

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

Rodrigo Cruvinel Barenho

**Política comercial do Governo Lula da Silva (2003-2010):  
preferências dos atores, condicionantes políticos e  
econômicos e desempenho**

Brasília  
2017

Rodrigo Cruvinel Barenho

**Política comercial do Governo Lula da Silva (2003-2010):  
preferências dos atores, condicionantes políticos e  
econômicos e desempenho**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Economia política internacional.

Orientador. Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

Brasília

2017

Rodrigo Cruvinel Barenho

**Política comercial do Governo Lula da Silva (2003-2010): preferências dos atores,  
condicionantes políticos e econômicos e desempenho**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Economia política internacional.

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Dr. Alcides Costa Vaz**

Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Carlos Pio**

Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes**

Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

Data de aprovação:

## AGRADECIMENTOS

## RESUMO

O modelo de desenvolvimento e inserção internacional que guiou o Brasil a partir da segunda metade do século XX foi mantido por uma tríade que envolveu política econômica heterodoxa, política externa autonomista e política comercial de industrialização por substituição de importações. Com o avanço da globalização, a redemocratização do país e a necessidade de ajustes macroeconômicos, esse modelo passou a ser revisto para incluir novas dimensões, como a integração regional e a atuação frente à Organização Mundial do Comércio. O objetivo desta dissertação é avaliar como o aspecto comercial do modelo foi desenvolvido durante o governo Lula da Silva e, especialmente, como os dois outros aspectos – a política econômica e a externa – serviram como condicionantes ao primeiro, considerando-se a preferência dos atores relevantes para sua formulação e execução. Dessa forma, foram avaliados os grandes planos de política comercial elaborados no período, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); as estratégias externa e macroeconômica adotadas; as posições estabelecidas pelo setor privado; e a execução da política comercial em alguns de seus principais instrumentos. A evidência reunida sugere que a política macroeconômica ortodoxa e a política externa avessa a grandes compromissos internacionais adotadas criaram constrangimentos à execução da política comercial e à consecução de seus objetivos, levando a resultados aquém aos propostos pelo governo em exercício.

### ABSTRACT

The development and international insertion strategy that guided Brazil's policies since the second half of the 20<sup>th</sup> century was based on a triad of elements that involved a heterodox economic policy, an autonomist foreign policy and a trade policy of industrialization via imports substitution. With the advances seen in globalization, the national re-democratization process and the need for macroeconomic adjustments, that strategy was adapted so it could to include new dimensions, like regional integration and participation in the negotiations of the World Trade Organization (WTO). The goal of this dissertation is to evaluate the trade related aspect of the strategy set forth during Lula da Silva's government and, specially, to evaluate how the other two aspects – the macroeconomic and the foreign policies – served as conditioning factors to the first, considering the preferences of actors deemed of importance to its formulation and execution. In order to achieve that goal, the policy plans elaborated during that time – the Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (PITCE) and the Productive Development Policy (PDP) – as well as macroeconomic and the external strategies; the positions set forth by the private sector; and the execution of main instruments of trade policy were evaluated. The evidence gathered suggests that the orthodox macroeconomic policy and the foreign policy opposed to restrictive international engagement have imposed limits to the execution of the trade policy and to the achievement of the goals that were established. This, in turn, have led to results that fell short of those stipulated by the government analyzed.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Indicadores macroeconômicos (1990-2002).....	81
Tabela 2. Balanço de Pagamentos – Principais resultados por período.....	122
Tabela 3: Balanço de Pagamentos – Principais resultados (2003-2010).....	122
Tabela 4: Condicionantes da política comercial (2003-2010).....	145
Tabela 5: Indicadores macroeconômicos comparados.....	146
Tabela 6: Concessões tarifárias recebidas e outorgadas pelo Brasil até 2010.....	160
Tabela 7: Participação de países sul-americanos Extra-Mercosul nas exportações (%).....	162
Tabela 8: PDP – Principais medidas de apoio a exportações.....	183
Tabela 9: Participação setorial nos desembolsos do BNDES-Exim Pós-Embarque.....	185

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Índice de preço de <i>commodities</i> (2003-2010).....	116
Gráfico 2. Inflação X Taxa SELIC (2003-2010).....	118
Gráfico 3. Pauta exportadora por fator agregado (%).....	123
Gráfico 4. Taxa de câmbio real e efetiva (1998-2010).....	123
Gráfico 5. Tarifas no Brasil (1989-2010).....	178

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle
ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre-Comércio Sul-Americana
APEX-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BCB	Banco Central do Brasil
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade das Nações Sul-Americanas
CE	Comunidade Europeia
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CMC	Conselho Mercado Comum
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNB	Comitê de Negociações Birregionais
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPR	Departamento de Promoção Comercial
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FDC	Fundação Dom Cabral
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GICI	Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
ICSID	Internacional Centre for Settlement of Investment Disputes
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAMA	<i>Non-agricultural Market Access</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional dos Trabalhadores

OMC	Organização Mundial do Comércio
ORIT	Organização Regional Interamericana de Trabalhadores
OTAN	Organização Tratado do Atlântico Norte
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEDs	Países em desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMDRs	Países de menor desenvolvimento relativo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
PT	Partido dos trabalhadores
REBRIP	Rede Brasileira para Integração dos Povos
SACU	<i>Southern Africa Customs Union</i>
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNDTC	Sistema Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico
TEC	Tarifa Externa Comum
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TRIMs	<i>Trade-related Investment Measures</i>
TRIPS	<i>Trade-related Intellectual Property</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
USTR	<i>United States Trade Representative</i>

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Debates e considerações teóricas acerca da política comercial e da inserção internacional do Brasil .....</b>	<b>22</b>
Análise de política externa e política comercial estratégica: fundamentações teóricas .....	22
Conceitos fundamentais .....	25
Política comercial .....	25
Inserção Internacional.....	27
Superciclo das commodities .....	28
A “economia política da política comercial” no Brasil .....	30
Economia política e os eixos analíticos da política externa e comercial do Brasil.....	32
Comércio internacional e economia política .....	33
Eixos analíticos da política comercial e externa no Brasil .....	37
Paradigmas em ação: visões sobre política comercial e ação externa no século XX e no governo Lula da Silva .....	41
<b>2. Da crise do modelo nacional-desenvolvimentista à crise da tentativa liberal .....</b>	<b>50</b>
O sistema internacional em transição (1990-2002) .....	50
O fim da guerra fria e a transformações da ordem internacional .....	51
Crises de dívida externa na América Latina e pressão por reformas.....	54
O “momento unipolar”, suas dificuldades e a emergência da “uni-multipolaridade” .....	57
O Brasil nas últimas duas décadas do século XX .....	61
Deterioração das condições econômicas e os esforços de manutenção do modelo .....	61
Abertura externa e renovação de credenciais .....	67
Os novos desafios da política comercial na aplicação das alternativas liberais .....	77
Transições em política comercial .....	83
O último esforço de substituição de importações: do II PND ao ajuste .....	83
Desmonte do modelo nacional-desenvolvimentista e a nova orientação dos anos 90 .....	87
<b>3. Condicionando a política comercial: economia, política externa e estrutura de interesses no governo Lula da Silva .....</b>	<b>99</b>
A chegada ao poder: PENSAMENTO E PROPOSTAS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	99
Atores, instituições e preferências em política comercial .....	102
Propostas em política comercial: da PITCE ao PDP .....	106
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) .....	106
Continuidade de objetivos e aperfeiçoamento de meios: Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) .....	113
Política econômica: superciclo das <i>commodities</i> , equilíbrio externo parcial e absorção interna .....	115
Condições do sistema internacional: fluxo global de capitais e superciclo das <i>commodities</i> .....	115
Manutenção do tripé econômico .....	118
Crédito, subsídios e demanda agregada: os incentivos ao crescimento .....	121

Equilíbrio externo parcial .....	123
Crise econômico-financeira e seus impactos sobre o Brasil.....	126
Política externa “ativa e ativa”: o Brasil na multipolaridade .....	127
Diagnóstico do sistema internacional e principais linhas de ação .....	127
O espaço sub-regional .....	130
Coalizões de geometria variável e multilateralismo reformista: IBAS e BRICS .....	133
Relações bilaterais: Estados Unidos, União Europeia e China .....	135
Projeção brasileira na África .....	138
Considerações finais .....	140
<b>4. Política comercial em ação: negociações e instrumentos.....</b>	<b>148</b>
Negociações internacionais em três trilhos .....	148
O Brasil na Rodada Doha .....	148
Integração regional .....	154
Negociações extrarregionais .....	165
Política comercial unilateral .....	177
Tarifas .....	178
Financiamento e apoio às exportações .....	181
Promoção comercial .....	188
“Novos temas” .....	191
Considerações finais .....	194
<b>Resultados e conclusões .....</b>	<b>197</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>203</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo discutir temática cada vez mais presente nos estudos a respeito do desenvolvimento econômico e da inserção internacional do Brasil, qual seja a política comercial do país no século XXI. Existe, de fato, uma profusão de trabalhos que versa sobre o tema, em geral concentrando as análises em uma das seguintes linhas de pesquisa: a baixa participação brasileira nas cadeias globais de valor e a alienação da estratégia comercial em relação às novas formas de produção (CÉSAR; SATO, 2013); o isolamento do país e do MERCOSUL em relação às redes de acordos preferenciais de comércio (THORSTENSEN ET AL, 2013); a insuficiência do processo de abertura econômica e a manutenção do alto grau de proteção doméstica (MARKWALD, 2014; CANUTO, FLEISCHHAKER, SCHELLEKENS, 2015); o processo de internacionalização de grandes empresas nacionais (HIRATUKA; SARTI, 2011); o insucesso da estratégia brasileira de distribuir a maior parte das suas fichas no avanço das negociações multilaterais no âmbito da OMC (VEIGA, 2006a); ou mesmo os reflexos da política comercial em um processo de desindustrialização nacional (BACHA, 2013).

Existe ampla gama de interpretações a respeito do que representaram os anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para as relações internacionais do Brasil e para a posição do país no sistema internacional. Ao passo que algumas interpretações percebem nas estratégias comerciais empregadas desde 2003 uma retomada de um “projeto de inserção autônoma”, a partir da rejeição às negociações com a ALCA e com a União Europeia (BATISTA JR., 2005), a maior parte das análises contempladas aponta na direção de que essas estratégias, em geral, não observaram os retornos esperados (BACHA; DE BOLLE, 2013). O que se pretende, na presente pesquisa, é, ao invés de apontar o que não foi feito ou o que deveria ter sido alcançado, buscar as causas pelas quais as políticas públicas empregadas para promover a inserção comercial brasileira não alcançaram os objetivos a que se propuseram no que tange à internacionalização da economia nacional no campo comercial.

