DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.83713

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

CRISE POLÍTICA E MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO TEMER: CONTRADIÇÕES NO SEIO DA BURGUESIA INTERNA BRASILEIRA

Political crisis and change in Temer administration's foreign policy: contradictions within the Brazilian internal bourgeoisie

Tatiana Berringer [1]
Luana Forlini [2]

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a postura da associação da indústria de máquinas e equipamentos face à mudança na política externa durante o governo Temer. Diante do conjunto de críticas sobre a política externa dos governos PT que estiveram presentes na cena política no processo do golpe de Estado de 2016 que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff e na prisão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2018, procuramos responder qual a posição da burguesia industrial brasileira. Perguntamos-nos se a reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional foi consensual entre os diferentes setores que compõem o que Boito Jr (2012) definiu como a grande burguesia interna brasileira.

Escolhemos como objeto do nosso estudo as negociações do acordo Mercosul-União Europeia (UE) pelos seguintes motivos: (i) o fortalecimento do Mercosul foi um dos pilares da política externa dos governos petistas (2003-2016) (ii) o acordo ocupou centralidade no discurso de mudança na política externa no governo de Michel Temer (2016-2018) e (iii) a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que representam parcela importante da burguesia interna brasileira, assim como o setor de máquinas e equipamentos foram resistentes ao acordo nas suas primeiras rodadas de negociação, mas, aparentemente, desde 2013, com o início da crise política e econômica no Brasil, as duas entidades parecem ter mudado de posição e assumido um discurso demandante. Por isso, interessa-nos compreender se, neste caso, há ou não um consenso no interior da burguesia interna brasileira sobre a mudança na política externa ou se as críticas à suposta "ideologização" e "partidarização" da política externa

[1]Professora de Relações Internacionais na UFABC. Doutora e mestre em Ciência Política pela Unicamp. Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Autora do livro "A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. Email: berringer.tatiana@gmail.com
[2]Mestranda em Ciência Política na Unicamp. Bacharel em Relações Internacionais pela UFABC. Email: luana.forlini@gmail.com

fizeram parte apenas de uma aliança entre classes e frações de classe no processo de golpe de Estado, mas que não permanece homogênea no que tange às políticas adotadas pelo governo Temer.

Realizamos então um breve levantamento de documentos da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e sistematizamos os dados do comércio dos produtos desses setores entre o Brasil e Mercosul, Brasil e UE, entre 1999 e 2018. A hipótese do artigo é a de que há uma divergência entre o posicionamento da ABIMAQ e o posicionamento das entidades de cúpula, FIESP/CNI e, portanto, não há um consenso no interior da burguesia interna brasileira sobre a reorientação da política externa após o golpe de Estado de 2016.

Este trabalho se insere no campo de estudo de análise de política externa (APEX), o qual estuda a influência dos interesses e das posições de atores domésticos na definição da postura do Estado face às negociações internacionais e às orientações da política externa, área ainda recente no Brasil. Esse campo de estudo foi bastante marcado pelo chamado "Jogo de dois níveis" de Putnam (2010), que sustenta que há uma imbricação entre o nível nacional e o nível internacional na escolha decisória dos negociadores, levando-os a tentar encontrar acordos que consigam ser consensuados e/ou implementados do âmbito doméstico dado o conflito entre os múltiplos grupos de interesse. Em estudos anteriores, trouxemos o enfoque sobre os conflitos e os interesses das classes e frações de classe e as suas relações com o capital externo e com o imperialismo (BERRINGER, 2015). Pretendemos neste artigo avançar histórica e teoricamente com nossos estudos, buscando estudar a posição de um setor específico da grande burguesia interna brasileira no contexto de grandes mudanças políticas no país.

Além desta breve introdução, o artigo possui mais três seções. A primeira delas discorre sobre os conceitos de frente neodesenvolvimentista e de burguesia interna. Na segunda, apresentamos uma breve análise da crise política brasileira de 2016 e como isso refletiu na postura da burguesia interna frente à política externa. Na terceira temos a posição da ABIMAQ, bem como a análise dos documentos e dados levantados. Por último, tecemos as considerações finais.

A frente neodesenvolvimentista e a burguesia interna

A frente neodesenvolvimentista foi a base de sustentação política nos governos petistas, e foi composta e dirigida pela grande burguesia interna brasileira (que integrou setores como o agronegócio, mineração, indústria de transformação, bancos privados e estatais, entre outros, com capital predominantemente nacional), e pelas classes populares (a baixa classe média, operariado e o campesinato) (BOITO JR 2012). Entretanto, a própria utilização do termo frente, ao invés de aliança, mostra que não houve um pacto entre a classe trabalhadora e a burguesia, ou seja, a convergência de interesses não foi algo firmado entre ambas.

> Havia muitas contradições em relação às políticas sociais e, especialmente, em relação à política de aumento do salário mínimo. Na política externa também identificamos alguns pontos de divergência, como a defesa da entrada da Venezuela no Mercosul e o aprofundamento dos compromissos políticos entre os Estados na região (BERRINGER, 2018, p.2).

