

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as evidências obtidas nos estudos de caso e a partir da bibliografia utilizada em sua confecção, foi possível responder às três questões iniciais expostas na introdução desta dissertação: (1) teria o governo brasileiro interesse especial nos investimentos realizados por empresas nacionais na África, tendo em vista as mudanças na direção da política externa do Brasil promovidas durante o governo Lula? (2) As empresas, ao investir em países do Sul – como os analisados – obteriam ganhos extras do governo para tal, como linhas de crédito facilitado e apoio político? (3) Haveria neste contexto, portanto, convergência e/ou associação de interesses e ganhos mútuos entre os atores privados e o governo?

Moravcsik¹, ao propor sua abordagem teórica liberal, defende a consistência multicausal da política externa dos Estados, sendo possível criar generalizações a respeito das condições sob as quais o comportamento instrumental dos atores convergiria em cooperação ou em conflito, e onde houvesse assimetrias na distribuição de poder haveria maior probabilidade de grupos demonstrarem comportamento oportunista e dividirem seus custos com os demais atores².

Complementando a teoria liberal proposta por Moravcsik³, na qual, como visto, as preferências estatais são mutáveis e dependentes de barganha entre as coalizões dos atores sociais domésticos e transnacionais e em que o Estado seria uma instituição representativa constantemente sujeita a modificações por conta das coalizões dos atores sociais que o compõem, foi utilizada a abordagem liberal de Risse-Kappen⁴. Este advoga que atores e coalizões transnacionais conscientemente buscam influenciar políticas governamentais, especialmente a política externa do Estado, e que as estruturas domésticas podem determinar a existência de canais de entrada para atores transnacionais em seu

¹ MORAVCSIK, Andrew. Op. Cit., 1997.

² Ibid., p. 517.

³ Ibid.

⁴ RISSE-KAPPEN, Op. Cit., p. 4.

sistema político e prover os requisitos para as *coalizões campeãs* transnacionais (grupos de maior poder) em influenciar/mudar políticas, colocando, desta maneira, o Estado também como ator unitário e com preferências próprias.

Verificaram-se nos estudos de caso a convergência de interesses e a associação de estratégias do setor produtivo com o Estado brasileiro. Os atores privados domésticos estudados, interessados em aumentar suas operações internacionais, com todos os benefícios providos pelo governo brasileiro e com as ligações expostas com o mesmo (financiamentos, participação acionária, utilização de perdão da dívida como moeda de troca etc.), foram parte integrante da manifestação das preferências estatais no cenário internacional.

Partindo da premissa fundamental da teoria de Moravcsik⁵ – a de que haveria interdependência entre Estados e atores sociais privados que compõem a sociedade doméstica e a transnacional e que tais sociedades influenciariam o comportamento estatal no plano internacional, tendo papel importante na definição das preferências estatais –, verificamos a existência de tal interdependência e de incentivos político-econômicos⁶ de ambas as partes no caso brasileiro. Os grupos privados estudados e o governo de Lula exploraram tais incentivos e obtiveram ganhos claros: os primeiros em sua estratégia de internacionalização, obtendo diminuição dos riscos inerentes ao investimento direto no exterior; o segundo, por sua vez, em sua estratégia de diversificação de parceiros internacionais e integração comercial, por meio da política Sul-Sul empreendida.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil experimentou crescimento econômico sustentado, além de claro aumento de sua proeminência em fóruns internacionais. O empreendimento de uma política externa voltada para a cooperação Sul-Sul em seus dois mandatos trouxe novo ânimo e reposicionou o país no cenário internacional, além de ter beneficiado diretamente atores do setor produtivo brasileiro⁷.

⁵ MORAVCSIK, Andrew. Op. Cit., 1997, pp. 519; 544.

⁶ Ibid., pp. 517; 528.

⁷ LAZZARINI, Sergio G. (Op. Cit.) coloca que o governo brasileiro escolheu as empresas que teriam seu apoio na internacionalização, devido a seu tamanho econômico e, também, a laços com o Estado, tais como expostos nos estudos de caso.