O fundamental, nesse sentido, é perceber que o fato de esses objetivos não terem sido alcançados não implica inação política: pelo menos dois planos de grande abrangência econômica contaram com medidas de incentivo direto ao setor externo, quais sejam a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento Produtivo do governo Lula da Silva (CANO; SILVA, 2010) e grande quantidade de recursos foi alocada, sendo o maior símbolo, nesse sentido, a expansão significativa da renúncia fiscal do Estado para financiar a indústria nacional e, acessoriamente, a inserção internacional das empresas brasileiras (HIRATUKA; SARTI, 2011).

Para compreender, portanto, o que se entende como o insucesso das estratégias de política comercial vigentes no país, é necessária uma apresentação sumária de alguns dados referentes à inserção comercial internacional do país no período. Em relação ao processo de internacionalização de empresas no país: por um lado, observa-se que, entre 2003 e 2010, os fluxos investimentos brasileiros diretos no exterior cresceram mais de 15 vezes, passando de US\$ 1,9 bilhão para US\$ 29,3 bilhões<sup>1</sup>; por outro, uma análise do Ranking da Fundação Dom Cabral de Transnacionais Brasileiras demonstra que, no período, tanto o índice máximo de transnacionalidade das multinacionais do país pouco se alterou, quanto o cenário continuou a ser dominado por poucas empresas de internacionalização consolidada em fases anteriores da economia nacional, como Vale, Petrobrás, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, e Gerdau (HIRATUKA, SARTI, 2011).

Em relação ao setor exportador como um todo, para o período, o coeficiente de exportações sobre o PIB ( $X^2/Y^3$ ) passou de 13%, em 2003, para 9%, em 2010, enquanto, no mesmo período, o referente a importações (M/Y) passou de 9% a 8%. No que se refere à participação brasileira nas exportações mundiais, essa manteve-se abaixo dos 2,0%<sup>4</sup>, a despeito de o país ter subido posições no ranking de maiores produtos internos brutos globais. Entre 2003 e 2010, a participação de micro, pequenas e médias empresas no comércio exterior caiu, com a fatia das exportações realizada por grandes empresas passando de 89% para 95%, enquanto o crescimento do número de empresas exportadoras por segmento foi extremamente desigual: enquanto o número de micro exportadoras cresceu marginalmente (3%), o de pequenos e médios apresentou crescimento moderado (5%) e o de grandes empresas exportadoras apresentou desempenho amplamente superior (33%)<sup>5</sup>. Cabe mencionar, de forma destacada, que a participação de manufaturados na pauta exportadora caiu de 53% para 39%, enquanto a de produtos básicos passou de 25% para 44%, o que representa uma reversão do processo histórico que marcou a industrialização do país (FISHLOW, 2013).

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>. Ver “Setor Externo”. Acesso em 22/12/2015.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em 22/12/2015.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em 22/12/2015.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/WLD/Year/2003/TradeFlow/Export>>. Acesso em 22/12/2015.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>>. Acesso em 22/12/2015;

A mera apresentação desses dados, em sua forma bruta, não permite maiores inferências, e cada uma dessas faces do desempenho comercial recente brasileiro será tratada cuidadosamente ao longo da pesquisa, frente aos objetivos a que se propôs a administração em análise. Não obstante essa consideração, é possível afirmar, genericamente, a partir do apresentado, que o país mantém, desde 2003, seu processo de internacionalização econômica bastante limitado e condicionado (VEIGA, 2006a), concentrado em poucas grandes empresas (HIRATUKA; SARTI, 2011) e – ainda mais – dependente, mesmo que não totalmente, do desempenho das exportações de *commodities* (RIOS; IGLESIAS, 2007).

Nesse sentido, duas questões de pesquisa podem ser apresentadas: houve esforço político para transformar a economia brasileira e seu padrão de inserção no comércio internacional? E, em caso de resposta positiva, porque esse esforço não obteve – aparentemente – os retornos esperados? É sobre essas questões que a presente dissertação se debruçará.

A presente dissertação busca construir um estudo de caso que tem como objeto o desenvolvimento da política comercial brasileira no século XXI e seus efeitos sobre a inserção internacional do país. Nesse sentido, visa responder à seguinte questão: “por que a estratégia brasileira de política comercial, variável independente, não logrou alterar, dentro dos objetivos a que se propôs, o padrão de inserção comercial brasileira, variável dependente, no período 2003-2010?”. A hipótese que será apresentada é a de que as medidas de política comercial não produziram grandes transformações no padrão de inserção comercial do país porque condicionantes externas e internas, variáveis intervenientes, se sobrepuseram a essas medidas. A presente pesquisa levará em conta três ordens de variáveis intervenientes: em primeiro lugar, a condicionante externa e sistêmica, qual seja o ciclo global das *commodities*, que criou condições de acomodação das políticas comercial e estratégica ao padrão de inserção internacional observado até então; em segundo lugar, a condicionante interna, que pode ser descrita como a estratégia de política externa e de negociação comercial consolidada a partir de interesses e preferências dos agentes domésticos, públicos e privados, que também agiu como força contrária ao processo de mudança no padrão de inserção econômica internacional pretendido.

Organizando a proposição de forma metodológica, a variável dependente da presente pesquisa é o padrão de internacionalização, ou de inserção comercial, do país. Existem diversas medidas que podem ser adotadas para descrever esse padrão, como se verá mais adiante, mas uma das mais adequadas – tendo em vista que representa a visão do grupo no poder no período – é a noção de um padrão de inserção de vulnerabilidade externa, ou seja, de uma estrutura de comércio internacional e de fluxo de capitais que torna a economia nacional vulnerável a

choques externos e dependente de uma conjuntura internacional favorável (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). No que se refere à variável independente, tem-se o conjunto de medidas que podem ser compreendidas no âmbito da política comercial, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento Produtivo lançadas pelo governo Lula da Silva, além de instrumentos clássicos, como a política tarifária (CANO; SILVA, 2010).

As referidas variáveis intervenientes ocupam duas diferentes posições nessa proposta: primeiramente, tem-se as variável interveniente interna, cujo papel é ocupado pela retomada da força inercial do padrão histórico de desenvolvimento econômico e comercial do país e pela estrutura de preferências e interesses dos agentes públicos e privados, exercendo uma pressão *bottom-up* sobre a aplicação da política comercial; em adição a essa, tem-se a variável externa, qual seja a elevação do preço das *commodities* nos mercados internacionais, puxada, em grande parte, pela crescente demanda da China, e que, a um só tempo, incentivou, no sentido *top-down*, as exportações de produtos intensivos em recursos naturais e que conviveu, paralelamente, com uma pressão para baixo dos preços de bens industrializados, desestimulando as exportações, em virtude da crescente participação do país asiático na economia global.

É insuficiente a pesquisa acerca da política comercial brasileira como se essa representasse um setor autônomo em relação ao conjunto das ações praticadas pelo Estado brasileiro em suas relações internacionais no período contemplado. É imperativo que essas sejam compreendidas no conjunto do projeto político da “autonomia pela diversificação”, que tem, entre seus elementos, uma maior aproximação em relação ao Sul global, em especial à África, aos países do entorno regional e aos que compõem o BRICS (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007); um distanciamento de negociações com potencial de lesar a capacidade de atuação internacional autônoma do país, como as realizadas no âmbito da ALCA e do acordo MERCOSUL-União Europeia (BATISTA JR., 2005) e uma diversificação do projeto regional que, com a ascensão de governos progressistas da região, transitou de uma lógica comercialista para uma mais política e social (LIMA, 2010). Apenas dentro dessa condicionalidade da política comercial ao projeto de poder internacional do Brasil podem ser compreendidas as formas de atuação da diplomacia comercial, como a concentração dos esforços de negociação no âmbito multilateral (VEIGA, 2006a).

Em relação à especificação metodológica, nota-se que em qualquer pesquisa se faz obrigatório atestar sua validade científica, o que implica garantir que seus procedimentos possam ser testados e replicados, ou seja, adequados à noção de falseabilidade (JOHNSON;

REYNOLDS, 2011). Nesse sentido, é imperativo destacar três aspectos metodológicos centrais a qualquer obra acadêmica: o método utilizado, o tratamento dos dados utilizados em conformidade com esse método e a importância desses dois elementos para a comprovação da hipótese (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Em primeiro lugar, nesse sentido, destaca-se que a presente dissertação se enquadra na abordagem metodológica conhecida como estudo de caso, ou monográfico. O campo da política comercial, no século XXI, é notoriamente conhecido por sua complexidade: além de, atualmente, compreender formas de atuação privada e estatal muito mais diversas que os meros efeitos da política tarifária – a crescente importância da “facilitação de comércio” atesta esse fato (RIOS; PANZINI, 2014) – a política comercial contemporânea também extrapola o campo econômico para abrigar considerações políticas, sociais e humanas (GILPIN, 2001). Dessa forma, o estudo de caso permite abranger o maior número possível desses elementos, fazendo prevalecer a precisão sobre a possibilidade de maior generalização (GEORGE; BENNETT, 2005).

Um segundo ponto relevante que justifica a metodologia de estudo de caso é que, como afirmado por Rodrik (1999), a concepção de que pode existir, na realidade empírica, um modelo de política econômica e comercial geral e aplicável uniformemente a todos os atores internacionais para a consecução do desenvolvimento econômico é pouco provável: Estados, nações e povos tem especificidades construídas historicamente, e essas não são desprezíveis na construção do conhecimento científico, como destaca Gilpin (2001) ao ressaltar as diferenças, por exemplo, entre os modelos japonês, alemão e estadunidense de desenvolvimento econômico. Não obstante essa complexidade, que torna único qualquer estudo de caso em matéria de política econômica e comercial, é válida a consideração de Walton (1992) de que casos são sempre hipóteses envoltas em considerações teóricas gerais.

A terceira e final justificativa para a utilização do método monográfico pode ser encontrada nas considerações de Flyvbjerg (2006) sobre esse método: de acordo com o autor, estudos de caso não apenas são adequados a testes teóricos, mas são a forma mais adequada de aplicação de testes teóricos quando a escolha de caso refere-se a um “cisne negro”, ou caso crítico. Para os objetivos da presente pesquisa, a política comercial brasileira no período em análise será considerada um caso crítico por um conjunto de fatores dificilmente encontrados em outros casos: (a) manutenção de tarifas em níveis significativamente superiores aos mundiais e aos de outros emergentes (BAUMANN; KUME, 2013); (b) baixa inserção em cadeias globais de valor e a falta de estratégias que visem a remediar esse aspecto (CESAR; SATO, 2013); (c) o isolamento do país e de seu bloco regional em relação à rede de acordos

comerciais global (MARKWALD, 2014); e (d) o processo de reprimarização da pauta exportadora (BACHA, 2013) e os sinais de retração observados em relação ao desempenho do parque industrial nacional (PASTORE ET AL, 2013).

