



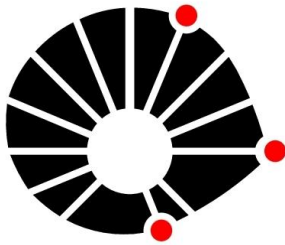
UNICAMP

Tatiana Berringer de Assumpção

**Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e
Lula**

Campinas

2014



UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Pós-graduação em Ciência Política

Tatiana Berringer de Assumpção

**Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e
Lula**

Orientador. Prof. Dr. Armando Boito Junior

Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para a obtenção do título de doutora em Ciência Política.

Este exemplar corresponde a versão final da tese defendida pela aluna Tatiana Berringer e orientada pelo Prof. Armando Boito Jr.

Campinas
2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

B459b Berringer, Tatiana, 1984-
Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula / Tatiana Berringer.
– Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Armando Boito Jr..
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas.

1. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. 2. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945-. 3.
Burguesia - Brasil. 4. Brasil – Política externa. 5. Brasil – Política e governo. I.
Boito Junior, Armando, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Bloc on power and foreign policy in FHC's and Lula's governments

Palavras-chave em inglês:

Bourgeoisie - Brazil

Brazil - Foreign policy

Brazil - Politics and government

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutora em Ciência Política

Banca examinadora:

Armando Boito Jr. [Orientador]

Brasílio João Sallum Junior

Giorgio Romano Schutte

Sebastião Velasco e Cruz

Oswaldo E. Amaral

Data de defesa: 26-02-2014

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 26 de fevereiro de 2014, considerou a candidata TATIANA BERRINGER DE ASSUMPCÃO aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Armando Boito Junior

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Oswaldo Estanislau do Amaral

Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte

Prof. Dr. Brasília João Sallum Junior

Resumo

Este trabalho investigou a relação existente entre a política externa e o bloco no poder nos governos FHC e Lula. Como parte de uma pesquisa coletiva realizada pelo grupo “Neoliberalismo e relações de classe no Brasil” — Cemarx (Unicamp) —, esta tese buscou identificar quais os interesses de classe que determinaram a posição política do Estado brasileiro no cenário internacional durante esses governos. A nossa hipótese é que a mudança na orientação da política externa esteve ligada à nova configuração do bloco no poder, particularmente, a ascensão política da grande burguesia interna. Essa fração de classe reúne, no seu núcleo, as empresas de capital predominantemente nacional, algumas estatais e, periféricamente, algumas multinacionais aqui instaladas. Consideramos que durante os governos FHC, para atender prioritariamente aos anseios do capital financeiro nacional e internacional, o Estado brasileiro se subordinou de maneira passiva ao imperialismo, o que indica que a fração que detinha a hegemonia no interior do bloco no poder se comportou como burguesia compradora, isto é, como correia de transmissão dos interesses imperialistas no interior da formação social nacional. Mas, ao longo dos anos, sobretudo em função das negociações da Alca, a grande burguesia interna se aglutinou e passou a exigir uma maior margem de manobra do Estado, principalmente em relação à abertura comercial unilateral que vinha sendo adotada. Por isso, durante os governos Lula, o Estado brasileiro se aproximou dos Estados dependentes, priorizando as relações sul-sul, e tomou posições políticas que geraram conflitos pontuais com o imperialismo. O resultado direto da política externa foi o atendimento de interesses econômicos da grande burguesia interna, que se traduziram em: proteção ao mercado interno, aumento das exportações e impulso à internacionalização das empresas brasileiras. Concluimos que a posição política do Estado brasileiro transitou de subordinação passiva para subordinação conflitiva.

Abstract

The present research has investigated the relationship between foreign policy and the bloc on power in FHC's and Lula's governments. As part of a collective research conducted by "Neoliberalism and class relations in Brazil" study group — Cemarx (Unicamp) —, this thesis sought to identify which class interests have determined the political position of the Brazilian State in the international arena during those administrations. Our hypothesis demonstrates the change on the foreign policy orientation was linked to the new configuration of the bloc on power, particularly the political rise of the large internal bourgeoisie. This fraction class contains on its core, companies that have predominantly national capital, some of them are public companies and, peripherally, some multinationals. We believe that during the FHC's administration, in order to achieve the needs of domestic and international finance capital, the Brazilian State has subordinated itself passively to imperialism. What indicates that the fraction who had the hegemony at that period behaved as a buyer bourgeoisie, which means a transmitter belt for the imperialism interests within the Brazilian national social formation. Nevertheless, over the years, especially since FTAA negotiations, the large internal bourgeoisie coalesced itself demanding greater leeway for the state, especially regarding trade openness. Therefore, during the Lula's administration, the Brazilian State has approached itself to dependent states (prioritizing south-south relations) and have taken political positions that resulted in conflicts with the imperialism. The foreign policy converged with the economic interests of the large internal bourgeoisie. These interests could be translated as: protectionism and the policies of increasing exports and boost the internationalization of companies. We conclude that the political position of the Brazilian State transitioned from passive subordination to conflictive subordination.

Résumé

Cette étude a recherché les rapports existant entre la politique extérieure et le bloc au pouvoir pendant les gouvernements FHC et Lula. Étant une partie d'une enquête collective réalisée par le groupe "Néolibéralisme et les relations de classe au Brésil" — Cemarx (Unicamp) —, cette thèse a cherché d'identifier quels intérêts de classe ont déterminé la position politique de l'État brésilien sur la scène internationale pendant ces gouvernements-là. Notre hypothèse c'est que le changement d'orientation de la politique extérieure a été attaché à la nouvelle configuration du bloc au pouvoir, particulièrement, à l'ascension politique de la grande bourgeoisie intérieure. Cette partie de classe réunit, dans son noyau, les entreprises de capital plutôt national, aussi quelques-unes publiques et encore, périphériquement, quelques multinationales localisées au Brésil. Nous avons considéré que pendant les gouvernements FHC, pour privilégier les désirs du capital financier national et étranger, l'État brésilien s'est subordonné à l'impérialisme passivement, ce qui démontre que la partie porteuse de l'hégémonie à l'intérieur du bloc s'est portée comme une "bourgeoisie compradore", c'est-à-dire, telle une chaîne de transmission de ses intérêts impérialistes à l'intérieur de la formation nationale. Pourtant, au cours des années, surtout en raison des négociations de l'Alca, la grande bourgeoisie interne s'est regroupée et a commencé à exiger une plus grande marge de manoeuvre de l'État, principalement par rapport à l'ouverture commerciale unilatérale qui venait d'être adoptée. C'est pourquoi, pendant les gouvernements Lula, l'État brésilien s'est rapproché des États dépendants, en privilégiant les relations sud-sud, et aussi a pris de positions politiques qui ont provoqué des conflits ponctuels avec l'impérialisme. Le résultat direct de la politique extérieure a été une réponse à l'attente des intérêts économiques de la grande bourgeoisie interne, qui ont été traduits par : la protection du marché interne, l'augmentation des exportations et l'impulsion à l'internationalisation des entreprises brésiliennes. Finalement, la conclusion c'est que la position politique de l'État brésilien est passée d'une subordination passive à celle conflictuelle.

Sumário

Introdução	1
O objeto da pesquisa	1
As hipóteses do trabalho	2
A bibliografia sobre a mudança na política externa nos governos FHC e Lula	5
Capítulo 1. Bloco no poder: teoria e política brasileira	11
1.1 Teoria: bloco no poder e relações internacionais	12
1.2 Teoria: bloco no poder e política externa	37
1.3 Política brasileira: capitalismo e bloco no poder	56
Capítulo 2. Governos FHC: neoliberalismo, bloco no poder e política externa	73
2.1 Neoliberalismo	73
2.2 Bloco no poder e neoliberalismo no Brasil	77
2.3 Política externa nos governos FHC	86
Capítulo 3. Governos Lula: neodesenvolvimentismo, bloco no poder e política externa	127
3.1 Neodesenvolvimentismo e bloco no poder	127
3.2 A política externa dos governos Lula	142
Capítulo 4. O papel do Estado brasileiro na América do Sul	189
4.1 A tese do Imperialismo brasileiro	189
4.2 A tese do subimperialismo brasileiro	194
4.3 Neodesenvolvimentismo e a política regional	199
Conclusão	201
Referências bibliográficas	205

Agradecimentos

Armando Boito foi um mestre e amigo que me guiou ao longo dessa trajetória. O rigor e a dedicação que ele imprime ao seu trabalho fizeram com que eu aprendesse muito com este processo. Agradeço-lhe por todo o estímulo intelectual que me proporcionou ao longo desses seis anos entre o mestrado e o doutorado.

O grupo de pesquisa “Neoliberalismo e relações de classe no Brasil” proporcionou-me reflexões muito profundas. Agradeço, especialmente, ao Danilo Martuscelli, Caio Bugiato e Julia Gomes por todo o apoio e a amizade.

Aos funcionários e professores da pós-graduação em Ciência Política na Unicamp, agradeço o importante papel que cumpriram em minha formação. Particularmente, gostaria de destacar a contribuição dos Professores Sebastião Velasco e Cruz e Paulo Manduca durante o exame de qualificação da tese: as indicações, sugestões e críticas levantadas foram muito úteis para a finalização dessa pesquisa.

Aos amigos, Karen Honório, Igor Felipe, Máira Bichir e Joana Tavares, que se dispuseram a ler e comentar versões preliminares do texto, aceitem a minha gratidão. E a Paula Marcelino, Ricardo Gebrim, Marília Carolina e Mariana Lopes, que sempre me incentivaram, cada um a sua maneira, sou igualmente grata.

Agradeço ainda a minha família por compreender as minhas ausências e ao Thiago Barison por colocar um sorriso no meu rosto todos os dias.

Por fim, cabe dizer que ter contado com o auxílio financeiro da Capes para realizar esta pesquisa ajudou-me a ter uma estrutura mínima e necessária para executá-la até o fim.

Lista de abreviaturas e siglas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
CEB – Coalizão Empresarial Brasileira
CELAC - Comunidade dos Estados latino-americanos e caribenhos
CDS – Conselho de Defesa Sul-americano
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DEM – Democratas
FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo de Correção das Assimetrias
IDE – Investimento Externo Direto
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
SACU – União Aduaneira da África Austral
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
TEC – Tarifa Externa Comum

UE – União Europeia

UNASUL- União das Nações Sul-americanas

Introdução

A política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), acumuladas desde o final dos anos 1970 (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011, p. 273).

[...] por excesso de protagonismo, o sucesso indiscutível da diplomacia presidencial colou-se de forma tão inseparável ao carisma do presidente Lula que se tornou demasiado personalista e intransferível (RICUPERO, 2010, p.38).

Há uma certa ambivalência na nossa política externa porque no horizonte tem uma ideia antiga[...] no horizonte há uma ideia de norte contra sul. Isso é equivocado (CARDOSO, 2009).

O Brasil, com sua legítima aspiração de assumir um papel de liderança global, não pode abrir mão de contar com uma indústria forte”. (SKAF ET AL., 2011).

1. O objeto da pesquisa

As citações acima ilustram parte do debate sobre a política externa brasileira nos governos Lula. A atuação internacional do Estado brasileiro teve grande destaque durante as presidências de FHC e Lula. As interpretações são muito distintas. Para alguns, o Estado brasileiro tornou-se imperialista (FONTES, 2010). Para outros, a política externa a partir de 2003 representou os ideais do PT e, por isso, foi a área de maior sucesso das gestões de Lula na presidência (LIMA, 2003; VIGEVANI & CEPALUNI, 2011). Há quem diga que o Brasil se tornou uma potência (ZIBECHI, 2012). Ou que a diplomacia brasileira cometeu grandes equívocos e prejudicou os interesses nacionais (FHC, 2010). Essas comparações e a pluralidade de interpretações sobre ambas as políticas externas justificam o interesse no objeto de pesquisa desta tese.

Como se caracterizou a política externa brasileira nos anos 1990 e como se modificou nos anos 2000? Quais classes e frações de classe se beneficiaram de tais políticas? Houve uma mudança entre os governos FHC e Lula? Essas são as perguntas que este trabalho procurou responder. Como parte de uma pesquisa coletiva do grupo “Neoliberalismo e classes sociais” que contou com o auxílio do Projeto Temático da Fapesp intitulado “*Política e classes sociais no capitalismo neoliberal*”, esta tese pretendeu identificar quais os interesses de classe que pautaram a posição do Estado brasileiro na estrutura internacional de poder durante dos governos FHC e Lula.

2. As hipóteses do trabalho

A hipótese do trabalho é que houve uma inflexão na política externa do Estado brasileiro na transição dos governos FHC para os governos Lula que esteve ligada à nova configuração do bloco no poder, a saber: a trajetória ascendente da grande burguesia interna no interior do bloco no poder.

A burguesia interna é, para Poulantzas (1978), uma fração de classe que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional. Ela não atua como mera correia de transmissão dos interesses imperialistas — burguesia compradora — e, tampouco, caracteriza-se como burguesia nacional, capaz de se envolver em uma luta anti-imperialista. O comportamento desta fração reflete tanto a dependência que ela guarda com o capital externo, como está ligado ao fato de que para a sua sobrevivência é necessário que o Estado limite a presença do capital externo no seio da formação social nacional, o que o leva a assumir conflitos ainda que pontuais com o imperialismo.

A grande burguesia interna brasileira, de acordo com a hipótese do Projeto Temático, é composta pelo grande capital nacional, por empresas estatais e, ocasionalmente, por empresas multinacionais. É uma fração heterogênea que reúne diversos setores, como a indústria de manufaturados, empresas de construção civil, empresas do agronegócio, empresas estatais, mineradoras, entre outros. Esta fração teria se fortalecido ao longo dos governos Lula beneficiada pelas políticas econômicas e sociais. A nossa

pesquisa buscou verificar a hipótese do projeto temático tendo como foco a política externa. Nesse sentido, a nossa hipótese é que a grande burguesia interna teria se unificado em torno de interesses comuns, que fundamentalmente foram: (I) a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos; (II) a realização de investimentos diretos no exterior; (III) a prioridade para seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais; (IV) uma maior proteção ao mercado interno.

Para nós, essa fração burguesa teria reivindicado o apoio multifacetado do Estado para se inserir no mercado mundial e de alguma maneira proteger o mercado interno. Foi justamente por isso que, diferentemente dos governos FHC, nos quais a hegemonia do capital financeiro nacional e internacional levou o Estado a adotar uma postura de subordinação passiva em relação ao imperialismo, nos governos Lula, os principais focos de atuação internacional do Estado foram: a ênfase nas relações sul-sul; a prioridade conferida à América do Sul; a criação de coalizões sul-sul como o Fórum IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), o G-20 comercial e o grupo BRICS, integrado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; entre outros.

O texto que se inicia nestas páginas pretendeu demonstrar quais foram as principais ações do Estado brasileiro na cena internacional e como, de maneira estratégica, a orientação geral da política externa esteve coerentemente ligada aos interesses da burguesia interna brasileira. Buscamos tanto fontes secundárias (livros, artigos, teses e dissertações) como fontes primárias (notas, declarações e manifestações das entidades de classe) que nos auxiliaram a identificar as reivindicações e as posições de classes dos diferentes segmentos que integram a grande burguesia interna no que diz respeito à atuação internacional do Estado brasileiro.

Há poucos estudos que procuram identificar a relação existente entre os interesses das entidades de classe como a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Confederação Nacional da Agricultura Câmara de Comércio Exterior (CNA), e a política externa. Os estudos feitos por Ardissonne (1999), Oliveira (2003), Carvalho (2003; 2010), Cruz e Silva (2011), Bonomo (2006), Bezerra (2008) se concentraram fundamentalmente em uma determinada negociação

internacional, um tema ou entidade específica. Não tratam do conjunto das ações do Estado brasileiro no cenário internacional. Além disso, fazem essa análise através de outros referenciais teóricos, em especial, referenciam-se nos jogos de dois níveis de Robert Putnam (2010). A nossa tese buscou introduzir uma análise marxista para as análises de política externa, inspirada no conceito de bloco no poder desenvolvido por Nicos Poulantzas.

O trabalho se divide em quatro capítulos. No primeiro, apresentamos o instrumental teórico que utilizamos ao longo da tese, dialogamos com os estudos de relações internacionais e com análises de política externa. Propusemos uma análise que levasse em conta a relação entre a fração hegemônica no seio do bloco no poder e relação desta fração com o capital externo para entender a posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica.

Ressaltamos que nosso estudo segue uma tradição de pesquisa da Unicamp que estuda o bloco no poder no Brasil e o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A partir destes estudos destacamos a relação entre o conceito de burguesia interna apresentada pelos poulantzianos e o conceito de burguesia brasileira de Jacob Gorender e de burguesia associada de Fernando Henrique Cardoso.

No segundo e terceiro capítulos, tratamos, respectivamente, da relação entre o bloco no poder e a política externa em cada um dos governos estudados. Buscamos, em primeiro lugar, descrever como se configurou a relação entre as frações de classe no interior do bloco no poder e, em seguida, estabelecemos a relação entre e a posição política do Estado na estrutura internacional de poder e os interesses da fração hegemônica. Assim, no capítulo dois, definimos o que entendemos por neoliberalismo e descrevemos como se deu a implementação deste modelo no seio da formação social brasileira. Procuramos demonstrar como as classes e frações de classe se organizaram e se manifestaram diante das principais políticas adotadas pelo Estado brasileiro. Feito isso, analisamos a relação entre a hegemonia do capital financeiro nacional e internacional e a política externa nos governos FHC. Concentramos-nos também em investigar como a grande burguesia interna se aglutinou face ao impacto da abertura comercial e, sobretudo, em torno das negociações

econômicas internacionais, em especial, em relação à Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Em seguida, no capítulo três, nos detivemos em explicar o que entendemos por neodesenvolvimentismo e estabelecemos a relação entre esse programa e a posição política do Estado brasileiro na estrutura internacional de poder durante os governos Lula, mais especificamente, entre os interesses da grande burguesia interna e a política externa sul-sul.

No quarto e último capítulo, dialogamos criticamente com os trabalhos de Virginia Fontes e Mathias Luce que, tendo em vista a internacionalização das empresas brasileiras e a política de integração regional, defendem que o Estado brasileiro teria assumido uma postura imperialista ou “sub-imperialista”.

A seguir, apresentamos um balanço das análises que já foram feitas sobre a mudança da política externa nos governos FHC e Lula.

A mudança na política externa nos Governos FHC e Lula: um debate bibliográfico

As análises sobre a política externa nos governos Lula são muitas distintas, mas, na sua maioria, concordam que houve uma mudança em relação ao antecessor, em especial, em relação ao período entre 1995 e 2000. Apresentaremos de maneira breve os importantes trabalhos de Amado Luis Cervo (2008), Maria Regina de Soares Lima (2003), Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011) e Cason e Power (2009) para, então, evidenciarmos as diferenças entre estes estudos e a nossa análise. Esses autores, no geral, procuram se distanciar da corrente realista e analisar a política externa dos governos Lula sob outros aportes teóricos que serão descritos abaixo.

Vigevani e Cepaluni (2011) tomaram por base o modelo de Hermann¹ e a teoria construtivista. Segundo eles, as mudanças na política externa entre os governos Lula e FHC teriam sido determinadas tanto por elementos externos como pela diferença ideológica dos principais formuladores da política externa brasileira. Os ataques às Torres Gêmeas em

¹ Descreveremos este modelo no capítulo um quando falarmos das análises de política externa.

Nova York no dia 11 de setembro de 2001, as dificuldades da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), a nomeação de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães para os cargos de Ministro e Secretário Geral do Itamaraty, e a indicação do Marco Aurélio Garcia para o posto de assessor de assuntos externos da presidência teriam sido os elementos que exerceram influência na mudança da política externa entre os governos FHC e Lula.

Para esses autores, os governos Lula teriam defendido com maior ênfase a soberania e os “interesses nacionais” do que seu antecessor, pois “a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), acumuladas desde o final dos anos 1970” (VIGEVANI& CEPALUNI, 2011, p. 273).

No entanto, Vigevani e Cepaluni (2011) não consideram que tenha ocorrido uma reestruturação econômica, por isso, a mudança não teria sido de meta ou objetivo da inserção internacional, mas, apenas um ajuste e alteração no programa, especialmente, na ênfase conferida a alguns temas. A diferença se revelaria também na própria concepção que esteve por trás de cada uma das orientações de política externa. Nesse sentido, nos governos FHC, a política externa teria sido concebida a partir da ideia de “autonomia pela participação” e, nos governos Lula, a “autonomia pela diversificação”². A primeira seria definida pela adesão aos regimes internacionais de cunho liberal, cujo objetivo era influenciar a formulação das regras e normas do sistema internacional, sem que para isso fosse necessário abrir mão da capacidade de gestão política do país. Já a segunda correspondeu às alianças Sul-Sul e ao fortalecimento de acordos com parceiros não tradicionais como China, África, Índia, Oriente Médio.

Amado Cervo (2008), por seu turno, opera através de tipologias de Estado ligadas aos modelos econômicos. Segundo ele, entre 1930 e 1980 prevaleceu o “Estado desenvolvimentista”, o qual, por intermédio da industrialização, pretendia romper com a dependência externa e, com isso, conquistar maior autonomia. Nos anos 1990, esse modelo

² Os conceitos de “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação” foram, na realidade, elaborados por Gelson Fonseca Jr.(1988). Este autor ainda inclui na sua tipologia o conceito de “autonomia pela distância” para caracterizar a política externa nos anos 1980.

teria sido abandonado e o Estado teria se tornado um “Estado normal”, isto é: subserviente aos mandos dos centros hegemônicos de poder internacional. Ao aderir às políticas neoliberais — abertura comercial, privatizações e desregulamentação financeira —, o Estado normal teria destruído o núcleo econômico nacional e desaparelhado as forças armadas.

Segundo este autor, a partir das mudanças ocorridas na política nacional e internacional, com a crise cambial de 1999 e os atentados às Torres Gêmeas em 2001, o Brasil teria dado início à construção do “Estado logístico”. FHC teria então buscado estreitar o relacionamento com a China, Índia e África do Sul e pleiteado um equilíbrio maior nas negociações econômicas internacionais, especialmente na Alca. Mas teria sido nos governos Lula que as alianças com os países periféricos e a política de enfrentamento às regras e normas dos Estados centrais teriam sido incrementadas, o que, por sua vez, teria fortalecido a constituição do “Estado logístico”. De acordo com Cervo, através do apoio e financiamento à internacionalização das empresas brasileiras e do suporte às empresas exportadoras por meio dos bancos nacionais e do próprio BNDES, esse Estado teria buscado uma inserção madura no cenário internacional, pois fortaleceu o núcleo econômico nacional e operou em defesa dos “interesses nacionais” no plano internacional.

Para Lima (2006a), a política externa foi um dos maiores sucessos do governo Lula. Desde o princípio, ela teria sido politicamente orientada para as relações com o “Sul”, inovando a postura brasileira tradicionalmente coligada ao “Norte”. Nesse sentido, a diplomacia refletiria três vetores conceituais: a autonomia, o pragmatismo e a não indiferença. A autonomia corresponderia ao não alinhamento automático com os Estados Unidos e a capacidade de influência na elaboração de normas e regras favoráveis aos países do Sul; o pragmatismo estaria ligado à constituição dos grupos e coalizões como o G-20 comercial, que fortalecem o poder de barganha do Estado no cenário internacional; a não indiferença seria atribuída ao compromisso com as questões sociais no plano internacional.

Para esta autora, a política externa, se comparada com as políticas econômicas e sociais, usufruiu maior liberdade de ação em função do insulamento burocrático do Itamaraty. Parte da legitimidade da política externa estaria relacionada à percepção das

elites acerca do uso instrumental dessa política para o desenvolvimento nacional. Lima aponta como desafio para o plano doméstico a aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, que inclui os movimentos sociais e os setores não organizados (Lima, 2003).

Já para Cason & Power (2009), nas gestões de FHC e Lula o papel do Itamaraty se enfraqueceu em função de dois elementos: (I) a chamada “presidencialização” da política externa; (II) a pluralização de atores que passaram a atuar no processo decisório. Segundo os autores, o fortalecimento do poder decisório da Câmara de Comércio Exterior — CAMEX³ — e a abertura dos canais de comunicação com o empresariado e os Ministérios das Relações Exteriores teriam alterado a relação entre esse aparelho de Estado e a sociedade civil. A concentração das tarefas e das decisões na figura dos presidentes — a presidencialização —, por seu turno, teria contribuído para a partidarização da política externa brasileira. Por isso, FHC, presidente eleito pelo PSDB, deu maior atenção aos Estados desenvolvidos enquanto Lula, do PT, enfatizou as relações sul-sul.

Apesar disso, esses autores defendem que existiram, ao mesmo tempo, aspectos de continuidade e de mudança entre as duas gestões. A continuidade estaria ligada à moderação do discurso e da política do PT em relação à dívida externa, à relação com o FMI, bem como pela manutenção da interlocução com a burguesia industrial. As mudanças seriam percebidas na política para o Mercosul, na postura diante da nacionalização do gás na Bolívia e na atuação durante as negociações econômicas internacionais, em especial na OMC (Cason & Power, 2009).

As análises, como se vê, são ricas e de perfil variado. Tratam de fenômenos reais e importantes. Assim como essa pesquisa, os autores supracitados, Cervo (2008), Lima (2003), Vigevani e Cepaluni (2011) e Cason e Power (2009), concordam que há uma mudança na política externa dos governos Lula e FHC. É evidente que o Estado brasileiro assumiu importância maior, encetando ações de liderança e adquirindo um papel de protagonista contrastante com a sua atuação na década de 1990.

No entanto, acreditamos que a mudança nos rumos da política internacional do Estado brasileiro não deve ser creditada, exclusivamente, ao novo partido no governo como

³ A Camex é ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior — MDIC.

defende Lima e como sugerem Cason e Power. Também não foi apenas o resultado do constrangimento externo — Queda das Torres Gêmeas em 2001 e os impasses da Rodada Doha — e da mudança da equipe governamental, que teria passado a defender com maior ênfase os “interesses nacionais” como defendem Vigevani e Cepaluni. Tampouco corroboramos com a ideia de que tenha se constituído um novo tipo de Estado, como defende Cervo.

Primeiramente, discordamos da ideia de “interesse nacional” como algo estático e previamente definido, como se o Estado fosse uma entidade homogênea. Defendemos que é preciso desmistificar o conteúdo de classe desse suposto interesse nacional. Em segundo lugar, julgamos que seja importante investigar de que forma as mudanças no plano internacional e nacional repercutiram sobre a dinâmica das classes e frações de classe no interior da formação social brasileira. Ou seja, cumpre-nos questionar: qual a correlação de forças no interior da sociedade brasileira que levou à ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder e aos remanejamentos de quadros políticos na formulação da política externa? Quais eram as reivindicações das classes dominadas e dominantes em 2002?

De acordo com a nossa hipótese, havia uma insatisfação da burguesia interna brasileira frente à abertura comercial e à possibilidade de ratificação do acordo da ALCA e do acordo Mercosul - União Europeia. Além disso, os movimentos sociais e sindicais organizavam-se contra esses acordos, temendo o aumento do desemprego que eles pudessem vir a causar. Trata-se dos impactos das políticas neoliberais para as diferentes classes e frações de classe no Brasil. Tanto a burguesia interna quanto movimentos sindicais e populares estavam insatisfeitos com os resultados negativos sobre a indústria nacional e o patrimônio das estatais. Essas questões contribuíram para que houvesse uma vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002 e uma mudança na diretriz da política externa e interna. Por isso, estas questões estiveram no centro da nossa pesquisa. Acreditamos que a liderança regional e o protagonismo do Estado brasileiro na década de 2000 são, portanto, requisitos políticos para uma postura mais condizente com os interesses de uma fração burguesa que disputa espaço com o capital imperialista.

Capítulo 1. Bloco no poder: teoria e política brasileira

Neste capítulo apresentaremos o instrumental teórico que utilizamos ao longo da tese. Tomamos como base a contribuição teórica de Nicos Poulantzas, especialmente, o conceito de bloco no poder e os seus desdobramentos. O capítulo se divide em três partes. Na primeira parte, ocupamo-nos em dialogar com os estudos de relações internacionais. O nosso objetivo foi demonstrar as aproximações e diferenças entre o realismo e o marxismo, o que fizemos por meio de uma comparação entre o conceito de Estado para o realista Hans Morgenthau e para o marxista Nicos Poulantzas. Em seguida, pontuamos as diferenças existentes entre o instrumental teórico poulantziano e o chamado neo-gramscianismo de Robert Cox⁴.

Feito isso, na segunda parte, desafiamo-nos a pensar como as categorias teóricas apresentadas por Poulantzas podem servir para as análises de política externa. Fizemos um debate com as principais teorias de análise de política externa, a saber: “os jogos de dois níveis” de Robert Putnam, o modelo de mudança de política externa de Charles Hermann e os modelos de política burocrática de Graham Allison. O nosso foco consistiu em demonstrar a relação entre o bloco no poder e a posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica.

Por fim, fizemos uma breve passagem pela tradição de pesquisa (gestada na Unicamp) que se vale do instrumental teórico poulantziano para estudar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Nesse apanhado, olhamos para a relação entre o bloco no poder e o imperialismo. Em seguida, diagnosticamos a interface entre esses estudos e os conceitos de burguesia brasileira de Jacob Gorender e o de burguesia associada de Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Este estudo foi feito na minha dissertação de mestrado defendida em março de 2011 cujo título foi “Estado e relações internacionais: uma comparação crítica entre Hans Morgenthau e Nicos Poulantzas”. Resolvemos retomar parte do texto, com algumas revisões e novas incorporações, para contextualizar o leitor sobre as razões da escolha do nosso referencial teórico.

1. Teoria: o bloco no poder e as relações internacionais

Começamos pela a relação entre o realismo e o marxismo nos estudos de relações internacionais.

Como se sabe, o marxismo não ocupou um lugar importante no debate acadêmico de relações internacionais. Os realistas, em geral, buscaram limitar a aplicação do marxismo, tratando-o como mera ideologia — que visaria unicamente à construção do socialismo — ou abordando-o como uma interpretação restrita da realidade devido ao fato de tratar exclusivamente das determinações econômicas. É o que se vê nas seguintes passagens extraídas do livro *A política entre as nações* de Hans Morgenthau (2003):

A teoria marxista repousa sobre toda a convicção, que serve de fundamento para todo o pensamento marxista, de que todos os problemas políticos constituem o reflexo das forças econômicas. (p.103).

[...] Para Marx e seus partidários, o capitalismo está na raiz da discórdia e da guerra internacional. Afirmam eles que o socialismo internacional acabará com a luta pelo poder no cenário internacional e trará a paz permanente (p.61).

Nesse mesmo sentido, o jurista e cientista político Noberto Bobbio (1988) colocou as seguintes perguntas: existe uma teoria marxista das relações internacionais? Se existe, qual é? E de maneira similar ao que já havia feito com a teoria marxista do Estado (Bobbio, 1979), o autor respondeu negativamente a tais questões, levantando duas acusações contra o marxismo: (I) o objeto de reflexão de Marx e Engels não foi a guerra, mas a revolução; (II) a teoria leninista do imperialismo é reducionista, pois baseia-se no primado do econômico sobre o político.

Sobre a primeira crítica de Bobbio, pode-se dizer, sem exagero, que o autor reduz, tal como Morgenthau, o marxismo a uma ideologia revolucionária. Isso está contido no materialismo histórico, mas não é só isso. O materialismo histórico é, na verdade, uma teoria da história e, para o que nos interessa mais de perto, uma teoria da sociedade e da política, que articula num todo complexo: forças produtivas sociais e relações de produção,

interesses econômicos, lutas de classes em torno da distribuição de recursos e de poder, relações de dominação, etc. Nesse instrumental aberto, o marxismo conjuga a análise econômica com a análise da estrutura jurídico-política e das ideologias atuantes. Essa junção permite pensar tanto a *reprodução* das relações sociais em suas distintas esferas (econômica, política e ideológica), como também as formas de superação dessas estruturas por ação dos agentes — as classes sociais e suas organizações políticas (ALTHUSSER, 1999).

Marx partia do pressuposto de que para transformar uma realidade concreta é preciso conhecê-la com profundidade. E foi disso que se ocupou em suas obras: um estudo minucioso a respeito da forma de organização e de reprodução da sociedade capitalista. Para o filósofo francês Louis Althusser (1999), a contribuição de Marx e Engels para as ciências sociais foi tão profunda e revolucionária quanto às descobertas de Tales na matemática e de Galileu na física. Inaugurou-se uma verdadeira ciência da história: um continente científico novo.

No campo próprio das Relações Internacionais, consideramos que o marxismo é capaz de explicar não somente as guerras, mas todas as relações subjacentes a tal episódio extremo. Sem o estudo das relações políticas, econômicas e sociais entre os Estados, bem como da relação entre o que se reproduz no interior de uma formação social e seu reflexo no cenário internacional, a teoria das relações internacionais aí sim fica restrita e limitada. As tradições diplomáticas, o quadro institucional e as mudanças em política externa para que sejam compreendidas devem se inserir na relação entre as distintas classes sociais tanto no âmbito doméstico como internacional.

Fred Halliday (1999), um importante pensador das relações internacionais, afirma que o marxismo desenvolveu um trabalho reconhecido e analiticamente fértil na sociologia, na história e em outras ciências sociais, e nos estudos de relações internacionais ainda há um potencial enorme a ser explorado.

Embora poucos marxistas tenham se dedicado a estudar sistematicamente as guerras, pode-se dizer que o debate sobre o “Imperialismo e a guerra” entre Vladimir I.

Lênin (1982) e Karl Kaustky (2008) precedeu o debate entre idealistas *versus* realistas após a Primeira Guerra Mundial ⁵.

Na realidade, esse debate que se desenvolveu no seio do movimento socialista internacional é muito próximo às discussões que estiveram na origem dos estudos acadêmicos de relações internacionais no início do século XX. Podemos com segurança dizer, a despeito da diferença dos argumentos mobilizados pelos acadêmicos, que Lênin estava muito próximo da posição defendida pelos realistas enquanto Kaustky acabava por se aproximar dos idealistas.

Por isso, diante da acusação de Bobbio acerca do reducionismo econômico de Lênin, elencamos cinco pressupostos apresentados em *Imperialismo: a fase superior do capitalismo* que demonstram não só o caráter clássico da obra — cuja contribuição não se esgotou com o passar do tempo e as mudanças históricas havidas até aqui —, mas também como o marxismo não se reduziu à análise econômica para refletir sobre as relações internacionais. Vejamos o que Lênin pressupõe para analisá-las.

- 1) Há um desenvolvimento desigual entre as nações ligado à relação de dominação que se realiza entre os Estados imperialistas e as colônias e/ou Estados dependentes.
- 2) Há uma disputa entre os Estados imperialistas ligada ao domínio por mercados, matérias-primas, e ao controle de territórios e recursos naturais das colônias e dos Estados dependentes.
- 3) É impossível haver paz enquanto existir sociedades cindidas em classes sociais.
- 4) O “[...] verdadeiro caráter de classe de uma guerra não se encontrará, naturalmente, na sua história diplomática, mas na análise da situação *objectiva* das *classes* dirigentes de *todas* as potências beligerantes (1982, p.581)”.

⁵ O texto de Kaustky “O Imperialismo e a guerra” foi escrito em 1914 e o “Imperialismo: fase superior do capitalismo” de Lênin em 1917.

- 5) Há uma relação de influência mútua entre as guerras civis e o imperialismo, ou dito de outra forma, a política doméstica e a política externa de um Estado são entrelaçadas.

Ainda vale dizer que para Lênin o imperialismo não corresponde apenas a atual fase do capitalismo. Vejamos o trecho a seguir:

A política colonial e o imperialismo existiam já antes da fase mais recente do capitalismo e até mesmo antes do capitalismo. Roma, baseada na escravatura, manteve uma política colonial e exerceu o imperialismo. Mas as considerações “gerais” sobre o imperialismo, que esquecem ou relegam para o segundo plano as diferenças radicais entre as transformações econômico-sociais, degeneram inevitavelmente em trivialidades ocas e jactâncias, tais como a de comparar a “a grande Roma como a Grã-bretanha”. Mesmo a política colonial capitalista das fases anteriores do capitalismo é essencialmente diferente da política colonial do capital financeiro (LÊNIN, 1982, p. 637).

É verdade que a sua preocupação central era a de identificar a particularidade do imperialismo sob a hegemonia do capital financeiro. Apesar disso, o texto é recheado de elementos que vão muito além de uma simples análise de conjuntura.

Contra a ideia de “superimperialismo” de Kaustky (2008) segundo a qual os monopólios poderiam levar a constituição de uma “Santa Aliança” entre os Estados imperialistas de tal sorte que a corrida armamentista chegaria ao fim, Lênin (1982, p.664-665) disse:

Sob o capitalismo *não* se concebe outro fundamento para a partilha das esferas de influência, dos interesses, das colônias, etc., além da *força* de que participa da divisão, a força econômica geral, financeira e militar, etc. E a força dos que participam da divisão não se modifica de forma idêntica, visto que sob o capitalismo é impossível o desenvolvimento *igual* das diferentes empresas, *trusts*, ramos industriais e países. [...]

[...] Por isso as alianças “interimperialistas” ou “ultra-imperialistas” no mundo real capitalista e não na vulgar fantasia filistina dos padres ingleses ou do “marxista” alemão Kaustky — seja qual for a sua forma; coligação imperialista contra outra coligação imperialista, ou uma aliança geral de todas as potências imperialistas —, só podem ser, inevitavelmente, “tréguas” entre guerras. As alianças pacíficas preparam as guerras,

conciliando-as mutuamente, gerando uma sucessão de formas de luta pacífica e não pacífica sobre uma mesma base de vínculos imperialistas e de relações recíprocas entre a economia e a política mundiais.

Esses argumentos indicam, grosso modo, a proximidade de Lênin com a abordagem realista de relações internacionais. A convergência entre o marxismo e o realismo foi reconhecida por E. Carr (2001). O autor de *Os Vinte anos de crise* é o responsável por introduzir o debate entre realismo e idealismo nos estudos de relações internacionais no início do século XX. Segundo ele, o marxismo e o realismo tratam a política tal como ela é — conflituosa. Por isso, ambos se contrapõem ao idealismo kantiano.

Waeber (1996) segue a mesma linha de Carr (2001) para detalhar o que ele chamou de debate “inter-paradigmático” entre realismo, liberalismo e marxismo, que teria ocorrido nas décadas de 1970 e 1980.

Apesar dessas aproximações, é importante frisar que os marxistas entendem que a origem dos conflitos entre os Estados repousa em seu caráter de classe. Por isso, ainda que existam pontos de contato entre o realismo e o marxismo, não se pode perder de vista que são correntes teóricas bem diferentes.

O realismo tornou-se um arcabouço teórico muito utilizado nos estudos de relações internacionais. Os autores desta corrente tomaram como base a teoria política clássica, em especial, Maquiavel e Hobbes, para pensar a política internacional. As principais assertivas desta corrente são: (I) a centralidade do Estado; (II) a permanência dos conflitos no ambiente internacional.

Na verdade, tanto para os realistas quanto para os marxistas o Estado é a categoria central das relações internacionais. Mas, como salientou Halliday (1999, p.94) as concepções são bastante distintas.

As correntes que criticaram o realismo — em especial o neoliberalismo (Keohane e Nye, 1973) —, apoiaram-se, em sua maioria, no argumento da redução do papel do Estado no contexto da “globalização neoliberal” e da emergência dos chamados novos atores das relações internacionais — corporações transnacionais, ONGs, organizações internacionais,

movimentos sociais, migrações internacionais — sem se preocuparem com a definição do conceito de Estado. O que nos distingue destes críticos é que o nosso objetivo não foi discutir o peso do Estado nas relações internacionais, visto que não divergimos da sua centralidade. Mas, antes disso, o nosso objetivo foi o apresentar o instrumental teórico sistematizado por Nicos Poulantzas como alternativa para o estudo das relações internacionais e para as análises de política externa.

É importante dizer que apesar de o Estado ser a categoria analítica fundamental das teorias realistas de relações internacionais⁶, não encontramos nos autores realistas, uma definição clara e precisa acerca do Estado. Parece que os adeptos da corrente realista supõem que o leitor saiba de antemão do que se trata, pois o Estado aparece apenas em “estado prático”, quer dizer, na forma de uma categoria empírica. Segundo Fred Halliday (1999, p.91):

Na verdade, é paradoxal que um conceito tão central a toda a disciplina tenha escapado de uma discussão como esse o fez. Podem ser encontradas muitas discussões sobre a guerra, a soberania, as instituições e assim por diante, mas pode-se procurar em vão nos livros por discussões semelhantes sobre o Estado. Os teóricos das relações internacionais supõem que nós sabemos o que ele é: Bull, que é uma comunidade política; Waltz, que é, na prática, uma co-extensão da nação. Como um todo, as relações internacionais consideram como dada uma definição específica: o que se pode classificar de totalidade nacional-territorial. Assim o Estado (Grã-Bretanha, Rússia, América, etc.) abrange em forma conceitual o que é percebido visivelmente no mapa político — o país como um todo e tudo que está dentro dele: o território, o governo, o povo e a sociedade.

Em nossa dissertação de mestrado realizamos uma comparação entre o marxismo e o realismo no tocante ao conceito de Estado e a função que ele desempenha nas relações

6 Destacamos que o Estado se mantém enquanto categoria analítica fundamental no neorealismo, versão renovada do realismo. Segundo Waltz (1979), o principal autor da abordagem neorealista, o cenário internacional aproximar-se-ia do modelo metafórico de uma *sinuca*, na qual os Estados seriam *bolas de bilhar*, maciças e indivisíveis, colidindo em busca de segurança.

internacionais. Em síntese, nosso trabalho concentrou-se em: (I) sistematizar o que o realismo entende por Estado; (II) apresentar o conceito de Estado marxista e o de bloco no poder tal como desenvolvidos por Nicos Poulantzas, bem como apontar a possibilidade de uso desse sistema teórico para os estudos de relações internacionais.

Um dos motivos que nos levaram a escolher Poulantzas se deve ao fato de que sua teoria de Estado responde diretamente às críticas feitas pelos realistas ao marxismo. Poulantzas não entende, como pressupõem os realistas, que a política seja um reflexo das forças econômicas. Em *Poder Político e Classes Sociais* seu objeto de estudo é o “político”, enquanto complexo de estruturas, instituições e práticas distintivas do modo de produção capitalista. Poulantzas mantém na sua explicação o primado da determinação econômica, atribuindo simultaneamente peso para as determinações políticas, ideológicas e conjunturais. E sua análise não se centra na transição ao socialismo: tal autor foi acusado por muitos dos seus pares por ter centrado seus estudos apenas na compreensão da reprodução do modo de produção capitalista, deixando de lado as questões relativas ao processo de transição socialista.

A possibilidade do uso do instrumental poulantziano para os estudos de relações internacionais foi apontada por dois importantes defensores do realismo, o já citado Noberto Bobbio (1988) e Stephan Krasner (1978). Para ambos, o conceito de autonomia relativa do Estado apresentado por Nicos Poulantzas, se utilizado nos estudos de relações internacionais, poderia de fato trazer uma maior capacidade explicativa do que a visão instrumentalista de Estado defendida por muitos marxistas⁷. A ideia de autonomia relativa abre a possibilidade de uma análise mais profunda da relação entre o Estado e as classes dominantes.

Vale dizer que Rosenberg (2001), Linklater (2001b) e Callinicos (2007) também empreenderam uma comparação entre realismo e marxismo com foco no conceito de Estado. No entanto, tomaram como base concepções de Estado distintas àquela que utilizamos.

⁷ Por exemplo, Ralph Miliband (1972).

A sistematização teórica de Poulantzas permite extrair elementos para a caracterização dos vários tipos de Estado — escravista, feudalista e capitalista. No geral, o Estado é uma instituição que organiza a dominação de um conjunto de classes sociais sobre outras, tendo, assim, por função principal a reprodução da totalidade social. (SAES, 1985). Para Poulantzas, o Estado capitalista se distingue dos demais tipos de Estado porque a dominação política de classe não se mostra visivelmente presente em suas instituições. O Estado se apresenta, pois, como um Estado nacional e popular, ocultando as contradições de classe presentes no interior da formação social que ele organiza e representa. Suas instituições são organizadas em torno dos princípios de liberdade e igualdade dos cidadãos, bases para a soberania e legitimidade desse Estado. “O Estado capitalista moderno apresenta-se, assim, como encarnando o interesse geral de toda a sociedade, como substancializando a vontade desse ‘corpo político’ que seria a nação. (POULANTZAS, 1977, p. 119)”.

Já nos Estados pré-capitalistas, as instituições estatais eram monopólio dos membros da classe dominante e o direito não ocultava o caráter de exploração nas relações de produção: era um direito essencialmente desigual. O Estado escravista negava a personalidade jurídica ao escravo, pois o colocava como propriedade do senhor. O Estado feudal declarava ao servo a capacidade de praticar atos, que por sua vez se materializavam em obrigações com o senhor feudal. No feudalismo, a divisão da sociedade em estamentos e ordens, na prática, correspondia à desigualdade do estatuto jurídico entre servos e senhores. Os tribunais eram senhoriais, compostos por nobres e pelo clero. Os postos no exército e os cargos estatais também eram preenchidos pelo critério estamental ou eram vendidos como títulos familiares. Era, portanto, vedada a participação servil no aparelho de Estado. “[...] A ideologia jurídica feudal não oculta a exploração, ela a apresenta como necessária. (BOITO, 2007, p.71)”.

Segundo Poulantzas (1977), o Estado capitalista exerce a função ideológica de unidade do “povo-nação” enquanto, na realidade, ele organiza a hegemonia de uma ou mais frações e as expõe como interesses gerais da nação. A relação entre o território e a

comunidade nacional arquiteta ideologicamente a nação, e recobre as contradições presentes nas relações de produção capitalista.

O Estado é o representante oficial da sociedade, “[...] lugar onde se decifra a unidade de uma formação [social]”. (POULANTZAS, 1977, p.47). Para Poulantzas, a formação social é uma combinação concreta de vários modos de produção “puros” com a dominância de um modo sobre os demais. Essa combinação é uma realidade complexa marcada por um desenvolvimento desigual. Em uma mesma formação social podem conviver diversas formas de produção — tipos pré-capitalistas, políticas patrimonialistas e relações capitalistas — com a dominância de um. Assim como podem conviver diversas nacionalidades que são consubstancializadas na ideologia nacional. E é sobre a formação social que o marxismo desenvolve suas análises da realidade concreta. O Estado e o modo de produção são, portanto, conceitos abstrato-formais, que abrangem as relações de produção, políticas e ideológicas. Mas os “modos de produção” só existem e se reproduzem em formações sociais determinadas historicamente.

A estrutura jurídico-política do Estado capitalista é formada pelo *direito capitalista* e pelo *burocratismo*. As relações de produção dependem destas estruturas, que por seu turno exercem a duplo efeito de *isolamento* — constituição de indivíduos juridicamente atomizados — e *representação da unidade* — criação do corpo político “povo-nação”. Através deles o Estado cumpre a função de desorganizar as classes dominadas enquanto organiza as classes dominantes.

Já para Morgenthau (2003) o Estado-nação é apresentado apenas como ilustração da distinção entre a política doméstica e as relações internacionais. Ou seja, para definir as relações internacionais, a descrição do ambiente nacional foi utilizada como padrão comparativo. De um lado, há uma sociedade governada por leis e por um aparato coercitivo, na qual existe ordem e paz social, e, de outro lado, há uma sociedade anárquica, isto, é: sem um poder central. Por isso, o sistema internacional caracteriza-se pela permanência do estado de natureza hobessiano (luta de todos contra todos).

O Estado-nação, para esse realista, é uma organização compulsória da sociedade. É uma instituição que permite a continuidade legal da nação e que dispõe dos órgãos

institucionais necessários para a implementação das leis e das mudanças sociais. O aparato estatal ocupa-se em manter o *status quo* ao qual ele deve a sua existência. Para isso, utiliza-se do poder e da força a fim de coagir as eventuais perturbações à ordem que possam emergir no seio da sociedade nacional (MORGENTHAU, 2003).

Segundo Morgenthau (2003), os indivíduos aceitam o Estado e defendem a nação, pois a enxergam como fonte de proteção em relação ao inimigo e como um poder capaz de manter a paz e a ordem social. Os indivíduos são leais à nação devido ao medo de que ela seja destruída por forças internas (indivíduos) e externas (nações)⁸. A soberania do Estado — unidade nacional — é, portanto, a autoridade suprema e a entidade recebedora da lealdade dos indivíduos, uma vez que os diferentes grupos submetem seus reclamos aos canais institucionais do Estado com a esperança de que este atenda de maneira justa e equânime aos interesses divergentes que se fazem presentes no interior da sociedade nacional. Diz Morgenthau:

Dentro de uma nação, a paz entre os grupos sociais repousa em um alicerce duplo: a falta de desejo dos membros da sociedade de quebrar a paz e sua incapacidade de conseguir fazê-lo, caso essa fosse a sua inclinação. Os indivíduos não terão como quebrar a paz se um poder avassalador tornar essa tentativa um empreendimento fadado ao fracasso. E são duas as condições para que eles não tenham o menor desejo de romper a paz. De um lado, é necessário que eles sintam para com a sociedade como um todo uma lealdade superior à que eles poderiam ter com qualquer parte dela. Em segundo lugar, eles precisam ter motivos para esperar que a sociedade lhes propicie certo grau de justiça, mediante a satisfação mínima de suas demandas. A presença de três condições — força avassaladora, lealdades supra-seccionais, expectativa de justiça — torna possível a manutenção da justiça no interior das nações. A ausência dessas condições no cenário internacional evoca sempre o perigo da guerra (MORGENTHAU, 2003, p.906-907).

Para o realismo, a comunidade nacional mesmo sendo composta por diversos grupos de interesse, unifica-se nacionalmente. A nação é uma abstração de indivíduos que

⁸ Neste ponto a inspiração hobbesiana é evidente.

compartilham simbologias como: língua, costumes, história, heróis, etc. Essas simbologias, por sua vez, constroem um imaginário coletivo que vem a ser a identidade nacional.

O conceito de Estado utilizado por Morgenthau diferencia-se, segundo o autor, tanto da doutrina liberal do século XIX quanto do marxismo. Para a doutrina liberal, a violência organizada da sociedade era completamente neutra, ao passo que, para o marxismo, é uma ferramenta com a qual a classe dominante mantém o seu domínio sobre as classes exploradas. Já para Morgenthau, o emprego da força estatal não é completamente neutro, pois o Estado está de fato a serviço do *status quo* sob o qual emergiu (MORGENTHAU, 2003, p.913-914).

Manter a coesão social é, portanto, um ponto de contato entre o realismo e o marxismo. No entanto, diferentemente do marxismo, Morgenthau, assim como o pluralismo na ciência política, não vê dominação de classe, mas grupos de interesses diversos, como: grupos étnicos, culturais, religiosos e também econômicos.

Já para o marxismo, embora na esfera da troca apareçam indivíduos livres e iguais, na estrutura produtiva os agentes ocupam posições contraditórias definidas pela divisão social do trabalho, na qual há apropriação privada de trabalho e a sujeição dos produtores diretos a um processo produtivo coletivo. É dizer, o momento da produção social, certamente o mais importante em toda a vida individual e social, é atravessado por relações de exploração e domínio. Ao mesmo tempo em que todos integram a mesma comunidade nacional, adquirem interesses econômicos, formas de consciência e projetos políticos contraditórios e, em certas circunstâncias, antagônicos.

Por isso, a nação corresponde ao efeito ideológico de representação da unidade do “povo-nação”, a qual alude a uma realidade vivida pelos indivíduos atomizados dentro de um determinado território. Os capitalistas ao vivenciarem a concorrência do mercado, encontram dificuldades para se auto-organizarem enquanto classe social distinta. Por isso, cabe ao Estado organizar o bloco no poder — a unidade contraditória entre as classes e frações de classe burguesas.

