

1.

Introdução

As empresas multinacionais são um dos principais motores do desenvolvimento econômico no capitalismo. Elas têm um papel central na exploração de recursos, transferência das riquezas, em inovações tecnológicas para seu lucro - mas representadas como inovações para toda a sociedade - e na transformação de países em potências hegemônicas ao longo da história do capitalismo. Por trás de uma grande empresa há sempre um Estado forte, que a financia e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue. E por trás de um Estado hegemônico há sempre empresas multinacionais que atuam dentro e fora do país, levando sua marca e criando sua imagem junto à imagem do país potência. Em alguns casos, a relação entre empresas e Estado se explicita com a penetração de agentes das empresas no aparelho estatal, influenciando políticas públicas diretamente¹. Essa dinâmica relação entre capital e Estado é característica da hegemonia capitalista, em que os interesses das classes dominantes são apresentados como interesses universais.

Apesar de não ser um fenômeno novo (algumas das principais empresas iniciaram sua internacionalização já no final da década de 1960), o debate sobre multinacionais de "países emergentes" ainda é recente nas reflexões das Relações Internacionais, e está intimamente ligado ao debate sobre a ascensão desses países na ordem mundial como futuros centros de poder econômico e político. A novidade agora consiste na magnitude e rapidez de crescimento desse fenômeno nas últimas décadas². Em 2006, o relatório anual sobre investimentos mundiais da UNCTAD chamou a atenção para o aumento significativo do investimento originado de economias "em desenvolvimento" e o crescente fluxo de

¹ Essa relação direta se explicita no caso das empresas de engenharia e construção durante o regime civil-militar no Brasil. Ver CAMPOS, P. H. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: IRLS et. al. (org.): **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009

² SAUVANT, Karl. The rise of TNCs from emerging markets: the issues. In: SAUVANT (ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets**. Threat or opportunity? Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2008

investimentos Sul-Sul. A partir disso, outras instituições, como o Boston Consulting Group, iniciam levantamentos anuais e *rankings* das principais empresas e grupos econômicos capazes de desafiar multinacionais de economias tradicionais. Em 2009, esse *ranking* mostrou que as 100 multinacionais “emergentes” com potencial para competir com empresas estadunidenses e europeias somaram US\$ 1,5 trilhão. O Brasil ocupa o terceiro lugar, atrás de empresas da China e da Índia. Entre as brasileiras estão Petrobrás, Vale e as grandes construtoras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez³. As multinacionais sediadas no Brasil não só têm crescido, como se internacionalizado cada vez mais. Elas são apresentadas como “motores” do desenvolvimento econômico, gerando um consenso sobre o apoio governamental à sua atuação dentro e fora do Brasil⁴. Elas ganham importância no cenário internacional e regional, influenciando na política externa brasileira e se tornando, algumas vezes, agentes de conflitos entre Estados. Entre os mais emblemáticos estão os casos de conflito entre Brasil e Bolívia, devido à nacionalização do petróleo naquele país, em 2006, e entre Brasil e Equador, em 2008, devido aos problemas causados pela construtora Odebrecht na construção da hidrelétrica San Francisco.

Temos, assim, uma dinâmica relação entre capital e Estado na atuação internacional do Brasil. Com o governo Lula, o país procurou fortalecer as relações com outros países "do Sul", aprofundando e expandindo políticas de integração regional sul-americana, aproximando-se política e economicamente da China, Índia e Rússia, expandindo as relações com países da África e do Oriente Médio. Essa maior ênfase nas relações “Sul-Sul” é acompanhada pela crescente expansão internacional de grandes grupos econômicos com sede no Brasil para esses países e regiões. Alguns considerarão a presença internacional de grupos econômicos junto à atuação do Estado brasileiro como exploradora e “sub-imperialista”, com pouca diferenciação da atuação das antigas potências colonizadoras. Já outros poderão afirmar que a presença do Brasil é preferível

³ VIALLI, A. Brasil tem 14 grupos na lista de multis emergentes. **Estado de São Paulo**, 29 de janeiro de 2009.

