

AS RELAÇÕES ENTRE O EMPRESARIADO INDUSTRIAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NOS GOVERNOS DO PT: DA CONVERGÊNCIA DE INTERESSES ÀS CRÍTICAS AO REGIONALISMO SUL-AMERICANO

Relations between manufacturins business community and regional integration in Worker's Party governments: from the convergence of interests to criticism of South American regionalism

Pablo dos Santos Martins¹

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil. **Email:** pablomartins@id.uff.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9770-2751>

Recebido em: 15 jun. 2022 | Aceito em: 20 out. 2022.

RESUMO

Este artigo abordará o relacionamento do empresariado industrial, representado pelas entidades Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), com a integração regional durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Através da análise documental, argumentou-se que os governos de Luiz Inácio Lula da Silva foram marcados por uma convergência entre os interesses do empresariado industrial e a orientação do executivo federal acerca da política externa brasileira (PEB), com sua ênfase na América do Sul. Em que pese a mesma orientação sobre a PEB, nos governos Dilma Rousseff houve uma mudança de postura do empresariado industrial em relação à integração regional e a defesa, por parte das duas entidades, de um reposicionamento da política externa a partir de uma menor ênfase na integração sul-americana e na política de orientação sul-sul.

Palavras-chave: Integração regional. Política Externa. Mercosul.

ABSTRACT

This piece addresses the relationship between the manufacturing business community, mainly represented by the Federation of Manufacturers of the State of São Paulo and the National Confederation of Manufacturers, and regional integration with South America during the years the Workers' Party assumed office. Through documentary analysis, this research argues that the years when Luiz Inácio Lula da Silva (Workers' Party) was in office represented a convergence between the interests of the manufacturing business community and the Brazilian foreign policy, which had its focus on South America at the time. While Dilma Rousseff (Workers' Party) was the incumbent president and the foreign policy still had the same core, the manufacturing business community had shifted its interests and was no longer very supportive of a South American integration nor of a close relation between Brazil and other Southern American countries.

Keywords: Regional Integration. Foreign Policy. Mercosul.

INTRODUÇÃO

Para tratar do relacionamento do empresariado industrial brasileiro com a integração regional nos governos do PT, este artigo fará uma breve discussão sobre os condicionantes da política externa como uma política pública e as principais mudanças na política externa do Brasil, integrando as variáveis internas e externas de acordo com a perspectiva analítica da Análise de Política Externa (APE). Metodologicamente, foi usado a análise documental dos arquivos publicados por CNI e Fiesp principalmente no recorte temporal 2002-2016. Escolheu-se as duas entidades porque estas são as principais representantes do empresariado industrial brasileiro.

A abordagem que considera a política externa como uma das esferas das políticas públicas é inovadora no campo das Relações Internacionais. Por um longo período, a política externa foi

considerada à parte das disputas e interesses que caracterizam a política doméstica e uma política específica em relação às outras políticas do Estado.

Esta perspectiva da política externa como específica das demais políticas públicas teve como base teórica os princípios do realismo acerca da política internacional. De acordo com Lima (2000), a teoria realista considerava o Estado como um ator coeso e autônomo, isto é, a dinâmica das disputas domésticas não deveria incidir sobre a política exterior, que deveria estar apartada dos conflitos característicos das outras políticas públicas.

A preponderância do realismo para entender a política internacional marcou o período da Guerra Fria, minimizando o papel dos conflitos domésticos na formação e na feição das políticas externas dos países. Ao fim da década de 1950 e 1960 no âmbito acadêmico, surgiu a APE. Esta subdisciplina, ao levar em conta diferentes aspectos que produzem as políticas externas dos Estados, sobretudo nas democracias, desenvolveu os estudos sobre a política externa e deu uma maior complexidade a esta, expandido o campo de possibilidades analíticas para os pesquisadores em relações internacionais.