A excepcionalidade do caso comercial brasileiro (CANUTO, FLEISCHLAKER, SCHELLEKENS, 2015) também ampara a escolha do *process-tracing* como o método de procedimento a ser aplicado à presente pesquisa. Conforme destaca Mahoney (2010), há um destacado movimento acadêmico de retomada do valor metodológico e científico da pesquisa qualitativa, amparado, entre outros fatores, na importância das chamadas observações processuais-causais, definidas como “uma observação ou um pedaço de evidência que providencia informação a respeito de contexto, processo ou mecanismo, e que contribui com vantagens significativas em inferências causais”. Em um caso complexo e excepcional, como o brasileiro, a produção dessas observações (OPC) é fundamental, e o *process-tracing* pode ser considerado um método de excelência para a consecução desse fim. Sua utilidade é destacada “para produzir inferências causais e descritivas a partir de peças diagnósticas de evidência, por vezes entendidas como parte de uma sequencia temporal de eventos ou fenômenos” (COLLIER, 2011). No presente caso, o diagnóstico a partir do qual se fará a análise processual das políticas e escolhidas é o mesmo utilizado para definir o caso brasileiro como crítico, delineado no parágrafo anterior.

De forma resumida, o *process-tracing* pode ser descrito como “o uso de evidência em um caso histórico para realizar inferências a respeito de explicações causais desse mesmo caso” (BENNETT; CHECKEL, 2014). O que se fará, no presente caso, portanto, será, a partir do atual cenário da política comercial brasileira e da inserção do país na economia internacional, um “rastreamento” dos processos de formulação, tomada de decisão e aplicação de políticas na área comercial e seus efeitos, estáticos e dinâmicos, em um sistema internacional em transformação. A partir desse esforço científico, se tentará testar a hipótese apresentada, confrontando-a com a sequencia factual descrita.

Todo e qualquer trabalho acadêmico deve ser realizado com um objetivo principal, mas também com objetivos secundários que venham a reforçar a validade da pesquisa para a construção científica do campo em que se insere. No presente caso, o objetivo principal é claramente inserido na área das relações internacionais e da economia política internacional, na medida em que visa averiguar como uma estratégia empregada de política comercial afeta a estratégia nacional de política econômica de uma nação e sua posição em relação às demais, até então determinados pelo padrão histórico de desenvolvimento daquele país e por suas características naturais e institucionais, entre outras (GILPIN, 2001).

Esse objetivo principal, porém, não se restringe a seu campo temático inicial, coadunando-se com a possibilidade de também servir a outros campos de pesquisa. A principal intersecção, pode-se dizer, é com estudos recentes relacionados à análise de política externa que buscam enquadrar a política externa como objeto de estudo sob a ótica de uma política pública. Como observam Milani e Pinheiro (2013), a constante e crescente interação contemporânea entre os interesses sociais e políticas antes consideradas de “alto nível” – como a econômica e a externa – faz com que essas distinções sejam, atualmente, irrelevantes, de forma que a analogia se torna perfeitamente possível. Nesse sentido, o descompasso entre o planejamento e a execução de políticas públicas – que representam, essencialmente, o “Estado em ação” em favor de um plano de governo (HOFLING, 2001) – é um problema histórico no Brasil.

Outro objetivo secundário da presente pesquisa é a confrontação entre as diferentes interpretações apresentadas a respeito do passado recente da política comercial brasileira e do desenvolvimento do país. Como observado anteriormente, tem-se, de um lado, interpretações como as de Batista Júnior (2005) e de Cervo e Bueno (2011) que percebem nos ciclos de governos iniciados em 2003 uma clara ruptura com as estratégias externas apresentadas desde a década de 1990, ou seja, um abandono de ideias supostamente alinhadas ao neoliberalismo pelo retorno de um Estado mais ativo e autônomo na condução das políticas econômica, comercial e externa.

De outro lado, Veiga e Rios (2014) e Markwald (2014), entre outros, destacam a continuidade que marca a transição na área comercial de um período para outro, com a continuidade da proteção industrial seletiva e da sujeição da política comercial a condicionalidades não inerentes a essa; no campo da política externa, o viés da continuidade também é destacado por Vigevani e Cepaluni (2007). Por fim, há construções que enfatizam a ausência de efetivas políticas econômicas e industriais para o desenvolvimento do país – a despeito de sua elaboração no plano formal –, que levaria o Brasil a uma inserção “regressiva” no sistema internacional, conceito que se deveria ao retorno do país à condição de exportador de primários e à desindustrialização em curso (BACHA, 2013; GONÇALVES, 2001). Uma análise holística da política comercial do período permitirá matizar essas interpretações e esclarece-las à luz das evidências e conclusões apresentadas.

Por fim, e como uma síntese de todos os objetivos listados, a presente dissertação intenta promover uma reflexão – teórica e prática – a respeito da atual situação da política comercial do Brasil: como essa é formulada e implementada e que efeitos apresenta sobre a

realidade social, econômica e política do país. O objetivo da reflexão não se dá em si mesmo, mas na tentativa de usar a ciência social como ferramenta de transformação da realidade social.

Como afirmam George e Bennett (2005), a justificativa subjacente a qualquer trabalho científico é o preenchimento de lacunas existentes no conhecimento científico a respeito de determinado tema, com vistas a aumentar o acumulado existente a respeito desse. Cabe, portanto, identificar e analisar qual é a lacuna científica que se impõe, no tempo presente, em relação aos estudos de política comercial brasileira no período em tela.

O campo do comércio internacional contemporâneo, em uma realidade complexa como a brasileira, é vasto e multitemático. Ao mesmo tempo em que esse elemento constitui uma virtude desse campo do conhecimento, na medida em que dá amplitude e diversidade às pesquisas existentes, representa, também, uma dificuldade inerente à pesquisa científica: a necessidade de escolha entre a amplitude e a precisão no que tange ao objeto de pesquisa escolhido (JOHNSON; REYNOLDS, 2011).

É nessa necessidade de escolha, justamente, que reside a maior lacuna atual desse campo no que se refere à política comercial brasileira: as análises a respeito dessa dividem-se, em geral, entre trabalhos muito específicos sobre determinados temas – como política tarifária ou negociações comerciais – ou muito gerais, de forma a não conseguirem compreender, satisfatoriamente, a interrelação entre esses diferentes temas do campo comercial. O objetivo da presente dissertação é, portanto, remediar, ainda que parcialmente, essa lacuna, alcançando um ponto médio entre os dois extremos relatados. Nesse sentido, alguns exemplos da lacuna definida podem melhor ilustrar ao que a mesma se refere. O objetivo desses exemplos não é a crítica das obras citadas, mas a possibilidade não explorada de complementaridade entre essas.

Em “O Brasil nas Grandes Negociações Internacionais”, Thorstensen e Jank (2005) discutem detalhadamente as posições do país e do MERCOSUL nas três principais frentes negociadoras em que esteve presente na primeira década do século XXI, construindo relato bastante preciso acerca do conteúdo dessas. Ao discutir a resistência do bloco sul-americano em incluir o setor automotivo na oferta com a União Europeia, por exemplo, os autores se preocupam apenas com os aspectos negociais desse fenômeno, que tem, no entanto, também uma dimensão interna: ao mesmo tempo em que não era incluído nas negociações, o setor automotivo passava a ser visto, destacadamente nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, como um de importância estratégica para a política industrial do país, conforme afirma Pedro da Motta Veiga (2007) ao analisar a dimensão interna da política comercial brasileira. A associação entre a dimensão interna – de apoio direto – e externa – de resistência

a abertura podem caracterizar o setor automotivo como um dos “campeões nacionais” do período, o que agregaria muito para ambos os trabalhos supracitados.

Da mesma forma, Hiratuka e Sarti (2011), entre outros, dedicaram-se a trabalhos voltados especificamente ao processo de internacionalização de empresas brasileiras, com destaque para o papel do BNDES no financiamento das exportações de bens e serviços e para a expansão rumo à África e à América Latina. Por esse foco, grande parte das pesquisas voltadas ao assunto não percebe como essa expansão relaciona-se à política comercial *stricto sensu*, ou seja, acaba interpretando o processo por sua importância política e econômica segundo apenas uma lente teórica – a da internacionalização de empresas. Como destaca Gilpin (2001), porém, o papel das multinacionais no mundo contemporâneo é ambivalente, possuindo tanto suas dimensões política e econômica quanto a comercial propriamente dita, afetando diretamente a pauta exportadora e a inserção comercial do país no mundo. Dessa forma, enquadrar esse processo de internacionalização de empresas, por exemplo, como parte de uma política comercial estratégica do Brasil, agregaria muito à análise dessas.

Dessa forma, como se percebe, a presente dissertação encontra-se devidamente justificado pela necessidade de preencher a lacuna causada pela diversidade temática das políticas comerciais no mundo contemporâneo que, não raro, impede que os diversos temas presentes nessa agenda sejam vistos de forma interrelacionada e holística.

O tema tratado nesta dissertação não é inédito. A política comercial das nações, como um todo, é objeto de estudo vigente desde, pelo menos, a publicação de *A Riqueza das Nações* (SMITH, 1776). Sua inserção no campo da economia política internacional, por outro lado, é mais recente, mas apenas pela dinâmica relativamente recente do estabelecimento dessa área de pesquisa de forma individualizada (CAPORASO; LEVINE, 1992). O debate acerca da forma como se deve abordar a política comercial brasileira para a inserção internacional brasileira tampouco é recente: José Bonifácio, protagonista intelectual da independência nacional, defendia, antes mesmo que essa se efetivasse, a aplicação de políticas protecionistas em favor da promoção da indústria nacional, enfrentando, logo, resistências internas (DOS ANJOS, 2014). Como a revisão bibliográfica explicita, tampouco há escassez de obras no tempo atual: as posições sobre a atual política comercial do país os efeitos dessa sobre sua inserção internacional são diversas e por vezes contrárias entre si.

