

A nova agenda da burguesia interna brasileira



Por TATIANA BERRINGER & GUSTAVO BOTÃO*

A política de comércio exterior no governo Lula III: desafios face ao neoliberalismo

Os últimos anos têm apresentado desafios cada vez maiores para a inserção econômica brasileira. No âmbito doméstico, as políticas econômicas neoliberais levadas a cabo pelos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro legaram ao terceiro governo Lula uma economia estagnada, inflação alta e piora nos indicadores sócio-econômicos. Essas políticas aprofundaram o processo de desindustrialização brasileiro (REIS & BERRINGER, 2018), assim como acentuaram os conflitos distributivos entre patrões e empregados (MARQUES, 2023).

No âmbito internacional, eventos como a pandemia de COVID-19, a guerra na Ucrânia e a ascensão de nacionalismos contribuíram para um novo cenário de conflitos e de estratégia de desenvolvimento. Reacenderam-se as discussões acerca do retorno de políticas industrialistas, protecionistas, como a ideia de retorno de plantas industriais para seus países de origem (*reshoring*) e/ou instalação dessas indústrias em países próximos (*nearshoring*).

Durante as eleições de 2022, o debate eleitoral centrou-se muito pouco no programa econômico. Todavia, há um embate claro em torno da taxa de juros, da política de investimentos e da necessidade de reversão do quadro de desindustrialização e, especialmente, de uma nova política de sustentabilidade e inovação. Nossa texto pretende entender como a política externa está ligada a esse processo e quais são os interesses e os conflitos no interior da burguesia interna brasileira.

Nosso ponto de partida é o fato de que desde meados do primeiro governo de Dilma Rousseff, a burguesia interna brasileira se somou ao campo neoliberal ortodoxo composto pela burguesia associada, pela alta classe média e pelo imperialismo (Boito, 2018), defendendo mudanças na inserção internacional brasileira por meio de uma nova política regional, e da firma de acordos comerciais como o Mercosul-União Europeia (Berringer, 2017; Berringer & Forlini, 2018) e a membresia brasileira à OCDE.

Essas demandas estavam conectadas à ideia da integração em cadeias de valor e são amparadas pela defesa da diminuição do chamado “Custo Brasil” e dos custos da mão de obra. Para isso, entre 2016 e 2022, nos governos Temer e Bolsonaro foram implementadas reformas neoliberais como: (i) a Reforma Trabalhista, (ii) a Lei das Terceirizações e; (iii) a Reforma da Previdência. Há ainda interesse em reformas na administração pública e na tributação. Mas isso não foi suficiente para garantir uma nova inserção internacional brasileira tal como o bloco no poder esperava.

Além disso, observamos que mesmo com o retorno do regionalismo aberto no Mercosul e do abandono da Unasul e da CELAC, a proposta de redução da Tarifa Externa do Mercosul (TEC) apresentada pelo governo Bolsonaro em 2020 não obteve apoio da burguesia interna brasileira demonstrando que ainda há interesse na preservação desse espaço prioritário para as exportações de manufaturados brasileiros (BOTÃO, 2023). Somou-se a isso também o fato de que a política de desmonte ambiental e de respeito aos direitos humanos e à democracia tornaram-se um entrave para a ratificação do

Acordo Mercosul-União Europeia, para a acessão à OCDE, e também para a relação Brasil-Estados Unidos a partir do governo Biden. Assim, a política externa brasileira exerceu um papel importante para a eleição de Lula em 2022, trazendo novamente a burguesia interna para a sua base de apoio.

A pesquisa nos documentos de posição e declarações das principais entidades empresariais (CNI, FIESP, ANFAVEA, ABIMAQ, ABIT, CNA, ABAG e APROSOJA),^[ii] entre 2018 e 2022, foi guiada pelos seguintes temas: (i) negociação do Acordo Mercosul-União Europeia; (ii) ingresso na OCDE; (iii) proposta de redução da Tarifa Externa Comum (TEC)^[iii] em 2020; (iv) políticas de defesa do meio ambiente. Acreditamos que esse raio-x possa contribuir para entender os interesses e os conflitos sociais no Brasil, em especial, entre os dois principais segmentos que compõem a burguesia interna: a indústria e o agronegócio. E com isso, pretendemos contribuir com o debate público sobre a nova inserção internacional do país.