Putnam (2010) argumenta que os grupos domésticos buscam seus interesses pressionando o governo para que as ações na política internacional os favoreça, enquanto os governos nacionais procuram atender tais pressões maximizando a busca pelo melhor acordo e tais fatores complexificam os acordos e negociações na esfera internacional. Para o estudioso de relações internacionais, Putnam (2010) aponta a necessidade de teorias explicativas sobre a política internacional que ressaltem a mútua influência entre os atores domésticos e o sistema internacional. Tal perspectiva também é compartilhada por Keohane e Nye (2011) com seu conceito de interdependência.

No Brasil, a redemocratização a partir de 1985 e a maior participação do país nos fóruns globais impactaram a política externa, alterando o padrão que ela trilhara no período de 1930 até a crise da dívida nos anos 1980. A promulgação da Constituição de 1988 deu novos marcos regulatórios para a política externa do Brasil, estabelecendo o papel de outros poderes além do executivo na condução da PEB. A Carta atribuiu ao poder legislativo a ratificação ou veto aos tratados internacionais assinados pelo país, aproximando a política externa das demais políticas estatais. Além disso, um dos efeitos desta mudança no papel dos poderes na produção da PEB foi o paulatino desinsulamento do Itamaraty na política exterior e o maior envolvimento de outras agências estatais, como o Ministério da Economia, e de setores da sociedade civil na agenda internacional brasileira. Em tal perspectiva, de acordo com Milani e Pinheiro (2013), há uma cada vez maior iniciativa do MRE em se adequar aos dispositivos da nova Constituição, que trouxe maior espaço para a participação de atores não estatais nas políticas públicas e a criação de uma zona de interlocução entre o próprio Estado e a sociedade civil organizada. Assim, esta transformação

da relação entre Estado e sociedade civil reverberou na política externa, com maior politização² do seu processo decisório.

Na esfera econômica a década de 1990 representou uma conjuntura crítica na história brasileira (Hirst, Lima, 2009) com a mudança do modelo de desenvolvimento econômico em virtude do esgotamento das políticas de substituição de importações. Portanto, há nesta década a opção política por um novo modelo de desenvolvimento, neoliberal, sobretudo a partir da ascensão de Fernando Collor à presidência.

Nesta maior inserção do país nos fluxos globais de comércio através do conceito síntese de integração competitiva, houve grande mobilização de diversos setores econômicos brasileiros e intensificaram-se a criação e participação de entidades e organizações voltadas para a defesa dos interesses do empresariado industrial e outros atores, que passaram a defender agendas para o país demandando políticas específicas para os *policy makers* da política externa. Assim, há a pluralização das visões da PEB, aproximando-a das demais políticas públicas, já que os acordos comerciais e negociações na esfera externa afetam de forma desigual os agentes internos.

Um exemplo desta maior participação do setor produtivo nacional na política externa foi a postura do empresariado industrial brasileiro em relação à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), com a criação da Comissão Empresarial Brasileira (CEB), em 1996, que passou a observar as negociações e defender os interesses dos setores industriais e do agronegócio.

Com isso, as mudanças na PEB e sua aproximação com as outras políticas públicas, sendo considerada uma (Milani, Pinheiro, 2013), são frutos de fatores domésticos e externos que incidiram sobre a política exterior do país. Na esfera doméstica, a redemocratização representou um fator endógeno que trouxe novos marcos regulatórios para a PEB a partir da Carta de 1988. Externamente, a maior participação do país nos fóruns comerciais globais na década de 1990 mobilizou os atores domésticos, particularmente o empresário industrial – através de seus órgãos de representação como a CNI e Fiesp, devido aos impactos que tais medidas trouxeram para a indústria nacional.

Para Boschi e Diniz (2007), a década de 1990 representou uma grande mudança na indústria brasileira, com a desnacionalização de diversos setores por conta do ritmo acelerado das privatizações e perda de competitividade da produção industrial nacional. Dessa forma, as críticas do empresariado industrial às fortes mudanças na indústria do país e ao baixo crescimento econômico aproximaram os industriais da candidatura Lula nas eleições de 2002, em um contexto de críticas às políticas neoliberais adotadas na década anterior.