Não obstante o objeto de pesquisa ter sido longamente estudado e continuar a sê-lo no tempo presente, há algo ainda a dizer a respeito do mesmo. Como se demonstrou, existem lacunas teóricas e empíricas que se relacionam, principalmente, à percepção de que planos e medidas de política econômica, comercial e externa são, essencialmente, políticas públicas:

representam o Estado em ação, sob as diretrizes de um governo instituído, com o objetivo de promover, em última instância, o desenvolvimento econômico e o bem-estar de uma população (HOFLING, 2001). Como tal, essas políticas têm que ser observadas de forma holística em relação aos objetivos propostos, aos meios utilizados e aos resultados alcançados. Muitas das análises existentes a respeito da matéria, porém, perdem esse foco ao centrar-se em questões específicas, setoriais ou técnicas: as negociações nos planos multilaterais e bilaterais (THORSTENSEN; JANK, 2005) ou as medidas tarifárias e fiscais de proteção e promoção da indústria nacional (MARKWALD, 2014), por exemplo. Ao pretender uma visão holística a respeito da política comercial brasileira, portanto, a presente dissertação visa trabalhar essas questões em um contexto amplo que contempla, de um lado, os planos e objetivos traçados e, de outro, os resultados alcançados, verificando como os meios utilizados afetaram a relação entre esses lados.

Após anos de crescimento econômico relativamente sustentado, impulsionado pelo consumo interno e pelo crescimento de renda, em especial das classes menos favorecidas no ordenamento social, o Brasil encontra-se em um contexto de crise econômica que combina uma alta taxa de inflação a um cenário de deterioração fiscal e de demanda por reformas estruturais (SCHYMURA, 2015). Com seus “braços” fiscal e monetário aparentemente paralisados, a economia brasileira pode encontrar no setor externo uma válvula de escape para a retomada de seu crescimento econômico. A percepção dessa possibilidade – ou da ausência de outras – já foi indicada pelos agentes públicos: o lançamento do Plano Nacional de Exportações, no início de 2015, e o aceleração das iniciativas negociadoras – que tem, entre seus destaques, a retomada da assinatura de acordos de investimento, sob o “modelo brasileiro”, após mais de 20 anos de paralisia – apontam nesse sentido. Todavia, o setor externo lida com uma situação diversa daquela que propiciou os excedentes comerciais derivados do *boom* das commodities: a economia chinesa mostra sinais de desaceleração, assim como a indústria brasileira de fraco desempenho, não tendo apresentado aumento de produção desde 2010 (BACHA, 2013); por outro lado, a crescente desvalorização do real apresenta uma dupla oportunidade, ao estimular exportações e, simultaneamente, reduzir a necessidade de alta proteção tarifária, dado o aumento relativo de preço dos produtos importados.

Esse momento de redobrada atenção ao setor externo enseja reflexões e estimula um debate mais aberto e intenso a respeito das formas de posicionamento do Brasil na economia internacional, com destaque para temas como a rede de acordos de livre comércio e o posicionamento em cadeias globais de valor, entre outros. A presente pesquisa visa, enfim, contribuir para a pesquisa desse debate.

## **CAPÍTULO 1: DEBATES E CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS ACERCA DA POLÍTICA COMERCIAL E DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL**

### **1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA: FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS**

Toda pesquisa científica – com especial atenção aos estudos de caso – está imersa, implícita ou explicitamente, em um paradigma teórico, e só faz sentido quando vista à luz desse (WALTON, 1992). Em uma dissertação que se mostre multitemática, como a presente, o exercício de fundamentação teórica deve apresentar ainda maior aprofundamento, de forma a basear tanto as implicações políticas quanto as econômicas do fenômeno em análise. Dessa forma, serão apresentadas diferentes premissas teóricas que, não excludentes, serão combinadas para dar à presente dissertação a abrangência teórica necessária.

A primeira premissa teórica de que parte a presente pesquisa é compartilhada tanto pela economia política internacional como pela própria escola construtivista das relações internacionais. Essa premissa diz respeito à consideração de que modelos de política econômica – de forma equivalente à identidade dos atores e das instituições – são produtos do contexto histórico em que estão inseridas, ou seja, são socialmente construídas a partir do desenvolvimento histórico e institucional do país (GILPIN, 2001; RUGGIE, 1997).

Essa premissa teórica tem duas implicações profundas na presente pesquisa. A primeira é a corroboração da ideia, também presente e assumida, de que não pode existir um modelo ideal de desenvolvimento econômico que sirva a todos (RODRIK, 1999); o modelo considerado ideal a qualquer unidade é, em verdade, produto do autodescobrimento – pelos agentes econômicos e pelo Estado, em particular – das capacidades e vantagens nacionais *vis-a-vis* seus concorrentes internacionais e da forma de instrumentalização dessas em favor do desenvolvimento (ALMEIDA, 2013). Dessa forma, o desenvolvimento é circunstancia específica e que só pode ser alcançada mediante uma ação organizada e proposital dos agentes econômicos.

A segunda implicação dessa premissa inicial é de que se torna necessário, em virtude dessa, adotar um argumento analítico a partir do qual se compreenda qual é o padrão de desenvolvimento histórico do país e sua política comercial atual. Nesse sentido, a presente dissertação aceita o argumento de que a tendência dominante na “economia política da política comercial” (VEIGA; RIOS, 2015) do Brasil foi, e continua sendo, a dinâmica da intervenção estatal e do condicionamento da política comercial aos demais objetivos da política externa (VEIGA, 2006a). Tem-se claro, entretanto, que essa dinâmica sofreu alterações e correções de

rumo – o apoio a internacionalização de empresas é, nessa ótica, um novo aspecto de uma velha forma de política comercial (VEIGA; RIOS, 2015) –, mas que essas não modificaram seu sentido fundamental, qual seja o da condicionalidade da política comercial à percepção dos interesses nacionais, políticos e econômicos, pelo ator ao qual se atribui o papel de orientador e promotor do desenvolvimento, o Estado.

Sobre essas premissas, que constituem a moldura epistemológica sobre a qual se realizará a pesquisa em tela, será realizado um estudo de caso de análise de política externa, também conceituado como o modelo político-social de análise da política externa:

“O modelo político-social é em tudo a antítese do primeiro (clássico). As preferências externas são sempre endogenamente determinadas. Também não são fixas, já que neste enfoque a ênfase recai não nos atributos e posições, mas fundamentalmente no processo político de formação da política externa. Esta, tal como as demais políticas públicas, é resultante da dinâmica de alianças e conflitos entre atores governamentais e societários diversos. A referência clássica na literatura é o modelo de política burocrática de Allison, formulada por oposição ao modelo do ator unitário. Contudo, a sua procedência é bem anterior ao surgimento daquele modelo, já que se insere na sociologia política clássica de análise de políticas governamentais. Nessa concepção de análise política, que inclui tanto as perspectivas pluralistas quanto as marxistas, a *policy* é consequência das atividades dos grupos de interesse e das forças sociais” (LIMA, 1993).

Nesse caso, o principal embasamento teórico para o desenvolvimento da dissertação é encontrado nos trabalhos de Hudson (2005) e Carlsnaes (2008) acerca de uma abordagem “integrativa” da análise de política externa. De acordo com os autores, casos de análise de política externa se veem constantemente enfraquecidos em suas conclusões em razão de uma falsa exigência de seleção entre variáveis internas – comportamento dos atores – e externas – condições estruturais do sistema internacional. Nesse sentido, a presente dissertação esforça-se para combinar essas duas ordens de variáveis – “*actor-specific* e *structure-specific*” – que, em interação constante, produzem a explicação proposta, de forma a satisfazer o objeto da análise de política externa, qual seja considerar o “porquê” de certos objetivos serem formulados e o “como” são produzidos determinados resultados (NEACK APUD CARLSNAES, 2008).

Como aponta Carlsnaes (2008), a análise de política externa pressupõe a adoção de uma abordagem teórica em relação aos atores ou às estruturas, a depender do tipo de análise que se pretenda realizar. No presente caso, no que se refere à condicionante externa – o superciclo das *commodities* em um contexto de contínua globalização – o fenômeno será analisado a partir dos modelos defendidos tanto pelo conceito de doença holandesa (BRESSER-PEREIRA, 2007) quanto pelo de “bonança externa” (BACHA, 2013), ambos propriamente descritos acima. Dessa forma, existem dois testes teóricos que a presente pesquisa pode satisfazer: em primeiro lugar, cabe analisar se os efeitos esperados de uma expansão dos preços e das exportações de *commodities* foram observados no Brasil – melhora dos termos de troca, sobrevalorização cambial, melhora das contas externas e pressões de desaceleração da atividade industrial, em especial de bens comercializáveis –; e, em segundo lugar, e de forma mais conectada à questão de pesquisa aqui formulada, se esse fenômeno criou condições de acomodação dos atores domésticos públicos e privados e minou os esforços de aplicação de uma política comercial estratégica.

No que se refere à segunda variável interveniente considerada, a estrutura de preferências e interesses domésticas, derivada da cultura político-econômica brasileira, construída historicamente, será adotada a abordagem organizacional, ou processual organizacional, como ficou melhor conhecida após os trabalhos de Allison e Zelikow (1999). O modelo organizacional apresenta como atores centrais as diferentes instituições envolvidas no processo de decisão em análise – no presente caso, órgãos estatais, como a Presidência da República e ministérios pertinentes, e órgãos empresariais representativos do setor privado, como a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) – e os seus interesses. O modelo considera, ademais, que existem diversos tomadores de decisão, dotados de racionalidade imperfeita e de interesses possivelmente conflitantes (BENDOR; HAMMOND, 1992). Nesse sentido, os interesses das entidades empresariais dos diferentes setores são, em geral, de fazer com que as políticas comercial e externa gerem a elas o maior ganho possível, em termos de rendimento e de controle e acesso a mercados, no contexto da barganha distributiva estabelecida pela escassez de recursos e pela necessidade de priorização de interesses pelo Estado; os interesses do Estado, como uma premissa inicial, são considerados como aqueles declarados nos documentos de formulação estratégica de suas ações. No caso em tela, o objetivo declarado do Estado seria a “eliminação das condições de vulnerabilidade externa do Brasil” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), conceito a ser aprofundado nos capítulos seguintes. A primeira contribuição do presente modelo é a verificação acerca da existência de uma cultura de economia política, tanto no setor público quanto no privado, no Brasil, de cunho nacionalista

e protecionista; em segundo lugar, o presente modelo permitirá analisar como diferentes setores ou órgãos tiveram posições que prevaleceram na aplicação prática da política comercial proposta.