⁴ RICUPERO, R; BARRETO, F. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA (org.): **Internacionalização de empresas brasileiras**. Perspectivas e riscos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

frente à atuação das potências tradicionais, em especial o poder hegemônico dos EUA, sendo os elementos culturais, assim como a personalidade "carismática" do ex-presidente Lula, fatores que podem influenciar na boa recepção desses grupos econômicos. A compreensão sobre a atuação de empresas multinacionais brasileiras e o crescente protagonismo do Brasil na ordem mundial torna-se ainda mais complexa ao atentarmos para conflitos e impactos sociais gerados por elas em diferentes territórios.

A produção acadêmica sobre o tema ainda é, de modo geral, incipiente. No Brasil, institutos e fundações ligadas ao setor empresarial, especialmente a Fundação Dom Cabral e a Sobeet, produzem estudos, análises, seminários internacionais, e elaboram pesquisas anuais sobre a internacionalização de empresas brasileiras, medindo os diferentes níveis de internacionalização de acordo com ativos, lucros e funcionários no exterior, divulgados no formato de *rankings*. Publicações acadêmicas no Brasil e no exterior concentram-se especialmente nas áreas de economia, administração e gestão de empresas (ou "escolas de negócios" em universidades internacionais), detendo-se em debates sobre condições e motivações da internacionalização, desafios e caracterizações comuns de empresas "emergentes". Pesquisadores baseiam-se, em boa parte, no chamado "paradigma eclético" desenvolvido por John Dunning, que enfatiza a racionalidade econômica desses atores, os quais buscam explorar vantagens competitivas no mercado internacional⁵. Há, no entanto, uma carência de trabalhos reflexivos e críticos, que relacionem a expansão internacional dessas empresas com a atuação do Estado brasileiro, possíveis impactos sobre territórios, trabalhadores e populações locais, e as implicações de tudo isso para a reflexão sobre o papel do Brasil na estrutura global de acumulação.

⁵ Dunning é citado por uma grande parte de autores que estudam empresas multinacionais. De acordo com Fleury/Fleury, o paradigma eclético de Dunning propõe três conjuntos de vantagens competitivas buscadas pelas empresas: vantagens específicas de propriedade (associadas a ativos tangíveis, como mão de obra, recursos naturais, etc., e não tangíveis, como marca, imagem, tecnologia), de localização (decorrentes das condições do contexto local, ou transacional, referente a cadeia de formação de valor), e de internalização (quando as empresas buscam internalizar transações para economizar custos que seriam mais altos no mercado). Ver FLEURY; FLEURY. *Internacionalização de empresas brasileiras: em busca de uma abordagem teórica para os late movers*. In: FLEURY; FLEURY (org.). **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas 2007.

Embora conflitos envolvendo empresas brasileiras raramente figuram em publicações científicas e em análises e pesquisas realizadas por instituições próximas ao setor empresarial, os meios de comunicação, no Brasil, divulgaram amplamente alguns deles, especialmente aqueles que envolveram governos nos países vizinhos na América do Sul⁶. Conflitos sociais, ambientais e trabalhistas, com impactos sobre comunidades locais e trabalhadores, raramente têm destaque na grande mídia ou são considerados em estudos e análises acadêmicas. Entretanto, organizações e movimentos sociais, no Brasil e nos outros países de atuação das empresas, buscaram denunciar tais impactos negativos, além de promover a conexão com outros grupos em luta contra os mesmos agentes econômicos⁷. Esses processos de lutas sociais abrangem tanto a esfera local/territorial quanto a internacional, e apontam para a necessidade de abertura de um debate democrático, na sociedade brasileira, sobre o atual modelo de desenvolvimento e o que constitui o “interesse nacional” do país.