EMPRESARIADO INDUSTRIAL E POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS LULA

² Termo usado aqui como referentes às dinâmicas das políticas públicas. Sem valor depreciativo.

Nas eleições de 2002 houve a aproximação da candidatura Lula com o empresariado industrial. Boschi e Diniz (2007) apontam que Lula foi eleito por uma ampla e diversificada base eleitoral, discordante das políticas neoliberais dos anos 1990, sendo esta base formada pelos eleitores tradicionais do PT, mas também com o apoio da classe média e fundamentalmente o empresariado industrial, insatisfeito com o baixo crescimento da década anterior e a desindustrialização da economia brasileira. Com isso, a aproximação dos governos do PT com o setor industrial foi o principal movimento desta eleição.

No que tange à PEB, a partir de 2003 a América do Sul é considerada como principal área de atuação do Brasil no âmbito externo, com destaque para o papel do subcontinente para a recuperação do crescimento da indústria nacional. Embora no segundo governo Fernando Henrique Cardoso tenha ocorrido uma maior aproximação do país com os vizinhos sul-americanos e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional (IIRSA), em 2000, na I Cúpula dos presidentes da América do Sul, no primeiro governo Lula a região ganhou um grande peso para a diplomacia brasileira e há um salto significativo das relações do país com o subcontinente (Honorio, 2019). Lima (2007) define este salto das relações como regionalismo estrutural, que contempla as dimensões da infraestrutura física, produtiva e energética sobre a região, congregando os agentes privados em cooperação com os entes estatais, em contraposição ao regionalismo aberto que caracterizou a América do Sul nos anos 1990 e sua orientação comercialista.

Tal destaque dado pelo governo Lula à América do Sul na PEB convergiu com os interesses do empresariado industrial acerca da inserção internacional brasileira. Como exemplo desta convergência, em 2002 a CNI publicou, no contexto das eleições presidenciais, o documento *A indústria e o Brasil*, em que a entidade defendeu políticas para recuperar o crescimento da indústria em crise por conta do baixo crescimento da década de 1990 (CNI, 2002).

No documento, a CNI defendeu uma intensificação da relação do país com os vizinhos sul-americanos a fim de expandir os mercados consumidores para os produtos brasileiros. Como recomendação para a política externa, a entidade destacou a necessidade de o país aprofundar a integração regional, com foco particular no Mercosul, ressaltando a importância da revitalização do bloco para superar a crise da integração no começo dos anos 2000 por conta das crises econômicas do Brasil e da Argentina. Além disso, é destacado que a PEB deveria ter uma política de abertura de novos mercados com foco especial no mercado sul-americano, o maior consumidor das manufaturas exportadas pelo Brasil. A entidade também defendeu o papel de destaque do Brasil na integração regional e advogou uma postura cautelosa nas negociações de acordos de liberalização comercial extrarregionais (CNI, 2002). Ademais, no documento também é apontado a centralidade da diplomacia em criar condições políticas favoráveis na América do Sul para a exportação de produtos e serviços das empresas brasileiras, indicando o papel de convergência entre as esferas políticas e econômicas, que caracterizam a PEB nos governos Lula (Honorio, 2019).

A CNI apontou, ainda, a importância da integração física sul-americana como facilitadora de exportações e para o desenvolvimento de possíveis cadeias de valor regionais (CNI, 2002). Neste sentido, ao tocar a revitalização da integração regional, aprofundando o Mercosul e o papel da IIRSA para a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul, a entidade defendeu que o país arcasse com alguns custos da integração regional, em uma perspectiva do Brasil como *paymaster*, isto é, arcando com os custos econômicos e políticos da integração, a fim de criar melhores condições para as exportações do país.