Em suma, tanto para o marxismo quanto para o realismo, a função social do Estado é unificar a sociedade nacional. A diferença é que para Morgenthau essa unidade se dá em torno do interesse nacional — do poder do Estado no cenário internacional —, enquanto que para Poulantzas, a unidade do “povo-nação” se dá em torno dos interesses das classes dominantes.

Do ponto de vista marxista, a definição de Estado de Morgenthau é superficial e enganosa, pois trata o Estado como ele aparenta ser e não como de fato é. O monopólio legítimo do uso da força e a garantia da proteção e da segurança do território nacional não é a única função que o Estado desempenha. Na realidade, é sob estes argumentos que o Estado se legitima e, com isso, oculta a dominação de classe e a natureza das políticas governamentais. Através do discurso de garantia do Estado democrático de direito e defesa da soberania nacional é que o Estado se vale do uso da força para reprimir e neutralizar as ações coletivas, ou melhor, que ele isola as classes sociais em indivíduos livres e iguais, como cidadãos de uma mesma nação.

Para Morgenthau (2003), a institucionalidade do Estado resume-se à burocracia civil e militar. Esses funcionários representam o Estado na arena internacional e agem de acordo com as regras legais e racionais. Demonstrando sua filiação às teorias das elites, o realista defende que na cena internacional somente alguns indivíduos são aptos a representar o Estado, pois as massas são irracionais e não conseguem pensar além da disjuntiva bem *versus* mal. Assim, cabem aos estadistas as decisões sobre política externa. O povo, ou melhor, as massas amorfas, é incapaz de pensar e formular sobre a política, por isso, só participam da política através das eleições, momento no qual decide e escolhe os governantes. Sob esse enquadramento, a sociedade divide-se não entre classes dominantes e dominadas, cuja relação é mediada por representações políticas, mas entre governados e governantes indistintamente⁹.

⁹ Contraditoriamente, como vimos acima, na política doméstica, a sociedade é formada por diversidade de grupos que depositam uma expectativa de justiça com a qual esperam ter a possibilidade de apresentar suas reivindicações aos mecanismos de controle democrático: eleições, opinião pública, parlamentos, etc. Inferimos, portanto, que Morgenthau utiliza-se de correntes teóricas incompatíveis como a teoria das elites e o pluralismo.

Também para Poulantzas (1977) a institucionalidade estatal é formada pela burocracia civil e militar, e, eventualmente, pelo parlamento¹⁰. No entanto, tal autor trata o burocratismo como uma forma de organização do aparato estatal, derivada do direito burguês e que é funcional ao modo de produção capitalista. A burocracia “[...] *representa uma organização hierárquica, por delegação de poder, do aparelho de Estado, quem tem efeitos particulares sobre o seu funcionamento.*” (POULANTZAS, 1977, p.346). A burocracia está associada à universalidade das instituições do Estado, ou melhor, ao fato de que as instituições estatais podem ser acessadas e integradas por todos os cidadãos.

[...] A burocracia pode representar, no quadro dessa legitimidade, a unidade política do povo-nação; apresenta-se — e pode apresentar-se — como um corpo — neutro, encarnando o interesse geral, e cujo funcionamento político a respeito das classes é assim sistematicamente mascarado (POULANTZAS, 1977, p. 344).

Para o marxismo, o modo de produção capitalista divide a sociedade entre produtores e não produtores (classe trabalhadora e burguesia), e não entre governados e governantes ou grupos de interesses. A relação entre a burguesia e a classe trabalhadora é uma relação de dominação sob a qual há uma apropriação do sobre-trabalho do produtor pelo proprietário dos meios de produção. O Estado é o responsável pela manutenção das relações de produção — o interesse político das classes dominantes — sem que seja necessário, para tanto, intervir diretamente sobre a produção. No modo de produção capitalista, o Estado é dirigido pela classe dominante sem que ela ocupe pessoalmente suas instituições. É neste ponto que se encontra a ideia de autonomia relativa do Estado capitalista defendida por Poulantzas (1977).

Segundo esse marxista, o aparato estatal é composto por uma categoria social — a burocracia — e o poder de Estado propriamente dito cabe à classe ou fração de classe

10 Colocamos a eventualidade do parlamento, pois, para Poulantzas, o regime e a forma de governo estão sujeitos à luta de classes no interior da formação social nacional. O tipo de Estado burguês pode ser democrático ou ditatorial, parlamentar, monárquico, bipartidário, etc. Quer dizer, a forma ditatorial que pode assumir o Estado não lhe retira o caráter burguês. Por menores que sejam as liberdades políticas toleradas, o direito de propriedade, a circulação mercantil e o assalariamento seguem invariavelmente preservados.

dominante do bloco no poder. A burocracia civil e militar é uma categoria social¹¹ específica que serve aos interesses da classe dominante, não em virtude da sua origem de classe, mas, porque realiza o papel objetivo desse Estado. Esse papel corresponde aos interesses políticos da classe dominante, quais sejam: a manutenção da estrutura das relações de produção e a organização de um bloco de classes no poder, dentro do qual são atendidos os interesses econômicos das frações e classes segundo uma hierarquia interna de poder. (POULANTZAS, 1975, p.21).

[...] pode-se dizer que o estado capitalista serve melhor aos interesses da classe burguesa exactamente quando os membros desta classe não participam directamente no aparelho de Estado, quer dizer, quando a *classe dominante* não é a *classe politicamente governante* (Poulantzas 1975, p.20).

O Estado é um aparelho dirigido pela classe ou fração hegemônica do bloco no poder: esta é que detém o poder político na relação com os dominados, poder exercido através do Estado. A este cabe a organização do próprio bloco através do equilíbrio instável de compromisso entre classes e frações de classe. Na formação do equilíbrio instável de compromissos no interior do bloco no poder, entra em jogo também o atendimento às reivindicações das classes dominadas segundo a relação de forças em cada momento.

Poulantzas se apropria do conceito de hegemonia formulado por Gramsci, e o utiliza para interpretar a luta e as práticas políticas das classes dominantes. Para ele, o Estado capitalista é um “[...] *Estado com direção hegemônica de classe*”. (POULANTZAS, p.133, itálico do autor). O conceito de hegemonia indica a constituição dos interesses políticos das classes dominantes através do Estado. Entre essas classes e frações, uma delas exerce a dominação hegemônica no interior do bloco quando seus interesses são prioritariamente atendidos na política social e econômica de Estado. Apesar disso, essa política se apresenta

11 O marxismo distingue classes sociais de categoria sociais, camadas e frações de classe. Leva em conta as diferenciações econômicas e o papel particular das relações políticas e ideológicas que cada uma desempenha, sem abandonar seu pertencimento de classe. Dependendo da conjuntura concreta, essas categorias, camadas ou frações podem se tornar forças sociais e então influir na mudança da realidade.

como a representação do interesse geral do povo-nação em determinada conjuntura histórica:

[...] A classe hegemônica é aquela que em si concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista. (POULANTZAS, 1977, p.137).

Por isso, a tarefa do pesquisador é desvendar na política social e econômica de Estado em cada conjuntura — e na política externa, é claro —, a relação entre as diferentes medidas e posições assumidas pelos representantes políticos e agentes da burocracia, de um lado, e, de outro, a hierarquia no interior do bloco no poder e sua tensão constante com as classes dominadas.

E, com efeito, a relação do Estado com o conjunto de classes dominadas também é entendida a partir da autonomia relativa. Poulantzas (1977) defende que o Estado capitalista atende constantemente interesses econômicos das classes dominadas, desde que num determinado nível ou, nas palavras de Poulantzas, abaixo de certo limite. Pois, o objetivo último do Estado é garantir a manutenção dos interesses políticos da classe dominante, ou melhor, a manutenção do modo de produção capitalista. Vale citar o autor:

A característica, própria do Estado capitalista, de representar o interesse geral de um conjunto nacional-popular não constitui assim uma simples mistificação enganadora, no sentido de que esse Estado pode efetivamente satisfazer, abaixo desses limites, certos interesses econômicos de certas classes dominadas; ainda mais: pode fazê-lo, sem que, no entanto, o poder político seja atingido. (POULANTZAS, 1977, p.187).

Nesse diapasão, o Estado organiza as classes dominantes enquanto mantém as classes dominadas desorganizadas. No entanto, as classes dominadas não são irracionais e iludidas como defende Morgenthau. A ideologia dominante, para Poulantzas, alude a uma

realidade vivida pela sociedade, sem que se possa dizer que haja uma falsa consciência das massas.

A definição de identidade nacional, por seu turno, corresponde o poulantziano Lucio Flávio de Almeida (1995) chama de *nacionismo*. Trata-se, segundo o autor, da ideologia dominante cujo objetivo é a legitimação do papel do Estado e a ocultação da dominação de classe no interior da formação social. A nação é uma ideologia cuja função é manter a ordem social no interior do território estatal. Como Almeida (1995) tratou, o *nacionismo* é a expressão do sentimento de pertencimento à comunidade nacional: é o efeito ideológico de representação da unidade da estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista, o qual está sujeito à luta de classes. A ideologia nacional depende da fração ou classe hegemônica podendo assumir diferentes configurações em função da conjuntura política e das forças sociais¹².

A nação, portanto, é uma expressão típica do modo de produção capitalista. O Estado capitalista, através da estrutura jurídico-política constrói a ideia de nação, amparado muitas vezes no conjunto de símbolos (língua, cultura, etnia) que contribuem para a representação da unidade. De acordo com Almeida (1995, p.48):

[...] O Estado capitalista funciona de um modo nacional. Suas estruturas e a ideologia que a ele se articula produzem a nação. Mas a relação se apresenta invertida: o Estado aparece como consequência da nação, como se fosse o resultado último e acabado de um desabrochar do ser nacional que, só então, por intermédio do Estado, se autodetermina e expressa sua soberania.

Lembremos que, para Poulantzas, a ideologia dominante não é reduzida a uma falsa consciência diante da qual o discurso da burguesia engana o trabalhador. Pelo contrário, a ideologia alude à realidade vivida pelos cidadãos e produz uma ilusão na qual os indivíduos se reconhecem como membros iguais da sociedade. Nas palavras de Almeida (1995, p.50):

12 Lembramos que a revolução socialista pode em muitos casos ter caráter nacional.

[a ideologia nacional] remete — como já foi visto — às relações ideológicas fundamentais do capitalismo, pois se vincula fortemente à legitimidade do tipo burguês de Estado. Neste sentido, pode-se afirmar que em qualquer formação social capitalista tem existido, em épocas —normais —, algum tipo de *nacionismo*, ou seja, reprodução da ideologia nacional. Trata-se de um elenco de práticas que expressam e reproduzem o sentimento de que todos os agentes da formação social constituem, em alguma dimensão, uma coletividade singular de indivíduos essencialmente iguais.

Morgenthau (2003) afirmou que o nacionalismo moderno emergiu das guerras napoleônicas, ou seja, após as revoluções burguesas. Apesar disso, o autor não admite a relação entre Estado, nação e capitalismo. Lembramos que as revoluções burguesas do século XVIII e XIX, dentre as quais as guerras napoleônicas, foram determinantes para a formação do Estado burguês. Morgenthau desconsidera que esse tipo de Estado esteja relacionado ao modo de produção capitalista.

Enfim, a partir da concepção de que os Estados têm a função de manter a coesão das formações sociais divididas em classes antagônicas, para o que interessa à teoria de relações internacionais, destacamos que pertencer a um Estado, ser cidadão brasileiro, francês ou indiano não se refere simplesmente ao território habitado e à língua falada, mas diz respeito às determinações econômicas, políticas e ideológicas daquela formação social.

Para a corrente realista, o objetivo da política externa é o poder, concebido como “interesse nacional”. As relações entre os Estados são de natureza estritamente política, isto é, visam unicamente ao poder. Nesse sentido, a política externa é definida a partir de três estratégias que buscam, respectivamente, aumentar, conservar ou demonstrar o poder. São elas: (I) imperialismo — alterar a relação de poder do sistema mundial; (II) *status quo* — conservar ou reaver a posição outrora ocupada pela nação na distribuição de poder entre as nações; (III) política de prestígio — demonstrar este poder através de cerimoniais diplomáticos, exibições das tropas, arsenais, etc.

Já para o marxismo, o Estado defende o interesse do bloco no poder, velado pelo discurso enganoso do interesse nacional. Os realistas, por seu turno, defendem que os

Estados lutam por poder e as políticas externas correspondem aos interesses nacionais de cada Estado como se tal poder fosse real. Inferimos, portanto, que Morgenthau ignora as bases sociais contraditórias sobre as quais se assenta o Estado e o concebe como uma entidade homogênea. A ideia de “interesse nacional” defendida por Morgenthau não revela os interesses e as causas dos conflitos, nem tampouco a natureza das atividades diplomáticas, comerciais e bélicas.

Segundo o marxismo, as tomadas de decisão não correspondem aos interesses de todas as classes sociais: regra geral, a nação se divide diante de uma disputa externa. A política externa aparenta representar o interesse geral da nação, mas, na realidade, corresponde aos interesses do bloco no poder. Conforme as palavras de Oswaldo Amaral (2007, p.130):

Ao qualificar o Estado como um agente racional que busca sempre o “interesse nacional”, a teoria realista trata, mesmo que de maneira indireta, o Estado enquanto encarnação da vontade geral frente aos indivíduos iguais e isolados, contribuindo assim para que os agentes da produção não percebam, na sua luta econômica, as relações de classes [...]. Essa característica da teoria realista torna-se ainda mais evidente quando esta enfatiza o sistema internacional e se recusa a observar os fatores internos que determinam o “interesse nacional” defendido pelo Estado, encobrando definitivamente o seu caráter de classe.

Para nós, seguindo a contribuição de Nicos Poulantzas, a política externa deve ser interpretada a partir do bloco no poder. Com isso, desmistifica-se a ideia de representação do “interesse geral” da sociedade no cenário internacional: o Estado não representa os interesses do povo-nação, mas sim, o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder. A política externa não é, portanto, uma política de Estado autônoma em relação às classes sociais e aos governos. Ela é determinada pela fração hegemônica do bloco no poder e é permeada pela contradição entre as classes e frações de classe. É evidente que a burocracia, a tradição diplomática e seus objetivos influem nesse processo. Mas é preciso captar essas determinações no bojo da relação com os conflitos de classes no interior das formações sociais e entre as classes das formações dominantes com relação às classes das formações sociais dependentes. Veremos isso com mais detalhe no próximo ponto.

*Diálogo entre Nicos Poulantzas e Robert Cox*¹³

O marxismo não é uma corrente de pensamento único: há muitas leituras e interpretações das obras de Marx, as quais influenciam as diferentes concepções de Estado e de relações internacionais. Neste ponto, cabe dizer algumas palavras sobre a diferença entre a nossa análise e os estudos de Robert Cox.

Os textos de Cox, para usar a expressão de Fred Halliday (1999), marcaram o encontro necessário entre o marxismo e as relações internacionais. O referido autor cumpriu um importante papel ao reivindicar o materialismo histórico como método capaz de fornecer instrumentos para a análise dinâmica da ordem mundial, de acordo com suas palavras: “A teoria crítica é uma teoria da história no sentido de se preocupar não apenas com o passado, mas com um processo contínuo de mudança histórica”. (COX, 1986: 209). Cox tinha como objetivo suprimir algumas lacunas nas teorias de relações internacionais, em especial, a análise superficial do Estado feita pelos realistas.

Segundo ele, esta corrente ignorava a complexidade da relação entre Estado e sociedade e as pluralidades das formas de Estado. Foi por isso, que ele se apropriou do conceito de Estado ampliado formulado por Antônio Gramsci, segundo a qual o Estado é formado pela sociedade política — o aparelho de Estado no sentido restrito (forças repressivas) — e pela sociedade civil — os aparelhos ideológicos do Estado (escola, igreja, partidos políticos, etc). A primeira desempenha a função política de coerção e, a segunda, o papel de consentimento ideológico. Juntas correspondem ao conceito de Estado ampliado.

Segundo este autor, a originalidade de Gramsci consistia na aplicação do conceito de hegemonia para a burguesia e os aparatos do Estado, pois, Lênin e outros marxistas somente a teriam utilizado para tratar dos movimentos e organizações da classe operária. Cox afirmou que para Gramsci a “[...] hegemonia estava firmemente entrincheirada na

¹³ Este item corresponde a uma versão modificada do artigo que publiquei na revista Lutas Sociais nº28 (2012) cujo título é “Relações Internacionais contemporâneas: um diálogo entre Nicos Poulantzas e Robert Cox”.

sociedade civil, a burguesia poucas vezes precisou, ela própria, administrar o Estado (COX, 2007: 104)”.

Para Cox (1986), o marxismo de Althusser e de Poulantzas compartilharia algumas premissas com a corrente realista das relações internacionais, pois seria da mesma forma a-histórico e essencialmente epistemológico. Segundo ele, Poulantzas teria desenvolvido um instrumental teórico para a análise do Estado e da sociedade capitalista que ignora o conhecimento histórico em favor de conceitos abstratos e estáticos¹⁴.

Dito isso, vejamos quais as nossas diferenças com os textos de Cox.

Diferentemente do que defenderam Gramsci e Cox, para Poulantzas, a ideologia burguesa é produzida e difundida pela estrutura jurídico-política do Estado — direito capitalista e burocracia —, e não pelos aparelhos ideológicos de Estado — escola, imprensa, igreja, etc. O Estado é a instituição que fiscaliza e regulamenta o funcionamento das demais instituições, que por sua vez contribuem para a acumulação e reprodução do capital.

[...] O que sustentamos é que os pressupostos ideológicos básicos da hegemonia burguesa vêm não da esfera da “sociedade civil”, mas, exatamente, daquilo que Gramsci denomina “sociedade política” ou “Estado em sentido restrito” (BOITO JR, 2007: 35).

Acreditamos que, a despeito da diferença entre o conceito de Estado de Gramsci e Poulantzas, Cox, ao apropriar-se de Gramsci e, ao mesmo tempo, das abordagens

¹⁴ Importa dizer que em nossos estudos utilizamos apenas algumas obras de Nicos Poulantzas, entre elas *Poder Político e Classes Sociais* (1977), *Classes sociais no capitalismo de hoje* (1974) e *Crise das ditaduras: Grécia, Espanha e Portugal* (1975). A primeira obra nos é fundamental para entender o conceito de Estado deste marxista, nela Poulantzas afirma a sua filiação ao pensamento filosófico de Louis Althusser. Já as duas últimas nos são muito úteis, pois, tratam de temas como imperialismo, Estado, nação, classes dominantes e dependência. No entanto, não nos referenciamos na última obra escrita por este autor antes da sua morte: *Estado, poder e socialismo* (1979), pois acreditamos que há uma ruptura entre a problemática teórica desta obra e da de *Poder Político e classes sociais*.¹⁴ Em *Estado, poder e socialismo*, Poulantzas retifica alguns pressupostos teóricos e, ao aderir ao socialismo-democrático, passa a considerar o Estado como uma condensação material de relações sociais, o que implica dizer que as diferentes instituições são permeadas pelos conflitos de classe e, por isso, devem ser disputadas e ocupadas pelas classes dominadas como etapas da luta revolucionária. Para saber mais sobre a periodização do pensamento poulantziano, ver Codato (2008).

“historicistas” e institucionalistas, acabou por utilizar um conceito fluido de Estado¹⁵. Para nós, isso se expressa na consideração coxiana de que o Estado havia se internacionalizado na nova fase do imperialismo e demonstra uma fragilidade teórica no conjunto da obra do autor.

Cox transportou o conceito gramsciano de hegemonia para a esfera internacional. E defendeu que existe uma conexão entre o que Gramsci chamou de hegemonia e o que ele entende por institucionalização. Aproximando-se dos institucionalistas históricos, Cox via a existência de uma reciprocidade entre ideias, recursos materiais e instituições. Para ele, a hegemonia correspondia a uma ordem no interior da economia mundial, sob a qual um modo de produção dominante penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados a ele. Nesse sentido, a ordem internacional seria dividida em quatro períodos hegemônicos: hegemonia britânica (1845-1875); período não-hegemônico (1875-1945); hegemonia dos Estados Unidos (1945-1965); queda da hegemonia estadunidense (1968 - até hoje).

Segundo Cox, entre 1945 e meados da década de 1960, teria ocorrido uma reestruturação da sociedade a partir da “globalização da economia” que teria levado os Estados a se ajustarem para responder às exigências do sistema internacional e adequar às políticas nacionais de acordo com a pressão exercida por organizações internacionais como FMI e Banco Mundial. Segundo as frases de Cox (1999):

[...] as distinções territoriais das economias e sociedades nacionais foram penetradas por forças globais e transnacionais (p.12, tradução nossa).

[...] as pressões externas estão conseguindo reduzir os poderes do Estado sobre a economia em favor da expansão das forças de mercado, a debilidade das instituições para regular o mercado e o colapso da autoridade estatal abrem o caminho para o crime organizado e a corrupção política que ganham o controle do Estado e do mercado (pp. 21-22, tradução nossa).

¹⁵ Ao contrário de nós, Lacher (2008) defende que Cox, mesmo tentando se distinguir, teria acabado incorporando aspectos importantes da teoria de Nicos Poulantzas.

Para Cox (1999), a internacionalização da produção e a atuação de organizações internacionais no contexto da crise da hegemonia estadunidense teriam levado à “internacionalização do Estado” e à constituição da “sociedade civil global”. O sistema mundial atual seria ordenado através de uma “governança global”, cujas instituições de poder seriam as organizações internacionais como ONU, FMI e Banco Mundial. Estas organizações teriam passado a exercer o papel da sociedade civil, de construção do “consentimento ativo” tal qual definiu Gramsci. Elas cumpririam a função de estabelecer regras e normas internacionais, e cooptariam as elites dos países periféricos para se adequarem às suas diretrizes, as quais, por sua vez, correspondem aos interesses dos Estados imperialistas. A sociedade civil teria passado a se organizar transnacionalmente contra esta nova ordem econômica internacional, e a noção de classe social teria se ampliado para as identidades de gênero, etnia, religião e nacionalidade, cujo sentimento comum entre todas seria o senso de opressão e exclusão.

Discordamos da análise coxiana, pois acreditamos que o papel do Estado não sofreu alterações nesta nova fase do imperialismo¹⁶. Para Poulantzas (1978), o imperialismo é a reprodução ampliada do modo de produção capitalista, fenômeno ligado ao desenvolvimento desigual das nações e à exportação de capitais que predominam sobre a exportação de mercadorias. Nesse sentido, este marxista divide o imperialismo em três fases determinadas historicamente pela luta de classes: 1) transição do capitalismo competitivo para o estágio imperialista, que vai do fim do século XIX ao período entre guerras; 2) fase de consolidação do estágio imperialista, com domínio do capitalismo monopolista e um domínio político do Estado no seio das formações sociais, período pós-depressão de 1930 e que corresponde ao *New Deal rooseveltiano* e aos regimes nazi-fascistas; 3) fase atual do imperialismo, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, a qual corresponde às transformações nas relações dos países dominantes com as formações sociais dominadas, em que o modo de produção dos países dominantes se reproduz no interior dos países dependentes.

¹⁶ Assim como nós, Panitch (1994) também apontou essa diferença entre Poulantzas e Cox.

Nesta fase de desenvolvimento do capitalismo ocorreu a internacionalização da produção via expansão das empresas multinacionais, além do surgimento de organizações supranacionais como a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), e outros. Mas, isso não implica assumir que o Estado tenha se internacionalizado, como sugere Cox.

Nas duas primeiras fases, a divisão internacional do trabalho, entre países dominantes e dominados, compreendia uma divisão entre indústria — cidade — e agricultura — campo. Com isto, a relação de exportação de capitais dos países imperialistas para os países dependentes relacionava-se ao controle de matérias-primas e à expansão de seus mercados. O modo de produção capitalista que dominava nas formações sociais dos países imperialistas não se reproduzia e nem dominava as relações de produção no interior das formações sociais dependentes. Normalmente, os Estados dependentes mantinham outras formas de produção como o modo de produção feudal, o modo de produção escravista moderno, etc. (POULANTZAS, 1978).

Segundo Poulantzas (1978), a fase atual do imperialismo corresponde à internacionalização da produção capitalista, com base na expansão das forças produtivas. As relações de produção dos países imperialistas se internacionalizaram e passaram a se reproduzir no seio das formações sociais dependentes. Com isso, as formas de dominação entre os países imperialistas e dependentes deixaram de ser a divisão entre indústria e agricultura, assumindo uma nova via. No entanto, as formações sociais são ainda os espaços de processo de reprodução do capital enquanto núcleos de desenvolvimento desigual, e é o Estado quem mantém a coesão das formações sociais (POULANTZAS, 1978, p.52). O papel do Estado, portanto, não sofre alteração nessa nova fase do imperialismo, já que é o ele quem organiza a interiorização das novas formas de produção impulsionadas pela expansão das empresas multinacionais, diferentemente do que sugeriu Cox. Para Poulantzas (1978, p. 78):

A internacionalização atual do capital não suprime e não abala os Estados nacionais. [...] Esses Estados encarregam-se dos interesses do capital imperialista dominante no seu desenvolvimento no próprio seio da

formação “nacional”, em sua integração complexa com a burguesia interior que ele domina.

Ainda é importante dizer que nos contrapomos também às abordagens de Pijl (1997) acerca da existência de uma classe transnacional no capitalismo contemporâneo. Em primeiro lugar, cabe dizer que esse tipo de análise recai sobre a tese de Kautski (2008) acerca do “ultraimperialismo”, ou seja, a possibilidade de que a formação dos grandes monopólios diminuíssem os conflitos entre os Estados. Neste caso, seguimos Lênin no que diz respeito à inevitabilidade dos conflitos interimperialistas dada a competição existente entre os grandes grupos econômicos e os seus respectivos Estados.

Segundo Boito Jr, a noção de “globalização” constitui parte da ideologia neoliberal que buscou apresentar a ideia de uma integração quase homogênea dos mercados na esfera internacional, em função da atuação das empresas transnacionais e do declínio do Estado-nação. Com isso, afirmava que o processo de internacionalização da produção haveria liquidado com as economias nacionais (BOITO JR, 1999: 31). O autor ressalta que

[...] os espaços econômicos nacionais não são simples emanção dos interesses das grandes empresas. Interesses da média burguesia interna, da pequena burguesia, dos assalariados de classe média e inclusive da classe operária também são tomados em consideração pelos Estados nacionais na administração de seus territórios. A própria burocracia civil e militar dos Estados nacionais tem interesse na manutenção de sua soberania e a burguesia tem dependido da ação desses aparelhos para manter minimamente coesas formações sociais atravessadas por conflitos de classe. Portanto, mesmo que as firmas multinacionais estivessem se convertendo, de fato, em empresas globais, nem por isso poder-se-ia deduzir de tal fato o inevitável declínio do Estado-nação e dos espaços econômicos nacionais. (BOITO JR, 1999: 32).

Completamos afirmando que a “globalização financeira” também unificou a burguesia em escala mundial, pois há, na verdade, uma intensificação das disputas comerciais e políticas entre os Estados. Exemplo disso são os impasses comerciais que se dão no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e chamada “guerra cambial” entre os Estados, entre outros. Segundo Almeida (2008, p.168):

A mundialização capitalista sob dominância do capital financeiro acentua “os fatores de hierarquização entre os países” e contribui para aumentar “os conflitos entre os polos internacionais pelo controle das áreas de maior interesse geopolítico e geoeconômico”.

O Estado, através da estrutura jurídico-política, mantém o papel de coesão das formações sociais, ele é o responsável por representar os interesses do bloco no poder no cenário internacional. É o Estado quem promove parcerias, cria blocos econômicos e permite a internacionalização das empresas, a exportação de mercadorias ou capitais nacionais, define taxas de câmbio, taxa de juros, tarifas aduaneiras, protecionismos, celebra acordos e contratos internacionais, resolve os impasses comerciais no âmbito da OMC e em todos os fóruns, organismos e negociações internacionais. As decisões estatais refletem os interesses econômicos e políticos das burguesias de cada Estado no que tange às relações internacionais.

Apesar do crescimento do fluxo de capitais e de mercadorias nas últimas décadas, quando se amplia a análise historicamente, não é possível afirmar que o comércio internacional de hoje teria suplantado o nível do movimento de mercadorias e de capitais do final do século XIX à Primeira Guerra Mundial.

[...] O comércio internacional e os fluxos de capital, tanto entre as próprias economias rapidamente industrializadas quanto entre estas e seus diversos territórios coloniais, eram mais importantes em relação aos níveis do PIB antes da Primeira Guerra Mundial do que provavelmente são hoje. (THOMPSON & HIRST, 2001: 57).

Inferimos também que apesar da explosão dos chamados movimentos “altermundistas”¹⁷ na última década (2000-2010), a luta proletária ainda conserva a forma nacional, pois, a luta de classes segue inscrita nos marcos nacionais e está presa às especificidades de cada formação social. A maneira e a intensidade com que as diretrizes

17Manifestações contra os organismos financeiros internacionais (FMI, OMC, Banco Mundial) em Seattle, Genova e Praga, Fórum Social Mundial, ATTAC, entre outros.

das organizações financeiras internacionais foram adotadas em cada país estão conectada às relações de classe e ao desenvolvimento das relações de produção e forças produtivas de cada formação social. Neste caso, mesmo que haja movimentos que transcendam as fronteiras nacionais, cabe aos Estados assimilarem as reivindicações e alterarem as políticas externas e domésticas.

Concluimos que esta nova fase do imperialismo não alterou o papel do Estado. Esta instituição além de manter a sua função política global de manutenção da coesão social e das relações de produção, é a responsável por garantir os interesses das burguesias locais nos fóruns e nas negociações internacionais, ao possibilitar a expansão dos mercados exportadores e a internacionalização das empresas nacionais, ao solucionar controvérsias comerciais, ao assinar acordos e tratados e, por fim, ao definir sobre entrar ou apoiar conflitos bélicos e diplomáticos com outros Estados.

Por tudo que foi dito acima, sustentamos que o instrumental teórico poulantziano, em especial, o conceito de Estado e de bloco no poder, têm muito a contribuir com os estudos de relações internacionais e com as análises de política externa.

2. Teoria: bloco no poder e as análises de política externa

As análises de política externa — *Foreign Policy Analysis* (FPA) — buscam, no geral, entender como são formuladas e decididas as políticas externas. Diferem-se da corrente realista, ao introduzir um olhar interno e não externo ao Estado para pensar os processos decisórios nesta seara. Para isso, estabelecem um diálogo entre os estudos de relações internacionais e as demais áreas das ciências humanas como a psicologia, ciência política, geografia e outras.

Os primeiros estudos de análise de política externa datam dos anos 1960, mas, foi a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, que as diferentes abordagens ganham maior espaço e relevância acadêmica.

James Rosenau é considerado o primeiro autor de análise de política externa. Com forte influência behaviorista, este autor buscou, através de uma ampla base de dados, construir tipologias do comportamento dos Estados em política internacional. A partir de dados sobre população, território, armamentos, industrialização e outros. Rosenau pretendia explicar porque as grandes potências se envolvem em conflitos bélicos. De acordo com os críticos, uma base de dados como a de Rosenau não poderia prever crises políticas e ajudaria muito pouco a compreender a reação de um Estado frente a um conflito político com outro Estado, uma vez que o ambiente político e social no qual as decisões são tomadas exercem grande influência (HUDSON & VORE, 1995).

As características subjetivas dos líderes — as crenças, as motivações, os estilos de decisão, etc. — também foram objeto de estudo de autores como Laswell's, Holsti e Margareth Hermann. Para estes autores, as personalidades dos chefes de Estado tinham forte influência sobre a política externa. Estes estudos também foram duramente criticados, acusados de reducionistas. Segundo Monica Herz, tirava-se o foco do Estado e transportava-o para um indivíduo, mantendo com isso o individualismo metodológico presente na teoria realista das relações internacionais (HERZ, 1994).

Já em uma segunda fase, as análises de política externa passaram a incorporar novas variáveis, como o papel das burocracias de Estado (Allison), a pressão dos grupos domésticos (Robert Dahl), a cultura política (Almond e Verba), a relação entre regime político e política externa (Russett), o papel do legislativo, entre outros elementos (HUDSON E VORE, 1995).

Há dois pontos que caracterizam as análises de políticas externas com os quais concordamos, são eles: 1) a crítica à concepção de Estado e de interesse nacional utilizada pela corrente realista nas teorias de relações internacionais; 2) a tese segundo a qual há uma imbricação entre a política externa e a política doméstica dos Estados, ao contrário do que supõem os estudos inspirados na corrente realista. Entre as diversas análises de política externa, cumpre dialogarmos com três delas: os estudos de política burocrática de Allison (1990), o Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam (2010) e o modelo de Hermann (1990).

Apresentaremos brevemente cada uma dessas abordagens, buscando demonstrar a nossa diferença em relação a elas. Em seguida, desenvolveremos os principais conceitos teóricos para uma análise marxista das políticas externas – abordagem ainda escassa nestes estudos. Vale lembrar que o nosso instrumental teórico repousa nas contribuições de Nicos Poulantzas em “*Poder político e classes sociais*” e em “*Classes Sociais no capitalismo de hoje*”.

Para Graham Allison (1990), o processo decisório de política externa pode ser explicado a partir da interação das diferentes burocracias, ou seja, o Estado não é necessariamente uma entidade homogênea, como pressupõem os teóricos realistas, mas um aglomerado de instituições com interesses e regras próprias que podem cooperar ou conflitar diante de uma decisão a respeito da atuação internacional. Nesse sentido, o processo pode ocorrer a partir de três modelos teóricos: o modelo clássico; o modelo organizacional e o modelo burocrático. Vejamos cada um.

1) No modelo clássico, a decisão é tomada por um ator unitário e racional, por exemplo, o chefe da cúpula do Estado. Neste caso, a decisão é consensual e pautada no “interesse nacional do Estado”, a saber: segurança e defesa. A escolha política visa à maximização dos ganhos no cenário internacional.

2) O modelo organizacional baseia-se na ideia de que o Estado é formado por um conjunto de organizações com lógicas e regras de funcionamento próprias, cada uma dessas organizações conserva um conhecimento específico sobre a sua área de atuação. Por isso, a decisão em política externa é realizada a partir de uma coordenação entre as diferentes burocracias do Estado, que auxiliam a tomada de decisão. Ou seja, a decisão é o resultado da interação entre as burocracias do Estado, que se dá previamente à ação internacional.

3) No modelo burocrático, por sua vez, evidencia-se um jogo competitivo entre os diferentes atores estatais. Trata-se de uma disputa hierárquica entre os altos cargos das burocracias. Por exemplo, entre os chefes do Departamento de Estado e de Defesa e o Gabinete Presidencial, ou entre o chefe das Forças Armadas e do Executivo. Cada instituição estatal atribui ao seu chefe uma percepção diferente do conflito político e, por isso, cada um de seus representantes disputa a conduta adotada pelo Estado. Por isso,

negociam politicamente a decisão, na qual uma coalizão política ou uma instituição estatal vence.

Os jogos de dois níveis, esquema teórico desenvolvido por Putnam (2010), considera, por sua vez, o conflito entre os diferentes grupos de interesse da sociedade doméstica como um fator determinante da decisão do representante do Estado no cenário internacional. Segundo ele, as negociações internacionais correspondem a um jogo de dois níveis sendo nível I o internacional, e o nível II o doméstico. As políticas externas são determinadas pela interseção dessas duas esferas. O desafio do negociador é buscar, ao mesmo tempo, maximizar os ganhos no plano internacional e garantir um equilíbrio ou formar uma coalizão entre os diferentes grupos de interesse na sociedade doméstica. Segundo o autor:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão (PUTNAM, 2010, p.151).

Ou seja, para que uma negociação internacional obtenha o maior “conjunto de vitórias” (*win set*), ela deve harmonizar ao máximo as demandas e os conflitos internos das diferentes sociedades domésticas envolvidas. A atuação política e o conflito entre os grupos domésticos (nível II) variam em função do grau de politização sobre o assunto, tornando a atuação do negociador mais ou menos difícil. O melhor acordo será aquele que tiver a melhor viabilidade de ratificação ou implementação no interior das sociedades domésticas envolvidas. Por isso, os negociadores, ao irem a uma negociação internacional, devem ter em mente quais são as reivindicações e necessidades das suas sociedades domésticas.

Para Charles Hermann (1990), a política externa também parte de uma interação entre o âmbito internacional e o âmbito doméstico. Ele considera que uma mudança eleitoral ou a mudança de um regime de governo, assim como uma crise internacional, podem influir na reorientação da política externa. Para este autor, as mudanças em política externa são graduais e resultam de um processo de decisão governamental — da correlação de forças e dos constrangimentos externos aos quais os estadistas estão submetidos. Os agentes primários da mudança são: líder, burocracia, reestruturação doméstica e choque externo. Ou seja, a mudança de chefe de governo, de Ministros das Relações Exteriores ou Secretários de Estado e de Defesa, ou a passagem de uma economia agrária para uma economia industrial, podem ser as causas — juntas ou separadas — da mudança da política externa do Estado. As mudanças são, por sua vez, gradativas e podem variar entre: ajuste, programa, objetivo e nova orientação internacional.

O ajuste corresponde a uma mudança quantitativa, por exemplo, o aumento dos recursos destinados à assistência humanitária em um país, a diminuição de embaixadas e consulados em determinadas regiões etc. O programa corresponde a uma alteração do instrumento utilizado na política externa, como o abandono do uso da diplomacia em substituição à intervenção armada. A mudança de objetivo está ligada ao interesse estratégico da política externa e pode resultar, por exemplo, na decisão de encerrar uma intervenção e adotar uma postura mais defensiva em troca de posição ofensiva. Já a reorientação internacional, o grau mais elevado, é a alteração do papel do Estado no sistema internacional que pode significar a transformação de um Estado fraco em um Estado potência ou vice-versa.

Da perspectiva teórica marxista, a política externa e a política doméstica também estão imbricadas. No entanto, a atuação internacional de um Estado depende dos interesses do bloco no poder e não exclusivamente do chefe de Estado, da equipe governamental ou da interação entre as burocracias. Defendemos que a teoria do Estado elaborada pelo teórico marxista Nicos Poulantzas (1968) apresenta elementos que permitem analisar as políticas externas a partir dos conflitos políticos e econômicos entre as classes e frações de classe no interior de uma formação social, ou melhor, a partir do bloco no poder.

Acreditamos que, a partir dos elementos teóricos apresentados por este autor, podemos analisar as políticas externas, da mesma forma que analisamos a política econômica e social. Consideramos que há uma inter-relação entre a política interna e externa, além da relação existente entre os diferentes blocos no poder; ambas determinam a configuração e os interesses do bloco no poder no interior de uma formação social.

De acordo com Poulantzas, o Estado capitalista tem a função geral de manter a coesão de uma formação social — a unidade entre os diferentes modos de produção sob a dominância de um —, enquanto organiza a hegemonia de uma classe ou fração de classe dominante e desorganiza as classes dominadas. A estrutura jurídico-política do Estado — o direito e o burocratismo — são responsáveis pela manutenção e reprodução do modo de produção capitalista, pois produzem o efeito de representação da unidade e isolamento das classes sociais. O Estado apresenta-se como o representante do interesse geral da sociedade, quando na verdade ele organiza o bloco no poder e sufoca e reprime a organização revolucionária das classes dominadas.

Apesar de Poulantzas (1978) ter analisado o papel do Estado diante da emergência de organizações supranacionais e da internacionalização da produção na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, ele não se dedicou a pensar a relação entre os blocos no poder, nem mesmo se preocupou em analisar a relação entre a política externa e o bloco no poder. Este é o objetivo do nosso trabalho.

O bloco no poder foi um conceito elaborado por Poulantzas para indicar a relação existente entre classes e frações de classes dominantes e o Estado. Poulantzas considera que a divisão do capital em diversas frações deixa a burguesia “presa” aos seus interesses econômicos imediatos. As diferentes frações vivem uma luta fratricida, que as desviam e incapacitam de se auto-organizarem politicamente. A burguesia raramente se organiza conscientemente em partidos políticos para conquistar seus interesses, cabe ao Estado organizar os interesses políticos das classes dominantes e unificá-las.

O bloco no poder, portanto, pressupõe uma unidade contraditória entre as diferentes frações de classe dominantes. A unidade corresponde aos sacrifícios mútuos entre as frações de classe com vistas à construção de uma relativa unidade em todos os níveis da

luta de classes. Trata-se de uma unidade política, econômica e ideológica contra a classe trabalhadora. O Estado, através das suas políticas, articula os interesses das distintas classes e frações de classe dominantes: não se trata de um acordo explícito, mas de uma unidade política em torno da manutenção da ordem social garantida pelo aparelho de Estado. Na articulação do bloco no poder, há a tendência à formação de uma fração hegemônica: uma fração com capacidade de obter prioritariamente os benefícios da política estatal — política externa, política econômica e a política social. Nem sempre é a fração que obtém mais lucros. A fração hegemônica controla, influi e se beneficia das políticas governamentais e atua “[...] encarnando o interesse geral do povo-nação, e condiciona por isso mesmo, uma aceitação específica de sua dominação por parte das classes dominadas.” (POULANTZAS, 1977, p.215).

A configuração do bloco no poder — o modo específico de articulação entre as classes e frações de classe e a hegemonia de uma fração sobre as demais — define o estágio de determinada formação social: a forma e o regime político do Estado. A primeira diz respeito à relação entre as instâncias política e econômica — Estado intervencionista/desenvolvimentista ou liberal. O regime político compreende a relação entre as classes sociais e os partidos ou representantes políticos: democracia, ditaduras, presidencialismo, monarquia, pluripartidarismo, bipartidarismo e outros.

Segundo Poulantzas, as classes sociais não são definidas apenas e exclusivamente pela posição que ocupam no processo de produção – nível econômico (Bukharin) –, tampouco existem apenas enquanto sujeitos históricos conscientemente organizados em partidos distintos que lutam pelo poder no Estado (Lukács). As classes sociais são, na realidade, o efeito do conjunto de estruturas e das suas relações no caso concreto no nível econômico, no nível político e no nível ideológico¹⁸. A existência de uma classe ou fração de classe enquanto força social ou classe distinta depende da relação entre as relações de produção — o lugar no processo de produção— o nível econômico – e os demais níveis. “[...] As classes sociais não são concebíveis senão em termos de práticas de classe (POULANTZAS, 1977, p.83)”.

¹⁸ Conforme enunciado por Marx e Engels nas obras políticas, a saber: Dezoito Brumário de Luis Bonaparte, Guerra Civil na França e Lutas de classes na França.

Há, portanto, dois níveis de luta de classe: a luta política pela tomada do poder do Estado e o conflito pela distribuição da riqueza — repartição da mais-valia total. Interessamos, sobretudo, o último nível, no qual a as classes sociais não se dividem apenas entre capitalistas e operários, mas há diversas frações, camadas e categorias que estão ligadas às diferentes combinações e inter-relações presentes no interior de uma formação social. Isto porque em uma formação social concreta, diferentemente do que no modo de produção “puro” (abstrato) coexistem diversos modos de produção, apesar da dominância de um deles — o capitalismo. Além disso, há um conflito entre os subgrupos capitalistas. Segundo Décio Saes (2001, p.50):

A reprodução das formações sociais capitalistas não exclui, portanto, o conflito entre os interesses econômicos próprios às diferentes classes dominantes (classe fundiária, classe capitalista) e às diferentes frações de uma mesma classe dominante (subgrupos dos capitalistas que podem ser distinguidos uns dos outros por desempenharem diferentes funções no processo econômico capitalista – produtiva, comercial, bancária – ou pelas diferentes dimensões do seu capital: grande capital, médio capital).

Portanto, uma fração de classe não corresponde necessariamente a um setor econômico ou às diferentes classes dominantes e os subgrupos capitalistas. Na realidade, Poulantzas se debruçou muito pouco sobre o que unifica uma fração de classe. Para Décio Saes (2001) e Francisco Farias (2010), os interesses comuns podem fazer com que distintos setores econômicos se unam para apoiar ou rejeitar determinadas políticas estatais, como: política cambial, política de juros, política de financiamento e política tarifária. “[...] A política estatal seria o fator de aglutinação de um sistema de fracionamento (FARIAS, 2010, p.16)”.

O fracionamento está ligado, portanto, ao nível econômico, político e ideológico. A fração se unifica e se desfaz a partir dos efeitos pertinentes produzidos pela conjuntura política e econômica. Por efeitos pertinentes entendemos tanto a política estatal quanto a ação e a posição das classes sociais na cena política. Não é somente a política estatal que pode produzir efeitos pertinentes, mas, também, a própria ação da classe ou fração de classe e a dinâmica da economia mundial: a configuração dos blocos no poder dos Estados

imperialistas, as crises econômicas, os conflitos políticos, as guerras, o crescimento demográfico e o aumento e a diminuição da demanda internacional.

Há, na realidade, uma sucessão temporal das frações e um entrecruzamento entre elas: a emergência, o desaparecimento e o cruzamento das frações podem variar circunstancialmente. A posição política de classe depende dos interesses das classes e frações de classe diante da política estatal e das relações e conflitos sociais existentes. A aglutinação pode se dar em função de uma crise política, da sustentação ou oposição a um determinado governo, em relação a uma pauta política específica ou em torno de um projeto político mais amplo — industrialização, expansão imperialista etc.

O principal conflito entre burguesias é a divisão entre os interesses da burguesia industrial e os interesses das burguesias bancária e comercial. Ou melhor, a contradição entre o processo de produção e circulação do capital em sociedades cujo desenvolvimento do capitalismo é avançado. Também pode haver situações de defasagem entre a determinação estrutural de classe — origem — e a posição de classe, a exemplo do papel dos camponeses parcelares no bonapartismo de Estado na França.

Ainda pode existir uma dissociação entre a hegemonia política e hegemonia ideológica. Pois, no geral, as burguesias bancária e a comercial têm dificuldade em exercer a dominação ideológica devido ao fato de que elas não têm uma inserção na esfera produtiva, o que faz com que sejam acusadas de parasitárias. Já a burguesia industrial consegue ter uma presença mais ativa na cena política por ser associada à produção de riqueza e geração de empregos dentro do território nacional. Nesse sentido, em determinadas situações, a burguesia bancária pode ser a fração hegemônica sem que ela exerça a dominação ideológica¹⁹.

No caso do capital financeiro — interpenetração do capital industrial e bancário — pode-se formar, em alguns casos, uma fração economicamente diferenciada cujos interesses podem conflitar tanto com a burguesia industrial quanto com a burguesia exclusivamente bancária. Mas, mesmo em um grupo multifuncional — ou um conglomerado econômico —

¹⁹ Segundo Décio Saes (2001), como veremos a seguir, isso ocorreu durante a ditadura militar no Brasil (1964-1984).

que atue em diversas esferas — banco, indústrias e comércio —, podem prevalecer os interesses setoriais. Ou seja, as corporações não tendem a ter um posicionamento comum diante da política estatal. Geralmente, sua postura é dirigida pela função dominante no interior do grupo, mas ela pode oscilar dependendo da questão em jogo. Por exemplo: o grupo Itaú no Brasil, apesar de ter investimentos industriais — Itautec —, em geral, posiciona-se levando em conta os interesses do setor bancário, que é a sua principal fonte de lucro. Ou seja, é um grupo que apesar de investimentos diversificados, comporta-se predominantemente no plano político e ideológico como burguesia bancária.

No que se referem às relações internacionais, as frações políticas de uma formação social dominante podem se unificar ou divergir em relação a: 1) políticas expansionistas ou isolacionistas; 2) abertura ou proteção do mercado interno; 3) alianças e coalizões políticas prioritárias com outros Estados etc. Já nas formações sociais dependentes, a classe dominante assume diferentes clivagens, em função da relação que estabelece com o capital imperialista e com as classes dominadas, que não aquelas referentes à divisão segundo a atividade no processo de produção. Segundo Poulantzas, há três diferentes tipos de burguesias nos Estado dependentes, caracterizadas por seus posicionamentos políticos e ideológicos frente ao imperialismo e em relação à origem do capital. São elas: a burguesia compradora, a burguesia nacional e a burguesia interna.

A burguesia compradora é a fração que não tem base própria de acumulação e que se comporta como agente do capital imperialista, seus interesses são subordinados ao imperialismo (POULANTZAS, 1978, p.76-77). Esta fração é composta predominantemente pela oligarquia dos grandes proprietários de terras e pelos setores financeiros, bancários e comerciais.

A burguesia nacional, por sua vez, é a fração autóctone, que possui base de acumulação própria no interior da formação social nacional e, por isso, apresenta uma autonomia política e ideológica frente ao capital imperialista. Esta fração pode adotar, em determinadas conjunturas, em aliança com as classes dominadas, uma postura anti-imperialista e/ou envolver-se em uma luta de libertação nacional (POULANTZAS, 1978, p.76).

A burguesia interna²⁰, por sua vez, ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional. Essa fração mantém relações complexas com o capital imperialista, pois possui base de acumulação própria e, ao mesmo tempo, é dependente do capital externo. Por isso, em certa medida, tenta limitar a presença do capital estrangeiro no mercado interno, a fim de garantir a sua sobrevivência, mas não pretende romper os laços com o capital imperialista. Ela apresenta uma dissolução da autonomia política e ideológica, que faz com que não demonstre vontade de construir uma aliança com as classes dominadas, ou seja, a burguesia interna não tem pretensões de tornar-se nacional (POULANTZAS, 1978, p.77-78).

Essa fração é constituída, principalmente, por setores da indústria de bens de consumo — eletrodoméstico, têxtil, mecânica, química e metalurgia —, indústria de construção e setores que dependem do processo de industrialização — transportes, distribuição — ou serviços — que pode incluir até o turismo. Ela

[...] se interessa pela intervenção estatal que lhe asseguraria alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante do capital estrangeiro. Deseja a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno através de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais saídas; procura, enfim, ajuda do Estado, que lhe permitira desenvolver a exportação (POULANTZAS, 1976, p. 36-37).

Defendemos então que a posição política de um Estado na estrutura de poder internacional está ligada à relação entre esse Estado, o bloco no poder e a relação destes com os demais blocos no poder, e, sobretudo com os Estados imperialistas. Por isso, a relação entre fração hegemônica e o capital externo determina a posição do Estado no cenário internacional em determinada conjuntura histórica.

Apesar de considerarmos que há uma imbricação entre a política doméstica e a política externa e que em muitos momentos pode ser difícil definir o limite entre cada uma,

20 O desenvolvimento desta nova fração da burguesia, com caráter principalmente industrial se deu em virtude da nova fase do imperialismo ligada ao processo de industrialização dependente dos países periféricos (POULANTZAS, 1975, p.34-35).

consideramos que, para efeito de sistematização, a política externa engloba três esferas: 1) as ações do Estado com os demais Estados — acordos, tratados, blocos regionais, parcerias, alianças, apoios e conflitos; 2) a atuação do Estado nos fóruns e organismos internacionais; 3) a política econômica e de comércio exterior — taxa de câmbio, tarifas de importação e exportação, políticas de financiamento, cumprimento de contratos, pagamento de dívida externa, papel concedido ao capital externo e ao capital nacional etc. Por análise de política externa consideramos tanto o processo decisório, como sua ação e resultado.

Para nós, os Estados pretendem garantir a maximização dos interesses do bloco no poder na cena política internacional, o que faz com que eles busquem estabelecer alianças e coalizões que possam aumentar a sua projeção no cenário. O Estado deve se inserir no jogo da política internacional, buscando aliados, parceiros, investindo em cerimoniais diplomáticos, sendo árbitro de conflitos, liderando missões humanitárias, ou até mesmo guerreando. É incumbido a construir uma imagem internacional que reflita os interesses políticos e econômicos da fração hegemônica no bloco no poder.

Há que se ressaltar que as ações do Estado no cenário internacional não refletem direta e mecanicamente os interesses da burguesia, por exemplo: a aproximação com um determinado Estado ou o envolvimento em um conflito político não corresponde exatamente a um objetivo econômico imediato, tal como a assinatura de um tratado comercial, acesso ao mercado daquele país, a instalação de uma empresa naquele território etc. A política deve ser entendida com uma síntese de múltiplas determinações.