O presente trabalho tem três objetivos. O primeiro é verificar de que maneira a internacionalização de empresas sediadas no Brasil está vinculada à expansão e aprofundamento das relações do Brasil com outros países e regiões "do Sul" e, por sua vez, ao crescente papel internacional do país nas instâncias de concerto e decisão global. Como relacionar a expansão e aprofundamento das relações "Sul-Sul" e a internacionalização das empresas brasileiras? De que forma a expansão internacional de empresas com sede no Brasil está relacionada à ascensão política do Brasil como "país emergente", com capacidade de incidir nos espaços de decisão mundial? Para isso, verificaremos as políticas públicas, durante o governo Lula, relacionadas à expansão do capital com sede no Brasil, no que tange a política de crédito e a política externa, com ênfase na diversificação das relações internacionais do país. Apresentaremos uma análise

⁶ Observamos que os conflitos amplamente divulgados e discutidos nos meios de comunicação foram aqueles envolvendo governos sul-americanos de esquerda. Muitos dos debates midiáticos buscaram apresentar supostas "fragilidades" do governo Lula, demandando maior "rigidez" nas negociações com governos vizinhos.

⁷ Surgiram, por exemplo, redes de organizações de caráter ambiental e sindical em luta contra a atuação abusiva da Petrobras, da Vale, e por mais transparência e responsabilidade do BNDES sobre os projetos financiados com recursos públicos.

crítica das mudanças conjunturais em curso no "Brasil em transição"⁸ em uma ordem mundial em transição.

Investimentos brasileiros nas potências tradicionais (por exemplo, aquisições de frigoríficos, nos EUA, pela JBS ou da principal mineradora no Canadá pela Vale) serão mencionados ao longo deste trabalho. Entretanto, nossa preocupação é compreender o quadro mais geral das relações exteriores do país que abriram espaço para a expansão de empresas brasileiras, por meio da diversificação das relações político-comerciais com outros países e regiões do Sul global, que ganharam maior importância durante o governo Lula. Não focamos em um ou outro investimento em específico, mas buscamos compreender a relação entre capital e Estado, em sua estrutura geral, no plano internacional.

O segundo objetivo, de cunho metodológico e epistemológico, é lançar luz aos aspectos contraditórios desse processo. Apresentaremos essa análise a partir de uma perspectiva *bottom-up*, ou seja, a partir das forças sociais em contestação da estratégia de desenvolvimento capitalista, descortinando conflitos onde aparentemente rege consenso. Partimos não de uma perspectiva "horizontal" da ordem mundial, em que os Estados aparecem como unidades fechadas, que operam sob uma mesma lógica determinada pelo constrangimento estrutural da anarquia internacional. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro teria um "interesse nacional" coeso, e operaria em um sistema de Estados que competem uns com os outros, buscando acumular, demonstrar ou manter poder. Para apresentar uma análise crítica e dialética das correntes mudanças, partimos da teoria marxista e crítica, em uma perspectiva "vertical" da ordem mundial e dos Estados. Essa perspectiva implica tanto a análise do sistema internacional em sua forma hierárquica (economias dominantes e economias dependentes), quanto à análise do Estado capitalista em sua estrutura de classes dominantes e dominadas. O Estado é aqui considerado em seu sentido ampliado, como sociedade política e sociedade civil, sendo um espaço de relação conflituosa entre forças sociais dominantes e forças de contestação. No âmbito do Estado ampliado, prevalecem disputas sobre em que consiste o "interesse nacional" de um país, quais as vias e

⁸ Referimo-nos aqui à recente publicação "O BNDES em um Brasil em transição", Ana Cláudia Além e Fabio Giambiagi (orgs.), Rio de Janeiro, 2010 (disponível em www.bndes.gov.br).

formas de desenvolvimento no qual ele está inserido, e quais as políticas públicas para viabilizá-lo.

Ao olharmos, "de baixo para cima" o Brasil no sistema mundial, logramos identificar uma relação dinâmica entre estrutura e agente. O país ocupa historicamente uma posição estrutural subordinada e dependente no mercado internacional, ao mesmo tempo em que buscou configurar suas estruturas internas de modo a estabelecer padrões diferenciados de relações com as potências tradicionais. As mudanças em curso no Brasil são resultado dessa dinâmica, reforçando-a. Isso implica uma posição paradoxal - nem centro, nem periferia - um país subordinado, ao passo que subordina outros. Além disso, ao olharmos "de baixo para cima" o modelo de desenvolvimento em curso no Brasil, na América Latina e em outras regiões do Sul global, através das relações sociais de classe, logramos identificar consequências concretas sobre as populações que vivem do seu trabalho, e que são expropriadas dos seus meios de vida e subsistência através da reconfiguração dos territórios e das relações sociais antes prevalecentes, de modo a servir à modernização e ao desenvolvimento de cunho capitalista. Isso implica a constante contestação do processo de modernização e desenvolvimento nos próprios territórios, dentro e fora do Brasil, demonstrando que não são fluidos e consensuais, mas sim conflituosos, para dentro e para fora.