As estruturas domésticas brasileiras influenciaram e criaram canais de associação com o empresariado nacional (por exemplo, por meio do BNDES e do BNDESPar e dos fundos de pensão de empresas estatais, como Funcef, PREVI, Petros etc.), permitindo que estes grandes grupos privados fizessem uso de estratégias políticas que também lhes beneficiaram. E o inverso também se verifica, com o governo influenciando e fomentando tais atores privados a trabalhem convergentemente aos seus interesses políticos para seus objetivos de políticas Sul-Sul.

Como exposto anteriormente, Boschi, Diniz e Santos defendem que o Estado tem sido orientado crescentemente por uma perspectiva empresarial (em que novos e antigos grupos organizados corporativamente se combinam numa estrutura fragmentada, atuando na estrutura estatal) ⁸. Os laços entre o empresariado e o governo vão além do possível *lobbying*, chegando à participação acionária direta do governo em diversas empresas e abertura de financiamentos especiais (como no caso do perdão da dívida do Congo). Também, estes laços facilitam as operações internacionais das empresas escolhidas pelo governo em suas estratégias, vistas as limitações internas do Brasil, que podem ser verdadeiras barreiras ao desenvolvimento e posterior internacionalização das firmas. Lazzarini defende que, com as limitações ao desenvolvimento empresarial existentes no país, como os entraves burocráticos e de infraestrutura, as interações entre o governo e o setor privado muitas vezes possibilitam ganhos para uma ou ambas as partes ⁹.

Verificou-se que, nos casos estudados, os interesses do Estado e das empresas privadas foram convergentes e que o peso econômico destes grandes atores privados lhes trouxe influência e ganhos político-financeiros. No caso da Andrade Gutierrez no Congo, houve associação direta durante o governo Lula ao utilizar a dívida daquele país com o Brasil como moeda de troca e financiamento na contratação de empresas brasileiras para a execução de serviços ali.

No caso da Vale na Guiné, o controle acionário exercido pelo governo federal, por algumas de suas empresas e por fundos de pensão destas, combinados com a potencialidade das minas de minério de ferro ainda

⁸ BOSCHI, Renato. DINIZ, Eli. SANTOS, Fabiano. Op. Cit., p. 75.

⁹ LAZZARINI, Sérgio G. Op. Cit.

inexploradas da República da Guiné e o alto preço desta *commoditie* naquele período foram convergentes com a política externa de foco sul-sul do governo Lula e seus interesses.

No caso da Camargo Corrêa, ainda que sua estreia nos mercados africanos seja anterior ao governo Lula, um crescimento vertiginoso de seus investimentos em Moçambique no período estudado demonstra que suas ligações com o Estado brasileiro lhe possibilitaram beneficiar-se das ações de aproximação entre os dois países. Além das repetidas viagens oficiais ao país, em que assinou o perdão da dívida moçambicana com o Brasil e construiu uma fábrica de medicamentos retrovirais e capacitou o pessoal que a operaria, o então presidente Lula promoveu outros meios de cooperação com este país, fomentando um ambiente propício e que diminuiu riscos do investimento do grupo empresarial em questão.

Sendo as políticas industriais governamentais dotadas de alocação de recursos e com fins de atingir objetivos econômicos nacionais de longo prazo, as duas políticas criadas e aplicadas no governo Lula¹⁰ afetaram as empresas multinacionais brasileiras estudadas, com o intuito de influenciar as firmas a aproveitar/seguir as diretrizes do governo para seus setores. A diplomacia comercial ativa realizada de 2003 a 2010, com destaque para aquela no contexto africano, com a participação direta do então presidente, buscou integrar o empresariado aos objetivos político-econômicos do governo – por meio da aplicação de políticas públicas. O governo teve papel fundamental como fomentador da ação internacional de empresas brasileiras com fins no aumento da capacidade econômica destes atores privados e, também, do próprio Estado, obtendo ganhos na arena política internacional.

Foram levantados fortes indícios de associação de interesses entre o governo e o empresariado, cada qual entrando com sua parte a fim de obter ganhos individuais, numa estratégia planejada do governo em desenvolver setores-chave, muitas vezes até mesmo escolhendo *players*, incluindo a promoção

¹⁰ MURTHA, LENWAY *Apud* GUEDES, 2007, Op. Cit., p. 87.