Interpretar a relação entre as classes sociais e a cena política não é algo simples. Sobretudo quando a representação política de classe não é declarada, quando não há um partido que se apresente como de uma determinada fração de classe dominante. Na política externa, os conflitos entre partidos, grupos políticos e movimentos sociais que se organizam na sociedade e no interior dos aparelhos de Estado, na maioria das vezes, também não são necessariamente declarados. Isso porque na cena política a posição de classe tende a ser ocultada. A tarefa do estudioso ou do analista deve ser a de desvendar a relação existente entre os interesses de classe e as decisões em política externa.

No geral, a posição do Estado em determinada conjuntura histórica é determinada pela fração hegemônica no bloco no poder. Assim, a posição política de um Estado imperialista, em uma determinada conjuntura histórica, poderá oscilar entre expansionismo ou isolacionismo, a depender do destino prioritário da sua produção. Se a produção for prioritariamente voltada ao mercado interno, a tendência é que a posição política do Estado concorra para o isolacionismo; mas, se a produção for voltada a outros mercados, provavelmente política estatal será expansionista. A posição política dos Estados dependentes pode, por seu turno, oscilar entre subordinação passiva, subordinação conflitiva e antiimperialismo. Quando a fração hegemônica for a burguesia compradora, a posição política será de subordinação passiva ao imperialismo. Quando a fração hegemônica for a burguesia interna, a posição política em relação aos Estados imperialistas tenderá a ser conflituosa, pois caberá ao Estado alcançar uma maior margem de manobra frente ao imperialismo. E, se houver a composição de forças antiimperialistas — a formação de uma burguesia nacional aliada às classes populares—, o Estado poderá vir a romper relações com os Estados imperialistas. Vejamos isso esquematicamente no quadro abaixo:

Quadro 1. Fração hegemônica e a posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica

Posição do Estado na estrutura de poder internacional	Fração hegemônica no bloco no poder	Posição política do Estado em uma determinada conjuntura histórica
Estado imperialista	Burguesia cuja produção é prioritariamente voltada ao mercado externo	Expansionista
Estado imperialista	Burguesia cuja produção é prioritariamente voltada ao mercado interno	Isolacionista
Estado dependente	Burguesia compradora	Subordinação passiva
Estado dependente	Burguesia nacional	Antiimperialista
Estado dependente	Burguesia interna	Subordinação conflitiva

Pode haver situações em que, aparentemente, não exista uma interface entre os interesses da fração hegemônica e a política externa. Pois há casos em que o Estado é levado a agir de maneira estrategicamente coerente com os interesses da fração hegemônica, mesmo que no primeiro momento aquela iniciativa traga prejuízos aos negócios da burguesia. Esse tipo de situação se enquadra na ideia de “equilíbrio instável de compromissos”.

Da mesma forma, pode ocorrer uma incompatibilidade aparente entre a política externa e a política doméstica, ou que através delas o Estado busque o “equilíbrio instável de compromissos” entre as classes e frações de classes, tanto entre as frações dominantes quanto entre essas e as dominadas. Por isso, é possível que em determinadas situações a política doméstica atenda mais aos interesses de uma fração e a política externa sirva como contrapeso aos interesses de outra fração e vice-versa. Ou pode ser que a política externa

atenda demandas das classes dominadas. Essas situações ocorrem geralmente em processos de transição política ou de crise de hegemonia no interior do bloco no poder.

Defendemos também que é preciso levar em conta os interesses das classes médias, da pequena burguesia e da classe operária. No geral, a política externa não é diretamente influenciada pelos interesses das classes dominadas. Mas, como toda política estatal, submete-se também à relação entre as classes e frações dominantes e as classes dominadas.

A presença ativa das classes dominadas na cena política através de movimentos sociais, partidos políticos ou manifestações espontâneas poderá levar o Estado a atender os reclamos das classes populares em nome do “equilíbrio instável de compromisso”. Ou seja, em nome da manutenção da ordem social vigente, o Estado assiste a algumas demandas das classes subalternas, podendo inclusive, ao fazê-lo, imprimir uma redução dos ganhos das classes dominantes a curto e médio prazo.

Movimentos ou manifestações populares contra políticas internacionais podem ser vistas em mobilizações contra guerras, acordos de livre-comércio, pagamento de dívida externa, políticas migratórias, entre outros. Não por acaso, durante o final dos 1990 e início dos 2000, os movimentos antiglobalização — Fórum Social Mundial, Campanha Continental Contra a ALCA etc. — tiveram uma forte presença na cena política internacional e, aliados a outras práticas políticas das classes dominadas e de setores das classes dominantes, influenciaram a derrota eleitoral de muitos partidos que implantaram o neoliberalismo ortodoxo na América Latina.

Os trabalhadores poderão ter seus interesses contemplados pelas políticas externas quando as políticas adotadas tenham por motivação a proteção do mercado interno, já que o fortalecimento da burguesia industrial conseqüentemente terá reflexo sobre o aumento dos empregos, dos salários e do consumo interno. Ou seja, ao adotar políticas que fortalecem a burguesia nacional ou interna, o Estado poderá atender também parte das reivindicações das classes dominadas que, por sua vez, poderão tornar-se classes-apoio ou base de sustentação destes governos.

Nesses casos pode haver processos políticos nos quais se forme uma aliança ou frente política entre as classes dominadas. No caso de uma aliança, as classes dominadas podem se tornar classe-apoio e, com isso, impulsionar uma luta anti-imperialista ou de libertação nacional. Nesse caso, a relação entre as diferentes classes se realiza de maneira consciente, isto é, na construção de um programa político comum. Já na frente política, a relação entre as diferentes classes é mais fluída e nem sempre a sua aproximação se realiza de maneira consciente. Por isso, a força política dessa relação entre classes distintas é menor, e a posição política do Estado na conjuntura internacional tenderá a ser de subordinação conflitiva, ou seja, haverá apenas divergências pontuais entre o Estado dependente e o imperialismo.

O “interesse nacional” corresponde, portanto, ao interesse da fração hegemônica, apesar de o Estado apresentá-lo como interesse geral²¹. No entanto, “o interesse nacional” é determinado pela maneira na qual o Estado organiza os interesses do bloco no poder e das classes dominadas, nesse sentido, poderá corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe a depender da conjuntura política. No caso de uma frente política ou aliança entre classes dominantes e setores populares, o interesse nacional assumirá um caráter desenvolvimentista ou nacional democrático e popular (leia-se, anti-imperialista), a depender da correlação de forças interna e da relação com o capital externo.

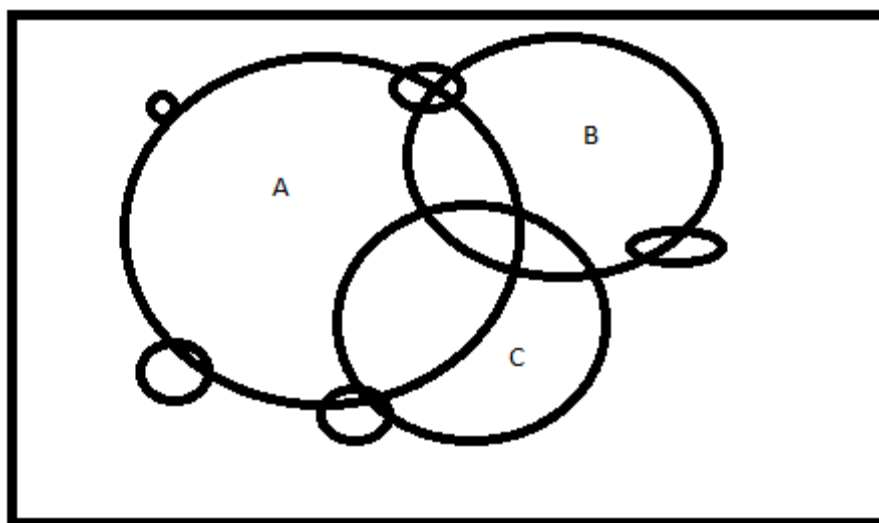
Defendemos que as relações internacionais podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior dos mais diferentes Estados. “[...] Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do “exterior”, e de outro os fatores “internos” “isolados” no seu espaço próprio [...] (POULANTZAS, 1976, p. 19)”.

A reprodução induzida do capital nas diferentes formações sociais estabelece um laço entre as frações endógenas do capital e o capital externo, que repercute diretamente na

²¹ No caso de não haver a hegemonia de uma fração de classe no interior do bloco no poder, nos momentos de crise ou instabilidade, a burocracia estatal pode assumir a direção política do Estado, tornando-se uma força social. Há o privilégio a determinados interesses de classe ou fração de classe dominantes e pode contar com o apoio com as classes dominadas, a exemplo do bonapartismo na França ou do populismo na América Latina.

configuração de forças do bloco no poder. Os blocos no poder dos países dependentes se articulam em torno da relação que as frações do capital endógeno estabelecem com o capital imperialista, neste caso, as contradições interimperialistas podem influenciar em novas configurações de poder no seio do bloco no poder dos países dependentes e também dos demais países imperialistas. Portanto, as relações internacionais são relações que se desenvolvem entre as classes e frações de classe dos países imperialistas e dependentes simultaneamente. Conforme a ilustração abaixo, os blocos no poder dos Estados imperialistas estão no centro e os blocos no poder dos Estados dependentes se entrelaçam e orbitam em torno dos blocos imperialistas:

Ilustração 1. Blocos no poder e as relações internacionais



Legenda: A – Estados Unidos; B- Europa; C – China

As relações internacionais devem, portanto, ser pensadas a partir da imbricação entre os blocos no poder. Há situações em que uma fração burguesa de um determinado país tem interesse em uma aproximação, ou em realizar um acordo comercial com outro Estado, com o qual se beneficiaria com a exportação dos seus produtos ou da matéria-prima que poderia importar. Esse interesse pode divergir com outra fração do seu país, ou com

uma fração deste segundo Estado, ou até mesmo com uma fração de um terceiro país que tenha o mesmo interesse. Ou seja, a disputa entre frações de classe no âmbito interno e externo se articula e se choca ao mesmo tempo. Por isso, as negociações econômicas internacionais ou das coalizões políticas são extremamente complexas: a) dependem da relação entre os Estados-parte; b) dependem da relação entre cada Estado e as classes e frações de classe dentro e fora da formação social nacional. Isso nos aproxima do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam.

Concordamos com Gramsci que as “[...] relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas (GRAMSCI, 2000, p.42)”. Nesse sentido, a mudança de um bloco no poder poderá produzir efeitos sobre a política externa e no conjunto da política estatal. Por exemplo, um país agroexportador, cuja burguesia compradora agrária seja dominante, provavelmente, terá laços fortes com os países imperialistas; entretanto, se a burguesia industrial interna se fortalece no interior do bloco no poder, a aliança com Estados imperialistas poderá não ser mais uma prioridade da política estatal, levando o Estado a adotar uma diversificação de parceiros e estratégias de inserção internacional. Nesse caso, a burguesia hegemônica não dependerá exclusivamente do acesso ao mercado dos países imperialistas e demandará acesso para a exportação dos seus produtos industriais ou simplesmente a proteção do mercado interno.

Como já vimos, nas formações sociais dependentes a política externa está a cargo da fração de classe dominante e da relação que essa estabelece com o capital imperialista. As frações burguesas podem conflitar também em relação à desvalorização da moeda local, a abertura comercial, a acordos de livre comércio, aos parceiros e aliados estratégicos, entre outros. Se a fração dominante for a burguesia compradora, a política externa será subserviente aos interesses dos Estados imperialistas; no entanto, se for uma burguesia nacional, ela entrará em confronto ou poderá até romper os laços com os países dominantes; no caso de uma burguesia interna, provavelmente tentará limitar e concorrer com o imperialismo, sem desfazer os laços ou se afastar completamente das potências mundiais.

Já em um Estado imperialista, o capital ligado às empresas multinacionais, poderá pressionar o Estado para uma política externa expansionista, e a fração cuja produção é baseada na acumulação e venda ao mercado interno preferirá uma política isolacionista (POULANTZAS, 1976, p.31).

Nesse sentido, acreditamos que também seja importante considerar a dinâmica no interior do aparelho do Estado, como defende Allison a cooperação ou o conflito entre as diferentes burocracias, o peso e a importância de cada ministério, bem como os grupos políticos no interior das instituições do Estado, como nos Departamentos e Ministérios de Relações Exteriores. Da mesma forma, como salienta Hermann, defendemos que é importante analisar o impacto da mudança de um regime político, de uma crise econômica ou de uma guerra — choques externos — na reorientação da política externa de um Estado. No entanto, a relação entre as diferentes burocracias, a influência de um novo governo, de um novo regime político são determinadas pelo bloco no poder.

Assim como Putnam (2010), defendemos que a atuação internacional do Estado está condicionada à correlação de forças no interior da formação social nacional. No entanto, para nós, não se trata de buscar o consenso ou o equilíbrio entre os diferentes grupos de interesse.

Em suma, defendemos que é preciso desvendar a cena política — as disputas existentes entre as classes e frações de classes e a relação destas com os partidos políticos, com a burocracia de Estado (agentes diplomáticos, comandantes dos exércitos) e com os chefes de governo — para entendermos os reais interesses da atuação internacional de um Estado, já que na cena política a relação entre os partidos, ideias e a base socioeconômica não aparece abertamente (BOITO JR, 2007, p. 139).

Tendo em vista que os Estados atuam externa e internamente em função da direção política de uma classe ou fração dominante que organiza o bloco no poder, uma análise marxista de política externa deve buscar desvendar primeiramente qual é a fração hegemônica e qual a relação entre esta e as classes dominadas. Feito isso, poder-se-á então compreender qual é a posição do Estado em uma determinada conjuntura histórica.

3. Política brasileira: capitalismo e bloco no poder

Este ponto pretende esclarecer como o conceito de burguesia interna, desenvolvido por Nicos Poulantzas (1978) para pensar a relação entre as burguesias europeias e o capital estadunidense, foi utilizado na análise da relação entre o bloco no poder e o imperialismo no Brasil. O nosso enfoque teórico segue uma tradição que já resultou em pesquisas empíricas feitas na Unicamp por autores como Décio Saes, Armando Boito, Sergio Silva, Francisco Farias entre outros pesquisadores. Estes estudos tocam em problemas tratados por outros autores, entre eles, Jacob Gorender e Fernando Henrique Cardoso. Não pretendemos dar conta da profundidade e da polêmica presente nos estudos da sociologia e da política brasileira e latino-americana (o que com certeza nos levaria a fazer outra tese), iremos apenas apresentar os estudos poulantzianos e estabelecer o diálogo entre esses estudos e as formulações conceituais de burguesia brasileira de Jacob Gorender (1981) e burguesia associada de Fernando Henrique Cardoso (1973).

A escolha destes dois autores se deve à proximidade entre o conceito de burguesia brasileira desenvolvido por Gorender (1981) e o conceito de burguesia interna do qual nos valem neste trabalho. Com Cardoso (1973) guardamos ao mesmo tempo uma relação de aproximação e divergência em relação à análise sobre a burguesia associada, por isso, pareceu-nos importante destacar tais pontos. Fez-se necessário também dialogarmos com o conceito de nova dependência apresentado por Cardoso e Faletto (1970).

Antes de iniciarmos as análises do bloco no poder no Brasil, cabe dizer como Décio Saes — autor que inaugurou os estudos poulantzianos da Unicamp — analisa a formação do Estado burguês no Brasil em sua obra de livre-docência. À luz da teoria de Estado de Nicos Poulantzas, Saes (1985) buscou primeiramente caracterizar o tipo de Estado e o modo de produção vigente durante o período colonial e imperial. Em seguida, tratou de analisar como se deu a formação do Estado capitalista no Brasil.

Para ele, no Brasil-Colônia e no Brasil-Império o modo de produção vigente era o escravismo moderno. Moderno, pois, se diferenciava do escravismo antigo no qual a

escravização advinha de dívidas, roubos ou conquistas de guerras. Mas, tal qual no escravismo antigo, a desigualdade estava presente na estrutura do Estado: os escravos não eram considerados sujeitos de direito e tampouco podiam ter acesso aos cargos do Estado. Soma-se ainda o fato de que o aparelho de Estado coincidia diretamente com a classe dominante, ou seja, os funcionários de Estado, em sua maioria, pertenciam às classes dominantes e utilizavam os recursos materiais do Estado para benefício próprio. Ou seja, se levarmos em conta o direito e as instituições, entre os séculos XVI e o final do século XIX, o Estado brasileiro configurava-se como um Estado de tipo pré-capitalista²² (SAES, 1985).

Segundo Saes (1985), o Estado capitalista no Brasil se constituiu após a abolição da escravidão (1888), a proclamação da República (1889) e a promulgação da constituição republicana (1891). Estes três eventos resultaram, entre outros fatores, das lutas e resistências do povo negro, da ação da classe média urbana que se formou com o desenvolvimento da economia cafeeira, bem como da pressão externa da Inglaterra e das contradições que se acentuaram no seio das forças armadas após a Guerra do Paraguai (1864-1870).

Com a abolição da escravidão, o direito escravista foi destruído e em seu lugar apareceu o contrato formal de trabalho como regime de exploração da mão de obra. A Proclamação da República e a Assembleia Constituinte (1891) promoveram a universalização das instituições, graças à implantação da cidadania, da ideia de nação a ela ligada e da universalização formal das instituições estatais. Para Saes (2001), apesar das desigualdades regionais durante a República Velha, as relações de produção capitalistas passaram a se difundir no seio da formação social brasileira e apesar das mudanças de regimes e de formas, o Estado capitalista se manteve ao longo do século XX (SAES, 2001).

Tendo isso em vista, importa dizer que o Estado capitalista não cumpre apenas a função de manter a coesão de uma formação social, mas também desempenha a dupla função de frustrar a organicidade das classes dominadas potencialmente revolucionárias e de organizar a hegemonia de uma classe dominante no seio do bloco no poder. A partir da

²² Nesse sentido, Saes (2001) discorda de Caio Prado Jr quando este autor afirma que a economia colonial brasileira seria capitalista, partindo do argumento de que a economia colonial inseria-se de modo subordinado à economia mundial que já seria capitalista.

caracterização do bloco no poder é possível entender as diferenças na forma e no regime de Estado, bem como pode-se compreender a relação entre o bloco no poder e o imperialismo. A partir das diferentes configurações do bloco no poder pretendemos descrever como se deu o desenvolvimento do capitalismo brasileiro em três etapas, são elas:

Etapa 1: 1889-1930

Etapa 2: 1930-1964

Etapa 3: 1964 até os dias atuais²³

O nosso foco consistirá em descrever a relação existente entre o bloco no poder, a burguesia compradora, a burguesia interna e o imperialismo. Nem todos os trabalhos se aprofundaram exatamente neste ponto, por isso, não será possível esgotarmos o assunto, nem é a nossa pretensão.

Dito isso, passemos à caracterização da primeira etapa do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, conhecido como o período da República Velha (1889-1930).

De acordo com Sergio Silva (1986), o processo de transformação social impulsionado pela produção do café resultou na formação de uma burguesia cafeeira, e no seio desta burguesia formou-se uma divisão entre o grande capital cafeeiro e o médio capital cafeeiro. O grande capital cafeeiro encontrava-se investido em grandes propriedades produtoras de café, em casas de exportação e importação e em bancos nacionais e estrangeiros. Já o médio capital cafeeiro estava concentrado na produção do café, a lavoura como ficou conhecido (SILVA, 1986).

A formação da grande burguesia cafeeira foi resultado da expansão das atividades de muitos fazendeiros que não se limitaram a exercer apenas as atividades das plantações de café e passaram a liderar um processo de compra da produção dos demais cafeicultores, de financiamento de novas plantações, de modernização e salvação de fazendeiros em

²³ Esta etapa se subdivide em três: fase 1 (1964-1989) — hegemonia da grande burguesia interna (industrial e bancária); fase 2 (1990-2002) — hegemonia da burguesia compradora e do capital financeiro internacional; fase 3 (2003-2010) — transição e hegemonia da grande burguesia interna (indústria, empresas estatais, mineradoras, agronegócio, construtoras, entre outras. Como veremos, a presença do capital monopolista é o que unifica esta etapa, mas no que tange à relação com o imperialismo e com as classes populares há muitas diferenças.

dificuldades. Os grandes proprietários de produção do café se distanciaram dessa atividade; um dos sintomas desse afastamento foi o fato de que as atividades foram designadas a administradores. Muitos se tornaram sócios das firmas estrangeiras, em especial, das casas de importação e exportação.

Essa fração burguesa exercia múltiplas funções, era ao mesmo tempo uma burguesia bancária, agrária e comercial. No entanto, a função o comercial preponderava sobre as demais. Por isso, a produção agrícola era limitada e determinada pelos interesses comerciais da grande burguesia cafeeira, de tal sorte que a capacidade de investimento e modernização dependia muito mais dos interesses desta fração do que dos cafeicultores propriamente ditos (SILVA, 1986).

O predomínio econômico da função comercial da grande burguesia cafeeira produzia-se graças à política econômica do Estado, indicando a hegemonia política dessa fração no interior do bloco no poder. A hegemonia da burguesia comercial reproduzia também a posição subordinada do capitalismo e do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho. Posição que, como se sabe, reduzia-se à exportação de produtos agrícolas, à importação de produtos industrializados e ao endividamento externo. Estes elementos contribuíram para que o desenvolvimento das relações de produção capitalistas fosse fraco.

Esse efeito do desenvolvimento das relações capitalistas mundiais (sobre as condições próprias da estrutura econômica brasileira, isto é, um capitalismo ainda fraco) manifesta-se por uma dependência em relação ao mercado mundial. Essa dependência vem reforçar o papel dominante do comércio na economia cafeeira e na economia brasileira em geral (SILVA, 1986, p. 62).

Grande parte das casas de exportação e das ferrovias eram propriedades de estrangeiros, na sua maioria, ingleses. A maior parte dos lucros do comércio exportador ficava na mão desses capitalistas, a riqueza produzida nacionalmente ia para o exterior na forma de lucro mercantil (SOUZA, 2001).

Além disso, com a crise de superprodução em meados de 1890, a política econômica adotada com o *founding loan* (1898) permitiu “[...] a ‘internalização’ do capital estrangeiro na vida política e econômica do país (SOUZA, 2001)”. As condições impostas pelo referido acordo determinavam que a política econômica adotada pelo Estado visasse prioritariamente ao pagamento da dívida. Com isso, as condições de subordinação política e econômica se acentuaram.

Por fim, as políticas de valorização do café adotadas a partir do Convênio de Taubaté em 1906, que determinava a obtenção de empréstimos externos para a compra do excedente do produto que seria armazenado ou queimado, contaram com o empréstimo dos Estados Unidos. Com isso, o desenvolvimento do capitalismo brasileiro passou a contar ainda mais com a participação direta do capital estrangeiro, o que agravou a dependência comercial e financeira e a intervenção política do capital externo no seio da formação social nacional (SOUZA, 2001).

Em resumo, a política estatal da República Velha atendia aos interesses do capital externo e da burguesia comercial (o grande capital cafeeiro). Essa fração da burguesia assumiu o contorno de burguesia compradora — fração de um país periférico cujos interesses políticos e econômicos se entrelaçam com o capital externo —, o que a tornava uma simples correia de transmissão dos interesses imperialistas no seio da formação social nacional.

Segundo Silva (1986), apesar desta etapa ter sido marcada pela hegemonia do grande capital cafeeiro foi também o período de origem da indústria brasileira. A substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado, a expansão das estradas de ferro e a mecanização das plantações contribuíram para o desenvolvimento do mercado interno e conseqüentemente para a aparição das primeiras indústrias. Ou seja, a modernização operada pela economia cafeeira criou as condições necessárias para a industrialização do Brasil.

Ou seja, ao lado dessa burguesia compradora gestou-se um setor da burguesia com capital predominantemente nacional e com base de acumulação no mercado interno: a indústria de bens de consumo. Para Silva (1986), a matriz da indústria brasileira data deste

período e foi fruto da acumulação capitalista gerada pela exportação de café. O importador esteve muitas vezes na origem das indústrias. O autor lembra que alguns membros da grande burguesia cafeeira se interessaram pela indústria seja por laços familiares ou pela simples fusão de capitais, mas esse movimento não foi numericamente expressivo.

É importante destacar ainda que, para Silva (1986), a constituição da indústria brasileira representou um salto nas etapas do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, pois de pronto foram criadas unidades fabris, com mais de 100 operários. De modo que o Brasil não passou por uma fase de desenvolvimento do artesanato a das pequenas manufaturas, saltou direto para a grande indústria de bens de consumo.

Em função das transformações advindas da economia cafeeira, sobretudo da presença massiva de mão de obra imigrante e da formação de um mercado consumidor, São Paulo e Minas Gerais foram o centro do desenvolvimento industrial brasileiro. No entanto, isso não quer dizer que a relação entre os industriais e os cafeicultores tenha sido unívoca. Tratou-se, na realidade, de uma relação de unidade e contradição. A transição capitalista no Brasil vista a partir de dois estágios — a expansão cafeeira e a industrialização —, não foi automática. A passagem para a industrialização foi resultado de um processo complexo e permeado de contradições: as políticas cambiais e alfandegárias estiveram no centro das disputas entre essas duas frações.

A economia cafeeira criou as condições para o surgimento da indústria mas, ao mesmo tempo, bloqueava o processo de industrialização. A burguesia industrial passou a defender tarifas alfandegárias distintas para os produtos que possuíam similares nacionais e ao mesmo tempo almejava que o sistema alfandegário facilitasse a aquisição de máquinas e equipamentos. Ou seja, a burguesia industrial nasceu em conflito com o capital estrangeiro e se chocou com os interesses da grande burguesia cafeeira, uma vez que os interesses da indústria, se materializados, resultariam na alteração da inserção internacional do Estado brasileiro e da configuração das relações de classe existentes até então (BOITO, 1984).

Para Perissinoto (1994), havia um conflito latente entre, de um lado, o capital cafeeiro e o capital externo, e, de outro lado, a indústria nascente. A essa se somavam os produtores agrícolas e industriais do Rio Grande do Sul cuja produção era voltada ao

mercado interno. Na cena política apareciam dois grupos: os que defendiam a “vocação agrícola” do país e os que defendiam o projeto industrialista.

A burguesia comercial e o capital externo situavam-se entre os principais defensores da “vocação agrícola”. O antiindustrialismo destes setores estava enraizado no fato de que uma política desenvolvimentista teria de reformular a antiga divisão internacional do trabalho conflitando diretamente com o interesse dos grandes conglomerados imperialistas. Esses, por seu turno, objetivavam seguir exportando produtos industrializados e, apesar de investirem em serviços públicos como transporte e energia, não demonstravam interesse em investir diretamente na construção do parque industrial brasileiro. Para impor uma política alfandegária, cambial e de financiamento que privilegiasse os investimentos no setor industrial, seria preciso liquidar a hegemonia da burguesia comercial no interior do bloco no poder.

Nesse sentido, a Revolução de 1930 não teria sido fruto apenas de um conflito entre oligarquias regionais, mas representou um conflito entre classes e frações de classe burguesas diante do destino político e econômico do país, mais especificamente em relação à inserção do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho. Os setores cuja produção era voltada ao mercado interno — a burguesia industrial nascente, a burguesia agrária do Rio Grande do Sul etc. —, se aproximaram dos setores mineiros que estavam descontentes com a inflexibilidade de Washington Luís na questão sucessória e, juntos trataram de afastar do poder a burguesia comercial paulista (grande capital cafeeiro) (PERISSINOTO, 1994).

Por isso, na segunda etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, entre 1930 e 1964, a burguesia compradora atuou junto com o imperialismo estadunidense como força de oposição aos governos populistas, constituindo o campo “liberal-entreguista”. Essa fração “[...] teve os seus interesses econômicos restringidos pela política econômica inaugurada a partir da ‘revolução de 1930’ (FARIAS, 2010, p.81)”. O que indica que essa fração não exercia mais a hegemonia no interior do bloco no poder, portanto, a sua atuação visava a reconquista da posição ocupada na etapa anterior.

Décio Saes (2001) defende que a revolução de 1930 teria dado lugar à segunda etapa de transição para o capitalismo no Brasil, na qual a hegemonia agroexportadora teria perdido lugar para a burguesia industrial e para a integração política das classes trabalhadoras urbanas.

Havia, na realidade, três projetos em disputa entre 1930 e 1964: 1) “a vocação agrária” do país com base nas vantagens comparativas defendida pela burguesia compradora; 2) o desenvolvimentismo privado, o projeto de industrialização pautado em uma política protecionista no qual o capital privado deveria estar no centro da acumulação. A burguesia industrial era quem advogava por este projeto; 3) projeto desenvolvimentista estatal-nacionalista, no qual a industrialização se apoiaria em empresas estatais. Projeto sustentado por setores da burocracia do Estado (FARIAS, 2010).

Para os setores da burocracia militar, que ocuparam postos importantes no Estado após 1930, a industrialização era vista como pressuposto para a “segurança nacional”, ou melhor, como forma de sobrevivência político-militar do Estado nacional. Corresponhia ao anseio por aumento da autonomia estatal face às grandes potências. Além disso, após a crise econômica de 1929 e o estrangulamento externo da economia brasileira, a industrialização aparecia como a melhor alternativa para a superação da crise estrutural da economia nacional (BOITO JR, 1984).

A burguesia industrial, por seu turno, apesar de não se identificar integralmente com o projeto nacional-estatista levado a cabo pela burocracia de Estado, teve os seus interesses atendidos pela desvalorização cambial, pela instituição de taxas múltiplas de câmbio e pelo aumento das tarifas alfandegárias. Passou então a ter melhores taxas de crescimento se comparadas com a burguesia compradora (FARIAS, 2010).

Face ao conflito entre a burguesia industrial e a burguesia compradora, instaurou-se uma crise hegemônica no seio do bloco no poder, o que fez com que a burocracia de Estado — cúpulas da burocracia civil e das forças armadas —, apoiada nas classes populares — proletariado, classe média assalariada e pequena burguesia proprietária—, se tornasse uma

força social distinta e conduziu ao projeto de desenvolvimento nacional que ficou conhecido como populismo²⁴.

Para Boito Jr (1984, p. 27), “[...] a dependência da burguesia industrial frente ao imperialismo e à burguesia comercial impede-a de assumir a direção do Estado”. Por isso, apesar da política de desenvolvimento do período posterior a 1930 fortalecer a posição política da indústria, essa fração não consegue se tornar politicamente hegemônica. E como a política de Estado não era apenas industrialista, mas apoiava-se nas classes populares e concedia certas reivindicações a esses setores, essa fração manteve uma relação de unidade e de luta contra a política populista. Em alguns momentos a burguesia interna se juntou com a burguesia comercial e agrária em oposição às medidas estatais que concediam maiores ganhos às classes trabalhadoras (BOITO JR, 1984).

Para Farias (2010), a burguesia industrial também não concordava com a participação direta do Estado na economia, representada em medidas como a criação de empresas estatais, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Petrobrás, e o sistema Eletrobrás. No lugar da estatização, as entidades representativas da burguesia industrial (Fiesp e CNI) defendiam a participação de capitais privados (nacionais e estrangeiros) e a formação de uma empresa mista. Essas políticas igualmente desagradaram aos Estados Unidos e à burguesia compradora.

No entanto, alguns fatos, como o Tratado de Comércio entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos, aprovado em 1935, dividiram esses setores. De um lado, a burguesia industrial se opunha à liberalização das importações de produtos manufaturados, e, de outro lado, a burguesia compradora defendia a liberalização e a aprovação do acordo, pois, almejava conquistar benefícios para a exportação dos produtos agrícolas. A instrução 113 da Sumoc de 1955, que autorizava a emissão de licenças para as importações de equipamentos sem cobertura cambial para a compra em moeda estrangeira, também dividiu essas duas frações da burguesia brasileira, e a sua aplicação favoreceu amplamente o

²⁴ Na perspectiva destes autores, o populismo não é simplesmente uma ideologia política, mas, é também uma prática política, uma realidade atuante na formação social brasileira até os dias de hoje. Para nós, o populismo também se distingue do bonapartismo porque tem um caráter progressista e não conservador.

investimento externo no Brasil, ou dito de outra forma, o capital imperialista foi o principal beneficiário (FARIAS, 2010).

As medidas de controle cambial, controle da remessa de lucros, suspensões e renegociações da dívida externa dos governos Vargas e João Goulart, assim como o rompimento do acordo com o FMI em 1958, desagradaram tanto aos Estados Unidos quanto à burguesia compradora. Este último ato contou com o apoio da burguesia interna.

Apesar disso, como a indústria necessitava de divisas para adquirir máquinas e equipamentos, a dependência desta fração em relação ao capital imperialista e à burguesia comercial se aprofundou. Esse fato, somada às resistências em relação às políticas de concessão de direitos às classes trabalhadoras e ao investimento direto do Estado na economia, concorreu para que a burguesia interna se aliasse às demais classes e frações de classes dominantes nos momentos de crises políticas, como ocorreu em 1932, 1954 e 1964. O que demonstra a fragilidade política-ideológica da burguesia interna. Essa fração admite apenas conflitos pontuais com o imperialismo, por isso, ela não assumiu um caráter nacional (ou anti-imperialista) e muitas vezes se aliou com os setores antiindustrialistas contra as políticas estatais que concediam maiores direitos às classes dominadas. Elemento que indica também a impossibilidade de esta fração construir uma aliança com o “povo” em uma luta pela “libertação nacional”.

Ainda cabe lembrar que a industrialização levada a cabo pelo Estado contava com o investimento direto do capital imperialista, por isso, conformou-se uma industrialização *dependente*. No caso das automobilísticas, por exemplo, a proposta para atrair o investimento externo foi uma divisão de mercado na qual o capital imperialista ficaria com as montadoras e o capital industrial nacional forneceria as autopeças. Assim, a presença política de forças imperialistas acabou se enraizando na formação social brasileira, mesmo no período populista.

Como dissemos, durante este período houve um deslocamento da hegemonia da burguesia compradora no interior do bloco no poder e a burguesia interna, predominantemente industrial, passou a ocupar um lugar privilegiado. Como esta fração não exerceu a hegemonia política, dado o seu caráter dependente e os receios que guardava

em relação às políticas voltadas as classes trabalhadoras e a criação de empresas estatais, a burocracia estatal apoiou-se nas classes populares para fazer valer o projeto de industrialização, o que levou essa política a ser conhecida como populista.

Já na terceira etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, entre 1964 e 1989, registrou-se um crescimento exponencial do trabalho assalariado no campo e na cidade. No entanto, o exercício da repressão durante os governos militares cumpriu o objetivo de conter as movimentações político-partidárias e das classes populares até o final dos anos 1970, quando o ascenso do movimento grevista na região do ABC trouxe uma nova energia ao sindicalismo brasileiro.

Para Saes (2001), a partir do golpe de 1964, o capital industrial monopolista (nacional e estrangeiro) se fortaleceu no seio do bloco no poder no Brasil. A política estatal favoreceu a oligopolização da indústria mesmo nos setores que ainda estavam em fase de implantação — automobilístico, eletrônico e eletroquímico. Com isso, as forças políticas no poder lograram alijar os interesses da burguesia compradora e do médio e pequeno capital industrial.

Mas, segundo este autor, a despeito do discurso ideológico pautado na industrialização, o capital bancário teria sido o principal beneficiário da política estatal durante a ditadura militar. Ele lembra que no período anterior (1930-1964) houve uma fragilização do sistema financeiro nacional em função da política industrialista, da reinversão dos lucros e da “poupança forçada” do Estado, que se destinavam aos novos investimentos industriais. Além disso, a partir de 1951, o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) passou a exercer o importante papel de financiador da produção interna de bens de consumo duráveis, insumos industriais e maquinaria leve. Também não havia uma política antiinflacionária. Com isso, o capital estrangeiro não se concentrou no setor bancário e, na verdade, o número de bancos estrangeiros decresceu (SAES, 2001).

A mudança no tratamento conferido ao “sistema financeiro” se deu porque a política econômica passou a adotar uma orientação monetarista e antiinflacionária que culminou na redução da oferta monetária, na elevação da taxa de juros e na expansão bancária (abertura

de agências). Durante todo o período implementou-se uma política de estímulo ao endividamento externo. E, após a elevação dos juros internacionais na década de 1970, incentivou-se a valorização dos títulos públicos e privados. Com isso, a participação do capital bancário nacional e internacional na economia brasileira cresceu abruptamente.

Houve também um incentivo à oligopolização do setor bancário. Entretanto, é importante lembrar que essa tendência foi sustentada pela política que restringia a criação de novos bancos (a concessão de “cartas-patente”), o que protege as instituições já estabelecidas no país (Saes, 2001). Para nós, isso indica que este setor passa a se comportar, ao lado da burguesia industrial, como burguesia interna, fração que necessita da proteção do Estado para competir e limitar a atuação do capital externo no interior da formação social nacional.

Saes (2001) enfatiza que não se deve identificar este processo como a formação do capital financeiro no Brasil no sentido *hilferdiano* (interseção entre capital bancário e industrial na formação de grandes conglomerados). Os grandes grupos bancários não buscaram deter o controle acionário de atividades industriais. E, quando houve, a incidência foi fraca.

Segundo o autor, ocorreu, na verdade, uma dissociação entre a hegemonia política e a hegemônica ideológica no seio do bloco no poder, pois o capital bancário não teve a capacidade de se apresentar na cena política como hegemônico devido ao seu caráter improdutivo, o que o impossibilitou de se identificar com o discurso de “progresso” ou desenvolvimento. Por isso, a burguesia industrial teria se apresentado como força política ideológica frente às classes dominadas e, em certos momentos, exerceu, em codomínio com o capital bancário, a hegemonia política no seio do bloco no poder (SAES, 2001).

Assim, podemos concluir que durante a República Velha a burguesia industrial nascente, com posição subalterna no interior do bloco no poder, passou a se comportar como burguesia interna, defendendo políticas protecionistas e se opondo à burguesia comercial e ao capital externo. Essa fração se fortaleceu ao longo do processo da Revolução de 1930 e teria sido a grande beneficiária das políticas populistas. Mas, a dependência do capital externo e a dissolução político-ideológica não teriam possibilitado

que ela se tornasse hegemônica. E, após o golpe de 1964, a burguesia interna passou a ser composta pela burguesia industrial (predominantemente nacional), de serviços (construção civil), bancária e estatal. O que indica que, ainda que dependente, o capitalismo brasileiro tornou-se mais robusto ao longo do século XX.

Dito isso, vejamos como o conceito de burguesia interna é muito similar ao conceito de burguesia brasileira de Jacob Gorender (1981) e se aproxima, com algumas reticências, da análise de Cardoso e Faletto (1970).

Gorender (1981) defende que o período colonial e imperial, baseado no modo de produção escravista, representou a fase de acumulação originária (primitiva) de capital no seio da formação social brasileira. Esta acumulação impulsionou a fase posterior de desenvolvimento das forças de produção capitalistas. Ele ressalta que a abolição da escravidão foi um evento revolucionário no Brasil, pois, com o desaparecimento das relações de produção escravistas, desapareceu o modo de produção existente durante quatro séculos na formação social brasileira.

Apesar deste evento revolucionário, Gorender afirma que o modo de produção capitalista não se consolidou imediatamente no período subjacente. Mas, difundiram-se as relações de trabalho assalariado e ampliou-se enormemente o mercado interno, que se tornou o eixo do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Diferentemente de Silva (1986), Gorender não acredita que os cafeicultores possam ser caracterizados como burguesia cafeeira, pois o trabalho dos colonos não adquiriu caráter capitalista. Nesse sentido, apenas as burguesias comercial e bancária, predominantemente integradas ao capital externo, é que teriam se configurado como classes dominantes tipicamente capitalistas. Apesar desta ressalva, as análises poulantzianas seguiram Gorender ao afirmar que a burguesia industrial originou-se prioritariamente do comércio importador, tendo como personificação ilustrativa Francisco Matarazzo e que a relação entre fazendeiros e burguesia industrial se caracteriza por uma *complementaridade contraditória*. Contraditória porque os latifundiários, cuja produção era voltada para a exportação, defendiam o liberalismo econômico, enquanto a burguesia industrial passou a pleitear o protecionismo como forma de obter condições de concorrência com os produtos

estrangeiros²⁵. Complementar porque os latifundiários constituíam o principal mercado consumidor, a fonte de produção de matérias-primas, fornecedores de capitais e geradores de divisas para a indústria (GORENDER, 1981).

Por isso, apesar de nutrir uma desconfiança em relação a Vargas, a burguesia industrial passou a se aproximar de seu governo. Aparentemente a política estatal voltada para a concessão de direitos aos trabalhadores urbanos conflitava com os interesses imediatos desta fração, mas a política de financiamento (BNDE) e a criação de indústrias de base (ferro, aço, petróleo) correspondiam aos seus interesses de longo prazo. Assim mesmo, a burguesia industrial não poupou o Estado da crítica contra a estatização da economia, afinal de contas, a livre iniciativa privada é um pressuposto essencial à existência da burguesia e do capitalismo (GORENDER, 1981).

O capital estrangeiro, por sua vez, teve o seu papel alterado ao longo do século XX. A crise de 1929 seria o marco divisor desta atuação, já que, antes disso, o grosso do investimento externo era indireto, isto é, antes dela predominava a importação de capitais via empréstimos. Os investimentos diretos se concentravam apenas nos serviços públicos: estradas de ferro, portos, comunicação, transporte urbano e energia elétrica. Depois de 1930, o capital estadunidense, através das suas empresas multinacionais, passou a investir diretamente no parque industrial brasileiro, e o montante se elevou após 1950, quando o capital europeu e japonês começou a vir ao Brasil impulsionando uma concorrência intra-capitais forâneos no interior da formação social nacional (GORENDER, 1981).

“Em 1971, do capital estrangeiro total aplicado sob a forma de empresas, 82% se situava na indústria de transformação e apenas 5% nos serviços públicos (GORENDER, 1981, p. 85-86)”. Grande parte deste capital se concentrou na indústria de bens de consumo duráveis: automóveis, aparelhos eletrônicos etc. O capital externo passou a apresentar dois aspectos: o de “bomba de sucção” e o de dinamização do mercado interno. O primeiro seria fruto do envio de remessas de lucros às matrizes, o que limita a acumulação de capital no

²⁵ Neste ponto, nota-se mais uma distinção entre a análise de Gorender e a análise dos poulantzianos. Segundo Silva (1986) e Perissinoto (1994), foi a burguesia comercial e não os fazendeiros propriamente ditos que defendiam o liberalismo econômico.

âmbito nacional, o segundo, seria que, face à concorrência entre os capitais externos que vieram se instalar no Brasil, as empresas se viram obrigadas a investir cada vez mais nas suas plantas e a se interessar pelo crescimento do mercado interno. Dessa forma, muitas dessas empresas acabaram se integrando à economia brasileira.

Isso não quer dizer que a relação entre a burguesia industrial de capital nacional e a de capital externo tenha se tornada imbricada a tal ponto que os conflitos tenham cessado. Na verdade, a relação entre a burguesia brasileira e o capital externo foi de *aceitação seletiva*, uma relação associativa e contraditória. Isto é: ela aceita a entrada de indústrias de ponta como as montadoras de carros desde que o seu papel de fornecedor de bens intermediários seja mantido.

Havia, na verdade, diferentes gradações entre setores da indústria. No grupo Votorantim, ligado ao setor de minérios, por exemplo, predominava um *nacionalismo burguês* que se contrapunha aos grandes cartéis internacionais. Os grupos Gerdau, Villares e Bardella, por sua vez, mantinham uma associação significativa com o capital estrangeiro. E grupos como o Ultra, Klabin e Antarctica eram estreitamente associados ao capital externo. Por isso, no geral, a posição da burguesia brasileira não se fixava e tampouco era consensual, de tal sorte que houve variações temporais nas quais esses diferentes setores se aliaram em nome do protecionismo alfandegário e na aceitação do investimento estrangeiro, desde que mediante critérios seletivos.

A conclusão a tirar é que o capital estrangeiro não entrou no Brasil por manobra solerte de uma “camarilha” ou de um “grupelho” de entreguistas, embora não faltem entreguistas para servir aos interesses das multinacionais. Foi a própria burguesia brasileira, como classe, que precisou do capital estrangeiro e o incentivou a vir para o Brasil. *O nacionalismo da burguesia brasileira não implica a rejeição do capital estrangeiro, mas sua cooperação demarcada pelas conveniências do capital nacional* (GORENDER, 1981, p. 93).

Nesse sentido, Gorender (1981) afirma que a burguesia brasileira não se enquadraria no que a Internacional Comunista definia como burguesia nacional: dotada de um potencial revolucionário antifeudal e antiimperialista. No entanto, a existência do modo de produção

capitalista pressupõe uma burguesia “[...] cujo centro de interesses se situa na economia nacional (GORENDER, 1981, p.111)”.

Cardoso e Faletto (1979) ressaltaram que a integração das economias industrial-periféricas ao mercado mundial foi muito distinta da integração das economias agroexportadoras. Ou seja, a forma de dependência se alterou. Não se tratou mais de uma relação estritamente comercial (importação X exportação). Na verdade, depois da fase inicial da industrialização de substituição de importações e da consolidação do mercado interno, nas quais as políticas protecionistas estiveram no centro da estratégia do projeto desenvolvimentista, o que se assistiu a partir de 1950 foi a entrada massiva de capital externo nas indústrias manufatureiras e de bens de capital. Esses investimentos se aproveitaram do mercado e da infraestrutura criados no período anterior e, como no caso da indústria automobilística, subordinaram o capital industrial nacional aos seus interesses.

Nesta nova fase, recolocou-se a vinculação entre o crescimento interno e os condicionantes externos que se “internalizaram” na formação social nacional. O fluxo de capitais e o controle das decisões eram ainda determinados por agentes externos.

[...] os lucros, mesmo quando a produção e a comercialização dos produtos realizam-se no âmbito da economia dependente, aumentam virtualmente a massa de capital disponível por parte das economias centrais; e as decisões de investimento também dependem parcialmente das decisões e pressões externas (CARDOSO & FALETTTO, 1979, p. 126).

Por isso, apesar de se tratar de uma nova fase da dependência, o desenvolvimento da América Latina, diferentemente da China e da URSS, seguiu parcialmente limitado pelo capital externo. E, ao contrário do que supunha, a burocracia de Estado, o desenvolvimento e a autonomia não caminharam paralelamente. Nesse caso, os autores concordam que o mais correto seria dizer que houve uma *industrialização dependente*. Cumpre lembrar que, além do investimento externo direto, o Estado contou com enormes quantias de financiamento externo o que contribuiu para o aumento acelerado da dívida externa brasileira.

De acordo com Cardoso (1973, p.50), “[...] a forma adotada pelo desenvolvimento dependente beneficia as burguesias locais e promovem a sua expansão, à condição que elas se associem ou fiquem “enfeudadas” aos monopólios multinacionais e ao Estado”.

A burguesia local seria sócia e dependente do Estado e das multinacionais, pois teria nestes seus principais clientes e fornecedores. Por exemplo, as empreiteiras dependiam do Estado e as indústrias de autopeças das multinacionais automobilísticas. Para o sociólogo: “[...] Essa forma de relacionamento dificulta a articulação interna da burguesia nacional, tornando escassos os momentos e os setores capazes de permitir a definição de propósitos comuns aos membros deste setor de classe (CARDOSO, p.61)”. Seria, portanto, uma burguesia associada.

Assim como os demais autores, Cardoso (1973) concorda que o capital monopolista e o capital financeiro passaram a ser dominantes enquanto os interesses dos setores agroexportadores e aqueles vinculados às empresas de manufaturas teriam sido secundarizados. Mas, para ele, o Estado não teria priorizado apenas o capital nacional, mas teria passado a dar o mesmo tratamento ao capital externo e ao nacional.

Apesar de concordamos com a definição de nova dependência elaborada por Cardoso e Faletto (1970) — situação na qual os investimentos externos passaram a se destinar à esfera produtiva — acreditamos que a ressalva feita por Gorender (1981) sobre a relação entre o capital nacional e o capital externo tenha sido muito pertinente. Ou seja, não se trata apenas de uma relação de associação e subordinação como defende Cardoso (1973), pois sobrevivem contradições entre esses capitais. Além disso, cabe dizer que em muitos setores o capital nacional segue sendo dominante. Assim, o mais correto é dizer que há uma relação de *associação conflitiva* entre o capital externo e o capital nacional. A burguesia interna brasileira ao mesmo tempo em que é dependente do capital externo exige a proteção do Estado brasileiro para que ele limite a atuação desse capital, sobretudo quando a sua sobrevivência está ameaçada.

Capítulo 2. Governos FHC: neoliberalismo, bloco no poder e política externa

Para entendermos as mudanças ocorridas na configuração do bloco no poder e na política externa nos anos 1990, nos ocupamos, primeiramente, em apresentar o que é o neoliberalismo — seus pressupostos teóricos, suas propostas políticas e as classes e frações de classe que dele se beneficiam. Feito isso, buscamos dizer como se deu a implantação e consolidação do neoliberalismo no Brasil. Para isso, nos apoiamos em estudos realizados por Armando Boito Junior, Décio Saes, Eli Diniz, Sebastião Velasco e Cruz, entre outros. Nosso objetivo foi apontar a trajetória de unificação das diferentes classes e frações de classe em função das políticas neoliberais durante os anos 1990. Em seguida, discorreremos sobre os pontos de conflito entre as diferentes frações de classe em relação a determinadas políticas neoliberais que foram se intensificando ao longo dos anos 1990. Na última parte, tratamos especificamente do nosso objeto de análise: a relação entre o bloco no poder e a política externa durante os governos FHC (1995-2002).

1. Neoliberalismo

O neoliberalismo corresponde a uma ideologia política e econômica que foi primeiramente formulada pelo economista austríaco Friederich Hayek em *Os Caminhos da servidão voluntária*, ainda nos anos de 1940. Apesar de se deitar sobre as bases do liberalismo econômico, o neoliberalismo se apresenta sob uma nova roupagem, adaptada à realidade do século XX.

Segundo Duménil e Lévy (2004), após a crise econômica de 1970, o neoliberalismo se tornou uma prática política, e pavimentou o caminho para a nova fase de desenvolvimento do capitalismo mundial. Simbolizou a vitória do capital financeiro sobre as demais frações das classes dominantes e intensificou a monopolização da economia. Do ponto de vista ideológico, o discurso neoliberal passou a defender a “globalização” como um novo momento histórico, impulsionado pelas transformações tecnológicas, com a

suposta diluição das fronteiras territoriais, que unificaria e homogeneizaria as diferentes formações sociais. A política estatal se voltou então para garantir essa nova hegemonia no sistema internacional. Para isso, foram suprimidas também as políticas sociais para as classes dominadas e reduziram-se os direitos trabalhistas conquistados por lutas e reivindicações dos setores subalternos durante décadas. De acordo com Boito Jr (1999, p.27):

Atendo-se à superfície do discurso neoliberal, a primeira impressão que se pode ter é a de que os neoliberais seriam sempre favoráveis à substituição da produção, da regulamentação e da intervenção estatal na economia pela livre ação dos agentes econômicos do mercado. Poder-se-ia legitimamente esperar, também, que eles fossem contra os monopólios em geral, e não apenas contra os monopólios públicos. Mas não é isso que ocorre na prática. Os princípios da ideologia neoliberal não correspondem, de maneira coerente, às propostas e à prática política que eles inspiram. A defesa do mercado circunscreve-se apenas e tão somente àquilo que convém aos grandes monopólios e ao imperialismo, na era do capitalismo monopolista e da especulação financeira.

Ou seja, o neoliberalismo, aprofundou a tendência de concentração e centralização da produção e da riqueza. As políticas neoliberais privilegiam a atuação e os interesses das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro. Por isso, as reformas neoliberais previam, como se sabe, abertura comercial, desregulamentação financeira, privatizações, flexibilização das leis trabalhistas e redução dos serviços públicos, em especial, nas áreas de saúde, educação e previdência. Na realidade, a apologia à redução de tarifas aduaneiras capitaneadas pelo ideário neoliberal e coordenadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), em vez de criarem um mercado mundial homogêneo, favoreceram a expansão das empresas multinacionais, com sede nos países imperialistas, para as formações sociais periféricas²⁶.