A burguesia interna era a força dirigente da frente e isso se deve ao fato de que ela passou a ter papel fundamental dentro do bloco no poder[3]. Esta fração conceitualmente foi definida por Poulantzas (1978) como intermediária entre a burguesia nacional e a burguesia compradora, pois se integra à economia mundial na fase de internacionalização produtiva de maneira subalterna e dependente e ao mesmo tempo conflitiva. Enquanto a burguesia nacional é a fração que teria um projeto com teor soberano e nacionalista (anti-imperialista), através de de aliança com as classes populares, e a burguesia compradora é a fração alinhada aos interesses imperialistas, pois mantém a dependência em relação ao mercado e ao capital externo, a burguesia interna possui características que a colocam no meio do caminho entre as duas primeiras. Ao mesmo tempo que essa fração possui um mercado voltado para o âmbito interno e/ou regional, depende em algum grau do capital externo, não assumindo, portanto, uma postura anti-imperialista, pois ela tem uma dissolução política-ideológica. Mas ela depende da proteção ou ação direta do Estado para concorrer com o capital externo, isso faz com que ela aceite uma ação mais conflitiva com o imperialismo, visando o aumento da margem de manobra do Estado no cenário internacional e a conquista e garantia de mercados e territórios para a exportação de mercadorias e capitais.

O programa neodesenvolvimentista dos governos petistas englobava o conjunto das políticas econômicas, sociais e externa, que buscavam uma reforma do neoliberalismo através do crescimento econômico e da distribuição de renda. A burguesia interna brasileira fortaleceu-se no interior do bloco no poder, deslocando o poder inconteste do capital financeiro que atuava como burguesia compradora nos anos 1990, por isso, ela era a força dirigente da frente neodesenvolvimentista.

Na arena internacional, a mudança fundamental se deu através da prioridade conferida à América do Sul e demais regiões e Estados dependentes/periféricos, em detrimento da relação especial com Estados Unidos e Europa. O fortalecimento do Mercosul e a criação da Unasul, possibilitaram o arquivamento da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca)[4], transformando o projeto imperialista de regionalismo aberto em um processo de regionalismo multidimensional, que englobava, além dos elementos comerciais e produtivos, compromissos políticos e sociais. Ademais, o estreitamento das relações com os Estados africanos e com o

[3]O bloco no poder foi um termo elaborado por Poulantzas (1977) e se refere ao poder do Estado. Parte da ideia de que a burguesia não é uma classe monolítica, ao contrário, é clivada em frações, que podem ser relacionadas à produção e circulação de capital e a relação com o capital externo. No primeiro caso, temos frações como as burguesias industrial, comercial e financeira e, no segundo, as burguesias compradora, nacional e interna (FARIAS, 2009). Os motivos para ocorrer esses fracionamentos são, segundo Boito Jr (2006, p.240, grifo nosso): "i) as fases do ciclo de reprodução do capital (capital dinheiro, capital produtivo, capital comercial); ii) o poderio econômico das empresas (grande capital, médio capital, capital monopolista) e *iii) as relações variadas das empresas com a economia internacional (origem do capital, destino da produção para o mercado interno ou para a exportação).* Cabe dizer que a fração de classe é, para nós, uma aglutinação temporal e/ou conjuntural. Não se trata apenas de uma clivagem estrutural, determinada pela posição na esfera da produção ou da circulação de capital. As frações de classe se formam a partir dos efeitos pertinentes gerados pelas políticas estatais (políticas de juros, câmbio, de financiamento, de salários, etc) ou pela dinâmica da economia mundial e das negociações econômicas internacionais. Em relação à política externa, a divisão entre as frações pode se dar também em relação às parcerias estratégicas: aliança com Estados imperialistas, políticas isolacionistas, políticas expansionistas ou a busca do aumento da margem de manobra em relação a esses Estados. O bloco no poder controla o Estado, portanto, a política externa também é determinada pela classe ou fração de classe que mantém a hegemonia no interior deste (BERRINGER, 2015).

[4]A Alca foi formulada pelos Estados Unidos em 1994 com objetivo de criar uma área de livre-comércio entre os países do continente americano, excetuando-se Cuba. O acordo abarcava a livre circulação de bens, investimentos, compras governamentais, comércio eletrônico, entre outros. Entretanto, não supunha a livre circulação de mão de obra. As negociações foram cessadas em 2005 após grande manifestação popular contra a proposta, bem como o começo do ciclo de governos progressistas na América Latina.

Oriente Médio, possibilitou a criação e participação do Estado brasileiro em diversos fóruns e coalizões políticas importantes, cujo BRICS (agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) foi um dos principais resultados. No seu conjunto, a política externa conferiu enormes vantagens para a grande burguesia interna brasileira ao introduzir medidas de protecionismo seletivo como a defesa do conteúdo local em detrimento da abertura comercial unilateral da década anterior, além de garantir a conquista de mercados para a exportação de manufaturas e de *commodities* e territórios para a instalação de empresas brasileiras, determinando que a posição do Estado brasileiro transitasse da subordinação passiva dos anos 1990 para a subordinação conflitiva em relação ao imperialismo, o que conferiu grande margem de manobra ao Estado.

Analisamos, portanto, a política externa partindo do pressuposto que esta foi dirigida pela burguesia interna, e que quando esta fração ficou descontente com os rumos e/ou resultados da política externa e da política doméstica adotada pelos governos petistas ela acabou se alinhando à frente neoliberal/conservadora que dirigiu o golpe de Estado de 2016. A nossa questão é entender qual a profundidade e realidade da mudança e dos interesses relativos à atuação internacional do Estado brasileiro após o *impeachment* da presidenta Dilma.

Crise política, burguesia interna e política externa no Brasil

Consideramos que a crise política foi desencadeada pelas contradições entre duas frentes políticas, a neoliberal ortodoxa e a neodesenvolvimentista (BOITO JR, 2016). A frente neoliberal é composta pelo imperialismo e pela fração da burguesia imbricada a ele (burguesia compradora ou associada) e pela alta classe média (em especial, os operadores do direito - funcionários públicos, trabalhadores do setor de serviços e autônomos como jornalistas, advogados, médicos, entre outros), enquanto a frente neodesenvolvimentista era integrada pela grande burguesia interna e por setores das classes populares, como trabalhadores sindicalizados, camponeses e parte da massa marginal (BOITO JR, 2016).