Posicionamentos da indústria

No que tange à burguesia industrial, destacamos que, em relação à revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), todas as entidades representantes da indústria se mostraram resistentes à redução da tarifa por temerem a facilitação da entrada de produtos manufaturados no mercado mercosulino, principal destino dos produtos industrializados brasileiros.

Com exceção da ANFAVEA e da ABIMAQ, que alertam para os fortes prejuízos da produção local, podendo ter grandes perdas para o mercado interno e regional (mercosulino), as entidades analisadas convergem para o apoio da ratificação do Acordo Mercosul-UE e pelo ingresso do Brasil à OCDE. Isso porque veem em ambos os instrumentos um meio de (i) facilitar a participação da indústria brasileira nas cadeias de valor europeias; (ii) atrair investimentos produtivos para o Brasil visando a modernização de estruturas industriais e; (iii) reduzir o “Custo Brasil”, já que a agenda de ingresso inclui uma grande parte das reformas neoliberais, fazendo com que a acessão brasileira à OCDE se constitua em um instrumento de condicionamento da política doméstica por meio da participação em compromissos internacionais (*lock-in*) (BOTÃO, 2023).

A FIESP e a CNI têm advogado sobre a necessidade de uma política ambiental e da incorporação da *Environmental and Social Governance* (ESG) como uma oportunidade para novos investimentos e adaptação do novo contexto internacional. As demais associações não se pronunciaram em relação a esse tema.

Segue abaixo a tabela com os posicionamentos da indústria:

Quadro 1: Posicionamentos das entidades da burguesia industrial brasileira em relação à inserção internacional

Entidades	Acordo Mercosul-UE	OCDE	Redução da TEC	Políticas de defesa do meio ambiente
CNI	Favorável	Favorável	Contra	Favorável
FIESP	Favorável	Favorável	Contra	Favorável

ANFAVEA	Contra	Neutro	Contra	Neutro
ABIMAQ	Contra	Neutro	Contra	Neutro
ABIT	Favorável	Favorável	Contra	Neutro*

Fonte: elaboração própria.

Legenda: * mas se vincula à estratégia de inserção internacional da CNI, que não é neutra nesse tema.

Posicionamentos do agronegócio

No que diz respeito ao agronegócio, há um forte consenso sobre o Acordo Mercosul-União Europeia e sobre a membresia brasileira à OCDE, o que indica o interesse no aumento das exportações, na atração de capital externo, especialmente na área de infraestrutura voltada para o transporte de mercadorias, e na redução do custo com a folha de pagamento e pagamento de tributos.

A principal divergência no seio do agronegócio encontra-se na questão ambiental, sobretudo pela pressão externa que o setor ligado ao comércio de exportação passou a sofrer da União Europeia, Estados Unidos e da própria OCDE. A CNA e a ABAG, representantes da agroindústria, se voltam para o incremento de suas exportações para o continente europeu, levando ambas as entidades a adotar um posicionamento favorável à conservação ambiental; E a APROSOJA, por seu turno, representando os produtores, tem na Ásia seu principal mercado e adota um posicionamento reativo em relação às críticas e represálias internacionais contra os produtos brasileiros no âmbito da preservação ambiental, chegando a apoiar abertamente o governo Bolsonaro. Entendemos que esse comportamento da APROSOJA se deve à necessidade dos sojicultores em expandir suas terras agricultáveis para manter a competitividade de seus produtos.

Temendo represálias dos europeus sobre as *commodities* de origem brasileira, os ex-presidentes, tanto da CNA quanto da ABAG, apoiaram publicamente a candidatura de Lula, através de seus dirigentes, visando o retorno da credibilidade internacional do país na proteção do meio ambiente e a consequente facilitação do diálogo com os países europeus acerca do Acordo Mercosul-UE (BOTÃO, 2023; BOTÃO et al, 2022).