Contudo, apesar do crescimento dessas grandes empresas, o papel do Estado-nação não foi suplantado. Na verdade, o que houve foi uma reorientação e reformulação do seu papel. O Estado passou a reorganizar a nova dinâmica da economia mundial — uma nova

²⁶ Sobre as críticas às teses que sustentam a existência de uma “burguesia mundial” ou “classe transnacional”, ver Martuscelli (2010).

relação entre os blocos no poder sob a hegemonia do capital financeiro. Segundo Cruz (1999, p. 241):

[...] a liberalização de bens e serviços, as cadeias produtivas globais e os fluxos financeiros instantâneos — esses fenômenos não surgem espontaneamente, como propriedades emergentes da economia capitalista. Em grande medida, eles são resultado de decisões e de políticas estatais.

Nesse novo arranjo entre as distintas classes e frações de classe, para as classes dominadas, houve claramente um rebaixamento das suas condições de vida — aumento do desemprego, rebaixamento e desindexação de salários — e das suas liberdades. Como se sabe, a criminalização das greves e das mobilizações populares foi um elemento presente em quase todos os governos neoliberais. Nas demais áreas, sobretudo na política de câmbio e de juros, há, na verdade, uma intervenção ainda maior do Estado conforme afirmam Duménil e Lévy (2004, p. 13):

[...] Em muitos domínios, o poder estatal foi reforçado. É o caso, principalmente, das políticas monetárias que [...], quase exclusivamente visam às estabilidades dos preços, a despeito do desemprego que geram. Em todo lugar, os Estados foram os vetores do estabelecimento do neoliberalismo, tanto no plano nacional quanto internacional. As alavancas que os promotores da ordem neoliberal têm à mão são, principalmente, ao nível das empresas, as taxas de juros elevadas [...] as políticas macroeconômicas.

O neoliberalismo alterou também a forma como se organizava a divisão internacional do trabalho e, sobretudo inaugurou uma nova fase de dependência econômica e política para os países da América Latina. Trata-se de uma nova fase do imperialismo e da divisão internacional entre os Estados imperialistas e periféricos. O Investimento Externo Direto (IED) e em carteira tornou-se a atual via de exportação de capitais e de domínio econômico do imperialismo. A busca por menores custos trabalhistas e ambientais e pelos maiores mercados consumidores é a forma contemporânea de disputa entre as grandes empresas e os seus respectivos Estados-sedes. Da mesma forma, se comporta a

busca por maiores juros e menores constrangimentos aos investidores financeiros (DUMÉNIL & LÉVY, 2004).

Do ponto de vista político, as disputas geopolíticas, especialmente pelo acesso aos recursos naturais estratégicos como o petróleo, se mantiveram. Além disso, os Estados imperialistas e as organizações financeiras internacionais passaram a pressionar os países periféricos para que executassem as políticas neoliberais. Estas orientações conduziram ao que José Luis Fiori (1995) e Décio Saes (2007) chamaram de “novíssima dependência”²⁷. Antes de dizermos o que estes autores entendem por novíssima dependência, faremos uma breve reconstituição da periodização da dependência da América Latina ao longo dos séculos a fim de entender as diferenças entre as fases: colonial, a nova dependência e a novíssima.

Na primeira fase da dependência — fase colonial — a divisão internacional do trabalho impunha às formações sociais periféricas o papel de fornecimento de matéria-prima e produtos agrícolas às economias centrais enquanto estas exportavam produtos manufaturados. Entre 1950 e 1970, “a nova dependência” levada a cabo pelo modelo de “desenvolvimento associado”²⁸, promoveu o investimento do capital estrangeiro no setor produtivo das formações sociais periféricas. Associado às burguesias locais, o capital estrangeiro comandava os setores de bens de consumo duráveis — automóveis e eletrodomésticos — e o setor industrial nacional fornecia insumos e bens de consumo suntuários. O Estado, por sua vez, garantia a infraestrutura física e energética necessária para esses dois setores. Esse modelo tinha um elemento progressista que agradava em certa medida as classes dominadas: a geração de empregos e a urbanização.

Já sob a “novíssima dependência” os efeitos positivos do antigo modelo foram solapados e ampliou-se a exploração financeira na região. A estabilização monetária passou

²⁷ “[...] Mas, em que consiste a novíssima dependência? O capital financeiro e o capital monopolista industrial do Primeiro Mundo, bem como os governos — como os Estados Unidos — e as entidades que os representam — como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial —, querem, não mais realizar novos investimentos no aparelho reprodutivo para fazer avançar a industrialização associada nos países periféricos, e sim obter ganhos fáceis, apoderando-se de todos os setores econômicos já existentes que possam propiciar ganhos reais e imediatos. [...] (SAES, 2007, p.159)”.

²⁸ Sobre isso ver Cardoso e Faletto (1981).

a ser a meta prioritária em detrimento do crescimento e da distribuição de renda; a estatização da dívida externa garantiu a segurança dos credores internacionais e, as altas taxas de juros e o câmbio sobrevalorizado garantiram os elevados rendimentos do capital financeiro nacional e internacional. Ou seja, em detrimento do investimento externo no setor produtivo, o que se constatou foi uma elevação profunda do investimento indireto em carteira. A consequência mais imediata foi o aumento do desemprego, a queda da participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB), e a alienação do patrimônio nacional.

Em suma, o neoliberalismo solapou a autonomia política dos Estados periféricos, aumentando a vulnerabilidade externa de suas economias e aprofundando os laços de subordinação imperialista.

1. Neoliberalismo e bloco no poder no Brasil

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a implantar o neoliberalismo. Isso se deve, sobretudo, ao forte movimento grevista do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, e à resistência por parte do Estado e de setores da burguesia interna brasileira que se beneficiavam do modelo desenvolvimentista. Vejamos isso em detalhe.

O desenvolvimento levado a cabo pelos militares contou com excessiva tomada de empréstimos externos. Com isso, o aumento dos recursos estatais destinados aos pagamentos dos juros e serviços da rolagem da dívida tornou-se exorbitante. A partir de 1973, os efeitos do primeiro choque do petróleo foram rapidamente sentidos na economia brasileira, o período de grande crescimento econômico propagandeado como “Milagre Econômico” teve seu fim. Nesse quadro, notaram-se as primeiras contestações ao modelo desenvolvimentista levado a cabo pelos militares, em especial, a oposição da burguesia industrial ao aumento da estatização da economia durante os governos Geisel. Esses rumores se intensificaram em 1979, com o segundo choque do petróleo, e se fizeram sentir com maior força nos anos 1980 (CRUZ, 1997).

Com o aumento dos juros da dívida externa dos Estados dependentes com os Estados Unidos em 1982, a economia brasileira viveu uma década de grave crise econômica. Os aspectos mais evidentes foram a hiperinflação e a estagnação econômica. Foi também um período de grande mobilização popular no Brasil — greves de trabalhadores, movimento de mulheres, movimento de camponeses, etc — que culminou no movimento pelas *Diretas Já* em 1984, dando fim à ditadura militar instaurada pelo Golpe de Estado de 1964.

No que se refere às classes populares, é preciso lembrar que foi no início dos anos 1980 que foram criados o Partido dos Trabalhadores (PT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Essas organizações exerceram um importante papel de resistência à implantação do neoliberalismo até 1989, quando derrotados eleitoralmente, passaram a ocupar o papel de oposição aos governos neoliberais.

De acordo com Bianchi (2010, p.167), “[...] a abrupta queda do PIB em 1981 teve assim entre os empresários o impacto de um trauma histórico”. À medida que esse quadro ia se agravando, o governo perdia o apoio da burguesia industrial. As tentativas de reversão com os Planos Cruzados I e II acabaram por intensificar a oposição de setores da burguesia industrial brasileira às políticas estatais, sobretudo à política de congelamento de preços e salários. O maior anseio era a estabilização monetária, mas, aos poucos, a burguesia industrial brasileira passou a se voltar para o que parecia a única alternativa possível para a crise brasileira: o neoliberalismo (BIANCHI, 2010).

Segundo Boschi e Diniz (1992), a crise econômica da década de 1980 contribuiu para que se propagassem as teses e ideias acerca do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importação e de defesa das políticas neoliberais. A campanha ideológica de propaganda do neoliberalismo foi vociferada por intelectuais, burocratas e por representantes da burguesia brasileira e internacional. Os defensores do neoliberalismo advogavam que o modelo de industrialização por substituição de importações chegara ao fim. Portanto, seria necessária a adaptação e a integração à nova dinâmica mundial via abertura de mercados, desoneração do custo da produção através da

redução dos tributos, dos custos com a folha de pagamento e dos gastos do Estado. Segundo Boschi e Diniz (1992, p.5):

No que se refere à percepção da redefinição de rumos para o desenvolvimento econômico do país, observa-se um consenso básico acerca do esgotamento da industrialização por substituição de importações sob a égide do Estado. Conquanto isso hoje possa parecer trivial, é útil lembrar que até recentemente havia controvérsias sobre a possibilidade de uma sobrevida daquele modelo e, particularmente, sobre a definição dos limites do intervencionismo estatal. Há uma visão relativamente uniforme de que o modelo nacionalista, estatista e autárquico do passado está superado. Este deve ser rejeitado em função das distorções que gerou, tais como o cartorialismo, a regulação excessiva, a baixa competitividade e produtividade, o atraso tecnológico e a aversão ao risco. Em contraste, o novo modelo, associado à recuperação do papel da empresa privada e do mercado, permitiria a recuperação da dimensão da eficiência necessária à superação dos impasses atuais.

Como se sabe, os debates em torno da Assembleia Constituinte contribuíram e muito para a adesão das classes dominantes ao neoliberalismo. O PT também teve uma forte participação, apoiado pelos movimentos populares, e na luta pelo aumento da democratização do acesso à terra e pela distribuição de renda no país. De tal sorte que as eleições de 1989, na qual no segundo turno disputaram Fernando Collor de Melo e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), foram eleições bastante polarizadas, em que o projeto democrático e popular do PT se opunha ao projeto neoliberal de Collor. Vale lembrar, as ameaças de fuga dos empresários brasileiros, feitas pelo Presidente da Fiesp Mario Amato, caso Lula fosse eleito. Segundo Cruz (2001, p.142-143):

[...] em 1989 o centro político estava momentaneamente desagregado, com o País cindido em dois campos separados por forte sentimento de antagonismo. Para ambos os lados, a questão de fundo era o papel do Estado, elemento central de qualquer estratégia de desenvolvimento. Direita e esquerda: para a primeira, a solução dos problemas nacionais estava em remover os entraves colocados pelo Estado ao funcionamento do mercado, privatizar empresas públicas, atrair capitais estrangeiros, expor o sistema produtivo à concorrência internacional; para a segunda, tratava-se de desprivatizar o Estado, romper a lógica de seu enfeudamento

pelos detentores do poder político e social, a fim de colocar o Estado a serviço de um modelo de desenvolvimento calcado na desconcentração da renda e da riqueza, e na afirmação do país como ator autônomo no cenário internacional.

Importante ressaltar que até mesmo entre a burguesia houve divergências em relação à adesão ou não ao programa neoliberal. A falta de consenso pode ser ilustrada pela organização do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). As duas entidades, criadas em meados da década de 1980 por empresários brasileiros, visavam defender um novo projeto industrial para o país.

Mas, de certa maneira, a política neoliberal unificou as diferentes classes e frações de classe do bloco no poder no Brasil. Todas as frações da burguesia brasileira viam vantagens com a implantação e consolidação do neoliberalismo, sobretudo, com a flexibilização das leis trabalhistas e com a redução dos gastos com as políticas sociais. Tanto o capital imperialista quanto a burguesia brasileira viam nessas políticas a possibilidade de aumento dos seus rendimentos. Tratava-se da unificação das classes e frações de classe dominantes contra as classes dominadas (BOITO JR, 1999).

As classes médias e parte das classes populares brasileiras, em geral, também aderiram ao programa neoliberal. Segundo Décio Saes (2001, p.84-85), formou-se uma frente política conservadora. Essa frente se unificou, sobretudo, em torno da bandeira da estabilidade econômica. E, por isso, se explica o apoio ao Plano Real e a eleição e reeleição para Presidente da República a quem ficou atribuída a autoria de tal plano de estabilização monetária: Fernando Henrique Cardoso (PSDB)²⁹.

²⁹ Sabe-se que a presença das classes populares neste processo político se deve não apenas ao apoio ao Plano Real, mas, sobretudo, no caso do Collor, pela menção aos “descamisados” e por todo o discurso personalista utilizado pelo presidente. Podemos dizer que as classes populares estavam ideologicamente iludidas pelos discursos paternalistas desses políticos amparados por políticas antiinflacionários e pela ideia de sanear o Estado. Segundo Décio Saes, “ [...] talvez a razão histórica mais profunda desse sucesso seja o ‘efeito socialmente perverso’ do intervencionismo estatal típico da fase anterior do desenvolvimento do capitalismo (SAES, 2001, p.79).

No entanto, a força dirigente dessa frente política foi o capital imperialista — o capital financeiro nacional e internacional — fração que se beneficiou das altas taxas de juros, da abertura comercial, das privatizações e das desregulamentações financeiras e trabalhistas.

O comportamento político dessa fração burguesa se enquadra no que Poulantzas (1978) define por burguesia compradora — intermediária dos interesses externos no interior da formação social nacional. Por isso, a política externa e a política doméstica estiveram a serviço do plano de estabilização e dos interesses dos Estados imperialistas e do capital financeiro internacional. Veremos isso com mais detalhe ao longo deste capítulo.

O privilégio ao capital financeiro, do ponto de vista macroeconômico, traduziu-se através do tripé: juros altos, câmbio fixo (até 1999) e superávit primário. Trata-se de uma política monetarista, cujo objetivo é a estabilidade econômica. As políticas monetárias garantiram, na verdade, a alta rentabilidade para o capital financeiro internacional — ações e investimentos em carteira. A diminuição dos gastos estatais assegurava ao capital financeiro o pagamento dos serviços da dívida externa. A desregulamentação financeira associada à política de juros e da estabilidade monetária concedeu amplos benefícios ao setor bancário, já que para compensar as perdas com a redução das taxas da inflação, incentivou-se a concentração do setor bancário por meio do Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e por meio das privatizações dos bancos estaduais.

Como já dissemos, a bandeira da estabilidade econômica e a redução com os gastos estatais e trabalhistas unificavam as diferentes classes e frações de classe. Mas em relação às demais reformas neoliberais — as privatizações, a abertura comercial e desregulamentação financeira —, havia conflitos no interior do bloco no poder. Conflitos que foram se intensificando ao longo dos anos. Segundo Eli Diniz (2010, p106):

Do ponto de vista ideológico, observou-se a articulação de um consenso entre os empresários em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores. Questionavam, sobretudo, o teor estatista da estratégia desenvolvimentista. Persistiu, porém, um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo calcado no mercado, notadamente, quanto à forma e ao

ritmo de implementação dos itens da nova agenda, como a privatização e a liberalização comercial.

Boito Jr (1999) defende que havia uma divisão no seio do bloco no poder entre neoliberais ortodoxos e neoliberais moderados. Essa divisão foi se acentuando ao longo dos anos 1990.

De acordo com Martuscelli (2012), a burguesia interna brasileira teria apresentado *resistências seletivas* à política econômica do governo Collor, em especial, ao ritmo em que se implantou a abertura comercial. Motivo pelo qual ela teria sido a fração dirigente do movimento de *impeachment* do Presidente em 1992. Apesar de força dirigente, os estudantes de classe média, ocuparam o papel de agentes substitutos no processo, pois a burguesia interna estava acossada pelas pressões internacionais e pelo movimento grevista dos anos 1980.

O governo Itamar Franco tentou, em certa medida, conter o avanço do neoliberalismo no Brasil a fim de acalmar a crise política que o levou a assumir a presidência da República. Passada a crise, e com o plano real em andamento, os governos FHC se ocuparam em consolidar o neoliberalismo no Brasil.

No que tange às privatizações, apenas o capital financeiro e o capital monopolista foram favorecidos pela venda das empresas estatais. Os grupos que arremataram as empresas a preços subestimados, pagando com “moedas podres” e contando com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), concentram-se particularmente nos setores bancário, industrial e de construção civil. O capital estrangeiro, em especial, o europeu, entrou na privatização das empresas de telefonia, dos bancos estaduais e como sócio dos grandes grupos nacionais que adquiriram as empresas siderúrgicas, mineradoras e de fertilizantes. Alguns setores da burguesia brasileira, especialmente o médio e pequeno capital, a indústria da transformação e setores ligados às empresas estatais, não viam as privatizações com tanto otimismo porque não foram beneficiados diretamente por elas. Além disso, o pequeno e médio capital reivindicavam a participação na compra de ações dessas empresas, o que só foi possível a

partir de 1997, quando foram introduzidas medidas legais que permitiam a compra de ações por pequenos acionistas (BOITO JR, 1999).

A privatização das empresas estatais — Telebrás, Companhia Vale do Rio do Doce, a Usiminas, a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), Rede Ferroviária Nacional e bancos estaduais (Banespa, Banco Meridional, Banco do Estado de Goiás e Banco do Amazonas), Companhia de Gás de São Paulo (Comgás) — bem como a mudança no marco regulatório da Petrobrás, que garantiu a concessão da exploração dos poços de petróleo às companhias estrangeiras através de leilões, representam, no seu conjunto, a desestatização da economia e passagem do controle do patrimônio e dos recursos nacionais para o capital internacional. Além disso, criou-se a partir das privatizações dos serviços estatais — saúde, educação e previdência — uma *nova burguesia de serviços*, ligada especialmente ao setor bancário.

A abertura comercial por via da redução das tarifas aduaneiras e das alíquotas de importação, combinada com a sobrevalorização cambial, foi responsável pelo aumento das importações, pelo agravamento da concentração da riqueza e da propriedade, pela desindustrialização e desnacionalização da economia brasileira. A importação foi especificamente grande no setor de bens de capital, nos segmentos de máquinas e equipamentos, material e aparelhos eletrônicos e materiais de comunicação. A balança comercial brasileira passou a apresentar déficits crescentes.

Ademais, o aumento do índice de importação de componentes ao longo da cadeia produtiva transformou diversas indústrias em simples montadoras, ou *maquiladoras*, como ficou conhecido no processo mexicano. Esse processo teve um índice de regionalização no Brasil, cuja concentração se deu na Zona Franca de Manaus. Os principais setores afetados foram informática, automobilístico e produtos eletrônicos.

Mas, a mudança mais marcante no plano produtivo foi a desnacionalização do setor industrial, que em muitos casos se somou à desindustrialização. Não apenas pelas privatizações das empresas estatais, mas também em função das fusões e aquisições de plantas brasileiras pelos grupos internacionais, aumentando a participação das empresas estrangeiras na economia nacional.

[...] a participação das empresas estrangeiras no grupo das quinhentas maiores empresas brasileiras que já era significativa, foi crescente ao longo dos anos, em particular no caso das vendas e das importações. No ano 2000, 46% das quinhentas maiores empresas no Brasil eram estrangeiras (em 1989, as estrangeiras eram apenas 30%). A participação das empresas estrangeiras no grupo era significativa: 56% do faturamento, 49% das importações e 67,2% das exportações. (SARTI & LAPLANE, 2003, p.21)

O Brasil foi um dos principais receptores de Investimento Externo Direto (IDE) no mundo entre 1995 e 2000 (SARTI & LAPLANE, 2003, p. 15). Apesar do aumento do investimento externo direto, não houve um aumento proporcional do investimento na modernização ou na ampliação da capacidade de produção, pois uma parte importante dos recursos foi destinada à aquisição de ativos existentes, como nas privatizações, e o setor mais intenso foi o de serviços, em especial os setores financeiros e de telecomunicação. Esse *boom* do IDE aprofundou o grau de internacionalização da economia brasileira, aumentando ainda mais a vulnerabilidade externa.

No que diz respeito à abertura comercial e à desregulamentação financeira, destacam-se as resistências da burguesia industrial e dos bancos nacionais. As resistências baseavam-se na percepção de que a abertura comercial indiscriminada resultaria em destruição da capacidade industrial instalada no Brasil e que a desregulamentação financeira destruiria os bancos nacionais. “[...] A abertura comercial e a política de juros são a razão dos protestos e pressões, mais ou menos eficazes, organizados pela Fiesp e pela CNI em diversos momentos dos anos 90 (BOITO JR, 1999, p. 61)”. Dois episódios importantes da crítica da indústria em relação à abertura comercial e a política de juros foram a manifestação dos industriais em Brasília em 1996 e o Fórum das Reformas organizado pela Fiesp em 1997. Após a manifestação de Brasília:

O governo, sem alterar a orientação geral de sua política, foi obrigado a fazer concessões aos industriais. Embora a política de abertura comercial tenha sido reafirmada e mantida, o governo, valendo-se dos institutos da salvaguarda, dos direitos compensatórios e da proibição ao *dumping* estabelecidos pela própria legislação da OMC, criou barreiras tarifárias e não tarifárias à importação de tecidos e confecções da China, Coreia do

sul e Formosa e também à importação de brinquedos (BOITO JR, 1999, p. 63).

No segundo mandato de FHC, o impacto das crises econômicas na Ásia demonstrou a fragilidade e a insustentabilidade das políticas neoliberais ortodoxas. A fim de postergar uma grave crise econômica, os governos FHC recorreram aos socorros do Fundo Monetário Internacional (FMI), aumentando ainda mais a dívida externa brasileira. Em 1º de janeiro de 1999, no início do segundo mandato, a crise cambial estourou e aumentou a insatisfação de frações da burguesia brasileira frente ao neoliberalismo ortodoxo. Segundo Diniz (2010, p.110):

Os últimos anos da década de 1990 revelam algumas mudanças [...] do ponto de vista da configuração das forças políticas, surgiram fortes indícios de uma ruptura do consenso em que se sustentou o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, baseado na prioridade absoluta da meta de estabilização econômica e disciplina fiscal.

No meio empresarial, verifica-se importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais. O IEDI, através de um documento amplamente divulgado, a *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*, e a Fiesp, esta última já sob a direção de seu novo presidente, Horácio Lafer Piva, assumem uma postura crítica em relação à agenda das reformas. Questiona-se, sobretudo, a forma que assumiu a abertura econômica, o tratamento privilegiado dispensado às empresas estrangeiras, o fechamento do processo decisório e a ausência de política industrial.

Por isso, podemos afirmar que uma parcela da burguesia brasileira passou a se aglutinar enquanto uma fração que veio a adquirir contornos de burguesia interna. Isto pode ser observado em especial, na crescente participação e oposição às negociações econômicas internacionais que visavam aprofundar ainda mais a abertura comercial e o conjunto das políticas neoliberais. Além disso, o aumento do desemprego, a perda de direitos, a diminuição de políticas sociais e o aumento dos problemas sociais geraram uma grande insatisfação popular. Tanto os setores que defendiam o neoliberalismo moderado (a burguesia industrial e os bancos) quanto os movimentos sociais e sindicais passaram a se mobilizar contra a política econômica resultante da implantação do neoliberalismo

ortodoxo. Por isso, a vitória eleitoral de Lula em 2002, como veremos adiante, pode ser vista como a rejeição das políticas neoliberais ortodoxas pela grande burguesia interna brasileira e pelas classes dominadas, contribuindo para a formação da frente neodesenvolvimentista.

2. Política externa nos governos FHC

A política externa foi um dos principais elementos da consolidação do neoliberalismo ortodoxo no Brasil. Além da adoção das políticas de abertura comercial, privatização, redução dos gastos estatais, desregulamentação trabalhista e financeira, os governos Collor (1990-1992) e FHC (1995-2002) são marcados pelo retorno da aliança especial com os Estados Unidos na política externa. Trata-se de uma mudança grande se comparada com as últimas décadas da política externa brasileira, que, mesmo sob o regime militar, manteve fortes discordâncias com os Estados Unidos, sobretudo no que tange à negação dos tratados que perpetuam e ratificam as desigualdades entre as diferentes formações sociais, em especial, no que se refere ao acesso às tecnologias, como se pôde notar na rejeição ao Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP) desde 1967, no Acordo Nuclear entre Brasil e Alemanha de 1974 e na Lei de reserva de mercado de Informática.

Na realidade, segundo Lima (1994), o governo Geisel (1974-1979) implementou uma política de diversificação de parceiros e de busca por autonomia via distância dos Estados Unidos, que havia sido anteriormente formulada por San Tiago Dantas no início dos anos 1960. A Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio e Jango (1961-1964) inaugurou um novo paradigma na política externa brasileira: *o globalismo*. Tendo se originado a partir do governo Vargas, que adotou uma política de barganha entre Estados Unidos e Alemanha, e depois através da proposta da Operação Pan-americana de Juscelino Kubitschek, a PEI marcou a ruptura e o conflito com o paradigma *americanista* do Barão do Rio Branco (1902-1912) ao diversificar as relações internacionais do Estado brasileiro, garantindo com isso maior margem de manobra no cenário internacional.

Durante a década de 1980, tanto Figueiredo como Sarney teriam persistido na aliança com os Estados dependentes, sobretudo na atuação de combate à tentativa de liberalização dos serviços no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a luta pela renegociação da dívida externa. No entanto, segundo Casarões (2011), os Estados Unidos passaram a exercer enorme pressão sobre o Estado brasileiro para que este adotasse o neoliberalismo. As pressões foram, segundo o autor, conduzindo a maior aceitação da burguesia e da diplomacia brasileira à revisão das suas posturas, como descreveremos a seguir.

A dívida externa foi o principal elemento de conflito entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos nos anos 1980. Frente à grave crise econômica e ao aumento dos juros da dívida, implementado pelos Estados Unidos após os choques do petróleo, o Estado brasileiro encontrou graves dificuldades em arcar com o pagamento dos juros, por isso buscou, através da atuação no GATT e na formação do Grupo da Contadora³⁰ a renegociação da dívida dos Estados dependentes. Os Estados Unidos, por seu turno, usavam como moeda de barganha para a concessão de novos empréstimos e para a revisão do pagamento do montante acumulado durante as últimas décadas, em especial durante a ditadura militar, o pedido de liberalização do setor de informática, de fármacos e de serviços (CERVO, 2008; CASARÕES, 2011).

Entre os anos 1983 e 1984, o Estado brasileiro enviou diversas cartas de intenção ao FMI, nas quais se comprometia a reduzir o déficit público através de um plano de estabilização e ajustes estruturais em troca de novos empréstimos. No entanto, em 1987, impossibilitado de arcar com os juros da dívida, o Estado brasileiro decretou a moratória da dívida externa por seis meses. Esta ação foi negativamente recebida pelos Estados Unidos. Isso fez com que diversos setores brasileiros reagissem diante da possibilidade de sofrerem retaliações sobre as suas exportações ou de haver um aumento dos juros da dívida. Com isso, o retorno do pagamento da dívida se deu em curto espaço de tempo (CASARÕES, 2011).

³⁰ Grupo que reunia Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

Ainda assim, os Estados Unidos decidiram retaliar as exportações brasileiras como forma de pressionar pelo fim da reserva de mercado do setor de informática — equipamentos e *software*. Essa medida ecoou sobre a burguesia brasileira de modo que

Pouco mais de uma semana após o anúncio das sanções econômicas ao Brasil, o governo brasileiro achou por bem recuar, admitindo revisão da decisão sobre o MS-DOS. Contribuiu para essa mudança de posição a ação da FIESP, aliada a empresas nacionais interessadas pelo uso daquele *software* (CASARÕES, 2011, p. 98).

Diante desse quadro, Cruz (2010, p.36) afirma que

[...] antes mesmo de ser investido no cargo Fernando Collor de Mello deixou claro que a solução do pesado contencioso que envenenava as relações Brasil-Estados Unidos constituiria uma das prioridades do seu governo. A intenção, como se sabe, logo se traduziu em: abertura comercial, mudança na atitude das negociações da Rodada Uruguai do Gatt, nova posição em relação a temas “sensíveis”, como ecologia, direitos humanos e proliferação nuclear.

Casarões (2011) defende que o governo Collor buscou se reaproximar dos Estados Unidos e renegociar a dívida externa sobre outros patamares. Segundo Lima, “[...] o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos [levado a cabo pelo governo Collor] tinha como fundamento ideológico a “modernização via internacionalização” (LIMA, 1994, p.41, tradução nossa)”.

As razões para a mudança do direcionamento da atuação internacional do Estado brasileiro seriam baseadas, segundo Przeworski (APUD LIMA, 1994), na aceitação da subordinação, ainda que parcial, da soberania nacional nas esferas políticas, econômicas e sociais, já que esse novo direcionamento pressupunha a adoção das políticas neoliberais e a perda do controle da capacidade bélica e tecnológica das forças armadas brasileiras (LIMA, 1994).

Sallum Jr (2011) defende que as reformas liberalizantes e a política externa do governo Collor (e seus sucessores) foram orientadas por dois ideários distintos: o neoliberalismo e a “integração competitiva”. Esse último teria se fortalecido ao final da

década de 1980, através de técnicos do BNDES e industriais paulistas ligados ao Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI). “[...] A ideia central contida neste projeto de “integração competitiva” era de transferir para a iniciativa privada o centro do motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o Exterior (SALLUM JR, 2011, p.264)”. Segundo o autor, este ideário corresponderia a um nacionalismo não defensivo e teria no Mercosul o seu principal desdobramento. Nesse sentido, a política externa do governo Collor teria se movido em dois sentidos. De um lado, teria tentado diminuir a tensão com os Estados imperialistas, e de outro, teria ampliado a esfera de atuação internacional conferindo atenção aos chamados “novos temas” da política internacional — direitos humanos e meio ambiente — e ao construir o Mercosul (SALLUM JR, 2011, p. 269).

Como é sabido, o governo Collor teve um *voo curto*, deixando a presidência para Itamar Franco. Este teve de conter a crise política doméstica deixada pelo antecessor, por isso, no que tange à política externa, não houve grandes alterações. A principal diferença foi a ênfase dada à busca pela cadeira do Conselho de Segurança da ONU (Hirst e Pinheiro, 1995) e o caráter mais político que o Ministro Celso Amorim imprimiu às negociações do Mercosul e à proposta da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA) (MENEZES, 2006, p. 79).

De acordo com Saraiva (2011), a reorientação da política externa no governo Collor acirrou uma divisão no interior do Itamaraty, levando à formação de dois grupos de políticos, que ela denomina como ‘institucionalistas pragmáticos’ e os ‘autonomistas’. A oposição entre estes dois grupos teria se consolidado e acirrado ao longo da década de 1990. O primeiro grupo se fortaleceu durante os governos FHC e partidariamente encontra-se no espectro do PSDB e do DEM. O outro grupo, por sua vez, exercerá papel de oposição durante os governos FHC e se fortalecerá com a ascensão de Lula à presidência³¹.

Nós defendemos que as políticas externas dos governos Collor e FHC correspondem ao rompimento da posição política do Estado brasileiro de aproximação dos Estados

³¹ Os autonomistas são em grande medida identificados historicamente pela defesa de políticas desenvolvimentistas, enquanto os institucionalistas pragmáticos defendem a liberalização econômica.

dependentes e de postura crítica à divisão internacional do trabalho quer seja pelo acesso à tecnologia — pauta defendida pelos governos militares —, quer seja pela tentativa de revisão da dívida externa nos anos 1980. Esse rompimento significou ainda o abandono das políticas desenvolvimentistas que estiveram presentes na política brasileira entre 1930 e 1980. Conforme salientam Hirst e Pinheiro (1995, p.6):

Da mesma forma que geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a ideia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país com as novas questões e novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil.

Nesse sentido, para garantir a concessão de empréstimos, atrair investimento externo e atender prioritariamente aos anseios do capital financeiro nacional e internacional, não bastava implementar as diretrizes do FMI e do Banco Mundial, era preciso demonstrar proximidade e subordinação às grandes potências imperialistas. Nesta tessitura é que se deu a aproximação com Estados Unidos e Europa e a adesão aos principais regimes internacionais de desarmamento. Estes regimes, como veremos, são a expressão da renúncia à utilização de tecnologias nucleares e de armamentos. Notam-se ainda ações nas quais o Estado brasileiro, durante os governos FHC (1995-2002) demonstrou subordinação explícita à política estadunidense, permitindo a intervenção e o monitoramento do território nacional por agentes externos. Vejamos abaixo as principais ações que, a nosso ver, confirmam a postura de subordinação do Estado brasileiro ao imperialismo:

1. A presença consentida de agentes dos Estados Unidos dentro da polícia federal brasileira, sob o pretexto de combate ao narcotráfico previsto no Acordo de Cooperação Mútua Brasil-Estados Unidos para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes. Segundo Bandeira (2004), essa presença permitiu atividades de espionagem e o monitoramento da Amazônia;

2. A adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR).
3. A “escolha”, posteriormente questionada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), da empresa estadunidense Raytheon para executar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) (MENEZES, 2006, p.101).
4. A ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas (TNP), no dia 18 de setembro de 1998, 29 anos após a recusa do Estado brasileiro em aceitar um acordo discriminatório e que acentua a desigualdade de poder entre os Estados. A assinatura desse tratado se deu próxima a dois episódios: a Rodada das Negociações da Alca em 1997, na qual a posição do Estado brasileiro se chocou com a posição dos Estados Unidos (BANDEIRA, 2004) e, pouco tempo antes, da obtenção de um empréstimo do FMI.
5. A celebração do Protocolo 505 em 18 de abril de 2000, que previa a transferência de equipamentos de defesa a baixo custo e, em contrapartida, cedia completamente o controle da Base Alcântara no Maranhão aos Estados Unidos. O Estado brasileiro ficou impedido de utilizar a base e de fiscalizar a importação de equipamentos (espaçonaves, veículos, etc) que os Estados Unidos trouxessem para estocar ou lançar.
6. A não oposição à destituição de Maurício Bustani do cargo de diretor-geral da OPAQ em 2002.
7. Os acenos positivos de Ministro Celso Lafer à reação dos Estados Unidos contra o ataque às torres gêmeas em setembro de 2001.
8. A tentativa de reativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).
9. Os episódios de Lafer descalçar sapatos ao entrar e sair dos aeroportos dos Estados Unidos, o que foi considerado uma ofensa e desrespeito ao Estado brasileiro diante da infração dos Estados Unidos à regra de imunidade diplomática do Ministro das Relações Exteriores.

Além disso, a política de comércio exterior esteve a serviço do plano de estabilização (BEZERRA, 2008, p. 39). E este por sua vez, era um “[...] objetivo apreciado positivamente em Washington (VIGEVANI & CEPALLUNI, 2011, p. 107).

Durante os governos FHC, foram assinados dois acordos com o FMI: um em 1998 e outro em 2002. O acordo de 1998, logo após a eclosão das crises financeiras na Ásia, foi assinado na reunião do Fundo de novembro, com caráter preventivo. Somava U\$41 bilhões a serem desembolsados em três anos, sendo que a maior parte viria nos primeiros doze meses. Vejamos o que disse o Ministro da Fazenda Pedro Malan em comunicado ao Presidente FHC:

Esse entendimento com Fundo Monetário Internacional representa ainda uma sinalização importante para a comunidade financeira internacional em relação à solidez da política econômica brasileira constituindo-se em fator importante para reforçar a confiança no país manter altos os fluxos de investimentos diretos e permitir que o mercado internacional de capitais seja gradualmente reaberto no interesse, sobretudo do financiamento dos investimentos em expansão e modernização do setor privado (MALAN, 1998).

O acordo de 2002 reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a manutenção do superávit primário e a estabilidade monetária. “O Banco Central se compromete ainda a explicar informalmente à equipe técnica do FMI as razões que presidiram suas decisões de política monetária (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2002)”. O acordo previa desembolsos para 2002 e 2003, sendo que em 2003, o montante seria superior ao de 2002.

Chama a atenção também a aprovação da emenda constitucional nº6/95 e a assinatura de pelo menos seis Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos Internacionais (APPIIs). A referida emenda constitucional eliminou o conceito de “empresa brasileira com capital estrangeiro” e transformou todas as empresas aqui instaladas em empresas brasileiras, garantindo os benefícios e a seguridade constitucionais aos capitais estrangeiros. Os APPIIs eram acordos previstos pela OMC, conhecidos como TRIMs (Acordos sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio), que versavam sobre a diminuição dos riscos políticos sobre os investimentos externos em formações sociais dependentes. O Estado brasileiro assinou seis acordos bilaterais entre 1994 e 1999. Esses acordos, assinados com a França, Grã-Bretanha, Suíça, Alemanha Portugal, Chile e

Mercosul, foram encaminhados ao Congresso por mensagem presidencial, mas não foram aprovados (AZEVEDO, 2001).

Os motivos da rejeição foram as seguintes cláusulas: definição ampla de investimento que não diferenciava o investimento em ativos e em capital produtivos; a proibição da nacionalização ou desapropriação dos investimentos via obrigação de indenização estatal caso viesse a ocorrer algum tipo de rompimento do contrato no prazo inferior a dez anos; e a possibilidade de que o investidor pudesse escolher o foro — nacional ou internacional — que solucionaria as possíveis controvérsias em torno do investimento, ou seja, o Estado brasileiro e investidor externo estariam em pé de igualdade jurídica (PIMENTA, 2010). Essa é mais uma demonstração de como a política externa estava a serviço do capital financeiro internacional, já que a nossa dependência seria ainda mais aprofundada se esses acordos fossem aprovados.

Nesta esteira, cumpre-nos lembrar também do reconhecimento do acordo de propriedade intelectual firmado na Rodada do Uruguai do Gatt e sancionado pelo Congresso em 1996, antes mesmo do prazo de adequação previsto para 2005. Essas medidas restringem a soberania do Estado e privilegiam os interesses das grandes corporações (CRUZ, 2010).

Destacam-se, por outro lado, ações de cunho multilateral, que visavam alcançar maior projeção internacional do Estado brasileiro, a saber: o reconhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1997) e o Tribunal Penal Internacional, a adesão ao protocolo de Kyoto (1997), a participação nas missões humanitárias no Timor Leste (a partir de 1999), a busca, ainda que de maneira tímida, do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Estas ações, no seu conjunto, pautadas pelo multilateralismo, visavam ao reconhecimento do Estado brasileiro enquanto um “jogador da cena política internacional” ou, dito de outra forma, um Estado que participasse dos centros decisórios de poder. É importante dizer que estas ações também não confrontavam com a posição dos Estados imperialistas. Pelo contrário, tratava-se, na verdade, de um

[...] movimento que as potências médias realizaram, processando um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional, colocando-se em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos (Sennes, 2003). Esse movimento significava o abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito Norte-Sul (SILVA, 2012, p.30).

Segundo Pinheiro (2000), a adesão aos regimes internacionais visava à obtenção de financiamentos e de tecnologia, base de sustentação do projeto neoliberal. Para ela, as adesões às normas de direitos humanos e de comércio facilitaram a busca por participação no sistema internacional e fortaleciam o aumento da autonomia de ação do Estado.

Destaca-se ainda a aproximação com países da África e Ásia, em especial, a criação da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP) e a relação com China, Índia e Rússia. Estas relações pautaram-se, sobretudo, pelos interesses econômicos de diversificação dos parceiros comerciais, o que indica, ao lado do Mercosul³², a presença de interesses da burguesia industrial brasileira no bloco no poder, ainda que em segundo plano.

Foi apenas na OMC que apareceram as principais divergências entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos, sobretudo na quebra da patente dos remédios da AIDS, na abertura do painel do algodão em 2001 e nas queixas formais apresentadas pelo Japão em 1996 e pelos Estados Unidos em 1997 contra o acordo automotivo do Estado brasileiro de 1995. No entanto, como veremos abaixo, a política regional, em especial o Mercosul e as negociações da Alca, se tornaram ao longo dos anos um ponto de conflito maior entre estes dois Estados. E foi, especificamente, em função de uma maior pressão organizada da burguesia interna brasileira que os conflitos se intensificaram e o Estado brasileiro foi levado, ainda que sob um aparente contragosto do governo FHC, a não aceitar os termos do

³² Como veremos a seguir, para nós, o Mercosul teve um papel híbrido, isto é, serviu tanto para aprofundar a abertura comercial, como garantiu o aumento das exportações de produtos manufaturados das indústrias brasileiras. O aspecto político, que confere ao bloco o papel de contribuir para a expansão da margem de manobra do Estado brasileiro frente ao imperialismo, se fez valer somente a partir das negociações da Alca, mais especificamente a partir de 1996.

acordo da Alca com os Estados Unidos e a intensificar o processo de integração regional e a busca de novos parceiros internacionais. Vejamos isso em detalhe.

Alca, Mercosul e a grande burguesia interna

Entre 1995 e 1998 o Mercosul entrou em vigor e viveu seus anos gloriosos. O bloco fora pensado como uma iniciativa de *regionalismo aberto* — integração pautada na abertura de mercados e no aumento da pressão competitiva — e seria então um instrumento complementar às políticas neoliberais implantadas na região.

A adoção da tarifa externa comum (TEC) teria sido um instrumento do regionalismo aberto, pois, reduziu drasticamente as tarifas de importação extra-bloco. O Mercosul se tornou uma enorme oportunidade para a ampliação de mercados das filiais estrangeiras que estavam ou vieram se instalar no território nacional. Segundo Bastos:

[...] um dos impactos da abertura comercial sobre a integração regional foi o de reforçar a orientação das filiais estrangeiras instaladas no Brasil para exportações em direção ao mercado sul-americano, sobretudo nos ramos mais intensivos em tecnologia e escala (BASTOS, 2012a, p. 35).

No entanto, durante esse período, a burguesia industrial brasileira também se beneficiou deste processo, pois, com a redução das tarifas alfandegárias intra-bloco houve um aumento expressivo das trocas comerciais entre os países-membros.

Pretendia-se, com o aumento das trocas comerciais entre os Estados-membros, compensar as perdas geradas pelo aumento das importações de outras regiões. De acordo com Sabbatini (2003), as exportações brasileiras para os países do Mercosul cresceram aproximadamente 15% ao ano entre 1989 e 2000, enquanto para as demais regiões do globo o crescimento foi em torno de 4,5%. Cerca de 80% dos produtos exportados para o Mercosul eram manufaturas, máquinas, equipamentos de transporte e produtos químicos.

Apesar disso, a balança comercial brasileira se manteve deficitária até os anos 2000. A adoção da Tarifa Externa Comum (TEC), somada à redução tarifária e à redução das alíquotas de importação, contribuiu para a elevação das importações brasileiras. Até mesmo o comércio entre Brasil e Argentina era deficitário, em função da compra de petróleo e trigo.

Em suma, o bloco beneficiou tanto as empresas multinacionais instaladas nos territórios da região quanto serviu para angariar mercado de exportação de grande importância para a burguesia industrial brasileira. Ademais, ao longo dos anos, como demonstraremos abaixo, o Mercosul passou a desempenhar um importante papel para o aumento do poder de barganha do Estado brasileiro face às negociações da Alca e Mercosul-União Europeia (PINHEIRO, 2000).

De acordo com Sallum Jr (2011):

[através do Mercosul] pretendia-se ampliar o espaço econômico brasileiro não só para as empresas nacionais; o espaço econômico mais amplo visava atrair para cá as empresas multinacionais e abocanhar com isso uma porção relativa maior do sistema produtivo mundial. (Sallum Jr, 2011, p. 272).

Para Mello (2000), a política regional dos anos 1990 pode ser interpretada sob duas óticas. A primeira é a ideia de que se tratava de um subproduto das políticas neoliberais, visando ao aprofundamento da abertura comercial. A segunda é a argumentação de que a implementação da TEC trouxe ao bloco a perspectiva de que ele se tornasse um mercado comum e não apenas um tratado de livre comércio como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta). Com isso, permitiu-se a atuação conjunta dos Estados-membros nas negociações extra-bloco, o que garantiu o aumento do poder de barganha do Estado brasileiro.

Nesta esteira, o Estado brasileiro empenhou-se então em consolidar o Mercosul e em expandi-lo: agregar outros Estados sul-americanos que integravam a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), e incentivar a formação da Área de Livre Comércio Sul-americano (ALCSA).

A burguesia industrial brasileira passou então a se mobilizar para estabelecer relações com as burguesias industriais dos demais países membros e visando, antes de tudo, instruir e incentivar os empresários brasileiros nesse novo processo de internacionalização. Segundo Ardisson (1999, p.54):

O Mercosul também vai provocar transformações na dinâmica da ação empresarial. [...] O Mercosul desempenha um importante papel junto ao empresariado nacional [...] é uma forma de incentivar o empresariado brasileiro a buscar novas oportunidades de mercado, formando parcerias para seus negócios e diversificando seus investimentos.

Para Oliveira (2003) e Carvalho (2003), a participação da burguesia brasileira na formação do Mercosul foi baixa. Segundo estes autores, “[...] somente em 1993 se deram os primeiros movimentos de organização do setor empresarial, pois ali começaram a perceber que muita coisa havia sido negociada sem que o setor privado tivesse participado (Oliveira, 2003, p.24)”. Em oposição ao que afirmam estes autores, sustentamos que desde o começo da criação do Mercosul, a burguesia industrial brasileira percebeu a importância do bloco e buscou formas de participação nas negociações. Vejamos o documento da Fiesp (VIANA, 1991, p.25).

O Itamarati era ainda conduzido pelo chanceler Abreu Sobré, no governo Sarney, portanto, quando a Fiesp/Ciesp fez ouvir a sua voz contra a tendência do governo de, em várias ocasiões, manter as lideranças empresariais afastadas das negociações com vistas à integração latino-americana. Talvez ainda não se tenha conseguido reverter a situação inteiramente, mas num ponto as entidades pleitearam e foram atendidas: de maneira geral as negociações não são mais iniciadas sem que editais as precedam informando o que vai se negociar.

Além disso, é importante destacar a participação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Conselho Industrial do Mercosul desde 1994 e na criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) em 1996, espaços privilegiados de articulação das burguesias do Cone Sul. Entre as federações estaduais da indústria, a Fiesp, foi a entidade que mais demonstrou simpatia pelo Mercosul, como se pode ver na citação abaixo:

[...] Em documento publicado em abril de 1994, os industriais da Fiesp ressaltaram o valor estratégico do Mercosul, visto como parte da implementação de um novo modelo de inserção dos países da região no mercado internacional e como um meio de fortalecer a posição de seus países membros diante de outros agrupamentos regionais (ARDISSONE, 1999, p. 61).

Na realidade, quando se iniciam as negociações externas da Alca e Mercosul-União Europeia é que o Mercosul ganhou maior apoio da burguesia industrial brasileira. Ela passou a defender a continuidade do bloco como uma prioridade. Através da atuação no Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) do Mercosul esta fração buscou fortalecer a sua posição de resistência ao aprofundamento do neoliberalismo ortodoxo no Brasil e na região.

Como se sabe, a Alca representava o aprofundamento do neoliberalismo e da hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. O Acordo não previa apenas a liberalização do comércio, mas, a imposição de regras previstas na OMC, conhecidas como *OMC-plus*. Tratava-se da liberalização dos serviços (educação, saúde, saneamento, transporte, etc.), do acesso às compras governamentais, da proteção aos investimentos, da garantia de propriedades intelectuais etc. Se todas essas diretrizes entrassem em vigor seriam necessárias novas legislações trabalhista e ambiental, reduzindo drasticamente os direitos adquiridos por lutas históricas dos trabalhadores. Além disso, haveria o efeito destrutivo sob o parque industrial nacional, com aumento do desemprego e da desnacionalização da economia, da agricultura, do comércio e dos serviços, que passariam a ser hegemônicos pelas grandes corporações estadunidenses. Seria o maior bloco econômico do mundo, com 34 países. Os Estados Unidos seriam o grande beneficiário, pois não havia contrapartida, como, por exemplo, a redução dos subsídios agrícolas (JAKOBSEN E MARTINS, 2004).

A proposta da Alca apareceu pela primeira vez em 1990, no lançamento da *Iniciativa para as Américas* no governo Bush. No princípio, a proposta previa acordos bilaterais e visava, sobretudo, conter o avanço da integração regional sem a presença dos Estados Unidos. Em 1994, quando o governo Clinton relançou a proposta na Primeira

Cúpula das Américas em Miami, já havia incorporado os temas da *OMC-plus*. Os Estados Unidos utilizavam o argumento de que a internacionalização das corporações formaria cadeias produtivas transnacionais. Alegavam que o protecionismo poderia impedir os benefícios que os investimentos externos poderiam gerar, sobretudo, na contribuição para a diminuição dos déficits comerciais. No entanto, como dissemos acima, o aumento de investimento externo direto no Brasil resultou em um alto índice de desnacionalização da economia e não trouxe uma reversão do déficit comercial, pelo contrário. Na realidade, o investimento externo direto orientou-se, sobretudo em fusões e aquisições de empresas e não em instalação de novas plantas produtivas. A percepção destes resultados não tão positivos quanto o que se esperava começa a ficar mais clara a partir de 1996 para a burguesia industrial brasileira, que passou então a se mobilizar para conter o avanço desse processo.

Em 1996 a burguesia industrial brasileira fez uma grande mobilização em Brasília, na qual reivindicou o aumento das taxas de importação para os setores de brinquedos, têxteis, calçados, eletrônicos e bens de capital e fez questão de frisar que esta reivindicação não significava o retorno ao velho modelo de desenvolvimento brasileiro. Ressaltou que era necessário que a indústria brasileira tivesse condições de competir em pé de igualdade com os produtos oriundos dos Estados Unidos e da China. De acordo com a Fiesp (1996b, p. 6):

Fica evidente que o Brasil reduziu, de forma muito rápida, suas barreiras comerciais, e se entende que está na hora de consolidar a posição já alcançada, antes de ensaiar novos avanços. Essa arrancada já provocou impactos sérios na redução dos preços e custos dentro do país, mas também afetou setores industriais que ainda estavam em processo de adaptação à nova realidade.

No que tange à esfera internacional, 1996 foi também um ano marcante, com grandes acontecimentos para os interesses da burguesia industrial brasileira. O primeiro deles foi a negociação do protocolo de defesa da concorrência do Mercosul e a adesão da Bolívia e do Chile como membros associados do bloco. O segundo foram as queixas

formais abertas na OMC pelo Japão contra o acordo automotivo brasileiro³³. E, por fim, as novas rodadas de negociação da Alca, em especial, o Fórum Empresarial das Américas em Cartagena.

Durante as negociações do protocolo de concorrência do Mercosul, a Fiesp organizou um seminário sobre o tema junto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ligado ao Ministério da Justiça, e este foi o tema da capa e do editorial da Revista da Indústria (1996a). A leitura do editorial nos permite perceber o peso que a burguesia industrial brasileira passou a dar ao bloco. Esta fração passou a ter que pensar estrategicamente a integração regional. Vejamos o que dizia o editorial:

A criação do Mercosul coloca para todos nós desafios fascinantes e complexos. Afinal, vivemos sob sistemas tributários, trabalhistas e previdenciários diferentes. Temos políticas discordantes em áreas delicadas como as de juros e de câmbio. E há peculiaridades, no campo do direito econômico, que requerem um grande esforço de conciliação, para tornar possível a convivência entre os que produzem sob diferentes regimes. [...]

A concorrência é condição determinante da eficácia do projeto de integração. Só conseguiremos fazer do Mercosul um instrumento a favor dos países e dos consumidores da região, se tivermos a liberdade para os empreendedores e igualdade de condições na disputa pelo mercado (FIESP, 1996a).

A entidade passou também a pedir aumento do financiamento do BNDES para as exportações, como instrumento para aumentar as vendas externas, e acompanhou de perto os conflitos entre o Estado brasileiro e o Estado japonês acerca do acordo automotivo, pressionando pela defesa da indústria instalada no Brasil.