A política de centralidade da América do Sul na agenda da PEB no governo Lula teve como um dos efeitos um grande salto nas exportações do país para o subcontinente. Segundo Honorio (2019), este salto é de mais de 165% durante os dois mandatos. Em números reais, o volume exportado pelo país para a região saltou de 10,1 bilhões de dólares no primeiro ano do governo Lula para 27 bilhões de dólares ao fim de seu segundo mandato, em 2009. Entre 2003 e 2009, por exemplo, o *superávit* comercial do Brasil com a América do Sul aumentou de 2,5 bilhões de dólares para 7,9 bilhões de dólares, demonstrando os efeitos positivos da agenda regional na balança comercial brasileira, sobretudo porque esses índices foram concentrados em produtos manufaturados.

Tal peso da América do Sul para as exportações do Brasil apareceu no estudo: *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul*, publicado pela CNI em 2007, no qual a entidade destaca que a partir de 2003 o país intensificou o investimento exterior na América do Sul, recuperando o baixo índice de investimento brasileiro no exterior nos anos 1990 e começo dos anos 2000 (CNI, 2007). Assim, nesta crescente dos IDEs brasileiros na região, a confederação destacou positivamente o papel dos investimentos na integração regional: no biênio 2003-2004, o investimento do país representou 57,4% de todo o estoque de IDE na América do Sul (CNI, 2007); já o biênio 2005-2006, entretanto, tem um grande salto nestes investimentos brasileiros, que passam a representar 64,1% de todo o IDE sul-americano, de acordo com a entidade. Esta crescente é sintetizada no ano de 2004 com o país sendo um dos maiores investidores externos dentre os países em desenvolvimento. Como complemento desta crescente, no ano de 2006, pela primeira vez na história, de acordo com a CNI (2007), os IDEs do país no exterior superaram a entrada de investimentos estrangeiros no Brasil.

Os investimentos do país estavam concentrados principalmente nos setores de construção civil, na indústria do petróleo e no setor de processamento de alimentos. Ademais, o país buscou, através do financiamento do BNDES e outros bancos públicos, a aquisição de novas plantas industriais buscando fortalecer a presença da indústria brasileira na América do Sul (CNI, 2007).

A partir disto, o período 2003-2009, sobretudo antes da crise internacional, parece apresentar uma forte convergência dos interesses do empresariado industrial com a agenda regional da PEB, unindo aspectos econômicos e políticos, sendo estes fundamentais para o diálogo (bilateral ou multilateral) que criou condições propícias para a expansão do capitalismo brasileiro para a região, com efeitos positivos sobre a balança comercial brasileira. Contudo, a partir da

eleição de Dilma Rousseff, em um contexto externo adverso, com os desdobramentos da crise internacional iniciada em 2008, há uma menor convergência dos interesses do empresariado industrial com a PEB petista. Deste modo, a década de 2010 representou mudanças nas relações entre o empresariado industrial brasileiro e a política externa regional.

EMPRESARIADO INDUSTRIAL E POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS ROUSSEFF

Em 2011 a ex-presidenta Dilma assumiu seu primeiro mandato. Em termos de política externa, não houve uma sinalização de mudança em relação à PEB dos governos Lula e a integração regional e a ênfase sul-sul foram destacadas como principais nortes do país no cenário internacional.

Apesar disso, o cenário econômico internacional não era favorável para os países emergentes, com os desdobramentos da crise de 2008 e o início de sua segunda fase, principalmente nos países europeus, a partir de 2011 (SINGER, 2015). Desta forma, o contexto internacional delicado influenciou e condicionou a política externa do Brasil nos governos Rousseff. Enquanto nos governos Lula o cenário de expansão da economia internacional (até a crise de 2008), com forte demanda por *commodities*, permitiu ao Brasil e aos países emergentes um maior papel de destaque na política internacional, Rousseff precisou enfrentar o contexto externo adverso e seu primeiro mandato foi caracterizado por um foco interno visando minorar os impactos da crise internacional sobre a economia brasileira (Bastos, Hiratuka, 2018).