A tentativa de fortalecimento da indústria no primeiro governo Dilma, como medidas de diminuição dos spreads bancários e da taxa de juros, somada às desonerações via redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), gerou uma forte reação da burguesia compradora e do imperialismo que se viram fortemente ameaçados. Para tentar conter essa reação, o governo buscou adotar de medidas de austeridade fiscal, como a redução dos gastos públicos e de cortes na política de financiamento do BNDES, no mesmo momento em que a economia brasileira já passava a sofrer os impactos da crise financeira internacional, que resultou na desaceleração do crescimento econômico. Com isso, iniciou-se um período de fragmentação da burguesia interna e, portanto, da frente neodesenvolvimentista, levando essa fração a se aliar à frente neoliberal e aos seus setores golpistas (mídia, judiciário, etc). Além da desaceleração da economia, o aumento de greves e a continuidade da política de aumento do salário mínimo exerceram forte peso para essa mudança na base de apoio dos governos petistas, a burguesia interna nunca apoiou integralmente as políticas de distribuição de renda do programa neodesenvolvimentista, e quando o Produto Interno Bruto (PIB) começou a diminuir a objeção a essas políticas se aprofundou (BOITO JR, 2016).

No entanto, analisar o que aconteceu com a grande burguesia interna durante este processo político é um enorme desafio. Primeiro, cabe entender os motivos que a levaram a romper com a frente neodesenvolvimentista e apoiar o golpe de Estado junto com a frente neoliberal, tendo em vista as reformas trabalhista e previdenciária, e outras pautas contra os trabalhadores. Em segundo lugar, cabe se perguntar se a aliança entre a burguesia interna e os setores golpistas permanece após o golpe, e se neste caso ela deixou de ser uma burguesia interna e tornou-se importadora e rentista (SINGER, 2015), o que a configuraria como burguesia compradora ou associada; ou, por último, coloca-se uma terceira possibilidade, se houve uma fragmentação no interior desta fração, levando setores como o agronegócio a se integrar a burguesia compradora junto o capital financeiro, defendendo o retorno à subordinação passiva do Estado brasileiro com o imperialismo, mas a burguesia industrial permaneceu com a agenda de neoliberalismo moderado ou neodesenvolvimentismo que implica protecionismo seletivo (defesa da política de compras governamentais e conteúdo local, não aceitação de acordos comerciais de abertura unilateral, etc) e a defesa de busca por mercados e territórios para a exportação de bens e capitais.

No que tange à política externa, observa-se uma inflexão a partir de 2012, quando há uma conjunção de fatores que levam a grande burguesia interna a questionar o seu apoio à política externa altiva e ativa delineada por Celso Amorim, são eles: 1) a diminuição do PIB; 2) o aumento das barreiras comerciais da Argentina dado a crise econômica e política e a necessidade de proteger a sua indústria; 3) a ofensiva imperialista que incentivou a criação da Aliança para o Pacífico como uma forma de disputar o projeto do Mercosul e da Unasul, e o papel da China; 4) o Golpe de Estado no Paraguai, dando início à crise do período de governos "progressistas" ou neodesenvimentistas na região; 5) a entrada da Venezuela no Mercosul e o aprofundamento da crise política naquele país; 3) o aumento das importações chinesas na região que disputou mercado com a burguesia brasileira. Este, de certa forma, foi elemento novo, dado que

> [...] a crise internacional ensejou um acirramento da concorrência internacional e a China passou a conquistar esses mercados latino-americanos de bens industriais. Ou seja, para além do curto prazo (e da fase ascendente do ciclo econômico), os "efeitos China" sobre o comércio exterior brasileiro são inequívocos: aumento das exportações de commodities e queda nas exportações de manufaturados (CONTI; BLIKSTAD, 2018, p.77).

Mas foi a entrada da Venezuela na Mercosul o principal gatilho para a rejeição da burguesia interna brasileira à política externa dos governos petistas. A posição política dos governos Chávez e Maduro face ao imperialismo já era alvo de crítica dos setores oposicionistas e midiáticos no Brasil, e esse fato deu sustentação para a crítica de "ideologização", partidarização e "bolivarianismo" da política externa dos governos petistas que acabaram sendo acatadas por parte da grande burguesia interna durante o processo do golpe de Estado de 2016 (BERRINGER, 2018, p. 12), o que indica que a grande burguesia interna não aceita a posição anti-imperialista, e temia que o Mercosul fosse "contaminado" pela posição do Estado venezuelano. Juntou-se a este fato o avanço das negociações do mega-acordos internacionais (Tratado Trans-pacífico (TPP), Tratado de Investimentos (TISA) e Tratado Transatlântico - TTA) para sustentar que a atuação do Estado brasileiro estaria levando o país ao isolamento internacional.

Com isso, a relação com a América do Sul passou a ser questionada por parcela da burguesia interna, e o regionalismo multidimensional começou a retroceder para o modelo de regionalismo aberto que fora adotado nos anos 1990 quando o Mercosul foi criado. Trata-se de uma modelo pautado prioritariamente pela abertura comercial da região visando à "inserção" na economia mundial, e que, portanto, defende uma integração regional econômica visando a chamada inserção nas "cadeias globais de valor", sem compromissos políticos e sociais endógenos. Neste caso, é que reaparece com mais força a defesa da conclusão das negociações do Mercosul-União Europeia.