Por fim, o terceiro objetivo é refletir sobre o campo teórico e suas consequências para as lutas sociais e políticas. A partir do levantamento empírico, ingressaremos nos questionamentos teóricos, aprofundando a leitura sobre os conceitos de imperialismo e hegemonia, e o debate marxista e crítico sobre a relação capital-Estado. Quais elementos das teorias podem ajudar na compreensão dos fatos? Quais elementos da realidade brasileira e mundial desafiam o campo teórico hoje existente? Apresentaremos no primeiro capítulo algumas das diferentes perspectivas teóricas sobre mudanças na ordem mundial e ascensão dos "países emergentes", procurando situar o objeto de pesquisa deste trabalho no debate mais amplo no campo teórico das Relações Internacionais. A partir daí, daremos início à pesquisa propriamente dita. Traçaremos um caminho do empírico para o teórico, para averiguar, no último capítulo, de que maneira as reflexões existentes sobre hegemonia e imperialismo são apropriadas, ou

necessitam ser reformuladas e renovadas diante das novas dinâmicas nesta fase atual do capitalismo. Ao apresentar os diferentes elementos, abordagens e perspectivas sobre os conceitos que caracterizam relações de poder e dominação na esfera internacional, questionamos: qual o lugar e o papel do Brasil (e demais "países emergentes") na estrutura global de reprodução expandida do capital?

Partimos do pressuposto de que os conceitos de hegemonia e imperialismo não são categorias estáticas, mas representam processos dinâmicos, que irão se transformar e modificar ao longo das diferentes fases da história, e em diferentes espaços e territórios. Eles não devem, portanto, ser aplicados de forma mecânica, mas questionados sobre seu significado, sempre em relação à realidade social concreta. Não há a intenção de verificar a "veracidade" de uma determinada teoria, a fim de reforçá-la, nem a intenção de sobrevalorizar o empírico, utilizando elementos teóricos, de forma "instrumentalista". A tentativa, aqui, é de compreender o momento atual de transição, tanto na ordem mundial quanto no país, problematizando a forma com a qual o Brasil se insere no atual reordenamento da ordem mundial capitalista.

Este trabalho busca, em suma, compreender a articulação entre a expansão internacional de empresas com sede no Brasil e a inserção internacional do país durante o governo Lula, considerando os diferentes conflitos sociais que necessariamente estão imbricados em um processo de desenvolvimento capitalista. Para isso, atentamos para a necessidade de cuidado e sensibilidade política ao analisarmos a ascensão capitalista de um país que, historicamente, é inserido de forma subordinada na reprodução expandida do capital, ao passo que, hoje, subordina outros. Afinal, de onde e para onde estamos “emergindo”?

Os capítulos 2 e 3 deste trabalho visam a alcançar os dois primeiros objetivos, os capítulos 1 e 4, o terceiro objetivo. Conforme mencionamos, o primeiro capítulo irá expor diferentes perspectivas teóricas sobre mudanças na ordem mundial, procurando situar o debate sobre a ascensão dos BRICS no campo teórico das Relações Internacionais. No segundo capítulo, iniciamos com diferentes estudos sobre empresas multinacionais de países em desenvolvimento e "translatinas" (em específico, os estudos da UNCTAD e CEPAL), passando, logo,