## 2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 2.1. Política comercial

Em primeiro lugar, cabe abordar o que se entende por política comercial e como esse conceito se relaciona com as ideias de internacionalização, inserção internacional e desenvolvimento. Nesse sentido, a maior dificuldade existente é, justamente, aquela trazida por autores como Sartori (1970) e Collier & Levitsky (1997): evitar uma formulação tão específica que gere *conceptual stretching* e ignore medidas que, em verdade, tem efeito real sobre estratégias comerciais, como a política industrial, ou tão genérica que torne a aplicação do conceito de pouca utilidade em razão da perda de diferenciação. Partindo de uma formulação bastante simples, política comercial consiste no conjunto de medidas que, de alguma forma, respondem à questão política fundamental do tema: “quanto comércio permitir?” (KRUGMAN, OBSTFELD, 2010). Nesse sentido, para ser enquadrada como política comercial, uma medida deve incidir diretamente – e propositalmente – sobre a relação entre a vontade de explorar mercados estrangeiros e a disposição em abrir suas próprias economias à concorrência internacional (GILPIN, 2001).

Considerando, por exemplo, um pacote de novos investimentos em infraestrutura ou uma reforma trabalhista, tem-se medidas cujo objetivo é aumentar a eficiência e a produtividade, o que acabará por aumentar a competitividade vis-à-vis outras nações (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010) e, portanto, a própria inserção comercial de quem as aplica. Em verdade, de acordo com o próprio arcabouço legal da OMC, no que se refere a subsídios e medidas compensatórias, essas medidas podem ser consideradas subsídios injustos quando direcionadas ao incentivo de exportações (THORSTENSEN, 2001). No entanto, não se pode afirmar que essas medidas alterem direta e propositalmente a relação entre acesso a mercados e proteção do mercado interno, o que impede sua configuração como política comercial. Por outro lado, uma elevação dos impostos de importação sobre brinquedos, como a aplicada pelo MERCOSUL, por meio da Decisão CMC N° 28/15<sup>6</sup>, pode não ter os mesmos efeitos sistêmicos

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/767AC727FF7F9B6803257F29005D77E3/\\$File/DEC\\_028-2015\\_PT\\_TEC%20Brinquedos.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/767AC727FF7F9B6803257F29005D77E3/$File/DEC_028-2015_PT_TEC%20Brinquedos.pdf)>. Acesso em 28/12/2015.

que essas medidas, mas certamente diz respeito à relação entre inserção externa e proteção interna.

Os manuais de economia apresentam, em geral, um conjunto limitado de medidas como instrumentos de política comercial, como tarifas, subsídios e quotas (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010). Certamente, esses instrumentos comportam grande importância no cenário atual, como a proliferação de acordos de livre comércio (THORSTENSEN ET AL, 2013) ou a polarização em torno da redução e da eliminação de subsídios agrícolas no âmbito da OMC, especialmente a partir da criação do G-20 (THORSTENSEN; JANK, 2005) comprovam. Ressalta-se, no entanto, que, atualmente, a política comercial deve ser relacionada a diversos outros tipos de medidas, como medidas que promovam a inserção em cadeias globais de valor (STURGEON ET AL, 2013), ações de facilitação e comercial, como as notabilizadas no Pacote de Bali (RIOS; PANZINI, 2014) e políticas de promoção comercial e de incentivos de investimentos no exterior (VEIGA; RIOS, 2014), entre outras. Dessa forma, é necessário que o conceito de política comercial não esteja restrito às medidas clássicas, tradicionalmente relacionadas a alterações no preço de importação de insumos (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010), podendo tomar novas formas que se relacionem diretamente ao nível de abertura interna e penetração externa de uma economia. Esse será o eixo sobre o qual se verificará a pertinência de uma medida ao escopo desta dissertação.

Não basta, entretanto, definir a abrangência do conceito; é necessário, também, demonstrar sua operacionalização e a mensuração de sua efetividade (JOHNSON; REYNOLDS, 2011). Nesse âmbito, a melhor forma de análise é a equivalência entre as políticas comercial, econômica e externa e as políticas públicas em geral, dada a similaridade cada vez mais explícita entre esses domínios antes estranhos um ao outro (MILANI; PINHEIRO, 2013). Assim, medidas de política comercial devem ser estudadas de acordo com “a natureza, as causas e os efeitos de políticas alternativas de políticas públicas, com especial ênfase nas políticas escolhidas para alcançar objetivos pré-determinados” (NAGEL, 1980). Extrapolando dessa definição, assume-se que a mensuração relacionada à política comercial brasileira que se pretende desenvolver envolve, essencialmente, a relação entre o objetivo pré-determinado, a medida empregada e o efeito alcançado. Na medida em que se observe uma diferença considerável entre a situação inicial e a final, em razão dos objetivos pré-estabelecidos, pode-se concluir pela ineficiência da alternativa política escolhida. Essa diferença será a medida fundamental, portanto, para a avaliação da política comercial brasileira no período em questão.

## 2.2. Inserção internacional

O segundo conceito cuja elaboração é imprescindível para o sucesso desta dissertação diz respeito ao que se entende por inserção internacional, ou, mais especificamente, inserção comercial. Do ponto de vista dos atores privados, a noção de inserção internacional é bastante próxima à de internacionalização, processo que compreende, em geral, qualquer estratégia empresarial voltada ao engajamento em atividades transnacionais, desde a exportação de bens e serviços à aplicação de investimentos diretos em outros mercados, seja esse processo visto como um desdobramento lógico de atuação internacional, dentro da teoria da equivalência de Mundell (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010) ou como um produto específico de estruturas nacionais e vantagens específicas da origem desse movimento dos fatores de produção, como destaca a teoria eclética (DUNNING, 1988). Internacionalização é, portanto, processo amplo e aberto a diferentes formas – exportações de bens, serviços ou capitais – e estratégias, que variam de acordo com o objetivo e a capacidade das empresas envolvidas (HIRATUKA; SARTI, 2011).

Dada a amplitude do processo, são diversos os indicadores que podem ser tomados como ponto de partida para avaliar o impacto da política comercial brasileira sobre esse processo de internacionalização de agentes privados: o número de empresas envolvidas em operações no exterior; o montante de bens, serviços e investimentos exportados; a distribuição do número de empresas internacionalizadas entre os tamanhos micro, pequeno, médio e grande; a distribuição setorial das atividades no exterior; entre outros. Nesse sentido, serão utilizados principalmente dados estatísticos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pelo Banco Central do Brasil, especialmente para efeitos de avaliação do desenvolvimento desses indicadores no período. Também será utilizado, de forma destacada, o relatório “Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras”, que, a partir de um critério de mensuração conhecido como índice de transnacionalidade<sup>7</sup>, traz avaliação detalhada a respeito do desempenho das principais empresas brasileiras com atuação no exterior (FDC, 2014).

Conceito menos preciso que o de internacionalização de empresas, mas ainda mais fundamental para a presente dissertação, é o de inserção internacional pela perspectiva do Estado. Nesse sentido, embora possa ser mensurado de acordo com os mesmos indicadores, o

---

<sup>7</sup> Índice de Transnacionalização = (Vendas no exterior / Vendas totais) + (Ativos no Exterior / Ativos Totais) + (Empregados no exterior / Empregados totais)

conceito tem uma orientação política e estrutural. De forma genérica, inserção internacional diz respeito à forma como um Estado busca se posicionar em relação a seus pares no sistema internacional (CERVO; BUENO, 2011). No Brasil, o debate acerca da inserção internacional do país esteve historicamente associado a dois vetores fundamentais: desenvolvimento e autonomia, embora a definição desses conceitos não seja estanque ou precisa (CERVO, 2008). Esses dois conceitos, por sua vez, são vistos como condições necessárias e suficientes para a superação da condição de vulnerabilidade externa, considerada como empecilho central à plena realização das capacidades nacionais no sistema internacional (GUIMARÃES, 2005). Dessa forma, o que se entende por inserção internacional do Brasil, em termos comerciais, diz respeito à forma de utilização da política comercial em favor do desenvolvimento econômico do país e sua projeção como um *global player*, e é sobre esse eixo analítico que se estudará o desempenho e os efeitos provocados por essa política comercial.

Resta, portanto, definir conceitualmente as condicionantes externa e interna que serão entendidas como variáveis intervenientes do presente modelo explicativo. Ao atribuir força causal limitada a esses fatores, objetiva-se enquadrar a presente dissertação em um modelo explicativo integrativo, isto é, que busque abranger os três níveis de análise – interno, externo e sistêmico – no esforço de compreensão do fato de política externa escolhido (CARLSNAES, 2008).

### **2.3. Superciclo das *commodities***

Em relação à primeira variável interveniente em consideração, ao qual usualmente se habitua chamar de *boom* ou superciclo das *commodities*, cabe não apenas delimitar o fenômeno, mas também seus efeitos esperados sobre a economia de países em desenvolvimento. As estatísticas para a América Latina, nesse sentido, falam por si: no período entre 2003 e 2011, os índices de preços líquidos das *commodities* dos países da região cresceram, em média, 5,5% ao ano, com alguns países, como a Venezuela, apresentado crescimento médio de até 11,0% para o mesmo índice, expansão considerada sem precedentes tanto em relação a sua magnitude quanto em relação a sua duração. O dado ainda é mais impressionante em sua perspectiva histórica: entre 1970 e 2002, a variação anual média do índice é de -1,4% (GRUSS, 2014).

O que se entende por superciclo das *commodities* refere-se, portanto, a uma constante e expressiva elevação do preço desses produtos, beneficiando os países responsáveis pelas exportações dos mesmos – em especial, aqueles especializados em produtos intensivos no uso de recursos naturais, mais comumente países em desenvolvimento – e as condições de seu

desenvolvimento econômico, lato sensu, por meio do aumento da renda, e da inserção econômica internacional, especialmente, por meio do incentivo a resultados mais positivos em relação à balança de pagamentos, o que pode ser caracterizado como um período de “bonança externa” (BACHA, 2013). Entre as causas a que se atribui esse fenômeno, destacam-se, na literatura, a expansão econômica da China, que aumenta tanto a oferta por gêneros alimentícios, como a soja, quanto por matérias-primas necessárias ao contínuo desenvolvimento industrial, a exemplo do minério de ferro; a reanimação da economia estadunidense, motivada pela expansão do crédito e do endividamento; e a aceleração do crescimento mundial, após um período de estagnação e de acumulação de incertezas, desde meados da década anterior (APEX, 2011).

Voltando às proposições da economia cepalina, o principal problema apontado em relação à estrutura do comércio internacional é a deterioração dos termos de troca. Essa deterioração resultaria da interação entre uma constante pressão negativa em relação aos preços de bens básicos, em razão das possibilidades de expansão da oferta e da inelasticidade preço-renda da demanda desses bens, e do movimento contrário em relação a produtos industriais, em relação aos quais não se observa a mesma inelasticidade e se verifica uma constante e crescente capacidade de agregação de valor. Por meio da operação desse mecanismo, a tendência do resultado da conta corrente de países em desenvolvimento, exportadores de produtos básicos e matérias-primas, seria constantemente negativa, o que levaria à necessidade de atração de capitais externos para financiar déficits e, conseqüentemente, à geração de dependência e de endividamento externo (PREBISCH, 1949), ao que se habituou conceituar, na literatura brasileira, como “vulnerabilidade externa”. Dentro dessa lógica operativa, o superciclo das *commodities* e a ascensão chinesa inverteriam essa tendência ao pressionar para baixo os preços de produtos manufaturados e para cima aqueles de produtos básicos, gerando uma melhora significativa dos termos de troca e aliviando, em princípio e temporariamente, as condições que impunham a perpetuação do subdesenvolvimento em países emergentes.