A inserção internacional com Temer é, em linhas gerais, alinhada aos Estados Unidos, e busca o esvaziamento político dos blocos com os Estados vizinhos ou, em outras palavras, é subordinada passivamente aos interesses imperialistas. Alguns movimentos feitos pelo governo ilustram bem essa mudança na política externa, a saber: 1) reaproximação com os Estados Unidos, com o treinamento conjunto das forças armadas na Amazônia, a renegociação da base de Alcântara no Maranhão, a venda da Embraer para a Boeing; 2) e a ênfase conferida à renegociação do acordo Mercosul-UE; 3) o desmantelamento da política de integração regional que tem transformado o Mercosul em um mero processo de integração comercial e tem paralisado a dinâmica interna da Unasul (com a suspensão da participação nesta iniciativa ao lado dos Estados argentino, paraguaio, chileno, peruano e colombiano, através do alinhamento com ou da oposição ao governo venezuelano), recolocando, portanto, o regionalismo aberto[5] como modelo de integração regional; 4) o esvaziamento do conteúdo político dos BRICS, principalmente no que concerne a uma nova estratégia de relações com a China, que passa a ser a principal investidora em obras públicas e área estratégicas; 5) término das políticas de cooperação sul-sul como a política de combate à fome com os Estados africanos; 6) sinalizações de subordinação marcantes e reversas ao sentido da política externa altiva - como a candidatura brasileira para a entrada na OCDE, a adesão do protocolo adicional do Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP), entre outras.

O caso do acordo Mercosul-UE é emblemático para mostrarmos como houve essa mudança no posicionamento da burguesia interna desde 2013 quando a crise política e econômica se aprofundam. Além do Mercosul ter sido um dos pilares da política externa dos governos PT, chama a atenção o fato de que durante as primeiras rodadas de negociação, que tomaram os anos entre 1999 e 2004, percebia-se uma oposição clara entre o agronegócio, que via mais pontos positivos no acordo e, portanto, era mais demandante, e a indústria que temia perder mercado para os produtos da UE sendo, portanto, mais resistente ao acordo.

Neste contexto, a FIESP e a CNI, que encabeçou a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), tiveram papéis preponderantes para conter a aceitação de um acordo desigual e oneroso à indústria brasileira. A atuação adotada pela CEB/CNI, refletiram a posição de uma burguesia interna que estava, em alguns aspectos, descontente com as políticas neoliberais dos anos 1990, sobretudo no que tange à abertura comercial unilateral imposta pelos Estados imperialistas. Assim, muitos setores industriais dentro da CEB

[5] Ver: Cepal, 2000.

apresentam certa preocupação em relação à Alca e ao acordo Mercosul-UE (BERRINGER, 2015). Especialmente os setores mais voltados para a exportação como os têxteis, calçados e siderurgia apresentaram postura mais favorável, enquanto máquinas e equipamentos, papel e celulose, químicos e eletroeletrônicos mostraram maior oposição (OLIVEIRA, 2003). Assim, historicamente, tanto a FIESP/CNI, bem como a indústria de máquinas e equipamentos, foram resistentes ao acordo.

Esta preocupação frente ao acordo, por parte da FIESP/CNI, continuou por algum tempo após a retomada das negociações em 2010, como se pode notar no estudo técnico realizado pela Fiesp e pelo Ícone (2012, p. 58-61), no qual demonstra-se que o agronegócio seria o setor mais beneficiado caso o acordo fosse aprovado:

> A maioria dos setores da indústria apresenta ganhos relativamente pequenos, se comparados aos incrementos do setor agrícola. Porém é necessário destacar que esses ganhos serão contrabalanceados pelo aumento maciço das importações de produtos manufaturados, o que impactará de forma relevante a balança comercial entre o Brasil e o bloco europeu. [...]Esses resultados refletem a excessiva proteção que a UE fornece àqueles setores em que o Brasil possui elevada competitividade nos mercados internacionais.
> Assim como no caso dos Estados Unidos, várias associações detectaram sensibilidades no caso de um acordo com a União Europeia. Isto ocorre porque, em geral, os resultados da simulação apontam para perdas consideráveis, em termos de saldo comercial, em importantes setores de manufaturados como o de máquinas e equipamentos e de químicos, ao mesmo tempo em que os ganhos obtidos no setor agrícola não teriam a mesma magnitude.

Mas, na contramão, os documentos de 2013 e 2014 a Fiesp (2013) e a CNI (2014) exigiram prioridade para a conclusão das negociações.

> O acordo MERCOSUL-União Europeia é uma prioridade imediata da política externa brasileira e deve ser finalizado até o início de 2015. O acordo poderá também ser efetivado, por parte do MERCOSUL, em velocidades distintas, por meio de listas e cronogramas de desgravação diferenciados, com vistas, futuramente, à convergência normativa entre os membros do bloco (FIESP, 2014, p.4).

Cabe lembrar que foi nesse período, em 2014, que o Brasil foi excluído do Sistema Geral de Preferências da Europa, perdendo seus benefícios na redução tarifária para as suas exportações (BERRINGER, 2017).

Coloca-se então a pergunta se assim como a FIESP e a CNI, o setor da indústria de máquinas e equipamentos também mudou sua postura e se reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional é consensual entre os diferentes setores que compõem a burguesia interna. Procuramos responder estes questionamentos na próxima seção, na qual analisamos documentos e entrevistas de pessoas dos altos cargos da ABIMAQ frente ao acordo Mercosul-UE. Haverá, também, uma análise mais geral do comércio deste setor com o Mercosul e a UE.