A crise internacional aumentou a concorrência no cenário externo e houve a formação de novas dinâmicas na divisão internacional do trabalho (Bastos, Hiratuka, 2018), fatores que limitaram a contínua expansão do capitalismo brasileiro e a política sul-sul na política externa. Como efeito deste cenário adverso, sobretudo a partir dos governos Rousseff, o *déficit* comercial brasileiro nas exportações de manufaturados foi de mais de 47% nas exportações para os países desenvolvidos (Bastos, Hiratuka, 2018), indicando os impactos da crise internacional na indústria nacional. Contudo, em relação às exportações de manufaturados para os países em desenvolvimento, ênfase da orientação sul-sul da PEB petista, o *déficit* aumentou drasticamente, atingindo 15.280% (Bastos, Hiratuka, 2018), com grande impacto sobre a integração regional, já que os países sul-americanos representam o maior mercado consumidor dos produtos industrializados brasileiros (CNI, 2021).

No que tange à este grande *déficit* nas exportações para os países em desenvolvimento e seu impacto na integração regional, há o aumento da importância de atores externos à região, como a China, para a dinâmica do comércio na América do Sul, principalmente no Mercosul, um fator limitante para a expansão dos laços econômicos intrabloco (Bastos, Hiratuka, 2018). A presença chinesa na região será um dos fatores apontados pelo empresariado industrial para a tendência de queda nas exportações brasileiras para o bloco e para o restante do subcontinente sul-americano. O peso da China pode ser destacado no fato de que, no ano de 2014, 57,7% dos bens importados pelo Mercosul do país asiático foram em insumos fundamentais para a atividade

industrial, como bens de capital e máquinas (Bastos, Hiratuka, 2018). Ainda, entre 2002 e 2010 o aumento das importações do bloco em conjunto da China aumentou em 148,75%, com forte peso dos produtos manufaturados nestas importações, deslocando parte do comércio intrabloco (Bastos, Hiratuka, 2018)³.

Em tal contexto de impacto do cenário econômico externo adverso sobre a atuação brasileira na política externa, há mudanças políticas significativas na América do Sul que diferenciaram os contextos de atuação dos governos Lula e Dilma. Entre tais mudanças estão a criação da Aliança do Pacífico, um bloco com postura liberalizante em termos comerciais, que surgiu como contraponto à Unasul e à perspectiva mais social e participativa do Mercosul. Há também outros movimentos políticos importantes como o recrudescimento da intervenção dos EUA na América Latina (Pecequillo, Carmo, 2016) e, no campo econômico, o próprio impacto da crise internacional em outros países importantes na política regional como a Argentina e a Venezuela. O menor ativismo do país em questões internacionais nos governos Rousseff deve ser entendido, portanto, a partir de fatores econômicos e políticos que, coadunados, impactaram a inserção internacional brasileira.

Internamente o impacto do cenário de crise internacional acirrou os conflitos distributivos dentro da coalizão de apoio ao governo Rousseff (Singer, 2015). Com isso, o empresariado industrial, que era base sólida de apoio aos governos Lula e ao de Dilma no início de seu primeiro mandato, afasta-se gradativamente da coalizão com o executivo federal e os trabalhadores, diante de um menor dinamismo da economia brasileira no biênio 2011-2012 e sobretudo a partir da queda das taxas de lucro do setor produtivo durante o primeiro governo Dilma (Singer, 2015). Este deslocamento político do empresariado industrial impediu a manutenção da estabilidade da coalizão através do modelo *win-win*, característico dos governos Lula.

A década de 2010 representou a ascensão e consolidação de novas visões surgidas no empresariado industrial acerca da PEB, com a defesa de um reposicionamento desta pela CNI e Fiesp, que expressaram suas críticas à política externa em documentos oficiais das entidades. Sobre isto, Santos (2018) destaca que o período 2013-2016 é caracterizado por um forte pensamento de abertura comercial no empresariado industrial, que passa a alegar um suposto isolamento internacional do Brasil e advogar por mudanças na política externa, com uma maior inserção do país nos grandes acordos comerciais e na defesa de novos acordos com os países desenvolvidos.