IPEA. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior. [s.n.t.]. Op. Cit. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Política de desenvolvimento produtivo. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>> Acesso em: 21 mai 2012.

internacional destes – aceita e aproveitada pelo setor privado – como forma de obter ganhos políticos a seus pleitos externos.

Logo, a política externa brasileira durante o governo Lula utilizou o setor produtivo privado nacional em sua estratégia, sendo os objetivos de ambos conquistados com a divisão mútua dos custos: a ordem política, logo, foi usada como ponta de lança do mercado, sendo articulada pelo próprio Estado¹¹. A relação cada vez mais sinérgica entre a política externa e outras políticas públicas para o aperfeiçoamento do padrão de inserção do Brasil, defendida por Ardissonne¹² e Pinheiro e Milani¹³, pôde ser verificada nos três estudos de caso estudados.

As evidências apontadas na dissertação indicam que o processo de internacionalização no período 2003-2010 das empresas brasileiras estudadas pode ter sido influenciado diretamente por interesse e apoio do governo federal, com o suporte logístico e de inteligência do MRE¹⁴, coadunando a afirmação de Além e Madeira:

embora a decisão de se internacionalizar esteja ligada à estratégia da firma, e não [necessariamente] ao governo, existem políticas públicas que podem estimular a empresa a expandir suas atividades internacionais, seja mediante aquisições, seja mediante o estabelecimento de novas fábricas e escritórios no exterior (ALÉM & MADEIRA, 2010, p. 53).

Corroborando a tese de Guedes¹⁵, apesar de não se poder afirmar que os primeiros passos rumo ao mercado exterior dos grupos empresariais estudados tenham sido apoiados de alguma forma pelo governo brasileiro, as intervenções governamentais demonstraram importância significativa no âmbito de seus negócios internacionais analisados no período 2003-2010, havendo

¹¹ CARDOSO, Fernando Henrique. Op. Cit., 2010b, pp. 124; 147.

¹² ARDISSONE, Carlos Maurício Pires e Albuquerque. Op. Cit., pp. 31-32.

¹³ PINHEIRO, Leticia. MILANI, Carlos R.S. Op. Cit., p. 335.

¹⁴ Por meio também do apoio prestado às empresas brasileiras pelas representações diplomáticas nos países hospedeiros do investimento externo direto. A companhia Vale se instalou oficialmente na Guiné em dezembro de 2005. A embaixada brasileira na capital do país, Conacri, foi estabelecida poucos meses depois. Ver, também, a entrevista com o Primeiro Secretário HEIMBURGER, no anexo IV A.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. PFEIFER, Alberto. Op. Cit., p. 405.

¹⁵ GUEDES, Ana Lúcia. Op. Cit., 2006, 2007.

cooperação entre os atores privados e públicos¹⁶ tal como questionado na introdução deste trabalho.

A associação entre governo e empresariado, entretanto, não deveria ocorrer em detrimento da coletividade – esta incluindo tanto a sociedade doméstica brasileira quanto àquelas dos países receptores do investimento direto estrangeiro. A relação entre os atores estatais e privados deve ser mais democrática e mais clara, abrindo-se a possibilidade que não somente grandes companhias, mas que também pequenas e médias tenham acesso às mesmas facilidades que o governo ofereceu aos entes privados estudados, potencializando maiores ganhos gerais, não meramente de *players* setoriais.

Ao fim e ao cabo, as políticas industrial e externa foram conjugadas de maneira a incluir o setor produtivo como peça importante dos objetivos internacionais do governo. As convergências e associações mútuas verificadas entre o Estado brasileiro durante o governo Lula e o empresariado nacional proporcionaram ganhos mútuos, diminuição de riscos financeiro-econômicos ao segundo e suporte ao processo político empreendido pelo Brasil no período.

¹⁶ GROSSE, R. BEHRMAN, J. Theory in international business. **Transnational Corporations**, v. 1, n. 1, p. 93-126, 1992.