A ABIMAQ

A Associação de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) foi criada em 1937 com a fundação do Syndicato dos Constructores de Machinas e Acessórios Têxteis de São Paulo que, quatro anos depois, passou a ser o Sindicato da Indústria de Máquinas de São Paulo e, posteriormente, deu origem à ABIMAQ. Desde os anos

iniciais da associação, é latente a defesa de maior investimento estatal, enfatizando a importância da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 e a inauguração do Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME), programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ABIMAQ, 2017).

Percebemos ao olhar para a trajetória da entidade que durante os anos de 1990, marcados pela abertura comercial e pelo encolhimento da máquina estatal, pouco foi conquistado pelo setor. Os marcos mais emblemáticos dessa época são a revogação por dois anos da lei que acabaria com a reserva de mercado para a fabricação de equipamentos de informática (era para ser sancionada em 1990, mas, devido a atuação da ABIMAQ, adiou-se para 1992) e a isenção de IPI para o setor (ABIMAQ, 2017).

Durante os anos 2000, o setor se fortaleceu devido, em grande parte, ao crescimento da Petrobras, da indústria naval e dos incentivos realizados pelos governos Lula e Dilma nestas áreas. Segundo o presidente executivo da associação, José Velloso Dias Cardoso, a Abimaq tem 1.500 associados, sendo que metade deles tem alguma relação com a Petrobras e 400 vivem diretamente da empresa (ABIMAQ, 2017). Inclusive, os números citados por Cardoso ilustram como o momento vivido pela indústria de máquinas e equipamentos foi favorável: no começo dos anos 2000 o número de associados à ABIMAQ era de 700 e, ao longo de 17 anos, este mais que duplicou (ABIMAQ, 2017).

O crescimento ligado à Petrobras teve como pilar fundamental as políticas de compras da estatal, com as exigências de conteúdo local nas licitações de suas plataformas e, também, medidas como a criação de barreiras técnicas para produtos importados (FURTADO; RIBEIRO, 2015). Um desses casos foi a das válvulas industriais, no qual, para poder vender para a Petrobras, as empresas estrangeiras passaram a ter que conseguir um certificado de garantia do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

O beneficiamento do setor na década colocada em tela se dá, em nosso entendimento, pela plataforma neodesenvolvimentista adotada pelos governos Lula e Dilma que buscava priorizar os interesses da grande burguesia interna brasileira. Esse setor, apesar de ter uma produção voltada ao mercado interno, fortalecendo-se através da parceria que fora criada com a Petrobrás, guarda uma certa dependência com o capital externo, pois precisa importar determinados produtos e tecnologias (aproximadamente 16,2% dos produtos exportados pelo setor utilizam capital importado) (BERRINGER; REIS, 2018). Por isso, a indústria de máquinas e equipamentos está inserida na fração da burguesia interna.

Com a crise econômica que levou a um recuo das medidas feitas pelo primeiro governo de Dilma, incluindo proposta de ajuste fiscal e uma agenda que propunha diminuir os gastos públicos e priorizar as privatizações e desnacionalização, a ABIMAQ, assim como outras associações, teve oscilações políticas. Nas palavras de Boito Jr (2016, p.156):

> (...) segmentos do topo e da base do campo neodesenvolvimentista passaram a oscilar politicamente, foram neutralizados ou se bandearam para o lado do campo neoliberal ortodoxo. Importantes associações corporativas da grande burguesia interna – Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, Abiquim e outras – assumem

> uma posição ambígua: chegam a admitir a necessidade de algum ajuste fiscal, mas, ao mesmo tempo, protestam contra as medidas de ajuste.

A partir de 2016, a ABIMAQ adotou posicionamento crítico em relação à política econômica, sobretudo devido à diminuição dos incentivos à indústria de máquinas e equipamentos. Em 2017, o governo reduziu em 50% a exigência de conteúdo local para os leilões dos campos de petróleo. Ainda naquele ano o presidente da ABIMAQ, João Carlos Marchesan, deu entrevista ao jornal Folha de São Paulo com tom de descontentamento em relação às medidas adotadas pelo governo Temer, chegando a declarar que: "Esse governo tem um cunho ideológico muito liberal. Parte do pressuposto de que o mercado resolve tudo e não olha a indústria com a devida atenção" (FOLHA DE S. PAULO, 2017).

Assim como em relação à política econômica, na política externa as oscilações também apareceram. Se durante o período dos governos petistas a burguesia interna foi demandante da aproximação brasileira com a região da América do Sul, a partir da fragmentação da frente neodesenvolvimentista e, sobretudo, a partir do golpe de 2016, ela passou a criticar essa política regional. Uma das ações mais emblemáticas nesse contexto foi a mudança do posicionamento da FIESP e da CNI frente ao acordo Mercosul-UE. Veremos adiante se a ABIMAQ também fez parte dessa mudança e se essa reorientação do Estado no cenário internacional é consensual, ou se, assim como na política econômica, a entidade também torna-se crítica à política externa de Temer.