Na pesquisa e análise de documentos publicados por CNI e Fiesp acerca da política externa é possível apontar que no decorrer do primeiro mandato de Rousseff há a ascensão de críticas à PEB petista e o menor interesse do empresariado industrial no Mercosul e na Unasul. Este tom crítico apareceu em diversos documentos das duas entidades, destacando-se o estudo *Propostas*

³ Em 1998, o Mercosul representava 17% do comércio do país. Em 2012 este número caiu para 9,4% (IEDI, 2013).

para a integração externa da indústria, lançado pela Fiesp em 2013, além do documento *Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira*, publicado pela CNI em 2014.

Nos dois documentos é possível notar uma visão mais liberalizante do empresariado industrial sobre a inserção internacional brasileira, que contrasta com a postura dos industriais no começo dos anos 2000. No documento de 2013 da Fiesp, a entidade é incisiva e apontou os impactos da política externa sobre a indústria brasileira: “a indústria está sufocada pelo Custo Brasil e pela falta de opções que a tímida inserção internacional lhe impõe (Fiesp, 2013, p.2). Ademais, a entidade paulista defendeu a necessidade de o país buscar novos acordos comerciais, preferencialmente extrarregionais, maior integração do Brasil às cadeias globais de valor e uma agenda de reformas para o Mercosul que, segundo a Fiesp, deveria ser transformado em um mecanismo de inserção internacional e não apenas regional (Fiesp, 2013). Ainda sobre o Mercosul, a entidade deu destaque à necessidade da conclusão do acordo com a União Europeia e, para bloquear possíveis entraves, que o Brasil estabelecesse mecanismos de negociação com distintas velocidades para os países-membros do bloco evitando empecilhos. A Fiesp também apontou os malefícios do país ter ficado fora dos acordos comerciais realizados pela Aliança do Pacífico já que estes acordos, para a federação, deram acesso privilegiado ao mercado latino-americano para países de fora da região.

No documento de 2014 a CNI teceu críticas à PEB petista por sua baixa prioridade aos temas comerciais, segundo a entidade. A CNI também ressaltou a necessidade do país em buscar novos mercados e acordos comerciais e defendeu uma agenda de reformulação do Mercosul (CNI, 2014), com maior ênfase à modernização do comércio intrabloco. Assim, em uma clara oposição à agenda social e participativa no bloco sul-americano, a entidade defendeu que a política do país para o Mercosul deveria girar em quatro temas: comércio, investimentos, energia e infraestrutura (CNI, 2014).

Em um contexto de críticas do empresariado industrial à integração, no ano de 2015 no documento *Desafios para a integração logística da América do Sul a CNI* fez novas críticas à PEB dos governos Rousseff e logrou a necessidade de se avançar na agenda de liberalização do comércio regional para o Mercosul e fez críticas à Unasul, particularmente à IIRSA-COSIPLAN, por este apresentar poucos resultados concretos na integração da infraestrutura do subcontinente (CNI, 2015a). Nestas críticas à Unasul, dentre os motivos apontados pelo não andamento da agenda de integração da infraestrutura dentro do COSIPLAN, a confederação destacou o excessivo foco político da agenda de integração de infraestrutura dentro do conselho (CNI, 2015a) e defendeu um redimensionamento da integração regional, com menos países, com os mesmos objetivos e níveis econômicos similares, classificando o grande escopo e orientação política do COSIPLAN como limitadores da integração física da região, já que as exportações brasileiras para a América do Sul estariam aquém do seu potencial, para a entidade.

Ainda em 2015, em outro documento denominado *Os interesses da indústria na América do Sul – investimentos*, também publicado pela CNI, a confederação apontou o aprofundamento

de distintas estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos, destacando os países da Aliança do Pacífico como exemplo, na defesa por parte da entidade de uma estratégia regional mais flexível para o Brasil permitindo assim que o país insira-se além da região no comércio externo, consolidando as novas visões sobre a PEB emergidas no interior do empresariado industrial a partir da década de 2010. Sobre o Mercosul:

