Confederação Nacional da Indústria entre o neoliberalismo e o neo-desenvolvimentismo. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IFCH/UNICAMP, 2019.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 157-178, 2017.

STEIN, Arthur. Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy, in STARR, Harvey. **Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 189–209.

STREECK, Wolfgang. How Will Capitalism End?. **New Left Review**, v. 87, p. 35-64, 2014.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital, and European States**. Cambridge: Blackwell, 1990.

VADELL, Javier; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO Daniela. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Revista de Sociologia e Política**, v, 17, n. 33, p. 39-54, 2009.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A Internacionalização do BNDES no Governo Lula**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PPGRI, IFCH/UFRGS, 2011.

VEIGA, Pedro da Motta. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making. In: ICONE; FIPE; DFID. **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-162.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Os investimentos brasileiros no exterior: características, motivações e agenda de políticas. **Breves Cindes**, n. 84, 2014.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Inserção em Cadeias Globais de Valor e Políticas Públicas: o caso do Brasil, In OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; CARNEIRO, Flávio Lyrio; SILVA FILHO, Edison Benedito da (Orgs.). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017. P. 399-434.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Economia Política da Política Comercial Brasileira”. In: DESIDERÁ NETO, Walter et al. (Orgs.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília, IPEA, 2018. p. 83-101.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. Burguesia e empresariado na reconversão regressiva do capitalismo brasileiro, in CAMPOS, Pedro; BRANDÃO, Rafael (Orgs.). **Dimensões do Empresariado Brasileiro: história, organização e ação política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 301 – 331.

VELASCO JR., Paulo Afonso. Os empresários no Mercosul: distância ou participação? **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, p. 186-201, 2015.

VELASCO JR., Paulo Afonso. Política Externa, democracia e sociedade no Brasil: equação de difícil solução. In: DOMÍNGUEZ ÁVILA; XAVIER, Lúcia; FONSECA, Vicente. **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba: Editora CRV, 2019. p. 473-504.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. **Pensamiento Propio**, v. 20, n. 42, p. 135-163, 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WALLERSTEIN, Immanuel. The rise and future demise of the world capitalist system: Concepts for comparative analysis. **Comparative Studies in Society & History**, v. 16, n. 4, p. 387-415, 1974.

WEISS, Linda. **States in the Global Economy: Bringing domestic institutions back**. Cambridge: University of Cambridge, 2003.