para a evolução da internacionalização das empresas brasileiras. Apresentaremos os debates mais recentes sobre vantagens, desvantagens, fatores de desvio e motivação desse processo de internacionalização. Verificamos que aspectos sociais, ambientais e trabalhistas vem sendo sistematicamente excluídos das principais análises e reflexões sobre o papel do Estado no apoio à expansão internacional de empresas brasileiras. Impactos negativos sobre comunidades locais, trabalhadores e o meio-ambiente mostram, entretanto, que a ascensão internacional dessas empresas não é somente *consenso* (em torno do aumento da competitividade do país no cenário internacional), mas também *conflito* dentro e fora do Brasil. Casos emblemáticos serão exemplificados em conflitos envolvendo a Petrobras, a Vale e empresas construtoras. No terceiro capítulo, discorreremos sobre as políticas públicas e o papel do Estado no apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil. Apontamos que essa expansão está estreitamente relacionada à busca do país pela diversificação de relações político-comerciais, com a ampliação e o aprofundamento das relações com outros países e regiões do Sul, que formam, por sua vez, as bases a partir das quais o Brasil busca ter maior participação e incidência nas instituições e fóruns multilaterais. A atual fase de internacionalização de empresas brasileiras é, portanto, decorrente tanto da formação de monopólios no mercado doméstico, quanto de políticas públicas proativas, que buscam a melhor inserção do país no âmbito da competição capitalista global. Dentre as políticas públicas e institucionais, destacamos o papel da política externa e a política de crédito, que foi reforçada, de forma significativa, através de mudanças ocorridas no BNDES a partir de 2003. Procuramos demonstrar, assim, que o projeto econômico (a expansão das empresas e grupos multinacionais com sede no Brasil) está integrado ao projeto político (o de ser uma potência). Por fim, no último capítulo, retomaremos os debates da teoria marxista e teoria crítica sobre a relação entre capital e Estado, suas transformações com o processo de internacionalização/globalização, e aprofundaremos a leitura e reflexão sobre os conceitos de hegemonia e imperialismo. Nesse capítulo, buscamos relacionar elementos empíricos, elencados nos capítulos anteriores, com as reflexões sobre hegemonia e imperialismo. Concluímos que, embora as principais teorias abarquem uma grande parte das diferentes experiências e formas históricas de dominação, elas

sozinhas não são suficientes para compreender a fase atual do capitalismo, caracterizada (entre outras coisas) por relações peculiares de poder entre países periféricos.

A pesquisa empírica foi realizada com base em publicações e estudos das instituições de pesquisa ligadas ao meio empresarial, em especial a Fundação Dom Cabral e Fundação Sobeet; em jornais de economia, em especial Valor Econômico, entre 2003 e 2010; em relatórios, artigos e notas à imprensa disponibilizados, publicamente, pelo Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio, Agência de Promoção da Exportação e Investimento, BNDES e Banco Central. Notamos que a disponibilização pública das informações e dados é diferenciada em cada um desses órgãos governamentais, sendo, em alguns casos, difícil o acesso à informação completa, detalhada e com demonstração da evolução histórica dos dados. Desse modo, utilizamos aqui quase toda a informação disponível, porém, podem haver incompletudes e falhas devido à forma incompleta e generalizada como os dados são, por vezes, apresentados. Por fim, utilizamos documentos, estudos de casos e informes de organizações sociais no Brasil e no exterior, envolvidas em algum tipo de enfrentamento a uma multinacional brasileira. Os argumentos aqui apresentados também estão embasados na nossa própria experiência de participação e envolvimento militante em movimentos e organizações sociais. As informações coletadas nessa pesquisa foram sistematizadas na forma de tabelas divididas por regiões, que buscam mostrar, de forma resumida, as relações políticas e empresariais do Brasil durante o governo Lula. As tabelas estão apresentadas no apêndice desse trabalho. Procuramos averiguar as linhas gerais da política externa por região, medidas específicas de política externa e a atuação de atores estatais por país, projetos envolvendo empresas com sede no Brasil, medidas de cooperação técnica, financiamento público para determinado projeto, possíveis conflitos socioambientais e trabalhistas e conflitos com governos locais. Este esforço de síntese pretende dar uma visão geral sobre as relações político-empresariais do Brasil entre 2003 e 2010, mas não esgota a totalidade de investimentos de empresas brasileiras e ações governamentais nesse período.