A partir do que foi exposto acima, sustentamos que os acontecimentos de 1996, no seu conjunto, registram o impacto negativo da abertura comercial e a reação desta fração burguesa, que denominamos burguesia interna. Esta fração começou a se organizar e

³³ A Medida Provisória 1.024 de junho de 1995, com duração prevista até o final de 1999, visava aumentar a proteção à indústria automotiva instalada no Brasil através de cotas e tarifas de importação e da exigência de um percentual mínimo de nacionalização das peças e autopeças. Essas medidas visavam conter a alta das importações de carros no país e incentivar a formação de novas plantas industriais.

passou a ter uma participação mais ativa na cena política nacional e internacional que culminará, em 2002, na rejeição a proposta da Alca tal como se apresentava nas mesas de negociações. Como veremos a seguir, a burguesia brasileira — industrial e agrária — sob a liderança da Confederação Nacional da Indústria, organizou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) a fim de acompanhar mais de perto as negociações internacionais que o Estado brasileiro estava envolvido e que poderiam afetar drasticamente o parque industrial nacional.

A CEB foi criada após a participação de alguns empresários brasileiros no II Fórum Empresarial das Américas em 1996, em Cartagena — reunião das burguesias latino-americanas para a negociação da proposta da Alca. Nesse encontro, que integrava as reuniões de negociações da Alca, a burguesia brasileira se surpreendeu com a preparação do empresariado estadunidense e se sentiu ameaçada por seu conhecimento técnico e por sua capacidade de influência sobre as posições dos Estados Unidos nas negociações internacionais. Coincidentemente ou não, ficou acertado que o próximo fórum seria no Brasil, em Belo Horizonte. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) percebeu a necessidade de ampliar a sua influência e se dispôs a organizar o Fórum (OLIVEIRA, 2003).

No processo de organização, a CNI conseguiu reunir amplos setores da burguesia brasileira em torno da necessidade de participação na formulação, na negociação e na decisão das negociações internacionais. A CEB tinha o objetivo de centralizar as demandas do empresariado no que tangia às negociações da Alca, para transformar em reivindicações apresentadas ao Itamaraty e para nortear a participação do empresariado brasileiro nas reuniões do Fórum Empresarial das Américas. Foi a primeira organização nacional e multi-setorial da burguesia brasileira. Segundo a Revista da Indústria (HAMILTON, 1996, p.21):

Empresários brasileiros que acompanhavam o encontro dizem ser importante evitar, na formação da Alca, erros cometidos na época da criação do Mercosul. Nesse caso, o setor privado brasileiro foi alijado das deliberações mais importantes. “A intenção agora é evitar que o processo de abertura econômica leve os países latino-americanos a enfrentar dificuldades competitivas, concentrando sua pauta de exportação em produtos primários, afirma Douat.

A estratégia adotada no âmbito da Alca, na reunião de Belo Horizonte em 1997, foi garantir que o acordo fosse uma negociação de bloco a bloco (*building blocs*) — Mercosul e Nafta — e que os compromissos fossem ratificados de maneira unificada (*single undertaking*) — “Nada fica acordado antes que tudo fique acordado”. Além disso, os acordos da Alca deveriam ser compatíveis com as regras da OMC. Segundo o editorial “Integração sem subordinação”, da Revista da Indústria, uma semana após a reunião:

Governantes, autoridades econômicas, diplomatas, empresários, sindicalistas e políticos, em uníssono, como se orquestrados por um regente de bom senso, reagiram com ponderação e racionalidade a essa tentativa de reedição da anacrônica política do *big stick* da potência do hemisfério Norte. E, em vez de uma atitude defensiva, o que se viu foi a formulação de uma política firme e integrada dos países do Mercosul (FIESP, 1997).

Para Oliveira (2003), o posicionamento da CEB variou de uma posição apoio engajado (demandante) a uma posição de oposição engajada. No que tange ao acesso aos mercados, barreiras não-tarifárias, *antidumping*, subsídios, políticas de concorrência e mecanismos de solução de controvérsias, prevaleceu o posicionamento de apoio demandante. Em relação ao direito de propriedade intelectual, investimentos, serviços e compras governamentais, a postura caminhou no sentido de reclamar por um acordo mais restritivo em relação às regras da OMC. No entanto, a CEB não deixou de demandar o avanço das negociações nesses assuntos, os chamados “novos temas”. A burguesia brasileira, no geral, via na Alca uma oportunidade de enfrentar as questões do chamado “custo Brasil”. Nesse sentido, o apoio aos chamados “novos temas” estava relacionado, sobretudo à diminuição dos gastos estatais através das privatizações dos serviços públicos.

Na verdade, havia também contradições no interior da burguesia industrial no que diz respeito à proposta da Alca. O ativismo mais intenso foi dos setores protecionistas, notadamente as empresas de grande e médio porte do Sul e Sudeste do país, cuja produção de produtos manufaturados (papel e celulose, eletroeletrônicos, químicos, alimentos e bens de capital) é voltada para o mercado interno e latino-americano. Estes setores manifestaram oposição à proposta da Alca desde o início das negociações. Os setores voltados ao

mercado externo, em especial, o agronegócio, a siderurgia, os calçados e têxteis demonstraram simpatia ao projeto. Já os setores de serviços (financeiro, telecomunicações, transportes e comércio), que integram a burguesia comercial, estiveram sub-representados e pouco se posicionaram. Segundo Oliveira (2003, p.60): “[...] entre o grande empresariado nacional, coexistem três *clusters* de visões principais: a rejeição incondicional da Alca (“protecionistas”), o apoio incondicional (“internacionalistas”) e o apoio condicionado (“internacionalista cauteloso”).

Os setores que mais apoiavam a proposta da Alca eram o setor têxtil e o agrícola. A postura do setor têxtil decorreu do fato de que era um setor competitivo que havia se beneficiado da reestruturação produtiva na década de 1990 e, com isso, logrou conquistar os mercados latino-americanos e norte-americanos. Ao mesmo tempo, esse setor, como relatamos acima, temia a concorrência internacional asiática — tanto no mercado interno quanto no mercado hemisférico — e via na Alca a oportunidade de obter maiores vantagens competitivas. Já o setor agrícola almejava a redução das barreiras não tarifárias norte-americanas e o acesso a esse mercado (OLIVEIRA, 2003).

Os setores como o de autopeças e automobilísticos eram mais receosos em relação aos riscos e oportunidades da integração hemisférica. Beneficiavam-se das vantagens competitivas no Mercosul e, por isso, receavam a concorrência desigual que se instalaria com as empresas dos Estados Unidos e México. Outros dois setores que foram bastante cautelosos foram o siderúrgico e calçados, por causa das elevadas sobretaxas (*anti-dumpings*) praticados pelos EUA. E os setores mais resistentes foram: papel e celulose, químico, eletroeletrônico e bens de capital. De acordo com Oliveira (2003, p.39):

[...] a assimetria de participação setorial resultou na tendência à formação de uma coalizão de caráter defensivo. Embora a estrutura institucional buscasse estimular uma participação equilibrada entre os diversos setores e entidades de classe, o que se observou foi um desequilíbrio pendendo para uma maior participação de associações claramente defensivas — caso da Abimaq, Abinee, Abiquim, e Eletros. De acordo com o representante da CNI (2000, entrevista), esses setores tendem a ser mais estruturados organizacionalmente para influenciar e ser mais vocais na medida em que identificam com mais clareza o potencial risco que correm

no caso de aprofundamento da abertura e liberalização via integração continental. Por outro lado, os setores com interesses positivos na integração tendem a ser menos atuantes.

Nos primeiros anos, o agronegócio teve uma atuação um pouco paralela à CEB. A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) recebeu a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas com enorme entusiasmo, manifestando amplo interesse à proposta americana. Segundo Santana (2001, p.182-183):

Esse posicionamento se deve ao fato de que este setor não sofreu o impacto negativo da liberalização econômica dos anos 1990. Além disso, as dificuldades nas negociações do GATT em reduzir com os subsídios agrícolas e as quotas de importação dos Estados Unidos e da Europa, alimentavam a esperança deste setor que via Alca fosse possível garantir o acesso o acesso ao mercado estadunidense.

Os conflitos entre o agronegócio e a burguesia industrial se mantiveram até o encontro da OMC em 1999, em Seattle. Em fevereiro desse ano, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira de *Agrobusiness* (Abag) e a Organização das Cooperativas Brasileira (OCB), do setor agrícola, chegaram inclusive a criar o Fórum Permanente das Negociações Agrícolas Internacionais, um organismo específico para defender os interesses do agronegócio. No entanto:

[...] não houve divergências significativas apresentadas pela CEB e pelo Fórum para a reunião de Seattle (CARVALHO, 2003, p.373 *apud* CNI, 1999 e Fórum, 1999).

O setor empresarial propôs uma agenda ampla de negociação na qual houve uma postura demandante em relação à agricultura, medidas *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias e atitudes defensivas em relação a bens industriais e serviços. Em relação aos chamados “novos temas” (investimento, concorrência, propriedade intelectual e compras governamentais) a posição era de cautela. De acordo com a CEB, o Brasil poderia negociar tais temas a media que fossem contemplados os interesses demandantes (CARVALHO, 2003, p. 373-374).

Ou seja, ao longo do processo das negociações da Alca, as contradições entre agronegócio e indústria perderam importância. Isto esteve ligado ao fato de que os Estados

Unidos não abriram mão das suas políticas de proteção à sua agricultura. Por isso, o agronegócio brasileiro não teve motivos para pressionar o Estado brasileiro a assinar o tratado de livre-comércio e acabou por se somar à posição dos setores contrários à ALCA.

Segundo o chefe do Departamento de comércio exterior da CNA, Antônio Donizete Beraldo a agricultura é um dos temas mais sensíveis e problemáticos nas negociações da Alca, devido, principalmente, aos subsídios que os EUA concedem à sua agricultura (DG ABC, 30 de março de 2001).

Além disso, as disputas em torno das barreiras tarifárias e não tarifárias e a falta de consenso sobre as cláusulas sociais, trabalhistas e ambientais tornaram-se ainda mais evidentes contribuindo para que as negociações se tornassem infrutíferas. Ou seja, a burguesia industrial brasileira e o agronegócio acabaram se aglutinando em uma mesma fração política cuja reivindicação será a de não aceitação das regras desiguais nesses tratados internacionais de comércio.

[...] Os setores exportadores que poderiam ter uma posição de força pró-Alca não o fizeram por razões distintas. A mais importante foi a percepção de que as barreiras não-tarifárias e os subsídios à produção e medidas antidumping norte-americanos incidiam justamente de forma mais evidente sobre os setores em que o Brasil tinha maiores vantagens comparativas no contexto da integração hemisférica. Esses setores, dessa forma, começaram a exigir mais o acesso ao mercado norte-americano e, na ausência dessas concessões substanciais, passaram a apoiar uma posição mais defensiva por parte da Coalizão e do governo brasileiro (OLIVEIRA, 2003, p.65).

Segundo Thorstensen (2001), o Estado brasileiro se encontrava diante de um tríplice desafio no plano das negociações econômicas internacionais. As negociações da Alca, Mercosul-UE e OMC, se entrelaçaram e permitiram que o Estado brasileiro jogasse estrategicamente na cena internacional. As negociações da OMC e Mercosul-UE serviram de contrapeso às negociações da Alca. Como forma de obter vantagens e ganhar tempo nas negociações da Alca, o Estado brasileiro procurou demonstrar simpatia às negociações com

a União Europeia e com a OMC. É importante dizer que o ponto de vista brasileiro, essas três negociações significavam relações assimétricas entre Estados imperialistas e dependentes, ameaça à indústria brasileira e uma expectativa da diminuição dos protecionismos agrícolas.

O Mercosul, enquanto ator internacional, se tornou um entrave ao avanço das negociações da Alca, sobretudo em função da posição do Estado brasileiro. Fernando Henrique afirmou que privilegiar os vínculos comerciais com os Estados Unidos em detrimento do fortalecimento do Mercosul e dos vínculos comerciais com a União Europeia, “[...] seria uma “opção empobrecedora” (APUD BANDEIRA, 2004, p.129)”. Ao sentir que o Estado brasileiro era mais resistente que os demais Estados em aprofundar as negociações da Alca, os Estados Unidos passaram a propor acordos bilaterais com Argentina, Uruguai, Paraguai e com os Estados da América Central. Segundo Bandeira (2004, p. 120):

[...] a criação da ALCA, partia de uma premissa ideológica — o pan-americanismo, que, em outras palavras, significava a América para os americanos — e abrigava um objetivo político, na medida em que pretendia, de um lado, afastar a concorrência da União Europeia e, do outro, impedir a formação do *building block* (Mercosul T. B.), liberado pelo Brasil, no Cone Sul.

Diante desse cenário, o Estado brasileiro passou a adotar duas estratégias: 1) participar das negociações, pois temia o seu isolamento e o enfraquecimento do Mercosul caso os acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os demais Estados-membros do Mercosul fossem ratificados; 2) aproveitou-se das negociações entre o Mercosul e a União Europeia e as Rodada Doha da OMC para exercer uma política de barganha com os Estados Unidos.

A Coalizão Empresarial Brasileira, por seu turno, se tornou um padrão de referência para as demais negociações econômicas internacionais então em curso, em especial a Rodada Doha da OMC e as negociações do acordo Mercosul - União Europeia. Além disso, tendo em vista o caráter insular do Itamaraty, as negociações da Alca representaram

ganhos em termos de institucionalização da relação entre o Ministério das Relações Exteriores e a burguesia brasileira. Foram criadas seções especiais de debate e consulta sobre as negociações econômicas internacionais. A primeira foi a seção especial da Alca (SENALCA) e a segunda a Seção Especial da Europa (SENEUROPA), e, por fim, criou-se o Comitê Empresarial Permanente (CEP) (FIGUEIRA, 2010).

No que tange à negociação Mercosul-União Europeia que teve início em 1999 durante a I Cúpula América Latina e Caribe, pode-se registrar três grandes objetivos que norteavam a posição do Estado brasileiro: 1) a possibilidade de aumento da exportação de produtos agrícolas e agroindustriais; 2) o aumento de investimentos europeus no Brasil; 3) o fortalecimento do Mercosul como ator internacional e como bloco regional (BEZERRA, 2008).

Em 2001, houve uma aceleração das negociações do bloco que contribuíram para a rejeição da burguesia interna brasileira à proposta inicial da União Europeia, já que no universo de redução tarifária estavam excluídos exatamente os produtos agrícolas, agroindustriais e o pescado (BEZERRA, 2008, p. 64).

De acordo com a avaliação divulgada pela CEB/CNI em seu informativo, constatou-se uma assimetria no tratamento dos diversos setores para os bens industriais, setor em que os europeus são mais competitivos, a oferta cobriu a quase totalidade do universo tarifário, além de prever a eliminação total ou quase total dos direitos aduaneiros em prazos predefinidos; já a oferta para os bens agrícolas e agroindustriais, em que os países do Mercosul são mais competitivos, a proposta limitou-se a reduzir tarifas *ad-valorem*, que são uma barreira secundária às exportações brasileiras. Basicamente, o fato de o mercado europeu para os produtos industriais já ser bastante aberto reforça a concentração do protecionismo europeu no setor agrícola. A insatisfação com a proposta Europeia não se reduziu, portanto, ao setor industrial, ameaçado pela concorrência dos produtos europeus, pois os interesses dos exportadores do setor agrícola do Mercosul tampouco foram atendidos.

[...] A insatisfação doméstica em relação à proposta Europeia pareceu aproximar setores da indústria com o do agronegócio devido ao forte desequilíbrio na proposta Europeia.

Política regional entre 1998 e 2000: crise do Mercosul e lançamento da IIRSA

Em relação à política regional, nota-se, apesar posição dúbia nas eleições de Alberto Fujimori no Peru em 2000, o crescente papel de árbitro regional do Estado brasileiro, a começar pelo conflito fronteiriço entre Peru e Equador em 1996 e na defesa da democracia no Paraguai em 1996, 1999 e 2001. Em 1998, o Mercosul, impulsionado pela crise política no Paraguai em 1996, adota a Cláusula Democrática, através do Acordo de Ushuaia. Com isso o bloco foi ganhando contornos mais políticos.

Por outro lado, foi também em 1998 que se iniciaram os conflitos comerciais entre os Estados-membros. Aos poucos, foi ficando evidente que a TEC cumpriu o objetivo político nas negociações externas, fortalecendo o poder de barganha do Mercosul frente aos Estados Unidos e Europa, mas, no que tange ao aspectos econômicos, as inúmeras exceções criadas ao longo dos anos fez desse compromisso uma promessa não cumprida. O primeiro conflito foi desencadeado pela exigência do Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura do Brasil de Licença Prévia para a importação dos produtos agropecuários, químicos e fármacos. Essa medida levou o Câmara de Exportadores da Argentina a acionar o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul.

Como forma de retaliação à exigência de licenças prévias, a Argentina anunciou um acordo bilateral de livre comércio com o México até o final de 2001, contrariando o Brasil em sua proposta de negociação no estilo 4+1 (Mercosul+México).

Desde então as controvérsias comerciais entre os dois maiores sócios do Mercosul só fizeram crescer. O Brasil ameaçou recorrer ao tribunal arbitral contra a Argentina por discriminações do açúcar brasileiro, na época penalizado com taxa de 23% para acesso ao mercado argentino. Da mesma forma, ameaçou acionar o mecanismo de solução de controvérsias contra o processo *antidumping* ao aço brasileiro aberto pela Argentina e que, segundo os exportadores, estaria prejudicando as vendas brasileiras de laminados quentes para o mercado vizinho. No setor de lácteos, os produtores brasileiros ameaçaram entrar com um processo no âmbito do Mercosul acusando a Argentina de prática de *dumping* (ARDISSONE, 1999, p.113).

A questão que trouxe mais desavenças entre os dois Estados-membros neste ano (1998) foi o acordo automotivo. Os Estados brasileiro e argentino discordavam sobre o critério de nacionalização dos automóveis. A Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) pleiteava que as peças fossem produzidas na região enquanto a Argentina pretendia proteger a sua indústria. O Estado argentino tentou até aplicar a tarifa externa comum (TEC) aos produtos brasileiros que contassem com os benefícios estaduais como a zona franca de Manaus.

Entre dezembro de 1998, o regime automotivo foi debatido na XXXII Reunião de Ministros. E na reunião da Cúpula dos Presidentes do Mercosul, em janeiro de 1999, foi assinado um acordo previa o percentual de 60% do índice de nacionalização das peças de automóveis produzidos nos países-membros e 35% de tarifa externa comum para importação de países terceiros. O acordo teria um período de transição e entraria em vigor em 1º de janeiro de 2000. Nesta reunião também se chegou a um acordo sobre a redução da tarifa do açúcar (ARDISSONE, 1999).

O cenário parecia melhorar, mas a crise cambial de 1999 no Brasil fez com que os conflitos internos se aprofundassem e o Mercosul viveu a sua primeira grande crise (ONUKE, 2006). A desvalorização do real diante do dólar afetou as vendas da Argentina para o Brasil, causando um desequilíbrio comercial entre as duas economias, o que levou a Argentina a adotar uma série de medidas unilaterais que colocavam em xeque a existência do bloco. Entre elas destacam-se: a redução de tarifas de importação de fora do Mercosul para produtos eletrônicos, de informática, máquinas agrícolas e bens de capital em geral; a consulta prévia para importações superiores a U\$800; os incentivos estatais para exportações e o aumento de salvaguardas. As trocas comerciais entre Brasil e Argentina tiveram uma queda de 25% no primeiro trimestre de 1999 (MATHIAS, 2011, p.193 e 194). Os contenciosos comerciais se agravaram com a explosão da crise econômica e política na Argentina em 2000 e 2001.

A burguesia industrial brasileira, preocupada em preservar o fluxo de comércio do bloco, “[...] partiu para o caminho das negociações diretas com seus parceiros no país vizinho, em busca de acordos para “acalmar” o mercado (MATHIAS, 2011, p.194 e 195)”.

Grande parte da burguesia industrial brasileira passou a autolimitar as suas exportações para Argentina, entre eles destaca-se o setor de papel e celulose. Os exportadores de carne de frango também adotaram o regime de cotas para fornecimento dos seus produtos ao mercado vizinho. (ARDISSONE, 1999, p. 121)

As crises nas duas principais economias do bloco demonstraram a fragilidade institucional do Mercosul e a necessidade de aprofundamento da integração, em especial a urgência de mecanismos de redução das assimetrias entre os países. O Conselho Industrial do Mercosul que reúne a Confederação Nacional da Indústria do Brasil, a União Industrial Argentina, a Câmara de Indústrias do Uruguai e a União Industrial do Paraguai, publicou, em março de 2000, um comunicado que propunha o avanço das coordenações macroeconômicas e setoriais como parte do “Relançamento do Mercosul”. Nesse mesmo ano entrou em vigor o acordo bilateral de comércio de automóveis (MATHIAS, 2011, p. 198-199). De acordo com Ardissonne (1999, p. 112):

Apesar da queda no intercâmbio comercial do Mercosul, o que se observa é uma posição flexível do setor empresarial brasileiro na busca de fórmulas de composição com seus parceiros dos demais países. O objetivo tem sido evitar a imposição de novas barreiras aos seus produtos, subitamente favorecidos no comércio intra-regional.

Fica evidente que para a burguesia industrial brasileira esse era o espaço privilegiado para a possível reversão do desaquecimento econômico. Por isso, o Estado brasileiro passou a buscar a ampliação e o aprofundamento da integração sul-americana, a fim de garantir a perpetuação e a expansão do bloco e, com isso, garantir maiores ganhos para a burguesia industrial brasileira que começava a demonstrar, cada dia mais, as suas insatisfações com o conjunto das políticas econômicas e com a política externa.

Nesse sentido, o Estado brasileiro convocou uma reunião com mais onze presidentes da América do Sul, em agosto de 2000, em Brasília. Nessa reunião, foi lançada a Iniciativa para Integração em Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e fortaleceram-se as discussões acerca da fusão entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN). O lançamento da IIRSA inaugura a expansão do projeto de integração regional, que era até

então baseado exclusivamente nos aspectos econômicos e comerciais e passou a incorporar o tema de infraestrutura ³⁴.

No entanto, os projetos apresentados nesse momento, visavam criar, prioritariamente, corredores regionais de exportação para outras regiões do mundo e não exclusivamente obras de interesses e necessidades locais. A reunião de Brasília, como veremos com mais profundidade nos próximos capítulos, é considerada um marco para os novos processos de integração regional, em especial, para a criação da União Sul-americana das Nações (UNASUL). No entanto, segundo Honório (2013, p.29):

Podemos considerar que apesar da reunião de 2000 representar uma mudança em relação aos temas que guiavam o regionalismo na década de 1990 (medidas tarifárias, facilitação do comércio entre os países e outras questões comerciais), os objetivos a serem alcançados com as novas estratégias propostas na reunião de Brasília ainda miravam resultados de regionalismo aberto, como a maior inserção econômica regional nos mercados mundiais.

Cabe dizer ainda que a ampliação do contrato de compra e venda de gás natural entre o YFPB e a Petrobras, em 1998, e a entrada em funcionamento do gasoduto Brasil-Bolívia em 1999, foram as primeiras estratégias de avanço da integração em infraestrutura e energia levadas a cabo pelos governos FHC (FUSER, 2011). As duas iniciativas contaram com um amplo apoio da Fiesp, conforme se pode ler no trecho abaixo:

A participação do empresariado é fundamental para evitar o desabastecimento de energia da indústria, e além das miniusinas, as termoelétricas movidas a gás natural podem ser uma das soluções para a conquista de energia barata, segundo Luis Gonzaga Bertelli, diretor do Departamento de Infra-Estrutura Industrial da Fiesp/Ciesp (Deinfra). “Para isso falta a viabilização do tão esperado gasoduto da Bolívia. (FIESP, 1996a, p.20).

³⁴ Refiro-me não apenas ao Mercosul, mas, também a ALALC e ALADI, iniciativas de integração dos anos 1960 e 1980, respectivamente.

O acordo entre os Estados brasileiro e boliviano firmado em 1993 atendia às recomendações do Banco Mundial e do FMI tanto de privatização do setor de energia elétrica no Brasil e na Bolívia quanto da diversificação das matrizes energéticas. No contrato inicial previa-se a compra de 8 milhões de metros cúbicos diários, crescendo gradualmente até alcançar 16 milhões e a construção do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol). No novo contrato ampliou-se para 30 milhões de metros cúbicos diários. Beneficiada pelas leis de hidrocarbonetos de 1996, a Petrobras passou a controlar as principais reservas bolivianas de gás (*Margarita, Itau, San Alberto e San Antonio*) e se tornou a maior empresa instalada no território boliviano. Tratava-se de um contrato de concessão no qual a Petrobras pagava apenas 18% de *royalties* ao Estado boliviano (FUSER, 2011).

A introdução da figura dos campos de hidrocarbonetos “novos”, regidos por um regime fiscal altamente favorável às companhias estrangeiras, tinha o claro objetivo de ampliar os atrativos para o investimento no gás boliviano com vistas à sua exportação, sobretudo ao mercado brasileiro (VILLEGAS, 2004, p.83). Contudo, faltou transparência em todo o conjunto de medidas adotadas pelo governo boliviano em favor das empresas multinacionais. O resultado é que o ingresso da Petrobrás na exploração, produção, comercialização, transporte e distribuição do gás boliviano se deu em meio a uma nuvem de suspeitas e de denúncias, muitas delas ainda não esclarecidas, que mais tarde iriam reforçar a campanha nacionalista contra a privatização dos hidrocarbonetos (FUSER, 2011, p. 138-139).

Em 2000, com a crise do setor elétrico no Brasil, conhecida como “apagão”, o consumo do gás natural da Bolívia pelo Brasil aumentou. Ao mesmo tempo, os impactos das políticas neoliberais fizeram ressurgir os movimentos bolivianos pela nacionalização do gás. Estes movimentos contribuíram, como se sabe, para a eleição de Evo Morales e para um novo contrato entre a Petrobras e o Estado boliviano em 2006. Falaremos disso no próximo capítulo.

É importante lembrar também que, em 2000, os Estados Unidos lançaram o Plano Colômbia e instalaram cerca de 20 bases e unidades militares (Manta no Equador, três no Peru, quatro na Colômbia, uma na Bolívia e as demais na América Central e na Guiana). A justificativa para essa empreitada respaldou-se no combate ao narcotráfico; no entanto, sabemos que essas bases e mesmo o projeto da Alca, no fundo, visavam, entre outras

coisas, ao acesso e controle dos recursos naturais e energéticos disponíveis na América do Sul e na América Central. Apenas o Estado brasileiro e o venezuelano não permitiram ceder os seus territórios aos Estados Unidos para a instalação de bases e não compactuaram com o Plano Colômbia.

O principal motivo apontado por Bandeira (2004) foi a posição das Forças Armadas do Brasil, que foram bastante reticentes em relação às reais intenções dos Estados Unidos na Amazônia. Os militares viam o Plano Colômbia como uma desculpa para a ocupação e monitoramento estadunidense desta importante região. Como resposta, os militares passaram a intensificar os exercícios militares e requisitar o aparelhamento das Forças Armadas, que havia se enfraquecido ao longo da década de 1990 em virtude das exigências do FMI e BM de diminuição dos gastos estatais.

A gestão Lafer e a subordinação passiva do Estado brasileiro ao imperialismo

Em 29 de janeiro de 2001, Celso Lafer foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do Brasil. No período de dois anos de Lafer à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) muita coisa aconteceu, entre elas: os ataques às torres gêmeas em 11 de setembro, o lançamento da Rodada Doha da OMC e os avanços nas negociações Mercosul-União Europeia. Foi nesse ano também que o contencioso entre o Estado Brasileiro e o Estado do Canadá sobre as empresas de aviação Bombardier e Embraer alcançou o seu cume, se espraiando, inclusive, para o setor de carnes³⁵.

A gestão Lafer foi bastante conturbada e contribuiu para aprofundar as críticas e insatisfações domésticas em relação à política externa dos governos FHC. Diferentemente do que afirma Cervo (2008), Silva (2012) e Vigevani & Cepaluni (2011), não consideramos que nos anos 2000 tenha ocorrido uma mudança na política externa que seria depois

³⁵ O contencioso entre o Estado brasileiro e o Estado canadense teve início em 1996 e só foi solucionado em 2002.

aprofundada pelos governos Lula. Ao contrário disso, sustentamos que a posição do Estado brasileiro de subordinação aos EUA se tornou ainda mais explícita.

As ações mais emblemáticas do ministro que confirmam a nossa assertiva foram: a declaração de que o Brasil apoiaria os Estados Unidos em uma guerra contra os responsáveis pela queda das Torres Gêmeas; a tentativa de reativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca da OEA (TIAR) como instrumento de defesa continental; a afirmação de que a ida de Bush à Assembleia Geral da ONU para tentar legitimar a invasão ao Iraque teria sido positiva (isso demonstrava, segundo Lafer, um respeito ao multilateralismo); o episódio de ter se submetido a tirar os sapatos ao entrar e sair do aeroporto de Miami e ao entrar em Nova Iorque; o não enfrentamento à deposição do embaixador José Mauricio Bustani do cargo de diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) quando os Estados Unidos o acusaram injustamente de corrupção. Na verdade, a posição de Bustani criava dificuldades à invasão do Iraque (BANDEIRA, 2004).

Todas essas atitudes demonstram que o governo FHC, na figura do Ministro das Relações Exteriores, tomou todas as posturas possíveis para não criar nenhum tipo de atrito com os Estados Unidos (Bandeira, 2004). Além disso, um dos fatos mais marcantes da gestão Lafer foi a instauração da “lei da mordaza”. “[...] A conhecida e polêmica “lei da mordaza” foi uma circular de recomendação referente à manifestação dos diplomatas em relação ao processo de produção de política externa (Mesquita, 2013, p 124)”. Segundo Mesquita, esta circular visava coibir as manifestações de diplomatas da oposição ao projeto político neoliberal. Foi com base nesta circular que o Ministro Celso Lafer demitiu o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da Presidência do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty.

A demissão do embaixador se deu após sua participação na reunião da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ). Samuel era bastante crítico à Alca e já havia publicado diversas entrevistas e documentos que expunham a suas posições. Para ele, o Estado brasileiro deveria abandonar as negociações da Alca, uma vez que era um projeto de anexação política e militar dos Estados Unidos. A demissão do embaixador gerou reação

imediate do Presidente da ABIMAQ, Luis Carlos Delben Leite, que encaminhou uma carta a Celso Lafer:

[...] declarando que, se a “a gota d’água” para a demissão de Samuel Pinheiro Guimarães fora sua manifestação a respeito da ALCA, no debate promovido pela ABIMAQ, “seria profundamente lamentável, dada a propriedade e a seriedade de seus argumentos (BANDEIRA, 2004, p.209).

Essa reação do Presidente da Abimaq demonstra com mais clareza a expressão da oposição declarada que uma parcela da burguesia brasileira passou a manifestar em relação à Alca e ao conjunto das políticas de abertura comercial e desregulamentação financeira. A partir de 2001, após a eleição do republicano George W. Bush nos Estados Unidos, as negociações da Alca se tornaram mais intensas, o que impulsionou a aglutinação da grande burguesia interna brasileira.

Consideramos que as negociações da Alca foram o marco para aglutinar a burguesia industrial e o agronegócio brasileiro enquanto uma fração de classe cujo comportamento político é de uma burguesia interna. Na realidade, seduzida pela ideologia neoliberal, a burguesia brasileira defendia a participação do governo nas negociações da Alca, apesar dos desequilíbrios e dos riscos que o acordo apresentava. O motivo é que ela pretendia manter laços com os Estados Unidos e impedir uma possível fuga de capitais. Vale lembrar que enquanto uma burguesia interna, ela mantém os laços de dependência e uma dissolução político-ideológica. Por isso, apesar de querer proteger o seu mercado interno, essa fração não pretende romper as relações com o imperialismo, motivo pelo qual tardou a rejeitar explicitamente a proposta dos Estados Unidos. Além disso, como vimos pela posição da indústria têxtil, a burguesia interna não almeja apenas a proteção ao mercado interno, pretende também se internacionalizar, conquistar mercados e instalar plantas em outros territórios. Como veremos no capítulo três, foram exatamente esses elementos que se aprofundaram com a política externa dos governos Lula.

As eleições de 2002

Não pretendemos fazer uma análise profunda das eleições de 2002, pois, isso ultrapassaria os limites deste trabalho. No entanto, resgataremos apenas três elementos importantes que estão relacionados ao objeto desta tese. O primeiro deles é o papel da Alca e a oposição da burguesia interna brasileira e dos movimentos populares e sindicais. Em seguida, apresentaremos uma breve análise dos documentos publicados pela CNI e pela Fiesp em 2002, tendo como enfoque os temas relacionados à política externa. Da mesma forma, descreveremos a trajetória que levou ao programa político eleitoral do PT em 2002. Com isso, pretendemos demonstrar como as ações e posições, do PT, da burguesia interna e dos movimentos sociais e sindicais, de alguma forma, ainda que inconscientemente, se encontraram nas eleições de 2002.

A Alca e as eleições de 2002

A Alca foi, na realidade, um dos principais temas da disputa eleitoral de 2002. Ela mobilizou grande parte da sociedade brasileira: a burguesia, os diplomatas, as centrais sindicais, os movimentos sociais, a ala progressista da Igreja Católica e os partidos políticos. A posição em relação à Alca traduziu-se, na cena política, na disputa entre PSDB e PT. Foi justamente a partir de 2001, um ano antes da eleição, que o governo FHC começou a demonstrar uma posição mais assertiva em relação à negociação do acordo, enquanto o PT demonstrava oposição à proposta. Segundo as declarações de Lula e do PT, a Alca seria mais um projeto de anexação das economias latino-americanas aos Estados Unidos do que um projeto de integração (Oliveira, 2003).

Antes da Cúpula das Américas em Quito, em outubro de 2002, a CEB divulgou um documento de Recomendações no qual expressava que a Alca deveria: 1) respeitar os acordos regionais já existentes (leia-se Mercosul); 2) eliminar as medidas de apoio interno à produção de bens agropecuários; 3) considerar as assimetrias estruturais e desenvolvimento na região (CEB, 2002).

A reunião de Quito foi um marco da discordância entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos em relação à Alca. Nesse ano, o governo Bush havia logrado aprovar o *Trade Promotion Agreement* — equivalente ao *fast track* — no Congresso, mas, em contraposição, aprovou a *Farm Bill* — lei agrícola que garantia subsídios no montante de 180 bilhões de dólares durante dez anos. Além disso, impôs salvaguardas ao aço. Podemos dizer, então, que tanto pela posição da burguesia interna brasileira quanto por setores agrícolas e siderúrgicos nos Estados Unidos as negociações da Alca se encontravam emperradas. Nenhum Estado poderia assumir esse compromisso externo, pois, não poderia lograria ratificar internamente.

Ainda em 2002, a Fiesp realizou um estudo sobre o possível impacto da Alca para o setor produtivo brasileiro e declarou que a perda no saldo comercial brasileiro seria de 1 bilhão de dólares. Ademais:

“A Alca será mortal para quem não estiver preparado”, diz o presidente da entidade, Horácio Lafer Piva. Segunda constatação: o Brasil, como um todo, não está preparado. O emaranhado de números da Fiesp revela, por exemplo, que o País tem a menor média de escolaridade, a maior taxa de juros e o segundo pior índice de infra-estrutura entre os seis países que representam 93% do bloco (Brasil, Argentina, Canadá, Chile, México e EUA). “Nós saímos perdendo já na hora de colocar a bola no chão”, lamenta Piva (ISTOÉ- INDEPENDENTE- 2002).

Somou-se a isso a resistência e a mobilização das classes populares em toda a América Latina. 2001 foi o ano da primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM), que reuniu em Porto Alegre Brasil diversos movimentos sociais, centrais sindicais e organizações não governamentais contra o neoliberalismo. Desse encontro surgiu a Campanha Continental Contra a Alca.

Os movimentos populares e as centrais sindicais brasileiras se organizaram em torno da chamada Campanha Nacional Contra a Alca, a edição brasileira da campanha lançada no FSM. A campanha reuniu 55 organizações, com destaque para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), as pastorais sociais da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Consulta

Popular, a Marcha Mundial das Mulheres, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e setores do Partido dos Trabalhadores (PT). Em sua maioria, essas organizações foram criadas a partir da luta pela redemocratização do país e nas lutas contra o neoliberalismo. Essa articulação já havia realizado o Plebiscito da Dívida Externa em 2000. O movimento contra a Alca teve início em 1997, mas a organização da campanha se deu em 2001. Tinha como objetivo realizar trabalho de base e educação popular para conscientizar e mobilizar a população para pressionar o governo a não assinar o tratado (SILVA, 2008).

Vale lembrar que a Campanha contra a Alca nasceu no Fórum Social Mundial e teve suas seções nacionais em quase todos os países do continente. A oposição à Alca exerceu, portanto, um papel fundamental para a unificação das forças de esquerda em diversos países continente. Por isso, as mudanças eleitorais que aconteceram no período posterior, mas que haviam começado com Chávez em 1998 na Venezuela, trouxeram nos seus discursos e nas suas bandeiras políticas a ênfase na reforma do neoliberalismo e na integração sul-americana, e a negação à ALCA. Isso teve importância nas eleições de Lula no Brasil em 2002, de Nestor Kischner em 2003 na Argentina, de Tabaré Vasquez em 2004 no Uruguai, de Evo Morales na Bolívia em 2005, de Rafael Correa em 2006 no Equador e, por fim, de Juan Manuel Santos na Colômbia em 2009.

A campanha realizou um plebiscito popular, em 2002, cuja metodologia pautava-se na realização de cursos de formação massivos sobre o impacto político e econômico da Alca. Foram confeccionados diversos materiais didáticos para o trabalho popular, como cartilhas, vídeos e folhetos. A campanha dividia-se em comitês estaduais e locais, espalhados em todo o território nacional, que realizaram debates em escolas, bairros, universidades, igrejas, rádios e TVs locais para mobilizar a população e coletar assinaturas. O plebiscito obteve mais de 10 milhões de votos, mais de 95% contrários à entrada do Estado brasileiro na Alca. Cabe dizer que entre as perguntas do plebiscito também constava a aprovação ou a negação à base de Alcântara.

Essa articulação, além de reunir grande parte da esquerda brasileira, exerceu forte pressão sobre a decisão do governo brasileiro, em especial do governo petista, cuja base

participou intensamente da mobilização. A luta contra a Alca uniu amplos setores populares na luta contra o aprofundamento do neoliberalismo na região (Silva, 2008). Podemos dizer que a luta contra a Alca contribuiu para a afirmação de uma plataforma neodesenvolvimentista, que passou a ser reivindicada com objetivos e definições particulares e até contraditórias, tanto pelas organizações das classes trabalhadoras quanto pelos representantes da grande burguesia interna brasileira.

Por fim, os sucessivos cortes de gastos impostos pelo FMI aumentaram a insatisfação das Forças Armadas em relação ao governo, que também passaram a manifestar oposição à Alca. Temiam que, com a aprovação, pudesse haver um aprofundamento do quadro de desaparecimento do Estado brasileiro (BANDEIRA, 2004, p.295).

A burguesia interna e a eleição de 2002

Em 2002, a Fiesp/Ciesp e a CNI elaboraram documentos de discussão com a sociedade sobre as suas avaliações do cenário de então e suas reivindicações para o próximo governo. O documento da Fiesp/Ciesp é uma cartilha intitulada “O Brasil de todos nós” e o documento da CNI “A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento”. Ambos os documentos, por nós analisados, demonstram a insatisfação com o déficit das contas externas, com os baixos índices de crescimento econômico e com o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Vejamos como isso aparece nos respectivos documentos.

[...] Nem a sustentabilidade do crescimento da economia nem a relativa estabilização das taxas de câmbio e de inflação poderão ser obtidas sem uma redução rápida e incisiva do elevado déficit externo em transações correntes, que tornou a economia brasileira altamente vulnerável a choques externos (FIESP & CIESP, 2002, p.5).

A principal razão para o reduzido e volátil crescimento médio dos últimos anos está, sem dúvida, na fragilidade macroeconômica do País, em especial, sua alta sensibilidade às oscilações das condições financeiras da economia mundial (CNI, 2002, p. 19).

Os documentos seguem apontando a necessidade de retomada do crescimento econômico com foco na indústria. As duas entidades recomendavam buscar o aumento das exportações e a contenção das importações.

A saída — é consenso — reside na obtenção e sustentação de um superávit comercial expressivo ao longo dos próximos anos, o que requer exportações crescendo a pelo menos 10% ao ano, bem como uma sensível moderação da expansão das importações nesta fase. A redução do déficit em conta corrente requer, também, que se enfrentem os déficits nas áreas de serviços não-fatores, notadamente em fretes, seguros e turismo.

Isto coloca em foco a imprescindibilidade de políticas industrial e de comércio exterior coesas e bem articuladas, considerando os *benchmarks* mundiais e utilizando todos os instrumentos modernos disponíveis, como apoio à P&D, revisão de barreiras tarifárias e não tarifárias, um sistema tributário calibrado e juros competitivos. (Fiesp & Ciesp, 2002, p. 5)

Melhorar o desempenho das contas externas é condição essencial para afastar uma decisiva restrição à retomada do crescimento econômico sustentado. Isto requer a criação de um ambiente que favoreça a competitividade dos produtos nacionais em relação aos nossos principais concorrentes estrangeiros nos mercados externo e interno e que as políticas públicas emitam os sinais corretos para que as empresas considerem as exportações um componente permanente e essencial de sua estratégia de crescimento. Para tanto, a política de comércio exterior deve assumir papel de destaque como eixo da política industrial e as estratégias do Brasil nas mesas de negociações comerciais internacionais devem ser compatíveis com estes objetivos. (CNI, 2002, p.33, grifos nossos).

No entanto, os documentos advertem categoricamente que a burguesia industrial brasileira não esperava o retorno das políticas protecionistas levadas a cabo no século XX (políticas de substituição de importação ancoradas no uso de subsídios e controle da taxa de câmbio). Reafirmaram o apoio às políticas de estabilidade econômica, leia-se, superávit primário, responsabilidade fiscal, redução das despesas do Estado, e advogam pela manutenção do regime de câmbio flutuante e pela manutenção dos contratos privados. Ambas demonstram interesse no aumento dos empregos e, conseqüentemente, no aumento do mercado interno. Trata-se do que Boito Jr (1999) definiu por neoliberalismo moderado,

ou seja, abertura comercial controlada, redução dos gastos do Estado e manutenção das políticas monetárias.

Nesse sentido, defendiam que seria necessário aumentar a competitividade da indústria brasileira via investimento em educação, conhecimento e infraestrutura, e diminuição dos custos com tributos e folha de pagamento (reforma tributária, reforma trabalhista e reforma da previdência) — diminuição do chamado *Custo Brasil*. A Fiesp destacava a necessidade de diminuição dos juros e a CNI enfatizava a necessidade de desburocratização alfandegária, redução dos custos portuários e do frete internacional, e o aumento de crédito para a exportação (CNI, 2002, p. 33 e 34). Ambas afirmavam que não recomendavam qualquer restrição ao investimento direto estrangeiro, mas, declaravam que era necessário fortalecer as empresas nacionais. Segundo o documento da Fiesp:

A superação das deficiências competitivas do Brasil também não pode prescindir da constituição de grupos empresariais brasileiros de porte mundial. Sem eles não se desenvolverão núcleos de progressos tecnológico capazes de afirmar marcas, de criar novos produtos e de gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação. (FIESP & CIESP, 2002, p. 13).

A CNI segue a mesma linha da Fiesp: “É importante pautar crescentemente a estratégia brasileira em torno dos interesses de acesso a mercados das firmas e dos setores exportadores e pelo objetivo de crescente internacionalização destes (CNI, 2002, p.49)”. Neste sentido, a CNI recomendou a aproximação com Estados dependentes, em especial, com a América do Sul:

O Brasil deve ser agressivo na busca por acordos comerciais regionais e bilaterais envolvendo países em desenvolvimento, em particular no âmbito da América do Sul. As estratégias negociadoras do País devem ter como objetivo a ampla remoção de barreiras às exportações brasileiras e avançar na integração física do sub-continente (CNI, 2002, p.49).

Tendo em vista a crise do Mercosul, a CNI recomendava que o Estado brasileiro liderasse um processo de renovação do bloco, e sobretudo, enfatizava a necessidade de

consolidação da União Aduaneira, a eliminação das barreiras intra-bloco, o revigoramento da tarifa externa comum (TEC) e a intensificação da institucionalidade do bloco.

O Mercosul tem importância estratégica para o Brasil. O desgaste pelo qual passou o bloco nos últimos anos não deve ser subestimado. É essencial que o país lidere o processo de resgate da dimensão estratégica do projeto de integração sub-regional do Mercosul, lançando as bases de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira. Uma vez superada a fase aguda da crise argentina, o projeto sub-regional voltará a ganhar a relevância para os parceiros do Brasil e o país deve liderar o processo de revitalização do Mercosul. (CNI, 2002, p.50).

No que tange às negociações da OMC, da ALCA e Mercosul-União Europeia, as duas entidades convergiram ao pedir que o Estado brasileiro atuasse no sentido de garantir um maior equilíbrio nos acordos e tratados regionais, em especial na eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias e no uso dos instrumentos de contra dumping. Vejamos um trecho do documento da CNI:

Definir com clareza os objetivos do País nos diferentes foros de negociação e a funcionalidade de cada um deles para a estratégia global. No âmbito da OMC a prioridade deve ser a negociação de regras e disciplinas comerciais, enquanto na esfera regional (Alca e Mercosul-União Europeia) deve-se buscar ganhos significativos em termos de acesso a mercados para exportações brasileiras, sem prejuízo de que se busquem avançar em normas e disciplinas de interesse do Brasil (antidumping, subsídios agrícolas, etc) (CNI, 2002, p.49)

Resumidamente, os desafios da política industrial no que tange ao comércio exterior, segundo a CNI, eram:

- Conferir prioridade estratégica às exportações
- Dotar a política industrial de um viés pró-exportador
- Apoiar projetos de substituição competitiva de importações
- Promover a desoneração tributária das exportações
- Desburocratizar as operações de exportação
- Racionalizar a estrutura tributária
- Dar prioridade à abertura de mercado nas estratégias brasileiras para as negociações internacionais
- Assumir a liderança do projeto do Mercosul
- Promover a participação social e a legitimidade nas negociações comerciais

(CNI, 2002, p.35)

O PT e as eleições de 2002

Como vimos acima, as eleições de 2002 se deram em um quadro de desgaste do neoliberalismo ortodoxo. As críticas e insatisfações das diferentes classes e frações de classe se intensificaram, sobretudo, a partir da crise cambial em 1999 e do colapso do sistema de energia elétrica (apagão de 2000 e 2001). Além disso:

A vitória de Lula em 2002 dramatizou outra fragilidade do esquema político em vigor: seu caráter socialmente excludente, expresso com nitidez nas prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso, em suas relações conflituosas com os grupos sociais organizados e em sua parca capacidade de comunicação com as parcelas mais desfavorecidas da população (CRUZ, 2013, p. 18).

Esta conjuntura abriu uma janela para a oposição ao governo FHC. O PT, partido que exercia então papel de oposição parlamentar às políticas neoliberais, constituiu um programa de governo cuja proposta era a reforma do neoliberalismo, que, como desenvolveremos adiante, veio a constituir a plataforma neodesenvolvimentista.

Cabe destacar que desde a sua criação o PT reunia grande parte dos anseios populares e se constituiu no início dos anos 1980, oriundo de pelo menos seis setores sociais: o novo sindicalismo, a ala progressista Igreja Católica, alguns políticos do MDB, intelectuais de esquerda, militantes de organizações trotskistas e militantes que participaram da luta armada contra a ditadura militar (SECCO, 2011, p.27). Portanto, mesmo tendo mudado a sua tática e se centrado mais na disputa eleitoral, esse partido ainda conseguia ter o apoio eleitoral dos movimentos sociais e sindicais. Restava-lhe, então, conquistar a confiança da burguesia brasileira e dos investidores internacionais. Para isto, o PT lançou em junho de 2002 a famigerada “Carta ao Povo brasileiro”. Nela dizia que a “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país (PT, 2002)” e se comprometia a preservar “[...] o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos (PT, 2002, p.4 e 5)”.

Para Secco (2011), a carta coroou um processo político que já estava em curso desde os anos 1990: a moderação ideológica. Outro elemento importante do processo eleitoral de 2002 foi a aliança com partidos de centro e a escolha de José Alencar para vice-presidente da República. A escolha de Alencar “chancelava o arco de alianças proposto pelo programa do PT, o qual tinha como eixo uma aliança dos trabalhadores com o “capital produtivo” (SECCO, 2011, p. 205)”.

Parece-nos importante recordar dois elementos externos que exerceram fortes pressões durante a disputa eleitoral de 2002. Trata-se do alarde da burguesia financeira internacional e da extrema direita estadunidense. O secretário de Tesouro dos Estados Unidos Paul O’Neill, ao lado dos republicanos, engrossou o clima de tensão em relação à possível vitória de Lula. O temor maior, de acordo com neoconservadores estadunidenses era a relação entre Lula, Fidel Castro e Hugo Chávez. Havia inclusive quem dissesse que Lula mantinha relação com grupos terroristas. Essa campanha somou-se ao alarde da burguesia financeira internacional e refletiu diretamente no aumento dos indicadores de risco Brasil, acarretou a desvalorização do real, dos títulos e investimentos externos.

O então presidente FHC, para conter uma crise ainda maior, pediu socorro ao FMI em junho de 2002. Nesse acordo o Estado brasileiro

[...] teve de comprometer-se a manter o superávit primário em 3,75% do PIB em 2003, acordo sobre o qual todos os candidatos à Presidência do Brasil tiveram de manifestar-se publicamente, Lula comprometeu-se a cumpri-lo (BANDEIRA, 2004, p.285).

O presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, convidou Lula para visitar os Estados Unidos. Durante a visita, em junho de 2002, Lula buscou demonstrar o compromisso com a democracia, com a estabilidade econômica e com o cumprimento de contratos. Mas não se furtou a dizer que faria mudanças necessárias para retomar o crescimento da economia brasileira, aprofundar a integração sul-americana e garantir os interesses domésticos nas negociações econômicas internacionais.

Outro elemento que merece destaque é o fato de que “[...] Desde a sua criação, o PT já se preocupava com a posição do partido em relação aos assuntos internacionais, sejam relacionados à política externa brasileira ou à própria política internacional” (MESQUITA, 2013, p. 151).

A criação do Foro de São Paulo é o principal exemplo da atuação internacional do PT. O Foro foi uma iniciativa de tentar reunir os principais partidos de esquerda da América Latina e do Caribe nos anos 1990. Frente ao desmantelamento da União Soviética e ao avanço das políticas neoliberais, o grupo se propunha a pensar a resistência e as alternativas ao neoliberalismo. O Foro já contava à época com a eleição de Hugo Chávez Frias na Venezuela em 1998 e lograria também em 2002 eleger o presidente Nestor Kirchner na Argentina.

Não é à toa que a política externa foi objeto de destaque no programa de governo de 2002 e na própria “Carta ao Povo Brasileiro”. Ambos os documentos afirmam que a política externa será o meio para a superação da estagnação econômica e da vulnerabilidade externa. Mostrando clara convergência com as manifestações e documentos da burguesia interna brasileira, o programa de governo afirma a centralidade estratégica do Mercosul,

sobretudo, como forma de resistência à Alca e como forma de enfrentar os desafios macroeconômicos da região. Sugere, portanto, a convergência das políticas industriais, agrícolas, comerciais e educacionais no interior do bloco. Além disso, enfatiza a necessidade de convergência de infraestrutura e de solidariedade com os vizinhos, em especial, com a Argentina. (PT, 2002b, p. 6).

Neste ponto, seguimos Onuki e Oliveira (2006, p.145):

Embora seja precoce afirmar, sem o respaldo de pesquisas empíricas sistemáticas, que a política externa — seja comercial no sentido mais amplo ou política de integração regional de modo mais específico — tenha se tornado determinante no voto, é válido dizer que a centralidade que esses temas ganharam no debate não tem precedente histórico.

Para Cruz (2013), o embate entre PT e PSDB em 2002, 2006 e 2010 deixou cada vez mais claro as diferentes orientações partidárias acerca da política externa. Foi também nessa área que a mídia e a oposição mais atacaram o governo durante os dois mandatos. Para Mesquita (2013), as mudanças na política externa dos dois governos estariam associadas às ideias de cada partido. Estas ideias, segundo o autor, teriam exercido influência na própria organização do Ministério das Relações Exteriores e nos concursos para ingresso na carreira de diplomacia. Vejamos isso com mais detalhe no próximo capítulo.