O Mercosul passou muitos anos isolado do cenário internacional de acordos e, agora, tem a oportunidade de retomar a importância da agenda econômica para os seus membros. O bloco teve uma bem-sucedida fase inicial em que foi alcançada desgravação tarifária para a maioria dos bens e em que foi possível atrair investimentos e criar alguma integração produtiva em setores de impacto na economia dos países. Porém, os membros não foram capazes de sustentar e aprofundar a sua integração interna e externa ao longo dos anos seguintes, e, até 2016, assistiu ao aumento da imprevisibilidade para as empresas, a proliferação de barreiras não tarifárias ao comércio, estagnação da agenda de negociações de acordos comerciais e dificuldades crescentes para aprovação de normas e atos importantes para o dia a dia empresarial. Esse cenário teve como pano de fundo a deterioração dos indicadores econômicos de países importantes do bloco, a primazia de temas políticos em reuniões de cúpula e crises institucionais que refletiram um processo apressado de alargamento do Mercosul (CNI, 2018, p.16)

Diante de tais fatos expostos nos artigos, cabe destacar que o menor interesse do setor produtivo brasileiro na integração regional pode ter como uma de suas causas a queda das exportações do país para a América do Sul nas últimas duas décadas, sobretudo a partir do impacto exógeno da ascensão chinesa. No documento *Perda de mercado do Brasil na América do Sul – recomendações para a integração regional*, publicado em 2021 pela CNI, a entidade destacou a forte queda nas exportações brasileiras para o subcontinente. Embora a região represente o expressivo número de 38% das exportações de manufaturados do Brasil (CNI, 2021), o período 2010-2019, concomitante aos governos Rousseff, representou queda de 24,7% nas exportações, com o país deixando de exportar, em números reais, 56,2 bilhões de dólares para a América do Sul (CNI, 2021).

Dentre os motivos apontados pela entidade para a queda das exportações brasileiras para a América do Sul, a CNI apontou a perda de competitividade da indústria brasileira face à concorrência externa, bem como o baixo dinamismo econômico dos países sul-americanos no período, um fato que se intensificou a partir dos desdobramentos da crise internacional.

Com a consolidação destas novas visões acerca da inserção internacional brasileira no governo Dilma, os governos posteriores buscaram atender algumas destas novas visões, praticando uma política externa de orientação norte-sul nas questões comerciais. Para Schutte (2021), a principal característica da PEB pós-governos do PT é sua acentuada visão de liberalização comercial, em que se busca acordos com os países desenvolvidos, em uma clara oposição à orientação sul-sul que balizou a PEB entre 2003 e 2016, mesmo com distintas gradações desta política nos governos Lula e Dilma, frutos das conjunturas internas e externas que diferenciaram os dois governos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise dos documentos publicados por CNI e Fiesp entre 2002 e 2016 foi possível notar uma mudança política no relacionamento do empresariado industrial com a agenda regional. Nos governos Lula, a convergência de interesses foi possível e o foco na região trouxe ganhos econômicos e políticos para o Brasil. Contudo, a partir do governo Rousseff, esta concertação de interesses não foi possível por conta da forte incidência da crise de 2008, principalmente a partir de sua segunda fase, em 2011, sobre a PEB (Bastos, Hiratuka, 2018) e reversão do quadro de aumento das exportações de manufaturados para a América do Sul. A partir disto, como forma de superar o contexto externo adverso e a crise interna da indústria, CNI e Fiesp passaram a defender um reposicionamento da política externa, advogando novos acordos comerciais com os países desenvolvidos e a entrada do país na OCDE (CNI, 2018). Este movimento impactou os projetos regionais protagonizados pelo Brasil, com um afastamento do país da América do Sul nos governos Temer e Bolsonaro, o que parece ter sido determinante para os atuais impasses do Mercosul, o ocaso da UNASUL e o menor diálogo político multilateral regional. No período entre 2003 e 2009, de acordo com a pesquisa dos documentos divulgados pelas entidades para este artigo, não havia críticas à PEB petista e ressaltava-se os impactos positivos da política regional para a indústria brasileira. A partir do começo dos anos 2010, entretanto, termos como politização da PEB, em um sentido negativo, isolamento internacional do Brasil e paralisia da agenda regional passam a constar no vocabulário das críticas do empresariado industrial à política externa dos governos petistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bastos, P. P. Z.; Hiratuka, C. (2018). "Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global". In: R. CARNEIRO, P. BALTAR, F. SARTI (edits.). *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora UNESP, pp.207-244.