Se, por um lado, o superciclo de *commodities* tende a aliviar a pressão sobre os termos de troca de países em desenvolvimento, por outro cria pressões adicionais sobre aqueles países que, embora ainda não alçados à categoria de “desenvolvidos”, possuam uma estrutura industrial razoavelmente consolidada e diversificada:

“A bonança externa gera uma expansão do gasto doméstico, tanto sobre bens comerciáveis (exportáveis e importáveis) como sobre bens domésticos (notadamente serviços que não entram no comércio exterior). A maior demanda por bens

comerciáveis faz com que o País exporte menos e importe mais, reduzindo o superávit comercial com o exterior (em preços constantes). A maior demanda por bens domésticos, que não podem ser importados, eleva os preços desses bens, cujos produtores passam a demandar mais mão de obra para satisfazer a demanda acrescida. A elevação consequente dos salários reduz a rentabilidade de bens comerciáveis, cuja oferta, então, se contrai. (...) Identificando a indústria como o setor relevante de bens comerciáveis (pois a agricultura, a mineração e o setor de óleo e gás foram beneficiados por preços externos mais elevados), tal é a explicação para o fenômeno da industrialização provocada por uma bonança externa” (BACHA, 2013).

O processo descrito por Bacha é de efeitos equivalentes àquele definido como “doença holandesa”. Essa é descrita como uma tendência à desindustrialização a partir do aumento da exportação de *commodities* por meio do seguinte mecanismo: a partir da expansão das exportações de produtos básicos, haveria pressão pela sobreapreciação da taxa de câmbio dos países de renda média em relação ao nível ótimo às condições de competitividade do país, o que desestimularia a produção de bens comercializáveis:

“A doença holandesa é a sobreapreciação permanente da taxa de câmbio de um país resultante da existência de recursos naturais abundantes e baratos (ou de mão-de-obra barata combinada com um diferencial de salários elevado) que garantem rendas ricardianas aos países que os possuem e exportam as *commodities* com eles produzidos. Essa sobreapreciação decorre do fato que sua exportação dessas *commodities* é compatível com uma taxa de câmbio mais valorizada do que seria necessário para tornar competitivas empresas de outros setores de bens comercializáveis mesmo que elas utilizem tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA,2007).

Sinteticamente, portanto, temos que o superciclo das *commodities* é um fenômeno observado na primeira década do século XXI, especialmente entre os anos de 2003 e 2011, que consiste em uma constante e expressiva elevação dos preços de produtos básicos exportáveis de países em desenvolvimento, gerando aumento da renda e melhora dos termos de troca e criando, portanto, condições de acomodação e de menor pressão por reformas dos padrões de inserção internacional enquanto, simultaneamente, tende a provocar a desindustrialização em países em desenvolvimento.

#### **2.4. A “economia política da política comercial” no Brasil**

Em relação à segunda variável interveniente apresentada – estrutura de interesses e de preferências dos atores domésticos – a referência se faz ao dilema da barganha distributiva em política comercial e à tendência de “inércia histórica” (ABREU, 2007) dessa no Brasil. Em relação à noção de barganha distributiva, explica-se que em uma situação de escassez de recursos – financeiros e políticos do Estado, na situação em discussão – a alocação desses recursos a um setor da economia implica, em um primeiro momento, a perda da destinação desses recursos a outro, embora, a depender dos sucessos de determinada política, esses possam ser compensados por ganhos futuros (COLEMAN; FRASER, 1979).

No caso da política comercial, essa barganha torna-se ainda mais competitiva: em uma determinada situação em que o Estado opte pela proteção e pelo incentivo a um setor, a tendência é que os níveis de concorrência sejam reduzidos, assim como a oferta total dos bens produzidos por esse setor, elevando seus preços e prejudicando – no momento inicial, como frisado – os consumidores desses bens, representados tanto pelas famílias quanto por outros setores que se encontrem à jusante desse setor; por outro lado, o processo de abertura desse mesmo setor aumentaria o grau de concorrência e de oferta, reduziria os preços e beneficiaria os consumidores dos bens referidos. A defesa retórica da proteção se faz, nesse sentido, em virtude de seus efeitos de longo prazo, os quais seriam a geração de emprego e de renda e a promoção da competitividade internacional em um setor em que a nação que os implementa seria, anteriormente, incapaz de se posicionar e dependente de importações para suprir a ausência doméstica (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

Dada essa estrutura de barganha em uma economia em que existe uma multiplicidade de setores e de interesses, como a brasileira, o que se observa é uma constante e complexa disputa entre diversos setores e empresas por recursos escassos envolvidos na aplicação da política comercial. Essa disputa, no Brasil, é enquadrada pela cultura de desenvolvimento econômico nacional, ou, nos termos de Veiga & Rios (2015), pela economia política da política comercial, que derivaria da industrialização a partir do modelo de substituição de importações e da proteção à indústria nascente, modelo dominante das políticas econômica e externa do Brasil entre as décadas de 1930 e 1990 (CERVO; BUENO, 2011). O modelo, ancorado teoricamente nas premissas da escola cepalina ou, em sua versão moderna, no capitalismo de Estado (MAZZUCATO, 2014), postula que cabe ao poder estatal o papel de liderança em promover o processo de industrialização em países em desenvolvimento como forma de livrar as economias nacionais desses da tendência constante à deterioração dos termos de troca entre produtos primários e manufaturados e à dependência do capital externo (PREBISCH, 1949).

Dentro dessa cultura de economia política, portanto, o argumento que será apresentado é que as duas reformas fundamentais que experimentou o Brasil entre as décadas de 1980 e 1990 – a abertura econômica e a redemocratização – alteraram fundamentalmente a forma de condução dessa barganha distributiva, antes solucionada gradualmente em relação às “etapas de industrialização”, de acordo com setores escolhidos autoritariamente pelo Estado (ABREU, 2014), e que passa a ser realizada em disputa democrática e aberta, com menor capacidade de decisão, ou mediação, pelo Estado, em um contexto de globalização em que a proteção generalizada mostra-se inviável, dada a necessidade de competição internacional e a multiplicidade de setores envolvidos nessa barganha (VEIGA, 2007).

Não obstante essa alteração profunda das condições de barganha, manteve-se o que Abreu (2007) conceitua como a “inércia da história” em relação à política econômica e comercial, determinada pela cultura de economia política explicitada, que pode ser definida pelo comportamento dos agentes da seguinte forma: (a) em relação aos privados, estabeleceu-se a primazia dos setores *import-competing*, isto é, dos interessados e defensores de se proteger da competição externa e garantir reserva de mercado doméstico, sobre os setores *export-competing*, mais propensos à abertura econômica e ao maior acesso a mercados; (b) em relação aos públicos, manteve-se a matriz hegemônica de política externa e comercial, durante as décadas de 1930 e 1990, de evitar um maior engajamento na economia global e em quaisquer arranjos que pudessem comprometer o objetivo do desenvolvimento econômico (VEIGA, 2006a), este entendido, prioritariamente, nos termos do desenvolvimento industrial e da redução da dependência e da vulnerabilidade externas, de acordo com as proposições da escola cepalina (PREBISCH, 1949). Sinteticamente, portanto, a estrutura de interesses e preferências histórica dos agentes econômicos públicos e privados, em termos de política comercial, é a da primazia da proteção generalizada sobre a abertura econômica, o que cria uma força contrária a uma estratégia de política comercial liberal e, principalmente, a uma que seja estratégica, ou seletiva, como será conceituada, no próximo capítulo, aquela a que se propuseram os governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003.

Dessa forma, os conceitos aqui utilizados comprovam-se respaldados em consolidada bibliografia e podem ser mensurados e operacionalizados de acordo com diversas fontes estatísticas e literárias, o que atesta a validade da proposta de pesquisa em questão.

### **3. A ECONOMIA POLÍTICA E OS EIXOS ANALÍTICOS DA POLÍTICA COMERCIAL E EXTERNA DO BRASIL**

Como é de se esperar, em um trabalho que verse sobre economia política internacional e que, apenas com base nesse fator, já se comprove multidisciplinar, a presente pesquisa demanda que sejam apresentadas diferentes perspectivas teóricas sobre o tema em destaque, a política comercial brasileira. Para isso, são dois os pontos focais principais a partir dos quais será feita a revisão bibliográfica sobre esse tema: as teorias de comércio internacional e a implicação das decisões tomadas nesse âmbito sobre as políticas econômicas nacionais; e os eixos analíticos tradicionais sob os quais são estudadas a política externa e a política comercial brasileira.

### **3.1. Comércio internacional e economia política**

É um fato da realidade internacional que as políticas adotadas para afetar os fluxos comerciais de um país sejam consideradas cruciais para a geração de bem-estar de sua população e para seu próprio desenvolvimento econômico, desde sua fase mercantilista (FERGUSON, 2009). O que há de novo, na realidade do século XXI, é a extensão que essas políticas tomam sobre as demais dimensões de uma sociedade, afetando também aspectos de sua cultura, de saúde pública, de meio-ambiente e, de forma geral, de soberania nacional (GILPIN, 2001). Antes de explorar mais profundamente essas outras dimensões de impacto das relações comerciais, cabe, entretanto, retomar as mais conhecidas teorias de comércio internacional e a importância dessas para estratégias nacionais.

A teoria tradicional do comércio internacional tem sua origem nos trabalhos de Adam Smith e David Ricardo, e, embora tenham passado por alguma reformulação e sofisticação nos séculos seguintes, mantém seus preceitos fundamentais inalterados, o que justifica a afirmação de que o que houve, nessa linha de pesquisa, foi uma “alteração de modelos, não de teorias” (CAPORASO; LEVINE). A principal assunção da teoria tradicional é que, *ceteris paribus*, o livre comércio sempre será a melhor forma de se atingir o máximo de eficiência em qualquer mercado e, portanto, de gerar o maior bem-estar possível. Isso porque apenas o livre-comércio permitiria a adequada divisão internacional do trabalho, em que os países se concentrassem na exportação de bens sobre os quais tinham vantagens – absolutas, para Smith, e comparativas, para Ricardo – no que se refere a custos de produção (SEN, 2010). Nesse sentido, a proteção ao mercado doméstico é considerada, no longo prazo, inútil ou contraproducente em relação à geração de indústria, empregos, utilidade e bem-estar a uma comunidade:

“Nenhuma regulação do comércio pode aumentar a quantidade de indústrias em uma sociedade além do que seu capital pode sustentar. Essas medidas podem apenas desviar uma parte desse capital em uma direção na qual ele poderia não ter ido de outra forma; e não é certo, de forma alguma, que essa direção artificial é propícia a gerar mais vantagens a uma sociedade do que a direção para a qual ela deveria ter ido diretamente” (SMITH, 1776).