A divisão entre agroindústria e produtores também pode ser verificada em relação à reforma da TEC, com os produtores (APROSOJA) sendo os mais vocais na defesa da manutenção das alíquotas da tarifa, visando se proteger de competidores externos, e a agroindústria sendo mais favorável a abertura comercial da região.

Seguem os principais dados na tabela abaixo:

Quadro 2: Posicionamentos das entidades da burguesia agrária brasileira em relação à inserção internacional

Entidades	Acordo Mercosul-UE	OCDE	Redução da TEC	Políticas de defesa do meio ambiente

CNA	Favorável	Favorável	Contra**	Favorável
ABAG	Favorável	Favorável	Neutro	Favorável
APROSOJA	Favorável	Favorável	Contra	Contra

Fonte: elaboração própria.

Legenda: ** resistência centrada nos produtores.

Considerações finais (Propostas)

A partir das informações coletadas nos documentos de posição das entidades patronais que representam politicamente a burguesia interna brasileira expostas nas seções anteriores, podemos concluir que, a burguesia interna aposta em processo de maior participação no comércio internacional. De um lado, a burguesia industrial (CNI, FIESP e ABIT) defende um modelo de industrialização voltado para exportações (*export-led industrialization*) e, de outro lado, a agroindústria centrada na CNA e na ABAG defende a maior abertura do mercado europeu para seus produtos. Assim, com exceção da ANFAVEA, da ABIMAQ e da APROSOJA, as entidades aqui analisadas defendem um projeto de inserção associado às cadeias de valor europeias por meio da conclusão do Acordo Mercosul-UE e do ingresso do Brasil na OCDE.

No entanto, os posicionamentos da burguesia industrial encontrados indicam haver ambivalências. Percebe-se certo grau de protecionismo a partir das resistências à reforma da TEC, havendo, ao mesmo tempo, um interesse por parte da CNI, da FIESP e da ABIT na modernização de plantas industriais e na integração da indústria brasileira às cadeias de valor europeias, isto é, na associação entre as empresas locais e o capital europeu.

Apesar de a burguesia industrial ver benefícios nessa estratégia de associação a uma integração produtiva regional liderada pelo capital europeu, esse processo resultar em algo semelhante ao que ocorre com as *maquiladoras* mexicanas com o NAFTA/USAMCA (SCHUTTE, 2020). A burguesia interna brasileira demonstra fraqueza político-ideológica não parece levar em conta as assimetrias tecnológicas e financeiras entre as duas regiões e os efeitos deletérios sobre os empregos locais.

Além disso, o Acordo Mercosul-UE e a membresia à OCDE, além de se vincularem a uma agenda neoliberal, podem representar um entrave à implementação de um processo de aprofundamento da integração regional latino-americana, especialmente quando se pensa em integração produtiva, uma das pautas da candidatura Lula na campanha eleitoral de 2022. Vale dizer também que essas entidades, notadamente as industriais, não estão dispostas a perder seu mercado no Mercosul para produtos manufaturados de competidores extrarregionais.

Nesse sentido, iniciativas como a criação de uma moeda troca comum entre Brasil e Argentina podem auxiliar no aprofundamento de uma integração econômica entre os dois países. Isso contribuiria para o aumento das exportações de manufaturados brasileiros, e permitiria maior competição contra produtos industrializados concorrentes, em especial, colocando-se contra o forte aumento das importações chinesas.

Em suma, a burguesia interna parece defender acordos e parcerias que se articulam com as pautas de aumento dos investimentos, redução do custo da força de trabalho e acesso a mercados, sem atentar para os riscos da abertura do mercado local e para as desigualdades contidas em muitos dos acordos comerciais. Carecem de uma visão estratégica e que atenta para as assimetrias e dependências, em especial, entre o Cone Sul e a Europa. Além disso, há um conflito entre

indústria local e agronegócio que merece ser levada em consideração dada a relação de empregos gerados pela primeira e pelas oportunidades maiores de crescimento do PIB e da arrecadação da União.