CNI (2002). *A indústria e o Brasil*. Disponível em: l1nq.com/7eC4R [Acesso em: 8 Mai. 2022].

CNI (2014). *Propostas da indústria para as eleições de 2014*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/41/03/41036a61-b02d-4ed8-8f12-162a8ea647fb/v42_desenvolvimentoregionalagendaeprioridades_web.pdf [Acesso em: 8 Mai. 2022].

CNI (2015a). *Desafios para a integração logística na América do Sul*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/legacy/app/conteudo_18/2016/03/02/10642/0203-EstudoDesafiosparaaIntegraoLogsticadaAmericadoSul.pdf [Acesso em: 8 Mai. 2022].

CNI (2015b). *Interesses da indústria na América do Sul: comércio e investimentos*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/41/e1/41e15b9e-80cf-40cf-bfcd-d7fe260dd772/documento_sintese_-_interesses_america_do_sul_-_comercio_e_investimento.pdf [Acesso em: 8 Mai. 2022].

CNI (2018). *Acordos comerciais: as prioridades*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/e4/89/e4894e78-30ea-4d02-8bab-6131bca5b356/acordos_comerciais_web.pdf [Acesso em: 8 Mai. 2022].

CNI (2021). *Perda de Mercado do Brasil na América do Sul – recomendações para aprimorar a integração regional*. Disponível em: l1nq.com/dMMcr [Acesso em: 8 Mai. 2022].

Diniz, E.; Boschi, R. R. (2007). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Fiesp (2013). *Documento de posição: agenda de integração externa*. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/> [Acesso em: 8 Mai. 2022].

Keohane, R.; Nye, J. (2011). *Power and Interdependence*. Boston: Pearson.

Honorio, K. S. (2019). “Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula”, *Carta Internacional*, 14(3), pp. 33-60, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v14n3.2019.968> [Acesso em: 4 Mai.2022].

IEDI (2013). *A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e o isolamento do Brasil*. Disponível em: l1nq.com/hwNb5 [Acesso em: 8 Mai. 2022].

Lima, M. R. S.; Hirst, M. (2009). ‘Brasil como poder intermediário e poder regional’. In: HURRELL, A.; LIMA, M. R. S. (eds.), *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, pp.43-73.

Lima, M. R. S. (2000). “Instituições democráticas e política exterior”, *Contexto Internacional*, 22(2), pp.265-303, [Online]. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf [Acesso em: 4 Mai. 2022].

Lima, M. R. S. (2005) ‘A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), pp. 24-59, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002> [Acesso em 4: Mai. 2022].

Lima, M. R. S. (2007). “Uma versão estrutural do regionalismo”. In: E. DINIZ (edit.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, pp.125-151.

Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. (2013). “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 35(1), pp.11-41, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001> [Acesso em: 4 Mai. 2022].

Pecequillo, C. S.; Carmo, C. A. (2016). “O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011-2016)”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, 5(9), pp.54-75, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.65281> [Acesso em: 4 Mai. 2022].

Putnam, R. (2010). “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista de Sociologia e Política*, 18(36), pp. 147-174, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010> [Acesso em: 4 Mai. 2022].

Santos, L. B. (2018). *As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil*. Dissertação de mestrado, Relações Internacionais /Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Schutte, G. R. (2021). Acordo União Europeia-Mercosul: falsas promessas de crescimento e sustentabilidade. In: BERRINGER, T.; MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R. (edits). *As Bases da Política Externa Bolsonaroista: relações internacionais em um mundo em transformação*. Santo André: UFABC, pp.39-60.

Singer, A. (2015). “Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos estudos CEBRAP*, 102, pp.39-67, [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004> [Acesso em: 2 Mai. 2022].