Capítulo 3. Governos Lula: neodesenvolvimentismo, bloco no poder e a política externa

A caracterização das políticas econômica, social e externa dos governos Lula tem sido bastante controversa. Junto com outros autores, nós sustentamos que o Estado adotou uma série de medidas que ao mesmo tempo refletiram e alteraram substancialmente a correlação de forças no interior da formação social brasileira. Neste capítulo nos ocupamos em dizer o que entendemos por neodesenvolvimentismo e a relações deste programa com as classes sociais, mais especificamente, com a grande burguesia interna brasileira. Para situar o nosso estudo diante da diversidade de análises sobre os governos Lula, fizemos um breve balanço bibliográfico com alguns estudos que guardam proximidade e ao mesmo tempo divergência com a nossa análise. Em seguida, tratamos de descrever e analisar a política externa a partir da relação dessa política com os interesses da grande burguesia interna brasileira.

3.1 Neodesenvolvimentismo e bloco no poder

A participação do Estado na economia por intermédio de uma ampla política de financiamento, de políticas protecionistas (exigência de porcentagem mínima de conteúdo local nas compras governamentais e para as empresas subsidiadas pelo BNDES), do aumento da intervenção estatal via obras de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento) e da expansão do mercado interno e das políticas sociais são os principais elementos que justificam a escolha do termo neodesenvolvimentista. O neodesenvolvimentismo é o “[...] desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico (BOITO JR, 2012, p. 69)”.

No seu conjunto, as políticas externa, econômica e social contribuíram para o deslocamento da hegemonia incontestada do grande capital financeiro internacional e da burguesia compradora no seio do bloco no poder. A reorientação da política estatal visou

prioritariamente atender aos anseios da grande burguesia interna brasileira. Essa fração da burguesia reúne, no seu núcleo, as empresas de capital predominantemente nacional, algumas estatais e, de maneira periférica e ocasional, algumas multinacionais aqui instaladas. Ela se distribui notadamente nos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação, entre outros (BOITO, 2012).

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

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

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

Defendemos então que a atenção aos interesses da grande burguesia interna durante os governos Lula se deu, muitas vezes, em detrimento dos interesses da grande burguesia

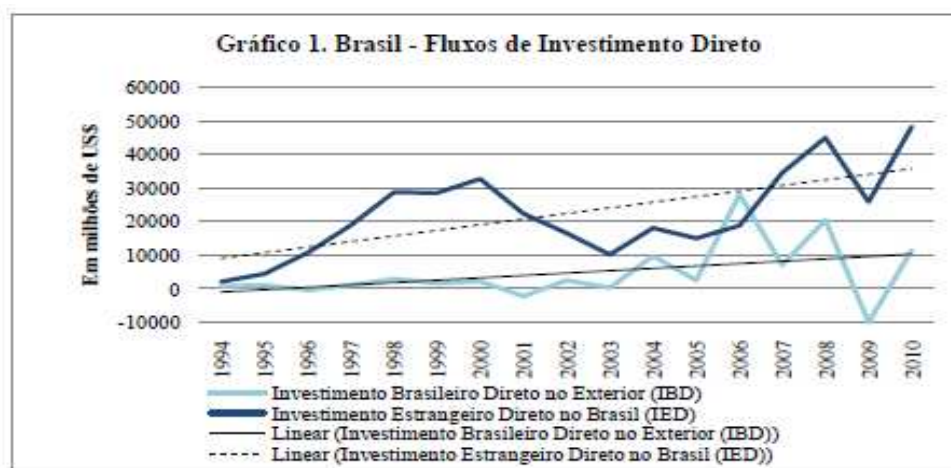
compradora e do capital financeiro internacional. As diferenças no plano da política interna – política econômica e social – e da política externa são resultados das mudanças que ocorreram no interior do bloco no poder, a saber: a trajetória ascendente da grande burguesia interna. O programa político dos governos PT foi o neodesenvolvimentismo.

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

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

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

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



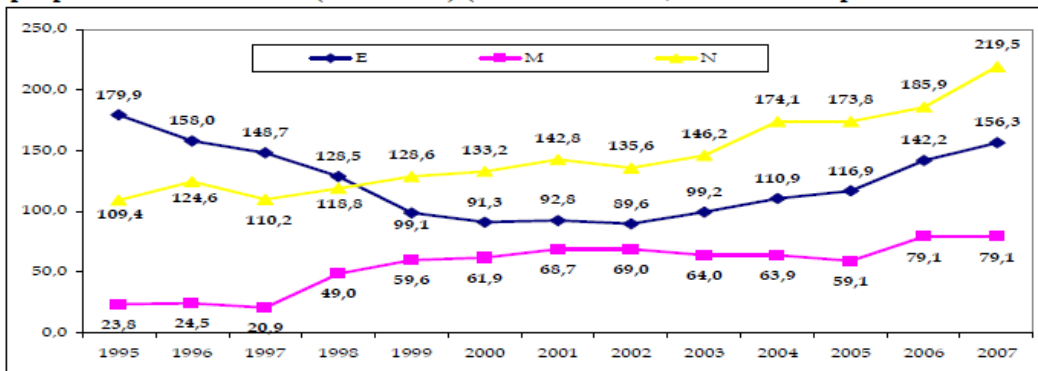
Fonte: Balanço de Pagamentos – Banco Central do Brasil.

o volume da entrada de IED no país.

Fundação Dom Cabral, 2011.

No que tange ao patrimônio líquido dos grupos econômicos, apesar dos dados não contemplarem os últimos anos do governo Lula, pode-se notar que houve um aumento expressivo dos grupos econômicos de controle nacional e estatal. Os grupos com controle estatal saltaram de R\$ 89,6 bilhões em 2002 para R\$ 156,3 bilhões em 2007, e os grupos de capital nacional evoluíram de 135,6 bilhões para 219,5 bilhões, enquanto os grupos de controle multinacional saltaram de 69 bilhões para 79,1 bilhões de reais, no mesmo período.

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

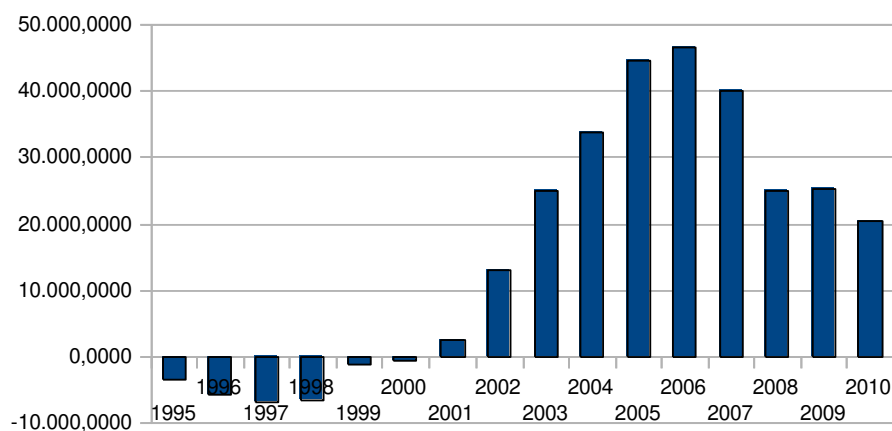


Nota: Origem do Capital: E – Empresa Estatal; M – Empresa Multinacional; N – Empresa Privada Nacional

Fonte: Eduardo Costa Pinto, 2010.

O fortalecimento da grande burguesia interna pode ser visto pela alteração na balança comercial, que apresentou transitou de déficit para superávit.

Balança comercial brasileira (milhões de dólares) 1995-2010



Fonte: Ipeadata. Elaboração da autora.

Como dissemos, as novas políticas e iniciativas implementadas nas gestões petistas visaram retomar o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, contando com a intervenção do Estado via financiamento, proteção e intervenção direta na economia. Por

isso, consideramos que o programa político se situa no espectro desenvolvimentista. No entanto, se comparado ao período desenvolvimentista de 1930 a 1980 há muitas diferenças, por isso, acrescentamos o prefixo “neo”. O neodesenvolvimentismo apresenta algumas diferenças com o velho desenvolvimentismo de 1930 a 1980 que podem resumidas nos seguintes tópicos:

- 1) índices mais modestos de crescimento;
- 2) menor importância para o mercado interno;
- 3) menor peso a indústria local;
- 4) aceitação da especialização regressiva, já que a produção se concentra em segmentos de baixa densidade tecnológica;
- 5) menor distribuição de renda;
- 6) maior fragilidade político-ideológica da fração burguesa (menor possibilidade de se tornar anti-imperialista);
- 7) a busca pelo aumento do investimento externo direto brasileiro tornou-se uma estratégia de inserção internacional das empresas brasileiras impulsionadas pelo Estado através do BNDES e da política externa sul-sul;
- 8) em relação aos recursos naturais não se defende o monopólio estatal da exploração do petróleo, mas o modelo de partilha.
- 9) as obras de infraestrutura não são prioritariamente investimentos estatais, pois contam com parcerias público-privadas.

Segundo Boito Jr (2012), depois de 2005, após a chamada “crise do mensalão”, as políticas neodesenvolvimentistas se aprofundaram. A troca de Antônio Palloci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, no início de 2006, representou um marco na reorientação da política econômica. Em 2004, a eleição de Paulo Skaf para a presidência da Fiesp contou com o apoio de Lula e, com isso, houve uma inflexão na relação da entidade com o governo. Skaf relançou a Revista da Indústria e passou a criticar com mais ênfase a

política de juros, o *spread* bancário, a taxa de câmbio etc. A indicação de Mantega para o Ministério da Fazenda foi prontamente reconhecida pela Fiesp como uma ação positiva.

Cabe lembrar que com a explosão da crise financeira nos Estados Unidos em 2008, após a queda do *Lehman Brothers*, a política neodesenvolvimentista demonstrou seus frutos e surpreendeu muitos analistas por ter “filtrado” as consequências imediatas da crise sobre a economia brasileira. O Estado

[...] reagiu de forma propositiva à crise inclusive economicamente, gerando já em 2009 cerca de 1 milhão de postos de trabalho. O próprio sucesso da reação a ameaça externa e seus efeitos devastadores para a economia real, serviu para legitimar essas políticas (SCHUTTE, 2012, p. 24).

Defendemos então que após 2008 a grande burguesia interna passou a exercer a hegemonia no interior do bloco no poder, haja vista a intensificação de muitas das iniciativas políticas que buscaram atender aos interesses dessa fração.

Cavalcante (2012) sustenta que o setor de telecomunicações é um bom exemplo do neodesenvolvimentismo no governo Lula. A fusão da Oi com a BrT, com o auxílio do BNDES, e o retorno da Telebrás no Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) compõem parte da política de formação das “campeãs nacionais” e o retorno da participação de empresas estatais nos serviços públicos.

Gomes (2013) indica que a indústria de construção naval serve como ilustração do programa neodesenvolvimentista. Segundo a autora, esta indústria foi uma das mais afetadas pela política neoliberal ortodoxa. Tendo sido um dos principais parques de processamento de aço no mundo contando com 40 mil trabalhadores, a indústria de construção naval, “[...] terminou a década de 1990 com o quadro quase desmantelado, com pouco menos de 2 mil trabalhadores empregados (GOMES, 2013, p. 7)”. Nos governos Lula, mais especificamente, com a política de formação das “campeãs nacionais” e com as exigências do conteúdo local mínimo de peças, máquinas e equipamentos nos navios e plataformas encomendados pela Petrobras, a indústria brasileira da construção naval, em especial as grandes empresas de construção civil, obteve enormes ganhos. A evolução do

número de empregos nos estaleiros foi enorme: saltou de 2 mil em 2000 para 60 mil em 2010.

É importante lembrar que o regime petróleo aprovado em 2010 foi uma mudança muito importante em relação ao regime de concessão de 1997. Neste, apenas 15% dos royalties do petróleo extraído ficavam para a União, enquanto o controle da exploração e o lucro sobre o óleo ficavam para o consórcio vencedor do leilão. Com o regime de partilha, a Petrobras voltou a ter o controle de decisão sobre o consórcio vencedor, mantiveram-se os 15% dos royalties para a União e acrescentou-se a porcentagem mínima 30% do óleo cru extraído. Além disso, criou-se o Fundo Social para a gestão dos recursos do pré-sal, que passaram a ser investidos diretamente na educação e na saúde.

Vale dizer ainda que apesar da manutenção do pagamento da dívida pública e da não reestatização das empresas que foram privatizadas³⁶, se comparado com o período anterior (1995-2002), as mudanças foram muito significativas. Destacam-se a mudança no papel conferido ao BNDES, a política de exigência do conteúdo local, as compras governamentais, algumas medidas protecionistas e o novo regime de exploração do petróleo.

De tudo que foi dito acima, o leitor poderia então nos fazer as seguintes questões: o programa dos governos Lula pode ser considerado neoliberal moderado? Afinal, não se trata de uma negociação maior da abertura comercial (rejeição da abertura unilateral) e uma paralisação ou uma nova forma da política de privatizações? Isso não seria equivalente a uma moderação do neoliberalismo? Não.

Não corresponde exatamente ao neoliberalismo moderado, pois a política estatal dos governos não atendeu apenas aos anseios da burguesia interna. Na verdade, o fortalecimento desta fração burguesa só foi possível graças ao apoio de setores das classes populares — baixa classe média, operariado urbano, campesinato assentado, desempregados e subempregados. Esses setores foram atendidos pelas políticas de

³⁶ Vale dizer que o leilão da Vale do Rio Doce, é questionado em diversas instâncias jurídicas, também foi objeto de campanha popular em 2007, na qual se alegava a ilegalidade da venda e se pedia o seu cancelamento.

diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo, aumento do crédito e expansão das políticas sociais. Consideramos que se constituiu uma frente política dirigida pela grande burguesia interna, a principal beneficiária das políticas estatais. No entanto, a participação das classes populares alterou fortemente a base de sustentação política e eleitoral do governo. Por isso, sustentamos que o programa político fica mais bem caracterizado com a noção de neodesenvolvimentismo.

Vejamos então como uma parte das demandas das classes populares foram atendidas pela política estatal.

Em primeiro lugar, o crescimento econômico trouxe consigo o aumento do número de empregos e do salário mínimo, e, conseqüentemente, uma melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores. Com isso, observa-se um deslocamento do polo de mobilização da classe trabalhadora, já que nos anos de 1990 os movimentos sociais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), desempenharam um importante papel na organização dos setores desempregados e marginalizados. Nos anos 2000, nota-se o reascenso das lutas sindicais do operariado urbano (BOITO & MARCELINO, 2012).

No campo sindical, percebe-se um duplo movimento. De um lado, se aproximam do governo as duas principais centrais sindicais — Força Sindical e CUT. Essas duas centrais representam uma importante parcela da base de apoio e sustentação dos governos PT (Galvão, 2012). Em muitos momentos, elas têm, inclusive, participado junto com a burguesia interna na luta pela proteção ao mercado interno, pela diminuição da taxa de juros, e nas próprias comissões tripartites criadas pelo Estado, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Por outro lado, a reforma sindical e a reforma da previdência contribuíram para a fusão de algumas antigas centrais e o surgimento de novas organizações como a Conlutas e a Intersindical. Essas duas organizações fazem oposição declarada ao governo, estando, respectivamente, ligadas ao PSTU e ao PSOL (GALVÃO, 2012).

As políticas sociais, em especial a expansão do Programa Bolsa Família e a criação do Programa Fome Zero, permitiram que milhares de famílias saíssem da condição de

pobreza. O Programa Nacional de Habitação “Minha casa, minha vida”, também exerceu um importante papel: atendeu parte das reivindicações dos movimentos de moradia e dos movimentos dos desempregados. Esses dois programas garantem, por seu turno, a expansão da base de apoio do governo aos trabalhadores que residem nas periferias das grandes cidades ou no interior da região Nordeste. Trata-se da “massa marginal” (KOVARICK, 1975 & NUN, 2001) ou do que Singer (2012) chama de subproletariado.

O campesinato (o trabalhador assalariado do campo e a base assentada do movimento dos sem-terra), por sua vez, foi atendido pelo aumento do financiamento à agricultura familiar e pelos programas de compras governamentais da produção de alimentos. No entanto, o campesinato pobre (sem-terra), apesar de ter sido menos criminalizado, não foi beneficiado pela política estatal, pois o número de novos assentamentos foi muito baixo. O agronegócio, por seu turno, foi bastante privilegiado. Essa é com certeza um dos principais limites da plataforma neodesenvolvimentista, pois ela não incorpora reformas estruturais.

Em relação aos jovens, destacam-se as políticas educacionais, em especial, a criação de novas universidades federais e o aumento de bolsas e vagas em universidades privadas — via programa Prouni. Ambas, e em especial a última, possibilitaram o acesso ao ensino superior para muitos jovens da classe trabalhadora que, em sua maioria, são os primeiros membros da família a frequentarem faculdades.

As classes médias, sobretudo o setor com alta escolaridade, foram muito afetadas pelas políticas neoliberais, e, pelo que parece, foram as que menos tiraram proveito do neodesenvolvimentismo. Os servidores públicos perderam direitos com a reforma da previdência, e os demais setores quase não obtiveram ganhos, como aumentos salariais ou redução dos pagamentos dos serviços como educação, seguro de saúde etc.

Pode-se notar que a base social da plataforma neodesenvolvimentista tem atuado conjuntamente nos períodos de crise como a crise do chamado “mensalão” em 2005 e nas eleições de 2006 e 2010. O PT representa, no plano partidário, a frente neodesenvolvimentista que, por seu turno, se opõe aos setores conservadores e ao PSDB. A

existência da frente tem sido fundamental para a permanência dos governos petistas na presidência do Brasil.

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

Breve balanço da bibliografia sobre a política econômica e social dos governos Lula

Como há uma grande diversidade de análises, optamos por dialogar apenas com algumas das análises da política econômica e social dos governos Lula. A escolha dos autores e dos textos que apresentaremos se deu pela importância desses estudos e pela relação de proximidade e divergência entre essas análises e a nossa.

Em primeiro lugar, apresentamos a análise de Brasília Sallum Jr (2008) sobre liberal-desenvolvimentismo e populismo. Em seguida, falamos do conceito de novo-desenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2006), análise que inaugurou o debate sobre a existência de uma nova estratégia política nos governos Lula. Para finalizar, dissemos como Bastos (2012b) interpreta a estratégia defendida por Bresser-Pereira e apresenta a ideia de existência de dois projetos desenvolvimentistas que guardam contradições entre si. A fim

de estabelecer um diálogo entre a nossa análise e esses estudos, buscamos nos posicionar frente a cada uma dessas análises.

Iniciamos então com a análise de Sallum Jr. (2008). Para este autor, há, na verdade, duas vertentes de liberalismo que influenciaram a política brasileira nos anos 1900 e 2000. São elas: o neoliberalismo ortodoxo e o liberal-desenvolvimentismo. Esta última corresponde a uma nova versão do velho desenvolvimentismo e teria procurado implementar medidas destinadas a reduzir o impacto das políticas macroeconômicas sobre a indústria nacional e, com isso, garantir a melhoria da capacidade de competição econômica do Brasil no plano internacional.

Para Sallum Jr. (2008), há dois pontos que indicam a continuidade entre os governos Lula e FHC: ambos teriam perseguido a meta da estabilidade monetária e o valor da “proteção social” via políticas sociais. Para ele, estas políticas já estavam presentes nos governos FHC e teriam apenas se ampliado no governo Lula. Este autor defende que no período Lula o Presidente teria aprofundado o sistema de dominação social-liberal e democrático, instaurado a partir de 1995. Este sistema permite um controle adicional dos adversários e aliados através de uma estratégia populista.

A mudança, entre os dois governos, segundo Sallum Jr (2008), teria sido resultado de uma acomodação entre a política de estabilização e os velhos lemas do PT, os quais podem ser resumidos em: distribuição de renda, proteção às empresas de capital nacional, proteção aos trabalhadores e aos pobres. A manutenção da estabilidade e o crescimento econômico teriam então constituído o amálgama entre o governo e o empresariado, o que não impediu que existissem desentendimentos e desconfianças em função da proximidade entre o governo e os movimentos sociais e sindicais (SALLUM JR, 2008).

Nós não aceitamos o termo liberal-desenvolvimentismo, apesar de se aproximar, em alguns pontos, do que chamamos de neodesenvolvimentismo. O motivo central é que ele não incorpora o papel das classes populares. Para tratar da presença desses setores, Sallum Jr (2008) amparou-se no conceito de populismo. Também não utilizamos este termo para caracterizar os governos Lula.

Bresser-Pereira (2006), por seu turno, defende que desde 2003 está em marcha uma estratégia política denominada “novo desenvolvimentismo”. Segundo ele, o novo desenvolvimentismo seria um “terceiro discurso” entre o nacional desenvolvimentismo dos anos de 1930-1960 e a ortodoxia convencional, expressão que ele usa para definir o neoliberalismo.

Trata-se, segundo o economista, da retomada da estratégia e da ideologia nacional-desenvolvimentista que direcionou as políticas de industrialização por substituição de importação na América Latina entre os anos 1950 e 1970. Seria então o resultado de um consenso ou um acordo nacional entre empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais, em decorrência do fracasso da ortodoxia convencional e da rejeição dos Estados dependentes às propostas e pressões dos Estados imperialistas.

O novo desenvolvimentismo, na concepção de Bresser-Pereira, não é protecionista e não conta com a poupança forçada do Estado como o velho desenvolvimentismo. São duas as principais razões para que o protecionismo não seja um dos pilares do novo desenvolvimentismo: 1) a indústria não é tão incipiente como era naquele período; 2) o capitalismo mundial teria se transformado apresentando outras condicionalidades, se comparado com o período dos anos gloriosos dos Estados Unidos (1945-1975). Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo buscaria, na verdade, “[...] dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente (Bresser-Pereira, 2006, p.13)”. Ao contrário do protecionismo, o novo-desenvolvimentismo visa ao aumento das exportações de produtos com maior valor agregado (manufaturados e semimanufaturados). O papel do Estado em promover a infraestrutura necessária à indústria também difere do modelo anterior, pois o atual modelo não conta apenas com o capital estatal, mas admite maior participação do capital privado.

Para Bresser-Pereira (2006), diferentemente do neoliberalismo ortodoxo, a estratégia atual se preocupa mais com a distribuição da riqueza e menos com o aumento da poupança externa, e o Estado negocia pragmaticamente contrapartidas à abertura comercial e admite controle de câmbio e de capitais (quando necessário). O grande embate entre a

ortodoxia convencional e os novos desenvolvimentistas seria a taxa de juros, ou melhor, a disputa entre “rentistas” e capital produtivo. O principal instrumento do Estado para melhoria da competitividade internacional das empresas nacionais deve ser a manutenção de uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial que vise combater a chamada “doença holandesa”, ou no caso do Brasil, a desindustrialização prematura. Segundo o autor, a taxa de câmbio tende a se apreciar ciclicamente e somente uma taxa de câmbio competitiva pode estimular o aumento da exportação de manufaturas e, conseqüentemente, gerar o tão almejado incremento da poupança interna (BRESSER, 2012).

Já Bastos (2012b), defende que é possível identificar dois grupos presentes na cena política brasileira nos anos 2000, são eles: o desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. “[...] Ambos almejam mudanças estruturais que diversifiquem o tecido industrial, recuperem elos produtivos perdidos e absorvam trabalhadores subempregados pelos ramos de maior produtividade e salários (Bastos, 2012b, p.784)”. No entanto, o primeiro está mais próximo das políticas neoliberais e o segundo do velho desenvolvimentismo.

O desenvolvimentismo exportador, que estaria mais próximo das políticas neoliberais, corresponde, segundo Bastos (2012b), ao novo desenvolvimentismo defendido por Bresser-Pereira, no qual há uma forte crença de que o capital privado possa liderar o processo de desenvolvimento. O grupo que defende este projeto teria saído de dentro do próprio PSDB. No segundo mandato de FHC, na figura de José Serra, manifestou críticas à política macroeconômica e se aproximou da Fiesp.

O desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, por sua vez, corresponde ao “social-liberalismo”. O eixo principal deste projeto é o incentivo ao mercado interno, o apoio às políticas de distribuição de renda e a defesa do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento.

O autor destaca que poderá surgir um conflito entre estes dois grupos em curto prazo. Conforme as suas palavras:

Uma coisa não se harmoniza facilmente com a outra: alguém duvida de que, a curto prazo, operações de capitalização dos bancos públicos ou ampliações dos subsídios a investidores privados, possam opor-se a elevações do gasto social? Ou que a defesa de um ritmo mais veloz de depreciação cambial para estimular investimentos sofra resistências daqueles que querem evitar um repique da inflação prejudicial à renda dos mais pobres? (BASTOS, 2012, p. 796).

Nós nos aproximamos da definição de novo desenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2006) no que diz respeito ao interesse por mercados para a exportação, ao maior peso conferido ao capital privado, a rejeição da abertura comercial unilateral e a admissão do controle estatal sobre câmbio e juros. Entretanto, divergimos em relação à ideia de que haveria um consenso entre diferentes grupos em torno da estratégia do novo desenvolvimentismo. O consenso pressupõe a consciência e a existência de pacto entre os diferentes segmentos. A frente neodesenvolvimentista é fluída, eivada de contradições internas, tanto no interior da própria burguesia interna, como entre essa fração e as classes populares. A ideia de frente não pressupõe um pacto entre os diferentes segmentos que a integram, os setores atuam como frente sem que tenham necessariamente consciência disso.

Na verdade, nos parece que o projeto defendido por Bresser-Pereira corresponde mais diretamente aos interesses da burguesia interna e o que Bastos defende por desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, ou “social-liberalismo”, esteja ligado aos interesses dos setores das classes populares que integram a frente neodesenvolvimentista.

Apesar de não concordarmos com a ideia de que existam dois projetos, seguimos Bastos no que tange aos conflitos entre o projeto da burguesia interna e o programa que integra algumas demandas das classes populares, pois, como já dissemos, os gastos do Estado com políticas estatais foram pontos de atrito com a burguesia interna. Neste trabalho não pretendemos analisar os limites existentes no interior da frente, interessa-nos analisar os conflitos presentes no seio da grande burguesia interna no que tange à política externa.

3.2 A política externa nos governos Lula

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

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

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

A política internacional do Estado brasileiro gestada, sobretudo, em função do fortalecimento da grande burguesia interna, foi marcada por grandes diferenças em relação aos governos FHC. A criação e a participação do Estado brasileiro nas coalizões sul-sul (IBSA, G-20, G-4 e BRICS) representaram a retomada das iniciativas terceiro-mundistas dos anos 1970 e 1980 sob uma nova roupagem³⁷ (LIMA E HIRST, 2006). Através dessas iniciativas o Estado brasileiro reeditou também o papel de crítica à estrutura de poder das

³⁷ Concordamos com a ressalva feita por Schutte (2012, p. 21) de que “[...] Há uma tendência a confundir a ênfase às articulações Sul-Sul com um terceiro-mundismo fora de época, normalmente associado a uma visão crítica desta política. Sem dúvida há elementos que nos remetem ao espírito de Bandung, mas o tema de não alinhamento não se encontra mais em pauta. Resta a contestação da assimetria que reforça a concentração de riqueza e de poder política. A Conferência de Bandung de 1955, na Indonésia, pautou o reconhecimento do direito de desenvolvimento por parte dos países que recentemente se livraram da colonização e dos latino-americanos que buscaram seu próprio projeto nacional-desenvolvimentista. Agora está em pauta [sic] mudanças reais nas perspectivas de crescimento, sobretudo por parte das chamadas economias emergentes”.

organizações e regimes internacionais, postura abandonada pela gestão anterior. De acordo com Lima (2010, p. 23):

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

A definição dos eixos da atuação internacional do Estado brasileiro se pautou nas relações com os Estados dependentes (conhecidas como relações sul-sul) por intermédio da criação de coalizões, no adensamento do processo de integração da América do Sul, e na postura crítica à assimetria de poder e das regras desiguais nas organizações internacionais. Além disso, buscaram também defender políticas sociais de combate à fome e a pobreza³⁸.

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

Notam-se inclusive alguns conflitos pontuais entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos na cena política internacional como, por exemplo, a crítica à invasão do Iraque, o arquivamento da Alca, a instalação das bases militares na Colômbia, o apoio ao Acordo

³⁸ Neste ponto destaca-se a participação de Lula no Fórum Econômico de Davos, em que diante dos chefes dos Estados imperialistas o então presidente defendeu a adoção de políticas mundiais de combate à fome e à pobreza extrema.

Nuclear do Irã, entre outros. Como veremos adiante, esses conflitos e a postura mais crítica nas negociações e organizações internacionais indicam que o caráter da inserção internacional do Estado brasileiro transitou de uma posição de subordinação passiva para outra que poderíamos denominar subordinação conflitiva.

A prioridade à América do Sul foi declarada antes mesmo de Lula assumir o governo. Em dezembro de 2002, quando a Venezuela enfrentava uma grave crise política (tentativa de Golpe de Estado articulado pela oposição contra o Presidente Hugo Chávez), Lula viajou para Caracas num gesto de preocupação com os rumos da crise política no Estado vizinho. Lá demonstrou a sua disposição em contribuir para uma solução pacífica e, coordenou, junto com o então Presidente Fernando Henrique, a criação do Grupo dos Amigos da Venezuela³⁹ (CRUZ, 2003).

Em seguida, a nomeação de Celso Amorim para Ministro das Relações Exteriores e Samuel Pinheiro Guimarães para o cargo de Secretário-geral indicavam a reorientação que seria realizada. Segundo Saraiva (2011), a escolhas desses homens refletem o fortalecimento no interior do Itamaraty do grupo identificado pela linha de pensamento desenvolvimentista/autonomista. Destaca-se ainda a nomeação de Marco Aurélio Garcia, importante dirigente do Partido dos Trabalhadores, para o cargo de assessor-geral da presidência para assuntos internacionais e a indicação de Mauricio Bustani, ex-presidente da Opaq, para o cargo de embaixador do Brasil em Londres (CRUZ, 2003).

Mais adiante houve uma mudança na organização do próprio Ministério com a criação de novas secretarias e divisões internas que buscaram fortalecer as iniciativas com os Estados dependentes (sul-sul), além de alterações nas bibliografias indicadas para a prova de seleção de ingresso na carreira diplomática (MESQUITA, 2013).

Antes de passarmos para a análise da relação entre a política externa e os interesses da burguesia interna, descrevemos como se desenvolveram cada um dos eixos prioritários da política externa dos governos Lula.

³⁹ Este grupo foi composto por Chile, México, Portugal, Espanha e Estados Unidos.

Coalizões sul-sul

A criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), em 2003, inaugurou a estratégia política de cooperação sul-sul, tendo como eixo três temas: cooperação para desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo.

Ao lado do G-4 (grupo formado por Brasil, Alemanha, Japão e Índia) o Fórum IBSA fortaleceu a estratégia de luta pela democratização do Conselho de Segurança da ONU. Pecequillo (2008, p. 145-146) observou que:

Diferentemente da era FHC, quando a tática da ONU foi solitária, o Brasil buscou articular um quadro de alianças. Além de apoios conquistados de Rússia [...] Grã-Bretanha e China, o Brasil esteve ao lado do Japão, Alemanha e Índia em um G-4.

A coalizão mais importante, a nosso ver, foi o G-20. O Grupo foi criado em 2003, durante a Reunião da Rodada Doha de Desenvolvimento da OMC em Cancun e reunia, sob a liderança do Estado brasileiro, os principais Estados dependentes, entre eles, Índia, Argentina, África do Sul e Uruguai. O grupo contou ainda com um aliado importante: o Estado chinês. A missão dessa coalizão era fortalecer a luta dos Estados dependentes frente aos Estados imperialistas no que tange às práticas ilegais e desiguais no comércio internacional, em especial, o uso de protecionismos agrícolas dos Estados Unidos e União Europeia.

A ideia de criação do G-20 veio antes da Rodada, quando os Estados Unidos e a União Europeia haviam apresentado uma proposta conjunta na qual reafirmavam a manutenção de apoio aos subsídios dos produtores agrícolas. Ao criar o G-20, o Estado brasileiro pretendia apresentar uma proposta alternativa que se contrapusesse à prática dos Estados imperialistas. Com isso, instalou-se uma crise no interior no interior da Rodada, mostrando que as negociações não caminhariam mais uma vez para as concessões unilaterais dos Estados dependentes.

A reação dos Estados Unidos foi imediata. Roberto Zoellick, secretário da Representação dos Estados Unidos para o Comércio (USTR) responsabilizou os Estados

brasileiro e indiano pela crise instalada no interior da OMC. E, meses depois, enviou uma carta aos membros do G-20 propondo nova rodada de negociações sobre outras bases (CARVALHO, 2010).

É importante dizer que o G-20 reunia Estados dependentes com interesses distintos. De um lado, encontravam-se os Estados argentino, brasileiro e uruguaio que a princípio, tinham uma postura mais ofensiva — defendiam a diminuição dos subsídios domésticos e a abertura comercial —, de outro lado, os Estados indiano, chinês e Estados africanos tinham uma postura mais defensiva — pleiteavam a salvaguarda especial para os países em desenvolvimento e tratamento diferenciado para alguns produtos. Podemos dizer que a postura mais defensiva dos Estados chinês e indiano está ligada à existência de uma burguesia nacional de Estado e privada, que dirige a política desses Estados. Enquanto nos demais Estados, sobretudo, nos Estados brasileiro e argentino a presença de uma burguesia interna foi o elemento determinante da postura mais ofensiva⁴⁰. Nesse sentido, a atuação conjunta dos Estados brasileiro e indiano foi um aspecto muito importante, pois reuniu dois Estados que representavam interesses políticos distintos.

Até 2005, essa coalizão alcançou vitórias em três questões defensivas: (I) a aprovação do Acordo Quadro de 2004 que previa a retirada das questões de investimentos e compras governamentais; (II) a incorporação da fórmula de bandas — proposta de tratamento especial e diferenciado aos Estados dependentes; (III) o Mecanismo de Salvaguarda Especial — possibilidade de estabelecimento de barreiras (cotas e tarifas) quando as importações agrícolas aumentam de forma repentina causando danos aos produtores locais.

Mas, em 2008, quando o Presidente da OMC Pascal Lamy, apresentou um pacote que previa, de um lado, o aumento gradual da liberalização de produtos agrícolas nos Estados Unidos e União Europeia, e de outro, a adoção de cortes tarifários para os produtos industriais, o Estado brasileiro aceitou negociar e, com isso, acabou se afastando do G-20 e perdendo a confiança e o apoio do Estado indiano (PIMENTA, 2012).

⁴⁰ Sobre a ideia de que na Argentina e no Brasil havia uma burguesia interna nos anos 2000, ver Boito e Rojas, 2007.

Em seguida, em novembro de 2008, o Estado brasileiro passou a integrar o G-20 financeiro, grupo informal criado para discutir as questões financeiras sob a liderança dos Estados Unidos. O grupo visava reunir as principais economias dos Estados dependentes e imperialistas a fim de debater o tema da subvalorização da moeda chinesa, bem como pensar alternativas para a saída da crise financeira que assolava a economia estadunidense (MELLO, 2011).

O agrupamento que reúne os Estados brasileiro, russo, indiano, chinês e sul-africano, conhecido como BRICS, talvez tenha sido a iniciativa mais inovadora no âmbito das coalizões sul-sul e, por isso, difícil de analisar. Identificado primeiramente pela agência *Goldman Sachs* em 2001, o acrônimo reunia as principais economias com grande potencial de crescimento. Não fossem as mudanças na dinâmica da economia mundial pós-2008, e a posição crítica que esses Estados passaram a ter, os BRICS provavelmente teriam permanecido apenas como destinos privilegiados dos investidores. Entre eles não há muitos elementos de unidade, em especial, não são próximos geograficamente e não possuem identidades culturais. Ademais, o Estado brasileiro foge à regra por não possuir armas atômicas.

A despeito disso, “[...] os Brics apontam para as agendas e preocupações do terceiro mundo que desapareceram repentinamente no contexto das reformas econômicas neoliberais da década de 1980 e reapareceram em nova roupagem na primeira década do século XXI (KOCHER, 2011, p.168)”. A crítica ao sistema financeiro internacional após a crise de 2008 possibilitou que os BRICS questionassem a ordem econômico-financeira imposta pelos Estados Unidos desde o final da Segunda Guerra Mundial, em especial, o padrão dólar e as condicionalidades impostas pelo FMI para a concessão de empréstimos. De alguma forma, a política dos BRICS contribuiu fortemente para o aumento da projeção política do Estado chinês no cenário internacional.

Haiti

Cabe lembrar ainda da contribuição do Estado brasileiro na Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (Minustah). Tendo liderado as tropas da ONU, o Estado brasileiro buscou envolver outros Estados latino-americanos nesse processo, os Estados uruguaio e chileno também trataram então de enviar tropas.

“[...] Contrário à orientação da ONU, o governo brasileiro optou por não criar um contingente específico dedicado a esta operação, mas trabalhar com um sistema de rodízio que permitiu que milhares de militares aproveitassem a oportunidade para adquirir experiência prática (SCHUTTE, 2012, p. 19)”.

É importante dizer que, em função do elevado grau de pobreza e toda a história de intervenções externas e golpes de Estado no Haiti, as dificuldades da missão foram enormes. Além disso, em 2010, o país foi acometido por um terremoto que devastou a capital, Porto Príncipe. Mais uma vez, o Estado brasileiro demonstrou enorme solidariedade, contribuindo para a retirada dos destroços e dos corpos e autorizando mais de 500 milhões de reais para o auxílio na reconstrução no país (BRACEY, 2011).

Integração regional

A principal prioridade da política externa dos governos Lula foi, sem sombra de dúvidas, a integração regional e a proximidade com os novos governos eleitos, em especial com aqueles que se colocavam no campo político crítico ao neoliberalismo ortodoxo — Chávez na Venezuela, Kischner na Argentina, Tabaré Vasquez no Uruguai e mais tarde Evo Morales na Bolívia, Fernando Lugo no Paraguai, entre outros.

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

Neste âmbito, nota-se o esforço de aproximação com o Estado argentino, tendo sido este o primeiro destino internacional do Presidente Lula. Tanto Lula quanto Néstor Kischner haviam declarado em suas campanhas eleitorais que a integração regional seria uma prioridade de seus governos. Nesta ocasião, ambos demonstraram muita disposição em “relançar” o Mercosul e dar novos passos no caminho da integração regional (VADELL ET AL, 2009).

Na Cúpula de Ouro Preto em 2004, os compromissos assumidos visaram aumentar a institucionalização do bloco e reduzir assimetrias entre os Estados-membros. Criaram o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), as Cúpulas Sociais do Mercosul e o Tribunal Permanente de Revisão entrou em vigor.

Cabe dizer que o Estado brasileiro se comprometeu a contribuir com 70% dos recursos do Focem, que na época foram estimados em 70 milhões de dólares⁴¹. Esses recursos foram destinados a projetos sociais e de infraestrutura nos países vizinhos, sendo que o Uruguai e o Paraguai recebiam 80% dos recursos e o Brasil e Argentina 20%.

Nota-se também a abertura de uma linha de crédito do BNDES para financiar a venda de máquinas, componentes e peças fabricadas no Mercosul para o Brasil. E a aprovação de crédito para projetos na área de infraestrutura dos países vizinhos, entre eles: a construção de uma linha de transmissão de energia entre a hidrelétrica Itaipu e Assunção (Paraguai) e a construção e a montagem de uma tubulação de gás natural na Argentina, entre outros projetos. O BNDES também abriu uma subsidiária em Montevideu para facilitar os negócios na América do Sul.

Além do fortalecimento do Mercosul, o Estado brasileiro também buscou avançar sobre o projeto de aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN). Assim, o Equador e a Colômbia se tornaram membros associados ao bloco e firmaram-se acordos de complementação econômica (ACE) com o Peru (2005), Equador, Colômbia e

⁴¹ A partir de 2008 o montante anual do Focem passou de US\$100 para US\$250 milhões.

Venezuela (2004) e Cuba (2006). Ainda aprovaram a entrada da Venezuela como Estado-membro do bloco (2005)⁴².

Fora da região, o bloco firmou acordos com a União Aduaneira da África Austral — SACU — (2008), Israel (2007) e Egito (2010).

O lançamento da Comunidade Sul-americana das Nações (Casa) durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004, na cidade de Cuzco, no Peru, foi a principal iniciativa política para a integração regional, pois deu origem à criação da Unasul em 2008.

O fortalecimento Mercosul e a criação da Casa contribuíram para que houvesse um posicionamento coordenado dos Estados sul-americanos nas negociações da Alca. O Uruguai era o Estado que mais demonstrava simpatia em aderir ao acordo. No entanto, logo após a vitória eleitoral de Tabaré Vazquez em 2004 essa postura mudou. Durante uma conversa com o Ministro Celso Amorim em 2005, o então presidente uruguaio ao se referir à possibilidade de fechar algum acordo de livre comércio fora do Mercosul, disse que o Estado uruguaio buscava um acordo que não “lesionasse o coração do Mercosul”. Ou seja, que não decretasse o fim da Tarifa Externa Comum (AMORIM, 2011, p. 98). Logo após esse episódio, a proposta da Alca foi arquivada.

Segundo Honório (2013) a reunião de Cuzco foi um ponto de inflexão no regionalismo sul-americano, pois, introduziu novos eixos na integração regional. “[...] Temas como luta contra a pobreza, eliminação da fome, geração de emprego, acesso à saúde e a educação deram o tom desse novo momento do regionalismo na região (HONÓRIO, 2013, p.48-49)”.

Três anos depois, em 2008, sob pressão de Hugo Chávez a Casa acabou dando origem à formação da União das Nações Sul-Americanas — UNASUL — (Ruiz, 2010). Por meio dessa iniciativa o Estado brasileiro logrou aprofundar a coordenação política entre os Estados sul-americanos e introduziu novos temas e prioridades no processo de

⁴² A Venezuela só entrou no bloco em 2012, após o Golpe de Estado no Paraguai, pois, o Congresso paraguaio se negou a ratificar a entrada desse Estado no bloco. Com o Golpe de Estado o Paraguai foi expulso do Mercosul e a Venezuela acabou ingressando.

integração sul-americana como os projetos de infraestrutura, desenvolvimento e segurança. A Unasul incorporou a IIRSA ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e criou diversos outros Conselhos como o de saúde, o de desenvolvimento social, educação, cultura, ciência e tecnologia, economia e finanças, drogas e defesa. O mais importante foi este último: o Conselho de Defesa Sul-americano.

Como veremos no próximo capítulo, os projetos de infraestrutura têm sido objeto de grandes controvérsias nas análises acerca do papel do Estado brasileiro na América Latina. Por ora cumpre-nos dizer que:

A absorção da iniciativa IIRSA pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa sul-americano e o apoio à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exige coordenação (VIGEVANI E RAMANZINI, 2013, p. 26).

Destaca-se ainda a importante atuação da Unasul contra o acordo militar entre os Estados Unidos e a Colômbia e contra a tentativa de golpes de Estado na Bolívia e no Equador em 2008.

Outra questão importante foi a iniciativa de integração na área energética. Nos anos 2000 foram realizadas diversas reuniões no âmbito do Mercosul e da Unasul que destacaram o consenso acerca da necessidade de projetos comuns nessa área (FUSER, 2010). Só no primeiro mandato de Lula, foram assinados 15 acordos entre a Petrobrás e a PDVSA — estatal venezuelana— que incluíam, entre outros projetos, a construção da Refinaria de Abreu e Lima no Brasil e a exploração de gás e petróleo pesado na região do Rio Orinoco pela Petrobras (BANDEIRA, 2006).

A importância estratégica da energia para o desenvolvimento regional apresentou inclusive situações bastante complexas para o Estado brasileiro. Refiro-me à renegociação do contrato da Petrobras na Bolívia e da hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai. Em ambos os casos, a revisão do contrato significava a realização de compromissos eleitorais dos presidentes Evo Morales e Fernando Lugo. O primeiro em função dos movimentos

indígenas que lutavam desde 2003 pela nacionalização dos hidrocarburetos, a principal fonte de recursos da Bolívia. O segundo contava com a revisão do Tratado para aumentar a arrecadação do Estado e poder investir em políticas sociais e desenvolvimentistas. Apesar de grandes críticas apontadas pela grande imprensa e pela oposição, Lula reviu esses dois contratos. De acordo com Saraiva (2011), estes atos indicaram que o Estado brasileiro estava mais disposto a arcar com os custos da integração regional.

Por fim, cabe lembrar ainda a criação da Comunidade dos Estados latino-americanos e caribenhos (CELAC) em 2010. Ao incorporar os mecanismos institucionais do Grupo do Rio, criado em 1986, essa nova organização se compromete a buscar o diálogo político entre os 33 Estados-membros e a cooperação nos projetos de desenvolvimento da região.

África

As relações entre o Estado brasileiro e os Estados africanos também recebeu atenção especial. Assim como na relação com a América Latina, notam-se dois aspectos: de um lado, a cooperação sul-sul (a aproximação e as políticas de solidariedade e de combate à pobreza extrema), e de outro, a expansão das exportações e o aumento da instalação de empresas brasileiras transnacionais.

No que se refere à política de cooperação, destacam-se as seguintes iniciativas: a busca em ressaltar os laços históricos, culturais e econômicos existente entre Brasil e África via fortalecimento da Comunidade de Língua Portuguesa (CLP) e da Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul; o perdão concedido às dívidas externas de países africanos para com o Brasil; o apoio ao desenvolvimento local; e a criação da Universidade de Integração Internacional de Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB).

É importante lembrar que o Estado brasileiro e Estado sul-africano atuaram junto no combate aos protecionismos agrícolas na OMC através do G-20. E que o painel do algodão contra os Estados Unidos garantiu também ganhos aos produtores de algodão da África. Por

fim, o Estado sul-africano é membro de duas importantes coalizões junto com o Estado brasileiro: a coalizão IBSA e os BRICS.

Lula visitou oito vezes o continente africano e foram abertas 68 representações diplomáticas (embaixadas e consulados) na região. Na primeira viagem, em 2003, Lula visitou Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia e São Tomé e Príncipe. Na segunda, em 2004, voltou a São Tomé e Príncipe e depois seguiu para Cabo Verde e Gabão. Em todas elas o Presidente esteve acompanhado de Ministros, empresários e intelectuais. Schutte ressalta ainda que “[...] o Itamaraty iniciou em 2010, por meio da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), um esforço para organizar anualmente cursos no Brasil para diplomatas africanos patrocinados pelo governo brasileiro (SCHUTTE, 2012, p. 17)”.

De acordo com Saraiva (2010, p. 180) a política externa brasileira para a África nesse início do século XXI é dirigida por um caráter de cooperação técnica e não apenas assistencial como no passado. O autor destaca que as parcerias para a construção de infraestrutura produtiva e logística na África, as iniciativas de cooperação para ajuda no combate à Aids, e a participação de instituições como a Embrapa e Sebrae têm auxiliado muitos nos programas de desenvolvimento local dos diferentes Estados africanos. O continente africano está vivendo um momento de crescimento e que a parceria com o Brasil tem sido muito proveitosa.

Em relação à política comercial, cabe destacar o enorme aumento das exportações dos produtos brasileiros para a África e a expansão de empresas brasileiras que atuam na região, em especial, a companhia Vale, Petrobras, a Odebrecht etc. A Vale tem investimentos em Angola, Moçambique, Guiné, África do Sul e na República Democrática do Congo. A Petrobras além dos antigos investimentos na Angola e Nigéria se expandiu para a Tanzânia, Líbia, Moçambique e Senegal. E a Odebrecht está envolvida na construção de uma grande hidrelétrica na Angola (Capanda) (VISENTINI, 2010).

Além disso, é importante dizer que em 2009 foi assinado o Acordo de Preferencial de Comércio entre Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (SACU — Lesoto, Botsuana, Namíbia, África do Sul e Suazilândia)⁴³.

Oriente Médio

Assim como ocorreu com o continente africano, também houve uma aproximação política com o Oriente Médio. A começar pela visita do Presidente Lula a cinco países Árabes — Emirados Árabes Unidos, Síria, Líbano, Egito e Líbia. Cabe dizer que apesar da grande comunidade de libaneses que residem no Brasil, D. Pedro II tinha sido o último chefe de Estado brasileiro a visitar o Líbano. Os demais países visitados têm grande importância para a política regional ou para o comércio bilateral. O resultado político concreto dessa viagem foi a criação da Primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (CASPA) que ocorreu em Brasília em 2005 (MESSARI, 2006).

Cabe lembrar ainda que o Estado brasileiro condenou a invasão do Iraque pelos Estados Unidos. Mas, em relação ao conflito Israel-Palestina, a postura foi um pouco dúbia. Ao mesmo tempo em que a Declaração de Brasília (documento elaborado durante da Caspa) condenou a construção do Muro na Cisjordânia e a política terrorista do Estado de Israel, o Ministro Celso Amorim, no mesmo ano, visitou Israel. Além disso, cabe lembrar a assinatura do acordo Mercosul-Israel.

⁴³ Cabe dizer que a relação entre Brasil e África também tem sido um ponto polêmico e de grande debate entre os analistas de política externa brasileira. Infelizmente, não pudemos fazer uma pesquisa tão minuciosa como a que apresentaremos no próximo capítulo acerca do papel do Estado brasileiro na América do Sul. No entanto, de antemão, cumpre-nos dizer que a despeito do fato de que a relação entre o Estado brasileiro e os Estados africanos seja, em muitos casos, uma relação desigual, já que a capacidade política e econômica do Brasil é superior, não se pode caracterizar essa relação como relação imperialista, pois, não há casos de uso da força, de intervenção na política doméstica, de apoio a golpes de Estado ou outras iniciativas que possam sustentar esse tipo de argumento. A atuação das empresas brasileiras, ainda que sejam voltadas para a extração de recursos naturais, não caracteriza a presença brasileira na região como uma política imperialista. Ademais, a África se tornou um importante receptor de investimentos externos diretos nos anos 2000 e a União Europeia ainda é a principal fonte desses recursos. A China tem demonstrado uma estratégia mais bem definida e capacidade de competir e desbancar a presença brasileira no continente (CINDES, 2011).

A posição mais ousada foi o papel do Estado brasileiro, enquanto membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU, na mediação do acordo nuclear entre Irã e Turquia. Essa posição além de evitar uma possível guerra entre Estados Unidos e Irã, retomou a postura crítica do Estado brasileiro em relação ao tratado de não proliferação de armas (TNP), assinado por FHC em 1998, ressuscitando a desigualdade de acesso à tecnologia como um elemento do hiato entre Estados imperialistas e dependentes.

China

A aproximação política do Estado brasileiro com a República Popular da China se desenvolveu tanto nos fóruns multilaterais — ONU — como nas coalizões sul-sul G-20 comercial, G-20 financeiro e BRICS. A aproximação desses dois Estados é vista como parte da estratégia de busca pela cadeira do Conselho de Segurança da ONU e envolve também cooperação na área científico-tecnológica.

Visto que a China se tornou um importante polo econômico durante a primeira década do século XXI, essa parceria passou a ser bastante estratégica. Em 2004 Lula, acompanhado de nove ministros, seis governadores e quatrocentos empresários, visitou o país asiático. Nessa ocasião foram firmados 14 contratos entre os empresários brasileiros e chineses. Ainda nesse mesmo ano, o Presidente Chinês veio ao Brasil e o Estado brasileiro decidiu reconhecer a China como economia de mercado. “[...] Em troca de tal reconhecimento, o Brasil esperava receber o apoio chinês à candidatura brasileira a membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (BECARD, 2011, p. 38)”.

Nos anos seguintes foram criadas a Comissão Sino-brasileira de alto nível de concertação e cooperação (Cosban), o Diálogo Estratégico e o Diálogo Financeiro Brasil-China, e, por fim, o Plano de Ação Conjunta (BECARD, 2011) ⁴⁴. Nessas iniciativas encontram-se a parceria com a Embrapa, a cooperação na área de biotecnologia, informática, desenvolvimento de novos materiais e política de combate à Aids, produtos farmacêuticos genéricos e outros (OLIVEIRA, 2010).