Em 2013, no mesmo ano em que os publicações da FIESP e CNI começaram a apoiar o acordo, a ABIMAQ demonstrava preocupação quanto ao rumo deste, pois além da área comercial e de serviços, as negociações também versam sobre as compras governamentais e, este quesito, principalmente pela questão das compras da Petrobras, é muito caro ao setor de máquinas e equipamentos. Podemos perceber isto em um dos seus informativos de outubro:

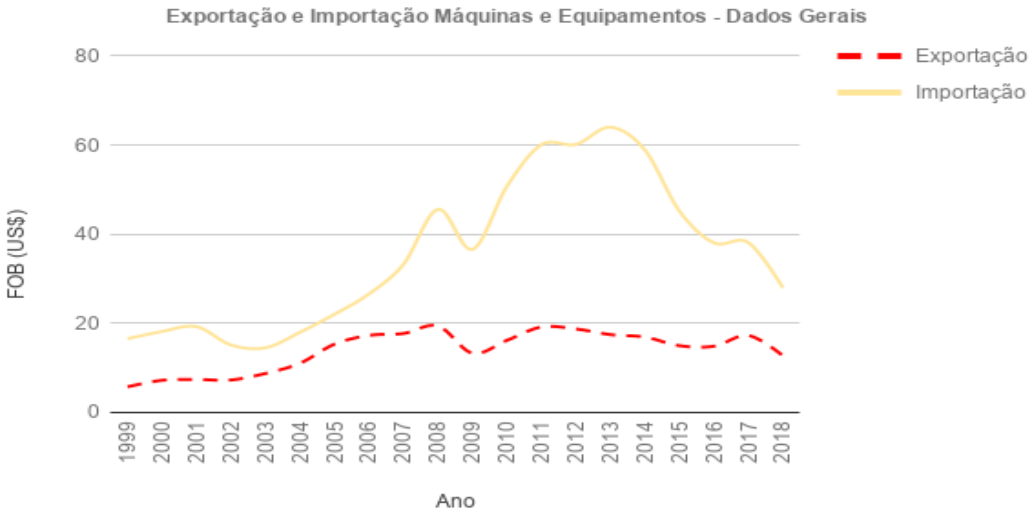
> Como parte da troca de ofertas entre os blocos do Cone Sul Americano e europeu, o Mercosul deve elaborar uma oferta de preferências em compras governamentais para constar no Acordo de Livre Comércio em negociação com a União Europeia. Os setores econômicos nacionais preveem que esta oferta deve ser a mais conservadora possível, pois uma concorrência com os fabricantes europeus em compras governamentais pode representar uma grave ameaça a esse instrumento de fomento à economia nacional.
> (...) A posição da ABIMAQ é de que não devem ser ofertados benefícios em compras governamentais aos fabricantes europeus no setor de máquinas e equipamentos. Entende-se de forma técnica que a Europa é referência para o setor e que qualquer preferência pode ser muito danosa aos interesses da indústria brasileira de bens de capital (ABIMAQ, 2013).

O temor da ABIMAQ é justificável pois os produtos europeus são mais competitivos que os brasileiros e, somando-se a isso, o governo de Temer é adepto às medidas que tornam as compras governamentais mais abertas à concorrência estrangeira, bem como ao corte de investimentos na Petrobrás que coloca em crise boa parte das empresas ligadas à ABIMAQ. Sobre este último fato, em entrevista em 2016, o atual diretor de petróleo, gás, bioenergia e petroquímica, Alberto Machado Neto, afirmou que "O corte de 24% nos investimentos da Petrobras até 2019 pode representar o ponto limite para a indústria brasileira de equipamentos e máquinas ligadas à cadeia de fornecedores da estatal" (ESTADO DE MINAS, 2016).

Além da questão das compras governamentais, outro ponto que mostra uma posição receosa da ABIMAQ é a concorrência com os países da UE, mais precisamente a Alemanha. O ex-diretor de mercado externo da ABIMAQ, Klaus Curt Muller, deu diversas entrevistas entre 2013 e 2014 reafirmando o receio da associação à possível abertura comercial para a UE. Para a revista Istoé Dinheiro, Muller lembrou que os produtos do setor fabricados no Brasil custam em média 30% a mais que os da Alemanha. Porém, salienta que não adiantaria a ABIMAQ se opor ao acordo e, por isso, a associação tentaria negociar prazos maiores para a abertura brasileira em alguns itens sensíveis.

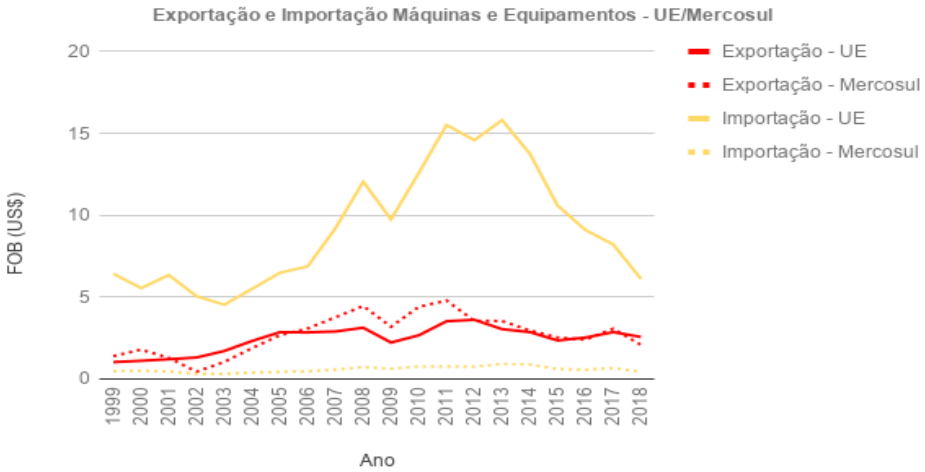
Quando olhamos para os dados do comércio exterior do setor, notamos que o temor exposto por Muller é bem fundamentado.

Tabela 1 - Exportações e importações brasileiras de máquinas e equipamentos - 1999-2018



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), ferramenta Comex Stat - seção XVI da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Elaboração própria.

Tabela 2 - Exportações e importações brasileiras dividida por blocos - 1999-2018



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), ferramenta Comex Stat - seção XVI da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Elaboração própria.