Contudo, o cenário internacional adverso atual pode favorecer o uso do poder de barganha brasileiro. As políticas de *reshoring* adotadas pelos europeus podem ter seus objetivos frustrados em razão do encarecimento dos custos de produção - puxados pelas importações de petróleo dos Estados Unidos a partir do início da guerra na Ucrânia -, favorecendo políticas de *nearshoring*. Nesse cenário, o Brasil pode se apresentar como um destino interessante em razão: (i) das capacidades produtivas aqui já instaladas; (ii) do grande mercado interno; (iii) do poder de barganha existente no Mercosul, que garante a conclusão de novos acordos, favorecendo as exportações de empresas europeias no Brasil e; (iv) da grande biodiversidade, favorecendo a atração de investimentos ligados à indústria verde. Com isso, o Estado brasileiro pode ter mais força para renegociar certos pontos do acordo, em especial as cláusulas de compras governamentais e de investimentos, garantindo então o fortalecimento da burguesia interna e o retorno de um programa neodesenvolvimentista.

***Tatiana Berringer** é professora de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC).

***Gustavo Botão** é mestre em Relações Internacionais pela UFABC.

Referências

BOTÃO, Gustavo. *A burguesia interna brasileira e a reforma neoliberal-ortodoxa do Mercosul (2019-2022)*. São Bernardo do Campo, 2023. Dissertação (Mestrado). Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC.

BOTÃO, Gustavo; ALENCAR, Renata; VENÂNCIO, Thaís. "Parlamento europeu aprova proposta que restringe importação de commodities ligadas a desmatamento". *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil*, São Bernardo do Campo. 2022. Disponível em: <https://opeb.org/2022/11/02/parlamento-europeu-aprova-proposta-que-restringe-importacao-de-commodities-ligadas-a-desmatamento/>.

MARQUES, Pedro Romero. O motivo da indignação fiscal de Lula (ou, por que se tornou mais difícil aumentar o salário mínimo no Brasil?). (Nota nº 032). *Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades MADE/USP*. São Paulo. 2023. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/o-motivo-da-indignacao-fiscal-de-lula-ou-por-que-se-tornou-mais-dificil-aumentar-o-salario-minimo-no-brasil/>.

REIS, Cristina Fróes de Borja; BERRINGER, Tatiana. "Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente". In: *Dossiê V da Associação Keynesiana Brasileira: O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, 2018. pp. 137-149. Disponível em: <https://associacaokeynesianabrasileira.org/dossie-v-2018/>.

SCHUTTE, Giorgio. "Acordo União Europeia-Mercosul: falsas promessas de crescimento e sustentabilidade". In MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio; BERRINGER, Tatiana (orgs). *Relações internacionais em um mundo em transformação: as bases da política externa bolsonarista*. Editora UFABC: São Bernardo do Campo, 2020. Disponível em: https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf.

Notas

^[i] As entidades são, respectivamente, a Confederação Nacional da Indústria, a Federação das Indústrias de São Paulo, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção, a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, a Associação Brasileira do Agronegócio e a Associação Brasileira dos Produtores de Soja.

^[ii] Concebida como a tarifa de importação do Mercosul, a tarifa foi criada em 1994. A proposta do governo Bolsonaro para a reforma da tarifa previa, inicialmente, sua redução em 50%. O governo, no entanto, recuou e passou a apoiar, em abril de 2021, a proposta uruguaia de cortar a tarifa em 20%, com redução de metade da alíquota assim que o acordo fosse celebrado, com a outra metade a ser reduzida no final de 2021, o que levaria a tarifa média de 11,7% para 9,48% (FERRAZ et al, 2021). A partir de agosto do mesmo ano, o governo brasileiro propôs outro corte escalonado da tarifa: 10% em 2021 e 10% em 2022. Uma nova redução de 10% da alíquota foi anunciada, em março de 2022, de forma unilateral pelo governo brasileiro.

O site A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

[Clique aqui e veja como](#)