⁴⁴ Foram lançados ainda três satélites binacionais frutos de acordos do final da década de 1980 (Becard, 2011).

O Plano de Ação Conjunta que os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hu Jintao assinaram em abril de 2010 visa dar caráter institucional à relação entre Brasil e China, com o estabelecimento de metas e a criação de mecanismos permanentes de consulta e coordenação entre os dois países (OLIVEIRA, 2010, p.94).

Com o objetivo de incrementar as relações bilaterais, o Estado brasileiro lançou a “Agenda China”, instrumento que pretendia promover os negócios entre os dois países, buscando, sobretudo o aumento do conteúdo tecnológico das exportações brasileiras.

Do ponto de vista econômico, ressalta-se que, em 2009, a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil desbancando a posição ocupada durante 80 anos pelos Estados Unidos. No entanto, os números evidenciam a crescente dependência da economia brasileira à economia chinesa e o caráter assimétrico dessa relação uma vez que as exportações brasileiras para a China se concentraram basicamente em *commodities* (soja, minério de ferro e petróleo), e as importações em eletrônicos, vestuários, brinquedos e produtos químicos. Esse processo tem intensificado a “reprimarização” da pauta de exportação brasileira (Oliveira, 2010; IPEA, 2011a). Além disso, houve também aumento do investimento externo direto chinês no Brasil cujo destino foi o setor de serviços, da indústria e agrícola (IPEA, 2011a).

Os conflitos comerciais entre os dois Estados se tornaram mais intensos. O Estado brasileiro passou a criticar a política chinesa de desvalorização cambial, acusando-a de prática desleal no comércio e chegou a abrir um seminário na OMC para debater o tema. Além disso, em 2008 os setores de pneus, calçados e têxteis adotaram medidas *antidumping* contra a China (CEBC, 2010).

União Europeia

Em relação à União Europeia nota-se que apesar de não haver um rompimento das relações, prevaleceram as diferenças, tanto na OMC quanto nas negociações do Acordo Mercosul-União Europeia.

Na OMC, além das disputas no interior da Rodada Doha, destaca-se também o contencioso em torno do açúcar. O painel sobre o tema foi iniciado em 2002 com base nos pedidos do Estado brasileiro e do Estado australiano. O questionamento se concentrava nos subsídios da União Europeia às exportações do açúcar, principalmente, o açúcar produzido a partir da beterraba (açúcar de tipo C). O Estado brasileiro defendia que esse tipo de açúcar, produzido nos países da África, Caribe e Pacífico (ACP), deveria ser computado no total das exportações subsidiadas pela União Europeia. O órgão de solução acolheu o pedido dos Estados codemandantes e em julho de 2006 a União Europeia foi obrigada a reformar o regime mundial de açúcar (PEREIRA ET AL, 2012).

Outro painel foi o do frango salgado, aberto em 2003, depois que a União Europeia modificou a classificação tarifária para a importação de frango, que elevou o montante pago pela entrada do produto nos países europeus. Além disso, passou a exigir uma salvaguarda especial que determinava o aumento do sal no produto, a fim de assegurar a conservação em longo prazo. O Estado brasileiro questionou a medida alegando tratamento desfavorável, que violava o Artigo XXVIII do GATT. O órgão de apelação da OMC recomendou que a União Europeia alterasse as medidas impostas e ela passou a negociar com o Estado brasileiro quotas para a importação do frango (PEREIRA ET AL, 2012).

As negociações do Acordo entre Mercosul e União Europeia tiveram duas rodadas importantes, uma em 2004 e outra em 2010. Na primeira, a UE tentou apresentar uma proposta de liberalização gradual e restrita do comércio agrícola, que não foi aceita pelo Mercosul. Seis anos depois, o Mercosul incluiu o setor automotivo nas propostas de liberalização e ampliou a oferta industrial, mas a oferta da União Europeia ficou aquém do esperado e o acordo não foi fechado.

FMI

No que tange ao FMI, apesar de Lula haver mantido o acordo assinado por FHC em 2002, “[...] já em setembro de 2003 pôde-se perceber o desejo do Presidente Lula em

diminuir as relações de proximidade com o Fundo (TUDE & MILANI, 2013, p.88)”. Dois anos depois, em 2005, Lula anunciou que não renovaria os acordos e pagou antecipadamente US\$ 10,8 bilhões de Direitos Especiais de Saque e cerca de US\$15 bilhões referentes aos empréstimos que havia tomado com o Fundo. A partir de 2007, Lula passou a ressaltar a independência financeira do Estado brasileiro perante o FMI e adotou um discurso crítico em relação às políticas de austeridade e às condicionalidades do fundo.

Em 2009, tendo passado de devedor para credor do FMI, o Presidente Lula exaltou ainda mais as suas críticas, ressaltando a ineficiência da instituição para conter a crise financeira dos Estados Unidos. (TUDE & MILANI, 2013). A partir de então, a luta pela realização de uma transformação institucional profunda passaram a nortear a relação do Estado brasileiro com o FMI. Nesse ponto, destaca-se a participação do Presidente Lula na reunião do G-20 financeiro e na reunião dos BRICS. Em ambos, a posição crítica em relação às políticas de austeridade ditadas pelo organismo foi marcante.

Estados Unidos

Logo após a posse de Lula, a nomeação de Celso Amorim e Samuel Pinheiro comprovou que a postura diante da Alca seria mais enfática. Esse fato, somado ao apoio dado à Venezuela e a crítica à invasão do Iraque produziram certo esfriamento nas relações bilaterais entre os Estados Unidos e o Estado brasileiro. Apesar destes pontos de distanciamento, Lula buscou não se afastar dos Estados Unidos e, em junho de 2003, voltou ao país, onde teve uma recepção bastante acalorada e amistosa. Na ocasião, Lula enfatizou a necessidade de proximidade entre os dois Estados, em especial, na atuação conjunta contra o terrorismo e na ajuda à África.

Por outro lado, nesse mesmo ano Lula tratou de retirar do Congresso e arquivar o acordo para a Construção da Base de Alcântara firmado entre Estados Unidos e Estado brasileiro em 2000 (BANDEIRA, 2004).

Ao longo dos anos, os impasses nas negociações da Alca se tornaram cada dia mais visíveis. “[...] Os assuntos que eram de interesse do Brasil em negociar a Alca eram

exatamente aqueles que os Estados Unidos não se dispunham a ceder e vice-versa (VIGEVANI & MARIANO, 2006, p. 346)”. Ambos entendiam que os temas mais sensíveis — protecionismos agrícolas, serviços, propriedade, compras governamentais e propriedade intelectual — deveriam ser negociados na OMC.

Ainda em 2003, a reunião da Rodada Doha em Cancun representou um fiasco para os Estados Unidos. Ali, os Estados dependentes, sob a liderança do Estado brasileiro, declararam que não estavam dispostos a aceitar a abertura unilateral das suas economias sem que os Estados Unidos e a Europa abrissem mão dos protecionismos agrícolas (BANDEIRA, 2004).

O Estado brasileiro, por seu turno, não queria assumir o custo político pelo fracasso das negociações da Alca, por isso, o governo Lula não as abandonou. Temia, sobretudo, o possível isolamento caso se efetivassem acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os demais Estados latino-americanos. Por isso, propôs, durante a reunião de outubro de 2003, uma flexibilização das regras de negociação da Alca. A proposta da *Alca light*, como ficou conhecida, previa a possibilidade de diferentes níveis de comprometimento entre os Estados latino-americanos e os Estados Unidos e a assinatura de acordos bilaterais ou plurilaterais.

Além disso, o Estado brasileiro investiu em outras ações estratégicas para fortalecer o seu poder de barganha: 1) “relançar” o Mercosul; 2) criar as coalizões internacionais (IBAS e G-20); 3) fortalecer os novos projetos de integração regional; 4) se aproximar dos governos progressistas e contrários à Alca (Venezuela). E como é sabido, durante a Cúpula de *Mar Del Plata* na Argentina, em 2005, o projeto da Alca foi arquivado.

Permaneceram ainda as disputas comerciais entre os dois Estados no interior da OMC, sobretudo, em torno do painel do algodão aberto pelo Estado brasileiro ainda no governo FHC (2002). O Estado brasileiro ambicionava, com isso, lançar luzes sobre os efeitos nocivos da política agrícola estadunidense — subsídios domésticos à agricultura e garantia de crédito às exportações agrícolas — e assim fortalecer a luta pela diminuição dos subsídios agrícolas na Rodada Doha. Tratou-se de uma iniciativa inovadora e, portanto, bastante desafiadora, pois, apesar de haver solidez jurídica nos argumentos e na estratégia adotada, não havia jurisprudência da qual o Estado pudesse se valer (AZEVEDO, 2010).

Em 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC adotou a declaração final de mérito do contencioso, atendendo as expectativas dos representantes do Estado brasileiro. A principal questão foi o reconhecimento de que os subsídios dos Estados Unidos aos cotonicultores locais reduziam artificialmente o preço internacional do algodão, prejudicando os cotonicultores brasileiros (e também africanos). No entanto, nos anos seguintes, os Estados Unidos fizeram poucas correções dos seus programas, o que levou o Estado brasileiro a solicitar a abertura de um “painel de implementação”. Esse painel, por sua vez, demonstrou que as políticas remanescentes nos Estados Unidos seguiam causando prejuízos aos produtores brasileiros. O Estado brasileiro levou a disputa à etapa final, qual seja: a retaliação (AZEVEDO, 2010).

O Estado brasileiro também obteve ganho nessa causa em 2009, ficando então licenciado a aplicar a retaliação cruzada, que seria a possibilidade de impor contramedidas em propriedade intelectual e serviços. Por receio das contrarretaliações que pudessem ser aplicadas, seguiu-se um período de negociações bilaterais, concluídas em junho de 2010, no qual os Estados Unidos se comprometeram a transferir recursos mensais ao fundo de apoio à cotonicultura brasileira. Esses recursos poderão ser utilizados tanto para o melhoramento do escoamento da produção como nos programas de cooperação com outros Estados dependentes, como os Estados africanos que integram o grupo Cotton 4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) (AZEVEDO, 2010).

O Estado brasileiro também abriu um painel na OMC em 2009 sobre as medidas *antidumping* utilizadas pelos EUA em relação ao suco de laranja importado do Brasil. O painel também decidiu a favor do Estado brasileiro e introduziu uma jurisprudência na OMC que acabou marcando a postura dos Estados Unidos em relação à sua prática nesse tipo de questão comercial (PEREIRA ET AL., 2012).

Cabe lembrar ainda de outras ações nas quais o Brasil e os Estados Unidos tiveram posições divergentes e conflitantes na política internacional, como: o posicionamento na negociação sobre a produção de urânio enriquecido no Irã em 2010, o acolhimento do Presidente Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras em 2009 e a posição contrária à instalação das bases militares estadunidenses na Colômbia, entre outras.

Segundo Amorim Neto (2011), entre 2003 e 2008 o Estado brasileiro registrou os mais baixos níveis de convergência geral com os Estados Unidos em votações da Assembleia Geral da ONU desde 1946.

Por outro lado, em março de 2007 o Presidente George W. Bush visitou o Brasil e nesta ocasião, os Estados Unidos demonstraram interesse no acesso a uma nova matriz energética, o etanol. O Estado brasileiro acolheu a ideia de um acordo bilateral de biocombustíveis, mas ele não teve um desdobramento concreto, pois foi questionado pelos produtores de milho dos Estados Unidos que exerceram pressão junto ao Congresso para a não aceitação de tal acordo (PECEQUILLO, 2008).

Outra questão delicada foi o fato de que logo após o anúncio da descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal, os Estados Unidos reativaram a IV Frota Internacional, acenando para uma possível disputa geopolítica.

Política de defesa

O Estado brasileiro, por seu turno, tratou de incrementar a política de defesa nacional e, ao mesmo tempo, contribuiu para a criação do Conselho de Defesa sul-americano da Unasul. No que tange à primeira iniciativa, destacam-se o anúncio da nova Política de Defesa Nacional, em 2005, e, em seguida, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), apresentada em 2008 (SOARES, 2011). Nesta, a necessidade de reequipamento das forças armadas brasileiras e o compromisso pela defesa da soberania nacional foram os principais pontos firmados.

O ponto de partida para a formulação estratégica para a Defesa é a constatação de que o País passa a ocupar, crescentemente, uma posição de destaque no contexto internacional. Esse novo patamar de inserção internacional exige “nova postura no campo da defesa” (SOARES, 2011, p.76-77).

A END organiza-se em torno de três eixos. O primeiro diz respeito aos três setores decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. O segundo centra-se na retomada a indústria de defesa nacional, pois, conta o domínio e desenvolvimento da tecnologia nacional para o aumento da capacidade defensiva do Estado. O último eixo trata da composição das forças armadas, que deve se pautar em um recrutamento universalista (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Além disso, o Estado brasileiro se negou a assinar o protocolo adicional do TNP, que previa a inspeção de quaisquer instalações de produtos e equipamentos nucleares, até mesmo as não declaradas pelo Estado (GOLDEMBERG, 2010).

Vale ainda lembrar o Acordo Militar Brasil-França celebrado em 2008 e a lei complementar n.136 de 25 de agosto de 2010. O acordo pode ser visto como um complemento ao END e envolve, especificamente, a construção de cinco submarinos, de uma base naval e de um estaleiro. A lei complementar, por seu turno, ampliou o poder de polícia da Marinha e das Forças Aéreas frente aos delitos transfronteiriços. Ambas visam aumentar a capacidade defensiva do Estado brasileiro nas regiões do pré-sal e da Amazônia.

Por outro lado, em 2010, o governo restabeleceu o Acordo Militar com os Estados Unidos⁴⁵, que prevê a cooperação técnica entre os dois Estados nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de equipamentos e serviços. Isso indica a postura híbrida do Estado brasileiro: ao mesmo tempo em que se afasta não descarta a cooperação com o principal Estado imperialista do hemisfério (SOARES, 2011).

A política externa dos governos Lula e a frente neodesenvolvimentista

Agora que já vimos os principais eixos de atuação do Estado brasileiro no cenário internacional durante os governos Lula, passemos para a análise propriamente dita da

⁴⁵ Um acordo similar a esse foi assinado por Getúlio Vargas em 1952 e revogado por Geisel em 1977.

relação entre a política externa e a frente neodesenvolvimentista. Lembrando que o nosso foco é a grande burguesia interna.

Nas próximas páginas, tentamos responder as seguintes questões: (I) qual a relação entre a política externa e a frente neodesenvolvimentista? (II) De que maneira a política externa logrou garantir o fortalecimento da burguesia interna?

Para cumprir o nosso objetivo, dividimos a exposição em cinco partes: 1) a posição política do Estado brasileiro em relação ao imperialismo; 2) a atuação política da frente neodesenvolvimentista; 3) a grande burguesia interna e a política externa sul-sul; 4) equilíbrio instável de compromisso e a política externa; 5) a disputa político-partidária e a política externa. Começamos.

A posição política do Estado brasileiro em relação ao imperialismo

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

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

Na verdade, para que o Estado lograsse fortalecer essa fração burguesa foi preciso alcançar uma maior margem de manobra no cenário internacional. Por isso, ações como a liderança das tropas no Haiti, a recepção de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras e o acordo nuclear com o Irã, apesar de não aparentarem representar os interesses

da grande burguesia interna, tiveram um aspecto muito importante na relação entre o Estado brasileiro e o imperialismo. O afastamento, mesmo que pontual, possibilitou e demonstrou maior autonomia do Estado frente ao imperialismo. Este foi um elemento importante para que a burguesia interna pudesse ganhar mais espaço tanto no mercado interno quanto no mercado mundial, em especial, nos mercados dos Estados dependentes.

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

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

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

Cumpre dizer que essa caracterização não implica assumir que o conjunto das ações internacionais do Estado esteve subordinado ao imperialismo. Trata-se, na verdade, da posição que o Estado ocupa no cenário internacional em determinada conjuntura política, ou melhor, da relação do bloco no poder no Brasil com o imperialismo. Isso porque, segundo o nosso referencial teórico, para identificar o papel que o Estado ocupa na estrutura de poder internacional, levamos em consideração a relação entre classes e frações

de classe no interior da formação social nacional e a relação dessas com o imperialismo. Nesse sentido, parece-nos evidente que não se pode dizer que esta política seja antiimperialista ou independente, já que para assumir uma posição anti-imperialista é necessária a composição de forças políticas anti-imperialistas no interior da formação social nacional, uma burguesia nacional aliada às classes populares, atuando e dirigindo um processo revolucionário. Como demonstramos, o neodesenvolvimentismo é bem mais fraco do que isso, tanto interna como externamente.

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

Dito isso, cabe descrever como a frente neodesenvolvimentista se organizou politicamente diante da política externa nos governos Lula.

A organização política da frente neodesenvolvimentista

A partir de 2003 a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e a Campanha Nacional Contra a Alca, organizações que, como vimos no capítulo anterior, foram protagonistas na mobilização da burguesia interna e dos setores populares em função das negociações da Alca, tiveram o seu papel diminuído. Isso porque a Alca já não representava mais uma ameaça.

Os setores populares, que integravam a Campanha Nacional Contra a ALCA, se dividiram a partir da proposta da *Alca light* e da decisão de participação do Estado brasileiro na liderança da Minustah, no Haiti. Esses dois pontos causaram bastante desconforto para o conjunto da esquerda brasileira, e, junto com as outras políticas domésticas, contribuíram para que se formassem três campos políticos: os opositores ao

governo — PSTU e PSOL—, a base de sustentação do governo — PT e CUT — e os setores que dão apoio crítico ao governo — MST e Consulta Popular.

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

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

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

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

Já os grandes grupos econômicos ligados à construção civil, mineração, petróleo, alimentos, automóveis etc., têm historicamente uma atuação mais autônoma em relação às federações ou entidades representativas de classe, pois a relação com o Estado é mais direta. Nas negociações internacionais ou bilaterais que trataram diretamente dos seus interesses enviam seus próprios representantes (funcionários, presidente etc.)⁴⁶.

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

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

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

⁴⁶ Boito Jr (2012, p. 71) afirma, por exemplo, que “[...] As grandes empresas brasileiras que têm investido fortemente na Venezuela dão apoio ao Governo Chávez. Marcelo Odebrecht, presidente geral da construtora que leva o seu nome e sobrenome e que assumiu construções pesadas naquele país, tem defendido o Governo Chávez e criticado a grande imprensa brasileira por ela divulgar, segundo o seu entendimento, uma imagem negativa e deformada do presidente venezuelano”.

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

Como dissemos no capítulo 1, a existência de uma fração é circunstancial e temporal. A aglutinação dos segmentos que integram uma fração é determinada pelos efeitos pertinentes produzidos pela política estatal e pelo contexto político e econômico internacional. Em geral, há conflitos no interior de uma fração, mas os pontos de unidade se colocam acima; caso contrário, a fração assume um novo contorno. Adiante apontaremos o conflito crescente no seio da burguesia interna. Mas agora falaremos da relação entre os interesses da grande burguesia interna a política externa sul-sul.

A burguesia interna e a política externa sul-sul

Tendo em vista que a política externa sul-sul foi determinada pela trajetória de ascensão política da burguesia interna e pelo apoio recebido das organizações populares e sindicais que integram a frente neodesenvolvimentista, foi então exigido do Estado brasileiro maior autonomia no cenário internacional a fim de garantir proteção ao mercado interno, o aumento das exportações e o impulso à internacionalização das empresas brasileiras.

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

Como no Capítulo 2 já tratamos do papel que as negociações da Alca desempenharam para a aglutinação da grande burguesia interna e para a mobilização dos setores populares que integram a frente neodesenvolvimentista, nos centraremos neste ponto nas negociações da OMC e do Mercosul-União Europeia. Vejamos.

O Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) foi encarregado de acompanhar as negociações da OMC junto com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Para isso, criou um Grupo Técnico (GT) cujo objetivo era debater com empresários e sindicatos as propostas que seriam defendidas pelo Estado brasileiro no G-20. O GT reuniu funcionários do Ministério da Agricultura, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), do ICONE e também da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

A atuação do Estado brasileiro no G-20 só foi possível porque, na verdade, o Estado brasileiro, influenciado pelos interesses da frente neodesenvolvimentista, passou a defender as posições defensivas e ofensivas. Os interesses ofensivos — liberalização do comércio agrícola — diziam respeito aos interesses do agronegócio, e os interesses defensivos — proteção ao mercado interno e ao pequeno agricultor — atendiam aos pequenos agricultores — assalariados e/ou assentados.

Mas, essa composição de interesses não foi tranquilamente aceita pelo agronegócio. Este setor via que os seus interesses poderiam ser preteridos diante das posições do Estado indiano que defendia as salvaguardas especiais para os Estados dependentes. Isso se aprofundou após a Conferência Ministerial da OMC em 2005, quando o G-20 obteve ganhos nesse exato sentido. O diretor do ICONE, Marcos Jank, afirmou que as conquistas obtidas até então atendiam apenas aos interesses dos pequenos agricultores e, portanto, não correspondiam às expectativas do setor exportador brasileiro. O agronegócio passou a pressionar o Estado a conquistar a abertura do mercado agrícola dos Estados imperialistas (CARVALHO, 2010).

As disputas entre o agronegócio e os trabalhadores assalariados, dividiram no interior do Grupo Técnico organizado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, não só as

entidades que representavam cada segmento — Contag, CNA e ICONE —, mas, também, os Ministérios — Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (RAMANZINI, 2012). O que indica que os conflitos presentes no seio da frente neodesenvolvimentista se internalizaram e produziram disputas entre os diferentes aparelhos de Estado.

Essas disputas caminharam até 2008, quando o Estado brasileiro, pressionado pelo agronegócio, decidiu aceitar o pacote proposto por Pascal Lamy. De acordo com Carvalho (2010, p. 420).

O aumento das divergências entre os interesses defensivos e ofensivos dentro do G-20 e as pressões do agronegócio erodiram a capacidade do Brasil de continuar a negociar a partir desse grupo e colaboraram para o afastamento do país do G-20 em julho de 2008, bem como para a aceitação da proposta da OMC.

Ou seja, o agronegócio, segmento importante da grande burguesia interna, acabou exercendo influência maior sobre a ação do Estado brasileiro⁴⁷. O MST e a Contag, por seu turno, ameaçaram ocupar estradas, prédios públicos e fazendas caso o Presidente Lula assinasse um acordo na OMC (CUT, 2008).

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

⁴⁷ Vale dizer que o agronegócio também se viu representado nos painéis de açúcar, algodão, suco de laranja, etc abertos pelo Estado brasileiro na OMC (IGLESIAS, 2007).

embaixador Roberto Carvalho de Azevêdo em sua sede para apresentar os limites aceitáveis para a negociação um acordo na OMC.

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

Os novos acordos preferenciais de comércio que Monteiro Neto mencionou deveriam, segundo o documento da CNI, levar em conta os seguintes elementos: 1) o tamanho do mercado importador; 2) as oportunidades para as exportações brasileiras; 3) a eliminação das barreiras aos produtos brasileiros. Em 2006, a entidade havia elencado os seguintes Estados e blocos regionais: Estados Unidos, União Europeia, México, Índia, África do Sul e Conselho de Cooperação do Golfo (CNI, 2006a). Em 2010, a lista se repetiu (CNI, 2010).

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

Em geral, o posicionamento da CEB apresentou convergência com a posição do governo brasileiro nas negociações. Até 2004, enquanto as negociações ainda estavam em andamento, a CNI realizou consultas ao setor privado e definiu o posicionamento sobre questões em pauta negociação. As declarações de representantes da CNI apontaram para uma postura defensiva do setor industrial em relação a entrada de bens industriais europeus, como o automotivo, o têxtil e o de calçados. Enquanto o setor agrícola buscava abertura europeia a seus produtos. A CEB, sendo um dos instrumentos de vocalização do setor empresarial,

embora seja uma instituição criada no âmbito da Confederação da Indústria, também teve articulação com o setor agrícola e agroindustrial para dialogar com o governo.

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

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

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

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

MPA também afirmou que a abertura de setores importantes do mercado brasileiro aos europeus poderia trazer enormes prejuízos aos pequenos agricultores (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2004). O MST realizou um protesto com mais de 100 militantes em frente ao Itamaraty. Segundo Rogério Mauro, da coordenação nacional do movimento, se o acordo fosse assinado prejudicaria amplos setores da sociedade brasileira e beneficiaria apenas o agronegócio exportador (RADIOBRÁS, 2004).

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

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

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

O Estado brasileiro, além de ter rejeitado os acordos que eram desfavoráveis à burguesia interna e aos trabalhadores da indústria, passou também a investir em políticas que garantiram a expansão das vendas de produtos manufaturados e a intensificação da atuação das empresas transnacionais brasileiras em outros territórios. Graças à política de desvalorização cambial, de diminuição da taxa de juros, de incentivo à formação das grandes “campeãs nacionais”, de fortalecimento da integração da América do Sul e de

aprofundamento das relações com os Estados dependentes, o Estado brasileiro obteve grandes benefícios à burguesia interna. Notamos o apoio desta fração às principais iniciativas do Estado. Vejamos algumas delas.

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

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

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

O Fórum IBAS também despertou interesse da burguesia interna brasileira. Seus representantes perceberam as oportunidades de comércio e investimento, em especial, nos setores de mineração, energia, infraestrutura e logística. Desde 2005, a CNI integra o Conselho Empresarial IBAS e, juntamente com as demais entidades empresariais da Índia e

da África do Sul passou a manifestar o interesse por um acordo de livre-comércio entre os Estados como se pode ver no trecho abaixo (CONSELHO EMPRESARIAL IBAS, 2007):

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

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

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

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

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

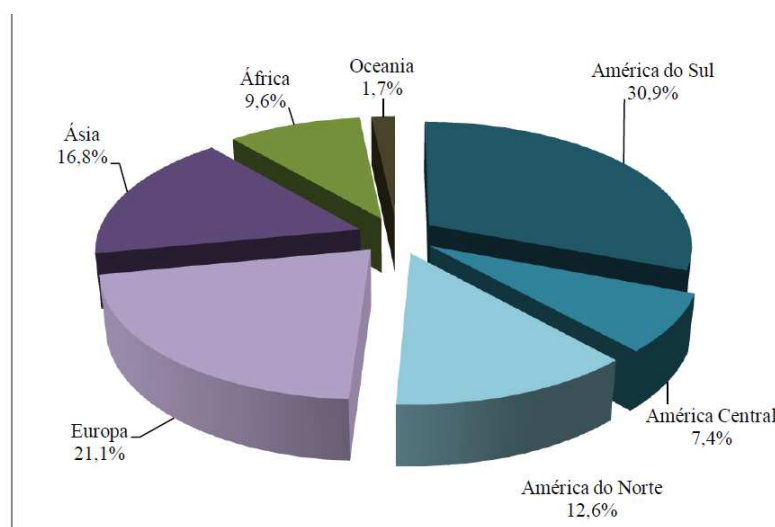
Por fim, segue um trecho de uma reportagem da Revista da Indústria no qual se nota o reconhecimento dos benefícios que as relações sul-sul trouxeram à burguesia industrial:

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

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

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

Distribuição geográfica das transnacionais brasileiras

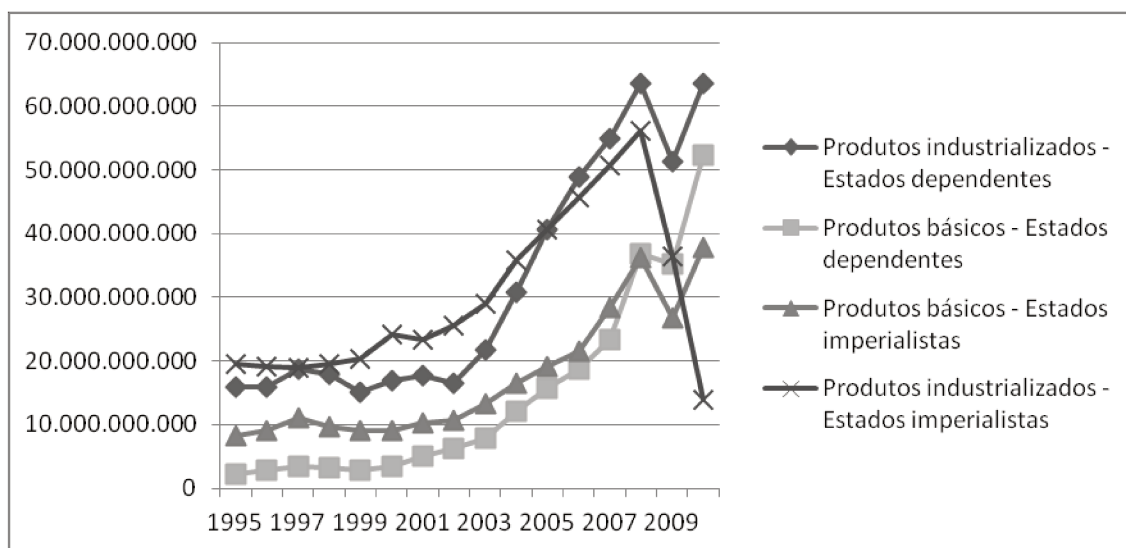


Fonte: Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011 - FDC

Os dados sobre a evolução das exportações brasileiras para os países dependentes e imperialistas também comprovam que houve o crescimento exponencial das exportações de produtos básicos e industrializados (manufaturados e semimanufaturados) para os países dependentes. E, novamente, se levarmos em consideração o peso relativo das economias dos Estados dependentes, o crescimento proporcional foi muito maior. Se tomarmos como referência as diferenças entre o primeiro e o último ano de governo (2003 e 2010), as

exportações de produtos básicos e industrializados para os países dependentes saltaram, respectivamente de 7,9 bilhões para 52,2 bilhões de dólares e de 21,8 bilhões para 63,3 bilhões de dólares. No total, o aumento equivale a aproximadamente 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os países desenvolvidos foi de 22%.

Destino das Exportações brasileiras- bilhões de dólares



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

Os dados e as evidências acima confirmam a relação entre a política externa sul-sul e os benefícios econômicos para a burguesia interna. Comprovado isso, apontaremos um aspecto da crescente contradição entre a burguesia industrial e o agronegócio, no que diz respeito à política externa sul-sul.

Contradição entre os setores que fazem parte da grande burguesia interna

O ponto de conflito crescente entre os diferentes segmentos que integram a grande burguesia interna foi a aproximação do Estado brasileiro com o Estado chinês. Desde 2004,

quando o Estado anunciou o reconhecimento da China como economia de mercado, a burguesia industrial manifestou duras críticas (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011). Como se pode ler no trecho abaixo:

O presidente da Fiesp, Paulo Skaf, afirmou taxativo que “a República Popular da China não é, absolutamente, uma economia de mercado” e que a entidade recebe constantemente informações de empresas brasileiras que registram perdas internas com a importação de produtos chineses a preços de *dumping* (MARQUES & RIOS, 2004, p.21).

A China preocupa a indústria manufatureira não só pela ameaça ao mercado interno, mas, pelo fato de que a elevação das importações de produtos chineses para os demais Estados da América do Sul prejudicou as exportações dos produtos brasileiros para esses países. Segundo Onuki e Oliveira (2007, p. 13) a Fiesp, além de participar de audiências públicas e de buscar sensibilização através da mídia, interveio junto a um deputado estadual para que ele apresentasse um Decreto Legislativo Parlamentar cujo objetivo era precisamente tornar inviável o reconhecimento da China como economia de mercado.

Como a partir de 2008 a balança comercial brasileira se alterou substantivamente, a contradição no seio da burguesia interna se aprofundou. Por um lado, houve a euforia dos setores agrícolas e de mineração, que aumentaram as suas exportações para a China e passaram a reivindicar maiores compromissos entre os dois Estados, apoiando o acordo bilateral Brasil-China firmado em 2009 (CEBC, 2010). Por outro lado, o aumento das importações de produtos manufaturados do país asiático para o Brasil, fez com que a burguesia industrial subisse o tom das suas críticas. Tudo indica que se as perdas do setor de manufaturados persistirem, essa contradição poderá se acirrar e a burguesia industrial poderá contar, neste caso, com o apoio das centrais sindicais na defesa da indústria brasileira.

Além deste ponto de conflito no seio da burguesia interna, cumpre analisarmos algumas ações internacionais do Estado brasileiro que na cena política aparentemente não representaram os interesses da grande burguesia interna.

O equilíbrio instável de compromisso e a política externa

O que dizer de algumas iniciativas da política externa que aparentemente não receberam apoio da grande burguesia interna? Para nós, essas ações se enquadram na ideia de equilíbrio instável de compromisso entre as classes e frações de classe e o Estado brasileiro. Expliquemos.

Os contenciosos comerciais entre o Brasil e Argentina no interior do Mercosul, a entrada da Venezuela no bloco e as revisões dos contratos da Petrobras com o Estado boliviano e do contrato da hidrelétrica de Itaipu com o Estado paraguaio, foram os principais pontos de suposta controversa entre os interesses da burguesia interna e a política externa. Estes pontos permitem visualizar com mais nitidez a posição político-ideológica da burguesia interna e também mostram como o Estado buscou garantir os interesses mais estratégicos da burguesia, ainda que no primeiro momento ela não perceba. Por isso, acreditamos que a ideia de equilíbrio instável de compromissos seja apropriada para explicar esses casos. Vejamos cada caso separadamente.

Em relação ao Mercosul, observamos que, ao longo dos anos, a burguesia interna passou a se manifestar cada vez mais contra o aumento dos protecionismos do Estado argentino. Depois de 2004, quando o Estado vizinho adotou medidas protecionistas para calçados e eletrodomésticos, tanto a CNI (2005) quanto a Fiesp pediram que o Estado brasileiro interviesse para evitar os retrocessos na integração comercial do bloco. Para exemplificar essa posição, anexamos um trecho de uma mensagem do Presidente da Fiesp, Paulo Skaf (SKAF, 2005, p. 78):

Considerando ser verdade que a solução dos problemas do Mercosul é justamente a sua consolidação — como tem repetido o governo brasileiro —, então que se efetivem as providências e os entendimentos concretos nessa direção. É claro, que no âmbito dessa meta, não cabe a adoção de medidas restritivas e de protecionismo da indústria nacional dos países membros.

A burguesia interna passou a partir de então a adotar uma postura mais crítica em relação ao Estado vizinho. Em 2006, quando Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC)⁴⁸ foi assinado, o presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, declarou que "o mecanismo contraria o espírito da integração do Mercosul e gera um clima de retrocesso no desenvolvimento do bloco (Folha de São Paulo, 2006)".

A questão se acirrou quando, em 2009, o Estado argentino, a fim de proteger a indústria local, exigiu certificados de importação, conhecidos como licenças não automáticas, para as importações de uma série de produtos brasileiros. Como essas medidas prejudicavam as exportações brasileiras, mesmo reconhecendo a superioridade da indústria brasileira *vis a vis* a da Argentina, a CNI foi bastante enfática na sua crítica e chegou a recomendar a abertura de um painel na OMC contra a Argentina (CNI, 2009c) e a adoção de medidas de retaliação. Para isso, editou notas técnicas e enviou cartas ao Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior Miguel Jorge (CNI, 2009a)⁴⁹.

Diante desse quadro e das dificuldades encontradas nas demais negociações comerciais — Rodada Doha da OMC e Acordo Mercosul-União Europeia —, a burguesia interna brasileira subiu o tom das reclamações e passou a defender a “flexibilização” do bloco para que o Estado brasileiro passasse a buscar acordos bilaterais. Na verdade, pode-se dizer que a burguesia interna passou a defender o aperfeiçoamento da União Aduaneira em detrimento da efetivação da área de livre- comércio (CNI, 2010; CRUZ E SILVA, 2011).

Apesar dessas questões, a burguesia interna não deixou de afirmar que o Mercosul é um importante espaço econômico para a indústria brasileira tanto para as exportações de manufaturados como para os investimentos externos direto e reafirma que o Estado

⁴⁸ MAC é um protocolo que prevê a aplicação de medidas protecionistas por parte dos Estados membros do Mercosul quando a importação de algum produto registrar um aumento substancial por um período de tempo relevante de modo que cause um dano ou uma ameaça à indústria doméstica.

⁴⁹ É importante notar que a posição mais crítica em relação ao bloco foi mais vociferada pela CNI do que pela Fiesp. Esta entidade parece ter uma visão mais estratégica em relação ao Mercosul. Em entrevista ao programa “RodaViva” da TV Cultura no dia 28 de maior de 2012, Paulo Skaf chegou a defender a necessidade de reverter o superávit econômico do Brasil no comércio bilateral, posto que uma crise profunda na Argentina poderia afetar a economia brasileira. Além disso, recomendou que o governo estendesse a política de compras governamentais aos produtos argentinos.

brasileiro deve assumir a liderança do bloco, respeitando as regras e contribuindo para a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento (CNI, 2010). Por isso, coube ao Estado brasileiro pensar estrategicamente a forma de atuar frente aos conflitos comerciais que surgem no interior do bloco. Foi importante encontrar medidas que garantissem a existência do Mercosul a longo prazo, o que, por seu turno, passa pelo fortalecimento da economia dos Estados-membros, já que o Mercosul interessa estrategicamente à grande burguesia interna brasileira. Em nome do equilíbrio instável de compromissos é possível que no primeiro momento haja perdas para a burguesia interna brasileira com a redução das vendas de alguns produtos para a Argentina, mas, em longo prazo garante-se a existência e o fortalecimento do bloco.

A entrada da Venezuela no Mercosul foi outro ponto que demonstra o aspecto contraditório entre a decisão do Estado e o interesse da grande burguesia interna. Ao procurar usar um tom técnico, a grande burguesia interna manifestou receio em relação a esse fato. A extensa nota da CNI sobre o tema alertava para os procedimentos formais que deveriam ser cumpridos até que esse novo Estado fosse incorporado ao bloco. A entidade afirmava que a adesão à área de livre-comércio seria a questão mais difícil tendo em vista os compromissos assumidos e implementados pelo Acordo de Complementação Econômica 59. Mas, na verdade, o motivo real era a possibilidade de contaminação da ação externa do bloco em função da posição antiimperialista do Presidente Hugo Chávez. Vejamos um trecho da nota da CNI (2006a, p.10):

A baixa participação do bloco em acordos mais relevantes do ponto de vista econômico significa dificuldades imediatas

reduzidas nesta área. Contudo, os acordos em negociação e as iniciativas futuras estarão sujeitas à coordenação com o novo membro, o que deverá aumentar a dificuldade na definição de posições comuns do bloco nas negociações comerciais.

O eventual relançamento das negociações do Mercosul - UE poderá ser um teste importante. As dificuldades intra-Mercosul na oferta de produtos industriais (Ex: setor automotivo) e as negociações na área agrícola devem ganhar complexidade adicional com a entrada da Venezuela.

Em particular, os entendimentos do Mercosul com os EUA.

É importante dizer que desde 2000 o Brasil mantinha superávits comerciais com a Venezuela. Em nota, a CNI (2006a) reconheceu ainda que havia muitas oportunidades para as empresas brasileiras de construção civil e de energia. Tudo indica que a burguesia brasileira parecia acreditar que, apesar de existirem ganhos econômicos, não valeria a pena enfrentar quaisquer custos políticos que pudessem alterar a imagem do bloco frente aos Estados imperialistas. Dito isso, cabe perguntar: será que isso não evidencia o caráter dependente e a fraqueza político-ideológica da burguesia interna?

Ou seja, a política do Estado venezuelano durante os governos Chávez era a política da burguesia nacional (de Estado) em aliança antiimperialista com as classes populares, enquanto a política do Estado brasileiro era a política da grande burguesia interna numa frente neodesenvolvimentista. Podemos dizer então que a grande burguesia interna rejeita a posição antiimperialista da burguesia nacional (de Estado) venezuelana, pois, não deseja romper os laços com os Estados imperialistas.

Em relação à revisão dos contratos da Petrobrás na Bolívia e da hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai, o que estava em jogo? Nestes dois casos, o Estado brasileiro estava diante de governos parceiros que têm economias frágeis e que elegeram presidentes que se colocavam no campo crítico ao neoliberalismo. Coube ao Estado brasileiro contribuir para que os programas políticos desses governos fossem efetivados e para que houvesse desenvolvimento econômico nesses países. Interessa ao Estado brasileiro manter a proximidade política com os Estados vizinhos, e, importa que as economias desses países se tornem mais robustas já que a burguesia interna se beneficia das exportações de produtos manufaturados e da instalação das filias das suas empresas nesses países. Estrategicamente essas iniciativas fortaleceram os processos de integração regional, e exigiram que o Estado brasileiro arcasse com os custos desses processos.

Em segundo plano, a revisão desses contratos garantiu a manutenção, em médio e longo prazo, do acesso a essas fontes de energia, que são fundamentais para a burguesia industrial brasileira. Portanto, esses casos demonstram que a burguesia, no geral, quando

critica essas ações, pensa apenas nos seus interesses mais imediatos e não se interessa pelos aspectos mais estratégicos, essa tarefa cabe ao Estado.

No caso do Paraguai, por exemplo, passado alguns anos da revisão do contrato, a Fiesp passou a estimular empresários a instalar empresas naquele território tendo em vista o baixo custo com folha de pagamento e energia.

Vale lembrar que no caso da Petrobras na Bolívia, o capital financeiro nacional e internacional, foi quem mais esperneou diante da nacionalização e da revisão do contrato, pois, essas ações rebaixaram os lucros dos acionistas da empresa.

Curiosamente (ou não) esses pontos tratados acima, em sua maioria, receberam apoio dos movimentos sociais e sindicais que integram a frente neodesenvolvimentista⁵⁰. Ou seja, as ações do Estado brasileiro visaram atender prioritariamente a burguesia interna, mas, ao mesmo tempo, na cena política algumas ações contaram apenas com o apoio dos movimentos sociais e sindicais. Estas questões permitiram um espaço para que os setores conservadores e a oposição político-partidária atuassem tentando desgastar publicamente o governo. Falaremos disso no próximo item.

A disputa político-partidária e a política externa

Chamamos a atenção para o fato de que parte das ações de conflito entre o Estado brasileiro e os Estados Unidos, assim como a entrada da Venezuela no Mercosul, a revisão do contrato da Petrobras na Bolívia e outros tantos foram alvo de críticas da grande imprensa e da oposição político-partidária ao governo. Isso indica que a disputa entre o

⁵⁰ Durante a Conferência de 10 anos da Política Externa realizada em julho 2013 na Universidade Federal do ABC, pudemos observar por parte dos movimentos sociais e das centrais sindicais que são base de apoio do governo — Central Única dos Trabalhadores (CUT), da União Nacional dos Estudantes do Brasil (UNE), da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)—.menções positivas à proximidade com os governos de esquerda da América Latina, ao apoio à revisão do contrato da Petrobras com a Bolívia e ao Tratado de Itaipu com o Paraguai, ao apoio a Manuel Zelaya em Honduras, ao apoio ao acordo nuclear do Irã, etc. Os textos de Fátima Mello (2010) e João Antonio Felício (2010), representantes da Rebrip e da CUT respectivamente, também confirmam essa posição.

campo neoliberal ortodoxo e o neodesenvolvimentista também se refletiu nos assuntos de política externa. A verdade é que a oposição parlamentar e a grande imprensa utilizaram esses e outros temas para desgastar o governo. De acordo com Cruz (2013, p.13):

Para a oposição a política externa surge como uma área privilegiada porque nela o ataque direto ao governo pode ser conduzido a um custo mínimo, dada a indiferença da grande maioria da população a questões internacionais, cujas implicações para o seu cotidiano são muito remotas e obscuras. No espaço reduzido do público medianamente informado sobre tais temas, a oposição confronta o governo em condições de relativo equilíbrio de forças, e pode expressar sem restrições a virulência de sua crítica. Tivemos uma amostra desse fato na celeuma criada pela visita do Presidente Ahmadinejad ao Brasil; na discussão em torno do acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos; no debate sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul, e na polêmica sobre a conduta da diplomacia brasileira na crise de Honduras. Esses dois últimos episódios são assaz reveladores.

Lembremos que a entrada da Venezuela no Mercosul foi aprovada pelos Estados membros do bloco em 2005. Mas, a aprovação do Senado brasileiro se deu somente em uma conturbada sessão do dia 15 de dezembro de 2009, quase quatro anos depois da decisão entre os Estados do Mercosul (Cruz, 2013).

No que diz respeito às entidades representativas de classe de setores que compõem a burguesia interna é importante também levar em conta que:

[muitas das] lideranças públicas do governo anterior passaram a dirigir algumas das principais entidades exportadoras”. O ex-ministro da Agricultura Patrini de Moraes ficou na ABIEC entre 2005 e 2009, o ex-Secretário do ministério da Agricultura Pedro Camargo Neto ocupa a ABIEPECS desde 2006, o ex-assessor especial do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio e ex-presidente do ICONE Marcos Jank atua na ÚNICA desde 2007, o ex-ministro da Agricultura Francisco Turra permanece na UBABEEF desde 2008 (LONHBAUER, 2010, p.78).

Se levarmos em conta as entidades nacionais e estaduais essa relação se mantém. Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comercio Exterior da Fiesp, foi

embaixador em Londres e Washington durante os governos FHC. Armando de Monteiro Neto, presidente da CNI entre 2002 a 2010, foi filiado ao PSDB de 1990 até 1997. Depois disso se filiou ao PMDB e em 2003 ao PTB. Foi deputado federal por três mandatos consecutivos entre 1999 e 2011 pelo PTB.

Dito isso, cabe lembrar que as entidades políticas podem não expressar necessariamente a posição de classe, mas as posições individuais e/ou setoriais. Por isso, apesar da existência de críticas não acreditamos que seja possível dizer que os interesses desta fração não tenham sido privilegiados pelo Estado⁵¹.

É verdade que apareceram críticas duras às ações internacionais do Estado brasileiro. Rubens Barbosa (2008), por exemplo, afirmou que houve uma “ideologização” excessiva da política externa. Nos documentos da Fiesp e da CNI, encontrarmos recorrentemente a reivindicação do fortalecimento da Câmara de Comércio Exterior ligada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (CAMEX). Segundo as entidades, para evitar o que eles chamam de “ideologização” da posição do Estado brasileiro nas negociações econômicas internacionais elas deveriam ficar a cargo desta instituição que tem um caráter mais pragmático que o Ministério das Relações Exteriores.

Mas, perguntamos: se tomarmos como exemplo o trecho abaixo extraído do documento da CNI poderíamos desconsiderar tudo o que dissemos acima e afirmar que a burguesia interna não foi beneficiada pela política externa dos governos Lula? Vejamos:

Nos últimos anos, o País ganhou protagonismo nas negociações comerciais multilaterais na Organização Mundial do Comércio, mas ainda se movimenta com grande dificuldade no terreno dos acordos preferenciais.

A prioridade a acordos de preferências comerciais sul-sul não produziu resultados significativos, traduzindo-se em arranjos pouco ambiciosos com outras economias emergentes (Índia e África do Sul) em uma agenda

⁵¹ Neste ponto, discordamos de Bezerra (2008) e Cruz e Silva (2012) quando dizem que o empresariado brasileiro foi contrário à política externa sul-sul.

irrelevante comercialmente na região geográfica do País, a América do Sul.

Apesar da falta de resultados nas negociações preferenciais, as exportações brasileiras apresentaram um bom desempenho, beneficiadas por um panorama internacional muito favorável. Os resultados seriam ainda melhores caso as negociações tivessem sido concretizadas (CNI, 2010, p 187).

Bom, cabe perguntar: que negociações poderiam ter sido concretizadas? A Alca? O Mercosul-União Europeia? Penso que não é exatamente disso que se trata. Esse tipo de postura da burguesia indica que ela está sempre insatisfeita e querendo mais, sobretudo em tempos de crise financeira internacional, a busca por novos mercados inevitavelmente reaparece.

A verdade é que, como dissemos acima, na agenda da burguesia interna ainda está colocado um acordo com os Estados Unidos, União Europeia, México, Índia, África do Sul e outros. Isso porque esses são mercados muito importantes, não só para os produtos agrícolas como também para produtos manufaturados. No entanto, o ritmo e a possibilidade para que esse tipo de acordo seja concretizado não depende apenas da postura do Estado brasileiro, mas, também, dependem dos interesses dos demais blocos no poder e da posição política desses Estados, sobretudo dos Estados imperialistas e dos Estados do Mercosul. Nesse sentido é que apareceram também as posições em defesa da flexibilização da integração do bloco sul-americano já que o Mercosul pode se tornar um empecilho para a aprovação de acordos com outros Estados ou blocos. Acontece que dificilmente poderá haver um acordo que traga benefícios mútuos aos diferentes setores que integram a grande burguesia interna.

O fato é que a oposição parece se valer desse quadro para angariar apoio da burguesia interna e desgastar o governo. Leiamos um trecho de uma entrevista do FHC ao Valor Econômico em 2012 (KLEIN, 2012)⁵²:

⁵² Vale dizer que durante a campanha eleitoral de 2010, o candidato do PSDB, José Serra seguiu a mesma linha de argumentação de FHC. Sobre isso, ver Ennes (2010).

Nunca chegamos a discutir de verdade a Alca [Área de Livre Comércio das Américas], quando os americanos tinham interesse. Depois eles perderam o interesse, junto com o governo brasileiro, e fizeram acordos bilaterais com vários países aqui da América Latina. Nunca chegamos a pensar a fundo uma negociação com os Estados Unidos, sempre tivemos medo. Esse nós somos nós todos. O setor político por ideologia, muitas vezes; o setor empresarial por medo da competição; e o governo por ficar sem ter muita clareza, qual era o interesse do Brasil. Cozinhamos a Alca em banho-maria. Apesar de toda a gritaria que havia, nunca fizemos nada, não demos nenhum passo para fortalecer a Alca. Me pergunto: será que neste momento nós já não temos condições de pensar com mais liberdade? Não é fazer. É pelo menos perguntar: o que ganhamos e o que perdemos? Ficamos muito isolados no Mercosul. Não conseguimos fazer a relação do Mercosul com a Europa - eu tentei, mas não funcionou. Não fizemos a Alca e não avançamos tanto com nenhum outro bloco, nem com países. O Brasil tem um acordo automotivo com o México, um acordo de livre comércio com Israel ou algo semelhante e não sei com mais quem, se é que tem. Então, estamos muito desarmados. Como coincidiu de termos este boom na China, o *boom* das *commodities*, a questão perdeu relevância. No momento em que tiver uma diminuição dos fluxos favoráveis chineses, vai ter necessidade de ter outros mercados. E, aí?

Apesar dessa disputa político-partidária, como é sabido, a candidata do PT à presidência, Dilma Rouseef, foi eleita em 2010, e no que diz respeito à relação entre a política externa e os interesses da grande burguesia interna, não houve alterações.

Capítulo 4. O papel do Estado brasileiro na América do Sul⁵³

A política externa dos Governos Lula e a crescente onda de internacionalização das empresas brasileiras levaram alguns autores a afirmar que o Estado brasileiro teria passado a exercer um papel imperialista ou subimperialista na América do Sul. Neste capítulo apresentamos de maneira crítica as análises feitas por Virginia Fontes (2010), Raul Zibechi (2012) e Mathias Luce (2007), e defendemos que a posição do Estado brasileiro foi muito importante para o avanço e manutenção dos governos progressistas na região.

4.1 O imperialismo brasileiro?

Virgínia Fontes (2010) e Raul Zibechi (2012) defendem que o Brasil desempenha um papel imperialista na região. Sustentam que a queda da hegemonia dos Estados Unidos e o predomínio das finanças configuram um “novo imperialismo”.

Virgínia Fontes caracteriza a atual fase de desenvolvimento do capitalismo de “*capital-imperialismo*”, em função de três elementos: 1) o predomínio do “capital monetário”; 2) a atuação dos fundos de pensão no mercado de ações que transforma os trabalhadores em instrumentos de acumulação e valorização do capital; 3) a expansão capitalista para fora das fronteiras nacionais. Segundo a autora, o Brasil teria alcançado o estágio do capital-imperialismo, e, por isso, passado a integrar o grupo de países imperialistas, ainda que subalternamente (FONTES, 2010, p.306).