O primeiro fator que chama a atenção é como o setor importa muito mais do que exporta, enquanto as importações chegam a mais de 60 bilhões de dólares, as exportações mal atingem o valor de 20 bilhões de dólares. Olhando para os blocos, em termos de exportações, a UE e o Mercosul oscilam quase juntos durante a maiora dos anos e, um dado interessante em relação a isso, é que em 2010, ano da retomada das discussões sobre o acordo, o principal destino do setor era o Mercosul, assim como em 1999 quando a primeira rodada de negociações começou. Por outro lado, no caso das importações, a UE está bem a frente em todo o período, despontando como um grande mercado exportador de bens de capital para o Brasil. Mais detalhadamente, a UE é a maior exportadora para o Brasil de partes para motores diesel e semi-diesel, unidades de discos magnéticos e partes de máquinas e aparelhos mecânicos com função própria (CNI, 2016). Assim, por um lado, seria benéfico o acordo Mercosul-UE para as importações desses componentes, ainda mais levando em consideração que o setor de máquinas e equipamentos é um dos que têm maior nível de produtos importados em sua cadeia no que tange à exportação, mas por outro lado o setor poderia perder mercado para a UE e, por isso, percebemos o temor do setor com o possível acordo.

Em um dos mais recentes documentos da ABIMAQ, uma cartilha para os candidatos à presidência das eleições de 2018 que expõe as demandas do setor, uma das prioridades tratadas é a inserção do Brasil no cenário internacional. Neste, fica mais claro ainda em como a posição do setor não aderiu à da FIESP e CNI:

> É ilusório acreditar que uma abertura comercial, de forma unilateral, trará ganhos ao País e à sociedade sem que se tenha uma política de enfrentamento dos entraves que reduzem a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional, além disso, se feita assim eliminará do Brasil o seu poder de "barganhar" por acesso a mercado nos produtos em que tem maior vantagem competitiva. (...) deve-se buscar acordos com países com os quais o Brasil possua vantagens competitivas, destacando que a indústria, atualmente, apresenta menor grau de competitividade quando se compara com players relevantes como União Europeia, Japão e Coreia do Sul, mas que essas deficiências poderão ser corrigidas com uma agenda de competitividade para a indústria, a fim de evitar que esses eventuais acordos apresentem ganhos significativos apenas exclusivamente para os setores primários de nossa economia (ABIMAQ, 2018, p. 19-20, grifo nosso).

Considerações Finais

A crise política e econômica colocou em xeque a política externa dos governos PT que teve seus pilares desestruturados, sobretudo o regionalismo multidimensional e a não aceitação de acordos internacionais desiguais como o Acordo Mercosul-União Europeia. Apareceram na cena política, especialmente nos setores que integram a frente política neoliberal e por parte dos representantes da CNI e da FIESP, críticas à suposta ideologização da política externa, que foram intensificadas pelo temor de isolamento da economia brasileira face às negociações de mega-acordos comerciais e em função da possível alteração de posição política do Mercosul após a entrada do Estado venezuelano no bloco em 2012.

Nesse quadro, o acordo Mercosul-União Europeia passou a ser demandado por parcela da grande burguesia interna brasileira, a despeito de não haver transparência nas negociações, e da abertura do setor agrícola não ter sido conquistada. Por isso, parece-nos que a ênfase conferida à tentativa de conclusão das negociações não terá sucesso pois, também, não é consensual no interior da grande burguesia interna brasileira. Neste caso, inferimos que devido ao temor diante da concorrência com a UE, sobretudo a Alemanha

e que, por ser um setor que necessita de maior proteção e de maiores incentivos, como foi o caso das medidas de conteúdo nacional da Petrobras, a ABIMAQ continua, assim como no primeiro período das negociações, com posição resistente à negociação. Soma-se a isso o fato de que, em termos de mercado fora do âmbito doméstico, o Mercosul é um importante destino e, por isso, além de perder espaço dentro do Brasil, o setor poderia perder espaço nas compras dos membros do bloco.

Em suma, concluímos que a reorientação do Estado no cenário internacional não é consensual no interior da grande burguesia interna e o que pode ter ocorrido após o golpe de Estado é um desmembramento desta fração, levando setores importantes da burguesia industrial a permanecerem com a defesa do neodesenvolvimentismo, comportando-se então como burguesia interna, que, por sua vez, teve a sua posição deslocada novamente no interior do bloco no poder diante do retorno do neoliberalismo ortodoxo e da política externa de subordinação passiva em relação ao imperialismo.

REFERÊNCIAS

ABIMAQ. ABIMAQ pede posição da Petrobras sobre equipamentos entregues no Comperj. **Clipping e tendências**, n. 4259, 2017. Disponível em <http://abimaq.org.br/site.aspx/Imprensa-Clipping-Tendencias-detalhe?SumarioClipping=1739> Acesso em 23 set. 2018.

____. **Acordo Mercosul - União Europeia.** Disponível em <http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Abimaq-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=37&CodigoClipping=733> Acesso em 13 set. 2018.

____. **ABIMAQ, 80 anos da força que move o Brasil**. Disponível em: <http://www.abimaq80anos.com.br/> Acesso em 13 set. 2018.

____. **O caminho para o desenvolvimento: Uma proposta da indústria brasileira de máquinas e equipamentos.** Disponível em <http://www.abimaq.org.br/comunicacoes/2018/projetos/cartilhapresidenciaveis/cartilha_presidenciaveis_A4.pdf> Acesso em 13 set. 2018.

BACOCCINA, Denize; OMS, Carolina. Superando barreiras**. Istoé Dinheiro**, n. 861, 2014. Disponível em <;http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20140417/superando-barreiras/147384.shtml> Acesso em 13 set. 2018.