No século XX, as teorias tradicionais do comércio foram revistas e adaptadas em novas formulações, que partilham, porém, de um mesmo ponto de partida: a dotação de fatores de produção, que é, sem si, um aperfeiçoamento do conceito de vantagens comparativas. Em sua versão mais conhecida, o denominado modelo “Heckscher-Ohlin”, cujo argumento central é que “em geral, uma economia tenderá a ser relativamente eficiente na produção de bens que sejam intensivos nos fatores dos quais o país é relativamente bem dotado”, ou seja, de que os padrões de comércio internacional serão determinados pela intensidade da dotação de fatores de seus participantes (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010). Um país com grande oferta relativa do fator terra e baixa oferta relativa do fator capital, como o Brasil, por exemplo, se caracterizaria nesse modelo como um potencial produtor e exportador de alimentos e importador de bens de alto valor tecnológico, por exemplo. O modelo Heckscher-Ohlin passa, nas últimas décadas, por algumas modificações, como a introdução do conceito de capital humano como um novo fator de produção, mas seu cerne mantém-se o mesmo (GILPIN, 2001).

Gilpin (2001) coloca um importante questionamento ao destacar que, a primeira vista, parece estranho um campo da vida social no qual, de um lado, se tem uma “teoria pura” tão consolidada em favor do livre-comércio e, de outro, uma prática constantemente distanciada da aplicação dos conceitos dessa teoria. Em parte, o próprio autor responde à pergunta ao destacar a multidimensionalidade das políticas comerciais em relação à sociedade a que são aplicadas. Apenas como referência, relembra-se o caso das negociações travadas na OMC a respeito do licenciamento compulsório de fármacos, no início do século XXI: tratava-se, então, a um só tempo, da inter-relação entre um complexo acordo comercial de proteção da propriedade intelectual (TRIPS), de um lado, e de uma questão de efeito direto sobre políticas de saúde pública, do outro (ODELL; SELL, 2006). Mas há outra dimensão a essa distinção entre teoria e realidade, que se deve ao fato de que nem todos os atores do comércio internacional aderem aos argumentos do livre-comércio como melhor forma de ação, desenvolvendo, inclusive, teorias contrárias a esse. Para o escopo desta dissertação, serão especialmente importantes duas dessas teorias, a serem desenvolvidas a seguir: o desenvolvimentismo, ou teoria cepalina, e a teoria estratégica do comércio.

A teoria cepalina, mencionada anteriormente, é elemento fundamental para entender o desenvolvimento histórico da política comercial brasileira, pois só a partir de sua formulação por Raul Prebisch e Celso Furtado é possível entender a transformação do papel de limitação de importações e de proteção da indústria doméstica no Brasil, que, inicialmente tomadas como uma forma de combater crises no setor externo, como aconteceu na segunda metade do governo Dutra, passaram a ser entendidas como instrumentos centrais da estratégia de desenvolvimento econômico nacional, como a seletividade da proteção durante o período militar demonstra (ABREU, 2014).

A principal premissa de que parte essa teoria é de que a estruturação do comércio internacional comporta uma contínua deterioração dos termos de troca entre países industriais (centrais), que vendem produtos manufaturados e de alto valor agregado, e subdesenvolvidos (periféricos), que exportam principalmente *commodities* e produtos básicos, em geral. Isso porque, entre outros fatores, a demanda pelo segundo tipo de bens é muito mais inelástica que a primeira. Dessa forma, ao invés de distribuir igualmente os ganhos do progresso técnico, o livre-comércio acaba constituindo um mecanismo permanente de transferência de renda do centro à periferia (PREBISCH, 1949). Para promover o desenvolvimento econômico, portanto, os países periféricos teriam de instituir suas próprias indústrias, evitando a deterioração dos termos de troca, o que impunha a esses, dada a diferença de capacidade técnica em relação aos industrializados, a proteção do mercado doméstico (COUTO, 2007).

A formulação conhecida por teoria comercial estratégica é mais recente e, talvez, até mais importante para compreender as estratégias contemporâneas brasileiras. A premissa básica da teoria do comércio estratégico, ou política comercial estratégica, é que a política comercial ótima a ser aplicada dependerá da estrutura de mercado em questão (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010). Ou seja, em um cenário ideal – concorrência perfeita, ausência de barreiras à entrada e à saída de concorrentes – o livre-comércio é a melhor forma de organização do comércio internacional, dado que, nesses, tomadas de decisão individuais tem pouco efeito sobre o funcionamento do mercado (GILPIN, 2001). Quando, porém, se está diante de um mercado com dois ou simplesmente poucos competidores – concorrência monopolística –, esses competidores tornam-se formadores de preços e, aí sim, há a possibilidade de que ações estratégicas de um governo sobre esse setor – como a criação de subsídios – para expandir mercados ou impedir a entrada de novos competidores criem benefícios maiores do que as distorções geradas pela intervenção estatal (KRUGMAN; SMITH, 1994). Dessa forma, são contempladas duas situações clássicas em que fazem sentido ações de política comercial, consideradas estratégicas: (a) mercados com poucos competidores;

(b) mercados relativos a produtos que gerem altas externalidades positivas para toda a economia, como o de bens de capital (GILPIN, 2001). As implicações do modelo são claramente diferentes das trazidas pelas teorias anteriores: não se trata de proteger ou não proteger o mercado doméstico, mas de o que ou quem proteger e porque fazê-lo.

Dado que a política comercial lançada pelo governo Lula da Silva se propôs como “estratégica” em relação a alguns setores-chave – bens de capital, fármacos, softwares e semicondutores (CANO; SILVA, 2010) – mas, na prática, acabou dando grande ênfase a outros – como o da internacionalização das empresas de construção civil (HIRATUKA; SARTI, 2011) – é fundamental ter em mente a compatibilidade da estratégia utilizada com as noções de política comercial estratégica propostas por Krugman & Smith (1994). Não se pode conceber que teorias, especialmente no campo do comércio internacional, não têm efeitos sobre os desenvolvimentos práticos nos temas sobre os quais versam. A presente dissertação parte da premissa de que a política comercial adotada pelos governos Lula da Silva, a partir de 2003, orientou-se, inicialmente, pelo viés da teoria estratégica do comércio, descrita acima, mas tornou-se paulatinamente alinhada a uma concepção desenvolvimentista partida da escola cepalina e do padrão clássico de política industrial no país, cujos focos são a proteção do mercado interno e o subsídio das empresas nacionais como formas de impulso à industrialização (GUIMARÃES, 2005). Essa premissa se define pelo próprio documento seminal da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2003, que define em termos claros suas “opções estratégicas” pelos setores de *software*, semicondutores, bens de capital e fármacos.

Essas opções se justificam, de acordo com o mesmo documento, em razão do alto potencial de agregação tecnológica que esses setores apresentam para o conjunto da economia e pela sua possibilidade de alavancar a competitividade internacional do país (CANO; SILVA, 2010). Dada essa lógica, é possível enquadrar a referida política como estratégica, sendo as opções estratégicas escolhidas em razão de sua capacidade de gerar externalidades positivas que superem seus custos de implementação. A questão acerca da implementação dessa política comercial estratégica como tal será discutida nos capítulos seguintes.

### **3.2. Eixos analíticos de política comercial e externa no Brasil: globalismo, americanismo, nacional-desenvolvimentismo e liberalismo**

Dado que a presente dissertação considera que as preferências dos Estados são endogenamente determinadas, em especial a partir da posição dos grupos de interesse, e que as ideias – os propósitos sociais – influem sobre essas preferências, é necessário recordar quais

são os eixos analíticos que o modelo político-social tem tradicionalmente usado para enquadrar os interesses e preferências dos grupos de interesse no Brasil. Nesse sentido, tem-se que esses eixos são, principalmente, dois em política externa – o globalismo e o americanismo – e dois em política comercial e economia política – o nacional-desenvolvimentismo e o liberalismo – notando-se que, usualmente, são percebidas conexões conceituais entre globalismo e nacional-desenvolvimentismo e entre os outros dois eixos.

Em relação ao globalismo, o primeiro e fundamental elemento a se destacar é que, em oposição à ideia de construção de parcerias especiais ou privilegiadas, avança a defesa da globalização das relações externas do país, isto é, da maximização do potencial nacional de diversificação de parcerias, com o objetivo de que essa conduza ao aumento do poder de barganha político e econômico do país e, assim, incentive melhores condições de negociação do país frente a atores de maior grau de desenvolvimento (SARAIVA; VALENÇA, 2012). Para que essa diversificação se dê em condições favoráveis e garanta autonomia e independência ao país no sistema internacional, o desenvolvimento da capacidade industrial constitui condição indispensável, juntamente com o avanço das articulações das pequenas e médias potências no eixo Norte-Sul, o esforço de reforma das relações econômicas internacionais e a oposição ao congelamento de poder, ou seja, ao comprometimento com quaisquer tentativas de cristalização do status quo mundial em desfavor das possibilidades de desenvolvimento do país (LIMA, 1994).