Raul Zibechi (2012) entende a divisão internacional do trabalho como organizada entre Estado centrais, Estados-semiperiféricos e Estados-periféricos. A cada longo ciclo histórico há a hegemonia econômica e militar de um grande Estado – Inglaterra no século XIX e Estados Unidos no século XX. Defende que desde a derrota do Vietnã em 1968 a hegemonia dos Estados Unidos teria entrado em declínio. Isso teria se aprofundado após a Queda das Torres Gêmeas em 2001, e com a crise econômica em 2008. Neste cenário,

⁵³ Este capítulo corresponde a uma versão modificada do artigo “A tese do imperialismo brasileiro em questão” publicado na Revista Crítica Marxista nº36 (2013).

haveria espaço para a ascensão de novas potências. O Brasil seria, portanto, uma potência regional que estaria ascendendo à posição de potência global. Segundo Zibechi (2012, p. 262):

[...] desde a primeira década do século XXI solidificou-se uma tendência que se manifestara com força durante o regime militar e que foi logo abandonada para florescer em toda a sua intensidade com o governo Lula. Essa tendência, lentamente amadurecida, é a vontade de converter o Brasil em uma potência global (*tradução nossa*).

A leitura destes autores nos coloca a seguinte questão: é possível pensar em imperialismo sem considerar a capacidade militar, econômica, tecnológica e política do Estado e da formação social brasileira? Apesar de mudanças na esfera produtiva (transnacionalização) e forma de acumulação (financeirização), não se pode descurar da dimensão política e militar da teoria imperialista-leninista. Sobretudo, não se pode analisar equivocadamente a correlação de forças no plano internacional.

Para nós, as concepções de imperialismo de Fontes e Zibechi concentram-se, prioritariamente, na esfera econômica, ou melhor, no aumento de investimento externo direito brasileiro como um instrumento de dominação das formações sociais sul-americanas. Falta uma análise mais rigorosa sobre a relação política entre os Estados. É claro que a internacionalização das empresas brasileiras para outros territórios é cheias de contradições, aumenta a concentração de capital brasileiro, aumenta a exploração de recursos naturais e da mão de obra assalariada nestas formações sociais. No entanto, não se superpõe ao imperialismo estadunidense e às frações burguesas associadas a ele. Estas forças ainda exercem o papel dominante na geopolítica mundial e têm sido fortes opositores dos governos progressistas na América do Sul.

Grande parte dos investimentos brasileiros na América do Sul esteve ligada a um fortalecimento das políticas desenvolvimentistas, que dependem de investimento externo. Os governos — nacional-desenvolvimentistas —, em sua maioria, não dispunham de recursos e estrutura para a execução da obra no período desejado, por isso, contaram com a atuação das empresas brasileiras e com financiamento do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Projetos como a construção do metrô de Caracas, do porto de Mariel em Cuba, da rodovia Amazônica na Bolívia e da hidroelétrica no Equador, não foram projetos e iniciativas do Estado brasileiro.

O Estado brasileiro tampouco utilizou força militar para garantir a atuação das empresas brasileiras, mesmo em alguns casos, como na construção da hidroelétrica no Equador, ou da rodovia na Bolívia, nas quais houve forte mobilização popular contrária aos projetos, que levaram, inclusive, à sua interrupção. Essas mobilizações refletem, na realidade, as contradições geradas pelo desenvolvimento do capitalismo: contradições entre os modos de produção pré-capitalistas que sobrevivem no interior de uma formação social dominada pelo modo de produção capitalista (populações indígenas e ribeirinhas), e os conflitos entre classes e frações de classes burguesas e as classes dominadas, os conflitos capital-trabalho. No Brasil também há uma grande mobilização contra a construção da usina hidroelétrica de Belo Monte. Ou seja, toda região está vivenciando um ciclo de desenvolvimento que traz no seu bojo aspectos progressistas e contraditórios.

Fontes e Zibechi também buscaram se diferenciar de Ruy Mauro Marini, teórico marxista dependentista que introduziu o conceito de subimperialismo para analisar o papel do Estado brasileiro na década 1970. Segundo eles, a teoria de Marini não explica a nova fase de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, pois a escassez do mercado interno como traço estrutural da dependência não seria mais uma realidade da formação social brasileira. Zibechi defende que o Brasil se converteu em um país de classes médias e que alcançou uma autonomia na acumulação do capital através do dinamismo das exportações e das mudanças na estrutura produtiva. Para ele, o Brasil não é dependente e, tampouco exerce o papel de subpotência como defendia Marini. O Brasil estaria a caminho de superar a condição periférica, de se tornar o “Brasil potência” tal como idealizavam os militares da Escola Superior de Guerra nos anos 1970.

É verdade que durante os governos Lula houve uma redução do desemprego e o aumento do crédito ao consumidor, no entanto, isso não significa que o Brasil seja um país de classes médias. Os empregos gerados exigem, em sua maioria, baixa qualificação da força de trabalho e têm baixa remuneração. Também não há um desenvolvimento

autônomo do capitalismo brasileiro. A dependência é a característica intrínseca da economia e da política latino-americana, ela manifesta a relação existente entre os condicionantes externos e as estruturas internas (CARDOSO E FALETTO, 1981). A burguesia brasileira não tem força política e econômica para se tornar autônoma. Assim como o velho desenvolvimentismo (1930-1980) não logrou superar a dependência, o neodesenvolvimentismo também não o fez, pois a superação da dependência exige reformas estruturais.

De todo modo, é preciso refletir sobre o estágio atual da dependência das economias latino-americanas. Sabe-se que entre 2003 e 2007 a América do Sul pôde se beneficiar do aumento do preço e da demanda de *commodities* e, após 2008, a região recebeu um elevado fluxo de investimento externo direto dos países imperialistas e aumentou a importação de produtos industrializados da China. Como podemos observar na tabela abaixo, o Brasil ainda é o principal receptor de investimento externo direto na região.

Entradas de Investimento Externo Direto na América do Sul

Milhões de dólares e a diferença relativa em porcentagem

País	2000-2005 ^a	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Diferencia absoluta 2011-2010	Diferencia relativa 2011-2010
América del Sur	38 003	43 410	71 839	92 500	55 478	89 632	121 318	31 698	35
Argentina	4 296	5 537	6 473	9 726	4 017	7 055	7 243	188	3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	350	278	362	508	426	672	859	187	28
Brasil	19 197	18 822	34 585	45 058	25 949	48 506	66 660	18 154	37
Chile	5 047	7 298	12 534	15 150	12 874	15 095	17 299	2 204	15
Colombia	3 683	6 656	9 049	10 620	7 137	6 899	13 234	6 335	92
Ecuador ^b	839	271	194	1 006	321	157	386	199	107
Paraguay ^b	48	95	202	209	95	228	149	- 37 ^a	-20 ^a
Perú	1 604	3 467	5 491	6 924	5 576	7 328	7 659	331	5
Uruguay	393	1 493	1 329	2 106	1 620	2 483	2 528	45	2
Venezuela (República Bolivariana de)	2 546	- 508	1 620	1 195	-2 536	1 209	5 302	4 093	339

Fonte: Boletim Informativo da Cepal, 2011, p.34.

As transnacionais brasileiras concentram-se, sobretudo, nos setores de construção civil, alimentos, siderurgia e mineração, trata-se, segundo o governo brasileiro, das “campeãs nacionais”. São setores de baixa intensidade tecnológica e que contam com o apoio do Estado para o seu fortalecimento frente ao capital externo. O investimento externo

direto brasileiro na região não é superior ao investimento externo direto imperialista — de origem estadunidense e europeia. E na verdade, conforme demonstra o gráfico abaixo, a exportação de capitais intensificou-se em toda a região nos últimos anos.

Saídas de investimento externo direto na América Latina e Caribe – 1992-2011



Fonte: Boletim Informativo Cepal, 2011, p. 57.

O Brasil não é o único país que tem investimento externo direto. Argentina, México, Chile, Colômbia, Venezuela etc., também têm grandes empresas que atuam em outros territórios. Segundo o Boletim Informativo da Cepal, o Chile é o país que mais realizou investimento no exterior em 2011. O principal destino das empresas chilenas foram o Brasil, a Colômbia e o Peru. (Cepal, 2011, p.63). Na tabela abaixo, pode-se observar que os investimentos externos diretos brasileiros (IEDB) foram muito altos em 2006, 2008 e 2010. Já em 2009 e 2011, o IEDB foi negativo, isso se deve a dois elementos: 1) a elevação do empréstimo entre as filiais, que tiveram que enviar parte dos seus lucros para as matrizes brasileiras que estavam com dificuldades financeiras; 2) a aquisição de ativos de empresas que atuavam no Brasil, a CPFL no setor de energia eólica e a Portugal Telecom (CEPAL, 2011, p.63).

Saída de Investimento Externo Direto da América do Sul

Milhões de dólares e a diferença relativa em porcentagem

País	2000-2005 ^a	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Diferencia absoluta 2011-2010 ^b	Diferencia relativa 2011-2010 ^b
América del Sur	7 040	35 481	14 536	35 141	3 197	31 134	12 579	-18 555	-60
Argentina	532	2 439	1 504	1 391	712	965	1 488	523	54
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1	3	4	5	-4	-53	-8	46	86
Brasil	2 513	28 202	7 067	20 457	-10 084	11 588	-9 297	-20 885	-180
Chile	1 988	2 212	4 852	9 151	7 233	9 231	11 822	2 591	28
Colombia	1 156	1 098	913	2 254	3 088	6 562	8 289	1 727	26
Paraguay	5	4	8	8
Perú	22	0	66	736	398	215	111	-104	-48
Uruguay	15	-1	89	-11	16	-44	1	45	102
Venezuela (República Bolivariana de)	809	1 524	33	1 150	1 838	2 671	173	-2 498	-94

Fonte: Boletim Informativo Cepal, 2011, p.62.

Em suma, há uma nova tendência que não diz respeito apenas ao Brasil, apesar de o país ser um dos principais polos de exportação de capitais na região, isso não é suficiente para caracterizá-lo como Estado imperialista.

4.2 O subimperialismo brasileiro

Mathias Luce (2007), por sua vez, buscou atualizar o conceito de subimperialismo desenvolvido por Marini.

Subimperialismo, para Marini, se definia por: 1) a nova divisão internacional do trabalho que possibilita que as formações sociais dependentes se tornem exportadoras de produtos manufaturados para seus vizinhos; 2) a chegada de uma economia dependente à fase de monopólio e capital financeiro; 3) papel do Estado brasileiro contra as lutas populares na América Latina durante o período da ditadura militar, sobretudo, o apoio do Estado brasileiro aos golpes de Estado no Uruguai, na Bolívia e no Chile. Tratava-se da ideia de que o Brasil agia como braço/apoio dos Estados Unidos na região (1974, p.124).

Para Luce (2007), a política de integração regional do governo Lula é determinada pelo caráter subimperialista do Brasil, ainda que o elemento de coerção militar não tenha tanta aplicabilidade. O Estado brasileiro, segundo o autor, cumpriria o papel de ser um agente dos Estados Unidos na região. Seria um subimperialismo regido pelo consenso. Tanto no campo da liberalização econômica quanto no campo da estabilização política, a

política externa brasileira seria norteadada pela *cooperação antagônica*⁵⁴ com os Estados Unidos.

No plano da liberalização econômica, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro rejeitou a proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), garantiu através da Área de Livre Comércio Sul-americana (Alcsa) e da Iniciativa para Integração em Infraestrutura Sul-americana (IIRSA) um ambiente favorável às corporações estrangeiras. Segundo ele, estas iniciativas são igualmente pautadas pelo *regionalismo aberto* – proposta de integração pautada exclusivamente pelo livre-comércio e pela integração produtiva.

No que se refere à estabilização política, Luce defende que o Estado brasileiro, apesar de ter impedido o avanço da militarização estadunidense na região, atuou de modo a neutralizar as lutas antiimperialistas no continente, especificamente na Venezuela, Equador e Bolívia. Segundo as palavras deste autor, “[...] *percebe-se que o governo brasileiro serve, no mínimo indiretamente, às intenções (estadunidenses, T.B.) de neutralizar Chávez* (LUCE, 2007, p.50)”.

A nosso ver não há razões suficientes que permitam afirmar que o papel do Estado brasileiro na América do Sul seja “subimperialista”. Isto porque os episódios mais importantes dos últimos anos sugerem um papel bem diferente. Refiro-me, sobretudo, às tentativas e nos golpes de Estado na região: 2002 na Venezuela, de 2003 e 2008 na Bolívia, 2008 no Equador e em Honduras, e em 2012 no Paraguai. Antes mesmo de assumir a Presidência (2002), Lula organizou o “Grupo dos Amigos da Venezuela” em apoio a Chávez. Em 2008, o Estado brasileiro coordenou a intervenção da União Sulamericana das Nações (Unasul) na Bolívia e no Equador e, abrigou Manuel Zelaya presidente deposto de Honduras, na embaixada brasileira naquele país quando os Estados Unidos passaram a defender os golpistas. Essas ações foram muito importantes. O Estado brasileiro, mesmo

⁵⁴ Segundo Marini (1974, p. 22), *cooperação antagônica* refere-se à integração produtiva e econômica da América Latina à economia imperialista. Integração dependente e subalterna que não elimina os conflitos intra e entre as burguesias na esfera nacional e internacional. As burguesias latino-americanas tentarão obter maiores vantagens no processo de reorganização produtiva, o que pode produzir alguns choques entre os interesses dos Estados Unidos e do Estado brasileiro.

sem usar um discurso anti-imperialista – como Cuba e Venezuela -, atuou de maneira autônoma e diametralmente oposta aos interesses políticos dos Estados Unidos.

Além disso, vale a pena resgatar dois fatos que demonstram uma postura de cooperação e de apoio à sustentação aos novos governos: a revisão do contrato da Petrobras na Bolívia em 2006, e a revisão do Tratado da Usina hidrelétrica de Itaipu no Paraguai em 2009 (HISRT EL AL., 2010). Destaca-se também o papel do Estado brasileiro para garantir a entrada da Venezuela no Mercosul.

No que se refere ao plano militar, vale lembrar que o Estado brasileiro foi contrário à instalação de bases militares estadunidenses na Colômbia, posicionou-se a favor do fechamento da base militar de Manta no Equador e incentivou a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no âmbito da Unasul. O CDS, do ponto de vista simbólico, é uma grande iniciativa que poderá trazer uma maior autonomia da região frente ao imperialismo estadunidense. É a primeira organização de caráter militar no continente da qual os Estados Unidos não fazem parte. Além disso, o Estado brasileiro está reaparelhando a Marinha de modo a aumentar a sua autonomia militar. Segundo José Luis Fiori (2011, p.18):

Em setembro de 2009, o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França, que deverá alterar a relação do Brasil com os EUA e transformar o país – em alguns anos mais – na maior potência naval da América do Sul, com capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos e de produzir os próprios caças bombardeiros. Essa decisão ainda não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, muito menos com os EUA, mas sinaliza uma mudança importante da posição internacional brasileira e de sua decisão de aumentar sua capacidade político-militar de veto. Nesse mesmo período, a Venezuela e a Argentina também assinaram acordos militares e financeiros com a Rússia, e o Chile e a Colômbia mantiveram seus gastos, que são relativamente os mais altos do continente, de aproximadamente 3,4% e 4% do produto interno bruto (PIB) de cada um dos dois países, respectivamente. Mas, apesar das novas compras e dos novos armamentos, nenhum dos países sul-americanos tem ou adquiriu capacidade de projetar seu poder militar muito além das próprias fronteiras. O que todos estão sinalizando, de forma cada vez mais explícita, é sua decisão de impedir eventuais intervenções externas em seus territórios. O que é um sintoma inequívoco do aumento da pressão

competitiva no continente e no aumento da pressão militar dos Estados Unidos, na América do Sul.

É importante lembrar que o Acordo Brasil-França e o CDS da Unasul foram criados após a reativação da IV Frota Naval dos Estados Unidos em 2008, logo depois do anúncio da descoberta do pré-sal no Brasil.

No que se refere à integração regional, o Estado brasileiro encontrou grandes desafios, sobretudo no que se refere ao Mercosul, foram eles: 1) correção das desigualdades entre os Estados-membros. 2) contenção do avanço das importações chinesas. Ou seja, a prioridade conferida ao principal bloco econômico regional não foi suficiente para eliminar as contradições entre as burguesias brasileira, argentina, uruguaia e paraguaia. Apesar da disposição política dos chefes de Estado (Lula e Kirschiner-Kirschiner) para que o bloco se fortalecesse como a criação do Parlasul, do Fundo de Correção das Assimetrias e a incorporação de novos sócios (Bolívia, Perú e mais recentemente a Venezuela), não foi possível eliminar os conflitos comerciais.

O Estado brasileiro, por seu turno, tratou de impulsionar a criação da Unasul, processo de integração política, que cumpriu um importante papel durante as crises políticas na região e que apresenta contornos bastante distintos em relação aos organismos de integração criados até então.

Em 2011, a Unasul incorporou a IIRSA e criou o Conselho de Defesa Sul-americano (CALIXTRE & BARROS, 2010). Através do Conselho em Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN, antiga IIRSA) pretende-se fomentar a integração energética, de transportes e de comunicação. Dos 531 projetos da Cosiplan, apenas 31 integram a “Agenda de Projetos Prioritários de Integração”, 19 estão em fase de execução, 47 estão em fase de pré-execução. Conforme podemos ver na tabela abaixo, dos 31 projetos prioritários o Estado brasileiro participa de 11.

#	EID	NOME PROJETO API	PAÍSES ENVOLVIDOS	VALOR
1	AMA	EIXO VIÁRIO PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 568,9
2	AMA	EIXO VIÁRIO CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	USD 2.529,4
3	AMA	ACESSO NORORIENTAL AO RIO AMAZONAS	BR / CO / EQ / PE	USD 105,5
4	AND	CORREDOR RODOVIÁRIO CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO	CO / EQ / VE	USD 3.350,0
5	AND	INTERCONEXÃO FRONTEIRIÇA COLÔMBIA - EQUADOR	CO / EQ	USD 223,6
6	AND	SISTEMA DE CONECTIVIDADE DE PASSOS DE FRONTEIRA COLÔMBIA - VENEZUELA	CO / VE	USD 5,0
7	AND	CENTRO BINACIONAL DE ATENDIMENTO DE FRONTEIRA (CEBAF) DESAGUADERO	BO / PE	USD 4,0
8	AND	RODOVIA DO SOL: MELHORIA E RECUPERAÇÃO DO TRECHO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUI VIA DE DESVIO DE TUMBES)	PE	USD 90,3
9	CAP	CONSTRUÇÃO DA PONTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA E CENTRO DE FRONTEIRA	AR / BO	USD 23,0
10	CAP	CONEXÃO OESTE ARGENTINA - BOLÍVIA	AR / BO	USD 227,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA	AR / BR / CH / PA	USD 944,6
12	CAP	CONEXÃO VIÁRIA FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR / BR / PA	USD 316,0
13	CAP	LINHA DE TRANSMISSÃO 500 KV (ITAIPU - ASUNCIÓN - YACYRETA)	PA	USD 255,0
14	GUI	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA CARACAS - MANAUS	BR / VE	USD 480,0
15	GUI	RODOVIA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BR / GU	USD 250,0
16	GUI	RODOVIAS DE CONEXÃO ENTRE VENEZUELA (CIDADE GUIANA) - GUIANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERUJ - MOENGO - ALBINA), INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO CORENTINE	GU / SU / VE	USD 300,8
17	HPP	MELHORIA DA NAVEGABILIDADE DOS RIOS DA BACIA DO PRATA	AR / BO / BR / PA / UR	USD 854,8
18	HPP	INTERCONEXÃO FERROVIÁRIA PARAGUAI - ARGENTINA - URUGUAI	AR / PA / UR	USD 268,0
19	HPP	RECUPERAÇÃO DO RAMAL FERROVIÁRIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	USD 100,0
20	HPP	CIRCUNVALAÇÃO VIÁRIA DE NUEVA PALMIRA E SISTEMA DE ACESSOS TERRESTRES AO PORTO	UR	USD 8,0
21	IOC	AEROPORTO DISTRIBUIDOR DE CARGA E PASSAGEIROS PARA AMÉRICA DO SUL (HUB AEROPORTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU, SANTA CRUZ)	BO	USD 20,0
22	IOC	MELHORIA DA CONECTIVIDADE VIÁRIA NO EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL	BO / BR	USD 383,0
23	IOC	PASSO DE FRONTEIRA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BO / PA	USD 2,0
24	IOC	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO CENTRAL (TRECHO BOLIVIANO)	BO	USD 6,7
25	MCC	GASODUTO DO NORDESTE ARGENTINO	AR / BO	USD 1.000,0
26	MCC	CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RIO BRANCO	BR / UR	USD 65,0
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL NO SISTEMA LAGUNA MERÍN E LAGOA DOS PATOS	BR / UR	USD 100,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIÁRIO MONTEVIDÉU - CACEQUÍ	BR / UR	USD 196,0
29	MCC	OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DO PASSO DE FRONTEIRA CRISTO REDENTOR	AR / CH	USD 7,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	AR / CH	USD 850,0
31	PBB	CONEXÃO PORTO VELHO - LITORAL PERUANO	BR / PE	USD 119,0
			TOTAL	USD 13.652,7

Fonte: Unasul, Cosiplan, 2012.

Embora as empresas brasileiras estejam envolvidas em grande parte das obras de infraestrutura na região, o BNDES não é o principal financiador da Cosiplan. As obras são também financiadas pelos governos nacionais, pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporação Andina de Fomento (CAF). Grande parte do desembolso do BNDES é concessão de financiamento direto às empresas brasileiras contratadas pelos governos nacionais. Ou seja, houve uma convergência entre as disponibilidades orçamentárias do BNDES e a demanda regional por investimento em infraestrutura, que permitiram que as empresas brasileiras atuassem nestes territórios. Assim mesmo, o montante destinado a estas atividades não é superior ao investido no Brasil (CARVALHO, 2012).

4.3 Neodesenvolvimentismo e a política regional

As teses sobre a existência de um suposto imperialismo ou de um subimperialismo brasileiro têm no seu centro a discussão sobre a natureza da política externa dos governos brasileiros e envolvem, visto que tais governos agem tanto no plano interno quanto no plano externo como representantes de interesses de classe, uma discussão sobre a situação econômica e política da burguesia brasileira e de sua relação com o Estado nacional.

O conceito de burguesia interna indica uma fração da classe dominante que em uma formação social dependente ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional (POULANTZAS, 1978). Já a fração tradicionalmente conhecida como burguesia nacional é aquela que tem acumulação autóctone de capital e se organiza política e ideologicamente aliada às classes populares numa luta anti-imperialista. No caso das teses sobre “o imperialismo brasileiro”, mesmo que os autores não o digam, tudo se passa como se tivéssemos uma burguesia nacional que pretenderia ocupar ou disputar o lugar dos Estados Unidos na região. Haveria uma disputa interimperialista entre Brasil e Estados Unidos e essa burguesia teria se organizado politicamente para colocar em marcha uma expansão capitalista e dominar política e economicamente a América Latina. Por último, o conceito de burguesia compradora indica a fração burguesa que não tem acumulação interna própria e que tende a se comportar como simples intermediária dos interesses imperialistas no interior de uma formação social dependente. A tese do subimperialismo parece supor que a burguesia brasileira se comporta como burguesia compradora.

Voltemos à burguesia interna. Essa é uma fração que não rompeu, e que não está interessada em romper, a dependência frente ao capital imperialista: dependência tecnológica, financeira e política. Mesmo que haja uma internacionalização das empresas brasileiras e o aumento das exportações de produtos brasileiros, a grande burguesia interna permanece submetida ao sistema produtivo e ao domínio político imperialista. Ela não se dispõe a enfrentar o imperialismo como faria uma burguesia nacional, do mesmo modo que não é, tampouco, uma simples intermediária dos interesses imperialistas (burguesia compradora). Ela possui contradições pontuais com o imperialismo, pois pretende limitar o

capital imperialista e competir com ele, mas ela não atua de maneira organizada, orientada por um projeto político próprio e de conquista da economia regional como defende Zibechi.

Em suma, o fortalecimento da grande burguesia interna e o apoio das classes dominadas contribuiu para uma nova projeção do Estado brasileiro na cena política internacional que, apesar de não ter assumido uma política antiimperialista, favoreceu a preservação e o avanço dos governos progressistas na América Latina.

Conclusão

Diferentemente das análises que enfocam a dinâmica entre as instituições do Estado (Ministério das Relações Exteriores e Executivo), a influência da equipe governamental ou do partido no governo e a existência do “interesse nacional” como algo homogêneo, este trabalho demonstrou que existe uma relação de determinação entre o bloco no poder e a política externa, ou melhor, entre a fração politicamente hegemônica e a posição do Estado na estrutura de poder internacional em determinada conjuntura histórica.

Defendemos que a política externa foi um importante instrumento tanto do neoliberalismo ortodoxo implantado pelos governos FHC quanto da plataforma neodesenvolvimentista levada a cabo pelos governos Lula.

Para nós, os governos FHC se aproximaram dos Estados imperialistas e aderiram a uma série de regimes de desarmamento a fim de conquistarem empréstimos, atrair investimentos e, com isso, garantir a consolidação do neoliberalismo no Brasil. Esse quadro demonstrou como a fração hegemônica do bloco no poder, composta especialmente pelo capital financeiro nacional e internacional, se comportou como burguesia compradora, isso é: imbricada aos interesses imperialistas. Por isso, a posição do Estado brasileiro no cenário internacional foi de submissão passiva.

Ao longo dos anos, sobretudo após 1996, os efeitos negativos da abertura comercial unilateral sobre a indústria, aliada aos interesses em manter e aprofundar o Mercosul e visando conter a ameaça representada pelas negociações da Alca, levaram a burguesia industrial e o agronegócio a se aglutinarem em uma mesma fração burguesa, que passou a exigir que o Estado adotasse uma postura estrategicamente coerente com os seus interesses. O comportamento político e ideológico dessa fração burguesa se enquadra no que Nicos Poulantzas define por burguesia interna. Agregando mais setores, essa fração teve uma trajetória ascendente ao longo dos anos 2000.

Por isso, nos governos PT, o Estado brasileiro buscou se aproximar dos Estados dependentes e assumiu posturas que geraram conflitos pontuais com o imperialismo, o que

garantiu maior margem de manobra na estrutura de poder internacional. Essa posição foi estrategicamente coerente com os interesses da grande burguesia interna brasileira, ainda que em alguns casos isso não tenha sido evidenciado. Os resultados mais concretos da atuação internacional do Estado para a grande burguesia interna foram: proteção ao mercado interno, conquista de novos mercados para exportação e aumento do acesso a territórios para a instalação das suas empresas.

Para que o Estado pudesse fortalecer essa fração burguesa foi exigido que ele conquistasse maior capacidade de ação frente ao imperialismo, por isso, em alguns momentos, houve conflitos entre ambos. Mas, a despeito do aspecto conflitivo as relações com os Estados imperialistas se mantiveram. Por isso, caracterizamos a posição política do Estado brasileiro no cenário internacional de subordinação conflitiva. Isso é, tendo em vista a correlação de forças no interior da formação social nacional e a relação entre o bloco no poder e o imperialismo não julgamos correto dizer que a política externa dos governos Lula seja independente ou antiimperialista.

O neodesenvolvimentismo, plataforma política dos governos Lula, se caracteriza, grosso modo, pelo crescimento econômico impulsionado pelo Estado através do financiamento às empresas e grupos nacionais que se internacionalizaram, da proteção ao mercado interno, da conquista de novos mercados, e do aumento do poder aquisitivo da classe trabalhadora via aumento de crédito, estímulo ao consumo, geração de empregos e políticas sociais. Por isso, tanto a grande burguesia interna como as classes populares passaram a apoiar, mesmo que inconscientemente, a plataforma neodesenvolvimentista, constituindo o que chamamos de frente neodesenvolvimentista.

A plataforma neodesenvolvimentista diverge, em muitos aspectos, do neoliberalismo ortodoxo. A política externa foi um dos aspectos mais evidentes desta diferença. Isso explica porque ela foi objeto de disputa entre os setores que defendem o retorno do neoliberalismo ortodoxo e os setores que apoiavam o neodesenvolvimentismo.

Por fim, é importante ressaltar que a posição do Estado brasileiro no cenário internacional contribuiu para que o Estado brasileiro desempenhasse um papel importante na América do Sul, em especial, na manutenção e fortalecimento dos governos

progressistas e no impulso à criação de processos de integração política como a Unasul e a Celac.

Referências

Artigos, livros e capítulos de livros

ALLISON, Grahan. “Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba”. IN: braillard, Philippe (org.) Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

ALMEIDA, Lúcio Flávio R. *Ideologia nacional e nacionalismo*. São Paulo: Educ, 1995.

_____. Vieram para ficar por muito tempo: questões nacionais na América Latina contemporânea. *Revista Lutas Sociais*, PUC-SP, Vol. 19/20 - 2º semestre, 2008.

ALTHUSSER, Louis. A querela do humanismo. IN: *Revista Crítica Marxista*. Nº 9, São Paulo: Ed Xamã, 1999.

ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. *Percepções e ações do empresariado industrial brasileiro no contexto do Mercosul*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais da PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1999.

AMARAL, Oswaldo E. O Conceito de bloco no poder e o estudo das relações internacionais. In: *Cadernos Cemarx*, nº4. Campinas: Unicamp, IFCH: publicação do Centro de Estudos Marxistas (CEMARX) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. De Dutra a Lula: a condução dos determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AZEVEDO, Débora Bithiah. *Acordos para promoção e proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Estudo Maio, 2001.

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

BANDEIRA, Luis Alberto Muniz. *As relações perigosas: Brasil- Estados Unidos (Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

_____. O Brasil e a América do Sul. IN: *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. *A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise*. Observatório da economia global. Textos avulsos, nº10, abril 2012a.

_____. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, nº especial, 2012b.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China. IN: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 19, número suplementar, novembro 2011, pp. 31-44.

BERRINGER, Tatiana. *A burguesia interna e a política nos governos Lula*. Anais do VII Colóquio Internacional Marx e Engels. Mesa Redonda: Classes sociais e capitalismo neoliberal. 2012.

BERRINGER, Tatiana & BOITO, Armando. *Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa*. Mimeo, 2012.

BEZERRA, Vicente Amaral. *Participação de grupos empresariais em negociações comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia (2001-2004)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília, UNB, 2008.

BIANCHI, Alvaro. *Um ministério dos industriais: A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

BICHIR, Maíra. *A problemática da dependência: um estudo sobre a vertente marxista da dependência*. Unicamp, Departamento do Ciência Política, Dissertação de mestrado, 2012.

BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista do Estado? In: BOBBIO, Norberto et al. *O Marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. As relações internacionais e o marxismo. IN: *Ensaio escolhidos*. São Paulo: C. H. Cardim, 1988. p.109-126.

BOITO Jr, Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

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

_____. *Estado, política e classes sociais*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

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

_____ & MARCELINO, Paula. Decline in Unionism? An Analysis of the New Wave of Strikes in Brazil. *Latin American Perspectives*, Issue. 178, Vol. 38, No. 5, September 2011.

_____ & Rojas, Gonzalo. *Estado e burguesia no Brasil e na Argentina: os governos Lula da Silva e Nestor Kirschner*. Comunicação apresentada no VI Encontro da ABCP, 2008.

BONOMO, Diego Zancan. *A mobilização empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: ALCA, Mercosul-União Europeia e OMC (1994-2004)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (PUC-Sp), São Paulo, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, nº3, 2006.

_____. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. IN: *Estudos avançados*. Vol. 26, nº75, 2012.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: Timor Leste e Haiti. IN: *Contexto Internacional*, vol 33, nº2, jul/dez 2011.

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

CALLINICOS, Alex. Does capitalism need a state system? *Cambridge review of international affairs*. Volume 20, nº 4, dez/2007.

CALIXTRE, André & BARROS, Pedro da Silva. Além da circunstância: caminhos da integração sul-americana, do Mercosul à Unasul. IN: *Brasil em desenvolvimento*. Parte III, IPEA, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. *As tradições do desenvolvimento-associado*. Trabalho apresentado à Conferência Internacional “Sociologia del Desarrollo y Desarrollo: dependência y estruturas del poder” organizado pela Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, de 4 a 11 de novembro de 1973, em Berlim.

_____. & FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: uma introdução aos estudos de relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília e IPRI, 2001.

CARVALHO, Clarissa. *O protagonismo do BNDES no financiamento da infra-estrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre os interesses domésticos e a política externa*. I Seminário Nacional de Pós-graduação em Relações Internacionais promovido pela Associação Brasileira de Relações Internacionais, Brasília, 2012.

CARVALHO, Maria Izabel. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 25, nº2, 2003, pp 363-401.

_____. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol 53, nº2, 2010, pp. 405-455.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O papel do Itamaraty na definição da política externa brasileira do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 55, nº1, 2012, pp. 135-153.

_____. *As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa San Tiago Dantas, Unicamp, 2011.

CASON, Jeffrey & POWER, Timothy. Presidencialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making in Cardoso-Lula era. In: *International Political Science Review*, Vol 30, nº2, 2009, pp 117-140.

CAVALCANTE, Sávio. Estado, capital estrangeiro e burguesia interna no setor de telecomunicações nos governos FHC e Lula. IN: Boito Jr, Armando & Galvão, Andréia. *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Editora Alameda, 2012.

CEPAL. *La inversión directa extranjera en America Latina y em el Caribe*. Boletim Informativo, 2011.

CERVO, Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª edição. Brasília: Editora UnB, 2008.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. *Estado e economia em tempo de crise – política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora Universidade de Campinas, 1997.

_____. Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos avançados*, nº13, vol. 37, 1999.

_____. Novo rumo à política externa. IN: *Revista Teoria e Debate*. Fundação Perseu Abramo. Nº55, set/ou/Nov/2003.

_____. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora Unesp – Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2010.

_____. 2010. A política externa e a sucessão. IN: *A nova política externa brasileira (2003-2013): Balanço e perspectivas*. São Paulo: Instituto de Estudos Contemporâneos e Cooperação Internacional, 2013.

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

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a revolução. IN: *Revista Crítica Marxista*. São Paulo: Editora Unesp, v. 27, p. 65-85, 2008.

COX, Robert. *Social forces, states and world order*. IN: Keohane, Robert. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. *Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método*. IN: GILL, Stephen (org.) *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2007.

_____. Civil society at the turn of the millenium: prospects for an alternative world order. IN: *Review of international studies*. British International Studies Association, 1999, pp 3-28.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política e Sociedade*. Vol 9, nº17, Outubro, 2010. Pp.101-139.

DUMENIL, Gerard; LEVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. *Revista Crítica Marxista*, nº 18. Rio de Janeiro: Revan, p.11-36, 2004.

FARIAS, Francisco. *Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)*. Tese (doutorado em Ciência Política), Unicamp, 2010.

FELÍCIO, João Antônio. Uma visão a partir do movimento sindical. IN: Jakobsen, Kjeld (org). *A nova política externa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*. nº53, 2010.

FIORI, José Luis. A globalização e a novíssima dependência. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crítica do Estado*. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

_____. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

FILGUEIRAS, Luiz & GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FUSER, Igor. Integração energética na América do Sul: um debate político. IN: *Anuário da Integração de América Latina y el gran Caribe*, 2010

_____. *Conflitos e contratos — A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, 2011.

FONSECA Jr., Gerson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro, paz e Terra, 1998.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde de São Joaquim Venâncio, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

GALVÃO, Andreia. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. IN: Boito Jr, Armando & Galvão, Andréia. *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Editora Alameda, 2012.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política*. Vol 3. Tradução: Luís Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

GOLDEMBERG, José. O TNP e o protocolo adicional. IN: *Política Externa*. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2010.

- GORENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. São Paulo: Editora brasiliense, 1981
- GOMES, Julia. *Indústria da Construção naval e o neoliberalismo no Brasil: primeiras aproximações*. Mimeo. 2013.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 1999.
- HERMANN, Charles. Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, n°32.
- HERZ, Monica. Abordagem cognitiva. IN: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, v. 16, jan 1994.
- HIRATA, Francine & OLIVEIRA, Nathália. Os movimento sem-teto de São Paulo no contexto neoliberal. IN: Boito Jr, Armando & Galvão, Andréia. *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Editora Alameda, 2012.
- HIRST, Monica & PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n°38, 1995.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina de Soares & PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Análise de Conjuntura, Observatório Político Sul-americano, n°12, dez 2010.
- HIRATUKA, Célio (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2003.
- HONÓRIO, Karen dos Santos. *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil*. Dissertação (mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) San Tiago Dantas, 2012.
- HUDSON, Valerie & VORE, Chistopher S. Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow. IN: *Mershon International Studies Review*, Vol 39, n°2, 1995.
- IGLESIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política — as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n°28, 2007.

IGLESIAS, Rodrigo & COSTA, Katarina. *O investimento direto brasileiro na África*. CINDES, Rio de Janeiro, 2011.

IPEA (2011a). *Comunicados do IPEA n°86 - Relações comerciais e de investimentos do Brasil com os demais países do BRICS*.

IPEA (2011b). *Comunicados do IPEA n°121 - As relações do Mercosul com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico mundial*.

JAKOBSEN, Kjeld & MARTINS, Renato. *ALCA: quem ganha e quem perde com o livre comércio das Américas*. 2ªed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

KAUSTKY, Karl. O imperialismo e a guerra. *Revista História e luta de classes*. Ano 4, edição, n°5, Abril 2008.

KEOHANE, Robert O & Nye, Joseph Jr. *Transnational Relations and world politics*. 2ª edição. Massachusetts: Harvard University Press, 1973.

KRASNER, Stephen D. *Defending the national interest: raw materials investments and U. S. foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

KOCHER, Bernardo. Os Brics no governo Lula. IN: Freixo, Adriano et al (orgs). *Política externa brasileira na era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011

KOVARICK, Lucio. 1975. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KUBALCOVÁ, Vendulka & CRUICKSHANK, Albert. *Marxism and International Relations*. New York: Oxford University Press, 1989.

LACHER, Hannes. History structure and world orders the (cross) purposes of neo - gramscian theory IN: AYERS, J. (editor). *Gramsci, political economy, and international relations theory*. New York; Palgrave Macmillan, 2008.

LENIN, V.I. *Obras escolhidas em três tomos*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1982.

LIMA, Marina Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas e la política exterior brasileña*. América Latina/Internacional, Volumen 1, n°2. Argentina: Flacso, 1994.

_____. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio: Funcex, 2006a.

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

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

LINKLATER, Andrew. *Beyond realism and marxism: critical theory and international relations*. London: Mc Millan Press, 2001b.

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

LUCE, Mathias. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula. (2003-2007)*. 136f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo e revolución*. México, 1974.

_____.“La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. *Cuadernos Políticos* nº12, México, 1977.

MARTUSCELLI, Danilo. A burguesia mundial em questão. In: *Revista Crítica Marxista*, nº30, 2010.

_____. A transição neoliberal para o neoliberalismo e a crise do Governo Collor. IN: Boito Jr, Armando & Galvão, Andréia (orgs). *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Editora Alameda 2012.

MATHIAS, Meire. Sob o prisma dos interesses: a política externa brasileira e a Confederação Nacional da Indústria. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Unicamp, Campinas, 2011.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese (Doutorado em Ciência Política) USP, 2000.

_____. *O Brasil e o multilateralismo contemporâneo*. Texto para discussão 1628. IPEA, 2011.

MELO, Fátima. Uma visão a partir do movimento social. IN: Jakobsen, Kjeld (org). *A nova política externa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

MENEZES, Roberto G. A política externa brasileiras sob o signo do neoliberalismo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Unicamp, 2006.

MESQUITA, Lucas. *Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: a institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Unicamp, 2013.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o mundo árabe. IN: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (org). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

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

MORGHENTAU, Hans J. *A política entre as nações – a luta pela poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

NOVOA, L F. O Brasil e seu “desdobramento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: *Transnacionais Brasileiras: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NUN, José. 2001. *Marginalidad y exclusión social*. México, Fondo de Cultura Economica.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. *Estudos avançados*, 17, 48, 2003.

_____ & PFEIFER, Alberto. *O empresariado e a política exterior do Brasil*. IN: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (org). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2), 2010 pp.88-106.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ & OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Grupos de pressão e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. Núcleo de Estudos sobre o Congresso: Papéis Legislativos, nº8, dez, 2007.

PANITCH, Leo. Globalization and State. IN: MILIBAND, R & PANITCH, Leo (eds) *The Socialist Register*. London: Merlin Press: 1994

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

PEREIRA, Celso de Tarso; COSTA, Valéria Mendes & ARAUJO, Leandro Rocha. 100 casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. IN: *Política Externa*, Vol.20, nº4, 2012.

PERISSINOTO, Renato. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

PIJL, Kess van der. *Transnational class formation and states forms*. IN: GILL e MITTELMAN (editors), *Innovation and transformation in International Studies*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. In: *Contexto Internacional*, vol. 22, nº2, 2000

_____. *Política externa brasileira (1889-2002)*. 2ªed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PINTO, Eduardo Costa. *Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. Tese (Doutorado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PIMENTA, José Luiz. *O Brasil e o regime internacional de investimentos*. Mimeo. 2010.

_____. *Coalizões internacionais e o G-20: aspectos da liderança brasileira na Rodada Doha de Desenvolvimento da OMC*. Dissertação (Mestrado Relações Internacionais), USP, 2012.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

_____. *Crise das ditaduras – Portugal, Grécia, Espanha*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

_____. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____ & MILIBAND, Ralph. *Debate sobre o Estado Capitalista*. Porto: Afrontamento, 1975.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstico: a lógica do jogos de dois níveis. IN: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, nº 36, pp. 147-174, jun 2010.

RAMANZINI JR, Haroldo. O Brasil e as negociações do sistema Gatt/OMC: uma análise da Rodada Uruguaí e Rodada Doha. Tese (Doutorado em Ciência Política), Usp, 2012.

RICUPERO, Rubens. Charles de Gaulle. IN: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº87, julho 2010.

ROJAS, Gonzalo & BOITO Jr, Armando. *Estado e burguesia no Brasil e na Argentina: os governos Lula da Silva e Nestor Kirchner*. 33º Encontro Nacional ANPOCS, 2009.

ROSENBERG, Justin. *The empire of civil society: a critique of the realist theory of international relations*. New York/London: Verso, 2001.

RUIZ, Briceño. La Unasur: Continuum o nuevo inicio del regionalismo sudamericano? IN: *Anuário da Integração de América Latina y el gran Caribe*, 2010.

SABBATINI, Rodrigo. Mercosul e a internacionalização comercial do Brasil IN: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano & HIRATUKA, Célio (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2003.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A formação do Estado burguês no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

_____. *República do Capital*. Boitempo Editorial: São Paulo, 2001.

_____. Modelos políticos latino-americanos na nova fase de dependência. IN: FRANCIS, Nogueira; RIZZOTO, Maria. *Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Editora Xamã, 2007, Vol1, pp. 155-172.

SALLUM Jr, Brasília. Hegemonia liberal, desenvolvimentismo e populismo. *Nueva Sociedad*, Nº217, septiembre-octubre, 2008.

_____. Governo Collor: o reformismo neoliberal e a nova orientação da política externa brasileira. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº2, 2011.

SANTANA, Helton. Os grupos de interesse e a ALCA. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, nº23, vol 1, jan-jun 2001.

SANTOS, Theotônio. *Problemas del Subdesarrollo Latino-americano*. Cidade do México: Ed. Nuestro Tiempo, 1973. vol. 1.

SARAIWA, José Sombra. The new Africa and Brazil in Lula era: the rebirth of brazilian atlantic policy. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol 53. Edição Especial, 2010.

SARAIWA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. IN: FREIXO, Adriano et al.(orgs). *A política externa brasileira na era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SARTI, Fernando. Crises e perspectivas do Mercosul. IN: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano & HIRATUKA, Célio (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2003.

_____. & Laplane, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. IN: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano & HIRATUKA, Célio (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2003.

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

SECCO, Lincoln. *História do PT: 1978-2010*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2011.

SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa ômega, 1976.

SILVA, André Luiz Reis. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: *Carta Internacional*, Associação Brasileira de Relações Internacionais, Vol 7, nº1, jun 2012. Pp.20-34.

SILVA, SUYLAN de Almeida. *“Ganhamos a batalha, mas não a guerra”*: a visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não assinatura do Acordo. Tese de doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2008.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Samuel Alves. A defesa na política externa da era Lula: uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. IN: FREIXO, Adriano et al (orgs). *A política externa na era Lula*. Rio de Janeiro: Ed. Apucuri, 2011.

SOUZA, Angelita Matos. Estado e dependência no Brasil (1889-1930). São Paulo: Annablume, 2001.

_____. O expansionismo nos governos Lula e no BNDES. In: *Meridiano 47* vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010.

THOMPSON, Grahame & HIRST, Paul. *Globalização em questão – a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

THORSTENSEN, Vera. *O Brasil frente a um trile desafio: as negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do acordo CE/MERCOSUL*. IEEI: Lisboa, 2001.

TUDE, João Martins & MILANI, Carlos Sanchez. A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o governo Lula. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 56, nº1, 2013.

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

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

VIGEVANI, Tullo & MARIANO, Marcelo. A Alca e a política externa brasileira. IN: *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ & CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

_____ & RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, integração regional e a política externa brasileira: Mercosul e Unasul. IN: *A nova política externa brasileira: balanços e perspectivas*. São Paulo: Instituto de Estudos Contemporâneos e Cooperação Internacional. 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Cooperação sul-sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? As relações Brasil-África do governo Lula. IN: *Século XXI*, Vol. 1, nº1, 2010.

WAEVER, Ole, “The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate”. IN: S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (eds). *International Theory - Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALTZ, K. *Theory of international politics*. California: Addison Wesley Publish Company, 1979.

ZIBECHI, Raul. *Brasil potencia – en la integracion regional y um nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.

Documentos, entrevistas e reportagens da grande imprensa

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

BARBOSA, Rubens. Entrevista. *Rubens Barbosa vê ideologização da política externa brasileira*. Folha de São Paulo/ BBC Brasil, 14 de março de 2008.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Investimento Estrangeiro Direto*. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=inveidir> >. Acesso em: março de 2010.

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

CEB. *Contribuição para o VII Fórum Empresarial das Américas*, Quito, Outubro, 2002. Disponível em: <www.cni.org.br/portal.main.jsp>. Acesso em 20 de maio de 2011.

CEBC. *Carta da China*. Nº53, 2010. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/projetos-e-pesquisas/projetos-realizados/carta-da-china/carta-da-china-no-53>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

CNI. *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*. Brasília, 2002.

CNI. *A indústria e o Brasil: uma agenda do Crescimento*. Brasília, 2002.

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

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

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

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

_____. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Informativo da Confederação Nacional da Indústria. Ano 16, nº8.9, maio e junho de 2007a.

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

_____. *Carta nº089/2009-PRES*. 16 de março de 2009a.

_____. *Carta nº090/2009-PRES*. 2009b.

_____. *Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira*, 2009c.

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

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Posição da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Sobre a Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Setembro 2003*. Disponível em http://www.ftaa-alca.org/spcomm/soc/thm_meet/cstmi2_p.asp. Acesso em: 08 de setembro de 2012.

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

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

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

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

CUT. MST e Contag prometem reagir a acordo na OMC. 23 de julho de 2008. Disponível em <www.cut.org.br/agencia-de-noticias/39868/mst-e-contag-prometem-reagir-a-acordo-na-omc>. Acesso em: 10 outubro de 2013.

DG ABC. 30 de março de 2001. CNA vai propor Alca sem subsídios e barreiras. Disponível em <http://www.dgabc.com.br/News/90000198694/cna-vai-propor-alca-sem-subsidios-e-barreiras.aspx?ref=history>. Acesso em: 08 de setembro de 2012.

ENNES, Juliana. Serra se diz cético quanto ao Mercosul. Valor Econômico. 10 de setembro de 2010.

Fernando Henrique Cardoso, entrevista veja.com em 13/11/2009. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/o-pais-quer-saber/entrevista-com-fernando-henrique-cardoso-bloco-1/>>

FIESP. Editorial “A defesa da concorrência é fundamental para todos”. *Revista da Indústria*. Ano 1, nº5, 05 de agosto de 1996a.

_____. *Revista da Indústria*. Ano 1, nº5, 05 de agosto de 1996a.

_____. *Revista da Indústria*. Ano 1, nº7, 19 agosto de 1996b.

_____. Editorial “Integração sem subordinação”. IN: *Revista da Indústria*. Ano 2, nº42, 19 de maio de 1997.

_____ & CIESP. *O Brasil de todos nós. Proposta da FIESP/CIESP para Discussão com a Sociedade*. Janeiro 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Para CNI, salvaguardas da Argentina geram retrocesso no Mercosul*. 02 de fevereiro de 2006.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Investigación Global Players II*. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2008. Disponível em <http://www.fdc.org.br/pt/pesquisa/internacionalizacao/Documents/Pesquisa_Global_Players_II.pdf>. Acesso em: março de 2010.

_____. *Ranking das transnacionais brasileiras 2011*. Disponível em <www.fdc.org.br>

HAMILTON, Duda. As bases da Alca estão definidas. *Revista da Indústria*, Ano 1, 09 setembro de 1996.

ISTOÉ – Independente “Alca 1 x 0 Brasil”, Nº Edição: 1713 | 26.Jul.2002.<Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/21692_ALCA+1+X+0+BRASIL>

KLEIN, Cristian. Perdemos a nossa relevância política. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. *Valor Econômico*, 30 de novembro de 2012.

KPMG - Tax Advisors/AssessoresTributários Ltda. *Multinacionais brasileiras*. [s. l.]: KPMG, 2008. Disponível em <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/Multinacionais_Brasileiras_08_portugues.pdf>. Acesso em: março de 2010.

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

MALAN, Pedro. *Exposição de Motivos nº 756 /MF*. Brasília 7 de dezembro de 1998. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/emfmi.asp>>. Acesso em 06 de setembro de 2013.

MARQUES, Delmar & RIOS, Manuela. Forças e fraquezas do dragão. FIESP. *Revista da Indústria*, Ano 4, nº102, dezembro 2004.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR. *Balança Comercial (2006 e 2010)*. Disponível em www.desenvolvimento.gov.br. Acesso em abril de 2012.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Governo divulga os detalhes do acordo do Brasil com o FMI*. 2002. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pe_acordo_fmi2.asp. Acesso em 06 de setembro de 2013.

MST. Reforma agrária X agronegócio. 2009. Disponível em <http://www.mst.org.br/node/6713>. Acesso 06/06/2012> .

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Carta ao povo brasileiro*. Junho, 2002a. Disponível em <www.fpa.gov.br>

_____. *Programa de governo*, 2002b. Disponível em <www.fpa.gov.br>

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

SKAF, Paulo. Ação conjunta no Mercosul. IN: FIESP. *Revista da Indústria*, Ano 5, nº108, junho de 2005, p. 78.

_____. Paulo; HENRIQUE, Artur & SILVA, Paulo Pereira. Um acordo pela indústria brasileira. IN: Tendências & Debates. *Folha de São Paulo*, dia 26 de maio de 2011.

SOBEET/Valor Econômico. *Multinacionais Brasileiras*. São Paulo: Valor Econômico, 2009.

SOBEET/Valor Econômico. *Multinacionais Brasileiras*. São Paulo: Valor Econômico, 2011.

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

UNASUL. Cosiplan. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*. 2012. Disponível em www.unasul.org.br.

VIANA, Francisco. O papel da Fiesp. FIESP. *Revista da Indústria*. Ano IV, nº31 – 3º trimestre de 1991.

Sites acessados

Banco Central do Brasil. Investimento Estrangeiro Direto. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=invedir> >.

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

TV Cultura, 28 de maio de 2012. Entrevista com Paulo Skaf <disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UVFCUk24JI6>>. Acesso em 10 de novembro de 2013.