BASTOS, Pedro; HIRATUKA, Celio. **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência.** Texto para discussão. Unicamp, Campinas, n. 306 jun. 2017.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JR, Armando. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política***,* Curitiba, v. 21 n 47, p. 31-38, 2013.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa dos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **Revista de Economia Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16 n. 1, p. 15-29, 2017.

BERRINGER, Tatiana; REIS, Cristina. Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente. In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios**

futuros (org.) PRATES, Daniela; TERRA, Fábio. Associação Keynesiana Brasileira, pp. 137-149, 2018.

BERRINGER, Tatiana. **A frente neodesenvolvimentista e a política de integração regional nos governos PT: ascensão e queda do regionalismo multidimensional**. *Mimeo*, 2018.

BOITO JR, Armando. **A burguesia no Governo Lula.** In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.

BOITO JR., Armando. A nova burguesia nacional no poder. In: **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000** (org.) BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia. São Paulo: Alameda Editorial, pp. 69-106, 2012.

____. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade política da democracia. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 42, p. 155-162, 2016.

CEPAL. Regionalismo aberto na América Latina e no Caribe. In: **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL** (ed.) BIELCHOWISKY, Ricardo, v. 2. Rio de Janeiro: Editora Record, pp. 937- 958, 200.

CNI. Proposta da Iindústria para as eleições de 2014. 2014. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2014/07/propostas-da-industria-para-as-eleicoes-2014-sumarios-executivos/>.

CNI. União Europeia: o principal parceiro comercial e de investimentos do Brasil. **Informativo CNI,** n. 2, 2016. Disponível em <http://sinafer.org.br/novo/wp-content/uploads/2016/07/Integra%C3%A7%C3%A3o_Internacional_2trim_2016.pdf> Acesso em 27 jun. 2017.

COMEX STAT. **Exportação e importação geral.** Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral> Acesso em 13 set. 2018

CONTI, Bruno; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In: **Para além da política econômica** (org.) CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando. São Paulo: Editora Unesp, p. 55-90, 2018.

ESTADO DE MINAS. **Abimaq: corte de investimento da Petrobras pode ser ponto limite para indústria.** Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/01/12/internas_economia,724381/abimaq-corte-de-investimento-da-petrobras-pode-ser-ponto-limite-para.shtml> Acesso em 13 set. 2018

FARIAS, Francisco. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 28, p. 81-98, 2009.

FIESP; ICONE. **Análise quantitativa das negociações internacionais – Relatório do Projeto**. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/analise-quantitativa-de-negociacoes-internacionais/>. Acesso em 13 de set. de 2018.

FIESP. **Documento de posição – agenda de integração externa**, 2013.

FIESP. **Documento de posição. Proposta de integração externa da indústria**, 2014.

FOLHA DE S. PAULO. **'Governo é muito liberal e não dá atenção à indústria', diz empresário.** Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1879725-governo-e-muito-liberal-e-

nao-da-atencao-a-industria-diz-empresario.shtml>; Acesso em 13 set. 2018

FURTADO, André; RIBEIRO, Cássio. A política de compras da Petrobras: o caso da P-51. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, n. 14, p. 289-312, 2015.

ISTOÉ DINHEIRO. **Abimaq pede posição da Petrobras sobre equipamentos entregues no Comperj.** Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20170111/abimaq-pede-posicao-petrobras-sobre-equipamentos-entregues-comperj/449241> Acesso em 13 set. 2018.

OLIVEIRA, Amâncio. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Revista Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

_____. Classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstico: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n 36, p. 147-174, 2010.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14). **Novos Estudos,** CEBRAP, São Paulo, 2015.

Recebido em 8 de junho de 2018.
Aprovado em 29 de setembro de 2018.

RESUMO

O artigo analisa a posição do setor de indústrias de máquinas e equipamentos face à mudança na política externa do governo de Michel Temer. Procuramos responder se a reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional é consensual entre os diferentes setores que compunham a grande burguesia interna brasileira tendo como foco a burguesia industrial. Para tanto, estudamos a posição deste setor em relação às negociações do acordo Mercosul-União Europeia (UE). Analisamos documentos e entrevistas de pessoas dos altos cargos da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), bem como dados do comércio internacional do Brasil. A hipótese levantada é de que ocorre divergência entre o posicionamento da ABIMAQ e o posicionamento das entidades de cúpula da burguesia industrial, FIESP e CNI. Portanto, defende-se que não há o consenso no interior da burguesia interna brasileira apesar de ter aparecido na cena política no processo do golpe uma crítica à política externa dos governos PT.

Palavras-chave: Mercosul-União Europeia; burguesia brasileira; ABIMAQ.

ABSTRACT

This article analyzes the position of the machinery and equipment sector in response to the change in foreign policy during the Michel Temer government. We seek to answer if the reorientation in the State's position on the international scene is consensual among the different sectors of the great Brazilian internal bourgeoisie, focusing on the industrial bourgeoisie. For that purpose, we have chosen to study the sector's position at Mercosur-European Union (EU) agreement's negotiation. We analyzed documents and interviews of ABIMAQ's workers related to the agreement, as well as trade data of products related to the sector between Brazil and Mercosur and Brazil and EU. The hypothesis is that there is a divergence between the ABIMAQ's position and the main entities of the brazilian industry, FIESP and CNI. Therefore, there is no consensus within the Brazilian internal bourgeoisie, despite the critics in the political scene in front of Workers Party's foreign policy.

Key-words: Mercosur-European Union; brazilian bourgeoisie; ABIMAQ.