O nacional-desenvolvimentismo, nesse sentido, pode ser caracterizado como a contraparte econômica de propostas internas para o desenvolvimento econômico do país no globalismo. Nesse sentido, tem seu principal loco de formação, assim como o globalismo, no pensamento do ISEB, podendo ser sintetizado nos termos utilizados por um de seus principais expoentes:

“O modelo (econômico) conveniente será aquele que tire o máximo partido da especialização do país, no quadro da repartição internacional do trabalho, compatível com o máximo incremento de sua produtividade, mediante a mais acelerada possível transformação de sua estrutura econômico-social e a mais alta taxa possível de acumulação capitalista. Tal modelo conduz às seguintes consequências: a) reaparelhamento, reorganização e expansão dos bens e serviços de infraestrutura; b) racionalização da agricultura e do escoamento e comercialização dos produtos da lavoura; e c) **industrialização acelerada, visando à substituição de importações e à expansão da indústria de base, notadamente a siderurgia, a química de base, a indústria de**

**equipamentos etc.” (JAGUARIBE, 2013)**

Dados esses fins determinados – avanço da infraestrutura, produtividade agropecuária, industrialização por substituição de exportações – a escola isebiana determina como meios:

“a) utilização ótima da capacidade de exportar por meio de um câmbio realista, da ampliação dos mercados e do melhoramento dos produtos; b) seleção das importações em função de sua essencialidade, mediante um sistema tarifário apropriado que se apoie em um sistema de ágios cambiais; c) máximo aproveitamento dos recursos naturais existentes, até o limite de sua marginalidade, fixado em função da oferta internacional e de nossa capacidade de importar” (idem, p. 81)

Dessa forma, quando presente, a combinação entre globalismo e nacional-desenvolvimentismo resulta, fundamentalmente, em: promoção das exportações, agrícolas e industriais, por meio da diversificação de parcerias; abstenção em relação a compromissos internacionais que possam restringir o *policy space* voltado à industrialização; e protecionismo em relação ao comércio internacional, no campo industrial, com a intenção de promover industrialização acelerada, com intensa e destacada participação estatal no processo.

Do outro lado do espectro ideacional dos eixos analíticos de política externa, situa-se o paradigma americanista, que, derivando diretamente das teses de Rio Branco, pressupõe a ênfase nas relações hemisféricas e, em especial, na maior aproximação com os países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos, embora não possa ser caracterizado como subserviente. Consistiria, nesse sentido, em uma parceria pragmática que conduziria a ganhos mútuos (SARAIVA; VALENÇA, 2012), como aponta Ricupero (2013):

“O fundamental não era que existisse efetivamente uma aliança no sentido estrito entre os dois países, com expressão eventualmente militar (como se sucederia apenas muito mais tarde, na Segunda Guerra Mundial). A verdadeira natureza da relação encontrara perfeita definição num dos discursos de (Elihu) Root no Rio de Janeiro, no qual afirmava: ‘Que os Estados Unidos da América e os Estados Unidos do Brasil juntem as mãos, não em tratados formais e escritos de aliança, mas na universal simpatia, confiança e estima dos seus povos’. Acima de tudo, importava a percepção disseminada nos meios internacionais de que o Brasil, mais que qualquer outro país latino-americano,

havia logrado estabelecer vínculos estreitos com os Estados Unidos”.

Mais tarde, essa noção do paradigma americanista de que era essencial o estabelecimento de vínculos estreitos com o mundo desenvolvido, traduzido na potência hemisférica, seria ressignificado, especialmente no governo Castelo Branco, a partir da noção de interdependência: para que houvesse independência nacional em um país vulnerável externamente, era necessário um certo grau de interdependência, tanto no campo político quanto no econômico-comercial (CASTELLO BRANCO APUD GARCIA, 2008). A modernização e o desenvolvimento, nesse sentido, não seriam entendidos dentro da lógica da industrialização protecionista e da autonomia de viés “isolacionista”, mas da internacionalização e da tentativa de adoção dos padrões políticos, econômicos e culturais compatíveis com os dominantes no mundo capitalista avançado (PRZEWORSKI APUD LIMA, 1994).

No que se refere ao eixo analítico liberal de política econômica e comercial, não basta reduzi-lo aos preceitos da escola clássica da economia, dadas as sutilezas observadas. Tendo realizado a melhor síntese entre os principais expoentes históricos do liberalismo brasileiro, Eugênio Gudín posicionou-se em favor desses preceitos, mas buscou adequá-los às condições reais da economia brasileira:

“A política econômica necessária para apressar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos envolveria, segundo o autor (Eugênio Gudín), dois conjuntos de preocupações. Primeiro, dever-se-ia privilegiar a defesa da estabilidade monetária e cambial e garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado, a fim de que se pudesse conservar o sistema econômico no caminho da máxima eficiência. Segundo, deveriam ser reconhecidas as características estruturais desse sistema que exigem alguma intervenção governamental, justamente para garantir a estabilidade e a eficiência desejadas” (BIELSCHOWSKY, 2001).

Nesse sentido, ao estabelecer, entre as características dessas economias que faziam a intervenção governamental necessária “a inelasticidade-preço da procura de matérias-primas nos países industrializados”, “a pouca diversidade dos produtos de exportação e, conseqüentemente, vulnerabilidade às oscilações cíclicas”, e a “piora das relações de troca”, Gudín reconhecia haver mérito na conceituação da escola cepalina em relação à deterioração dos termos de troca e da industrialização como uma possibilidade de reduzir essas condições

de vulnerabilidade (idem, p. 105). Não obstante, o pensamento de Gudin reforçava que o cerne das linhas de ação propostas pelo nacional-desenvolvimentismo – a expansão do gasto público e do crédito, o planejamento da industrialização e os incentivos vultuosos e a proteção à indústria nacional, entre outros – asseveravam esses riscos estruturais na medida em que iam contra os objetivos primordiais que o Estado deveria ter na condução da política econômica, como a estabilidade de preços e o equilíbrio monetário e financeiro:

“Mas se é para a democracia e a economia liberal que desejamos caminhar, então urge mudar de rumo e ao invés de ampliar ainda mais ampliar o campo industrial do Estado, devemos, ao contrário, fazer voltar à economia privada as empresas industriais em mãos do governo. O Estado só terá a ganhar concentrando toda a sua atividade ao vasto campo de ação que lhe é peculiar e onde os mais sérios problemas estão a desabar a capacidade e as energias de nossos estadistas” (GUDIN, 2010).

A partir dessa interação entre esses dois fatores – a necessidade de superação das condições estruturais de subdesenvolvimento e a manutenção dos preceitos liberais clássicos – a escola liberal brasileira, tanto nos trabalhos de Gudin (BIELSCHOWSKY, 2001), quanto nos de Roberto Campos aponta para uma aplicação mais flexível da ortodoxia macroeconômica e do livre-cambismo, de forma a aplicar esses instrumentos buscando adequá-los às deficiências estruturais do país.

No que se refere às implicações de cada um desses paradigmas sobre a política comercial brasileira, algumas conclusões lógicas podem ser inferidas. Na vigência da primazia dos paradigmas globalista e nacional-desenvolvimentista, devem prevalecer instrumentos que favoreçam a industrialização por substituição de importações e a redução das condições de vulnerabilidade estrutural: política tarifária seletiva, com condições favoráveis à importação de bens necessários à instalação da indústria doméstica e desfavoráveis à importação de supérfluos; promoção comercial reflexiva, focada na diversificação de destinos para manufaturados para reduzir a vulnerabilidade gerada pela deterioração dos termos de troca; oneração das exportações de produtos básicos para reconversão em investimentos industriais; alto nível de subsídios e de apoio estatal direto à produção doméstica, entre outros. Por outro lado, em situações em que prevaleçam os paradigmas americanista e liberal, devem ser observados instrumentos que favoreçam a eficiência econômica, as vantagens comparativas tradicionais e o excedente do consumidor: maior foco da promoção comercial para produtos destinados a países desenvolvidos, em especial os agrícolas; menor intervenção estatal direta;

e menor oneração, tanto em tarifas quanto em impostos, a exportações e importações.

#### **4. OS PARADIGMAS EM AÇÃO: VISÕES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL E AÇÃO EXTERNA NO SÉCULO XX E NO GOVERNO LULA DA SILVA**

O debate a respeito de qual seria a estratégia econômica e comercial mais favorável ao desenvolvimento do Brasil é de longa data: conforme relatam Cervo e Bueno (2011), em 1844 eram intensas as discussões a respeito da manutenção do modelo agroexportador ou de seu abandono em favor de uma vertente mais protecionista e favorável à industrialização nacional. Essa vertente do debate – agroexportação *versus* industrialização – perduraria até o início da Era Vargas, quando se comprovou que esses setores poderiam, em verdade, promover o desenvolvimento um do outro e, assim, o do país (FURTADO, 2005).

Embora Fishlow (2013), defenda que as primeiras sementes de um processo de industrialização datam do início do século XX, Furtado (2005) aponta que a industrialização brasileira, enquanto processo contínuo, efetivo e intencional, tem início apenas na Era Vargas, em que se observa a transição do protecionismo defensivo e da substituição de importações “acidental”, mais próximo às políticas de defesa do café e de resguardo das contas externas, para uma política positiva e afirmativa de promoção da indústria nacional, na qual a proteção e apoio direto ao setor produtivo nacional desempenhariam papel determinante.

Aceitando-se a posição de Furtado, é possível apontar que a Era Vargas, conceituada como “modernização autoritária” (ABREU, 2014), lançou o fundamento do “modelo brasileiro de crescimento”: intervencionismo estatal em favor da indústria doméstica, através, principalmente, de restrição a importações, proteção tarifária e apoio direto (CASTRO, 2005). Combinado a uma estratégia diplomática que encontrou sua melhor definição conceitual nos termos da política externa independente, cujos fundamentos incluíam a diversificação de parcerias, a isenção de compromissos ideológicos, a ênfase na bissegmentação Norte-Sul do globo e a adoção do desenvolvimento como mote principal (CERVO; BUENO, 2011), esse cerne da política comercial manteve predominância na estratégia brasileira até, ao menos, a década de 1980 (CASTRO, 2005), ao passo que, em termos de política externa, esses elementos do paradigma globalista jamais foram abandonados em sua totalidade (LIMA, 1994) e continuaram influenciando a atuação diplomática brasileira, em especial durante os governos Lula da Silva, com a proposta de uma diplomacia “altiva e ativa” durante a gestão Amorim à frente do Itamaraty (AMORIM, 2015).

A literatura deixa claro, porém, que a estratégia não se manteve inalterada ao longo das cinco décadas compreendidas entre a Era Vargas e o início da Nova República, em 1990:

seguindo a lógica dos eixos analíticos de Lima (1994), é fácil identificar períodos em que o paradigma autonomista, ou globalista, da política externa foi sobreposto por sua versão americanista: a primeira metade do governo Dutra, no qual o forte alinhamento com os Estados Unidos provocou uma guinada liberal na política comercial (ABREU, 2014), é sinal claro nesse sentido. Houve fases, também, em que a estratégia comercial desenvolvimentista foi mantida, a despeito do foco americanista da política externa, como se verificou no segundo governo Vargas, em que essa combinação foi especialmente desafiadora e provocou grande polarização interna ao promover, de um lado, medidas nacionalistas como a nacionalização do petróleo e, de outro, aceitar acordos que claramente reduziam a autonomia brasileira, como o Tratado Militar de 1952 (CERVO; BUENO, 2011). A despeito dessas variações e combinações, amparada pelo eixo americanista (1930-1960) ou pelo globalista (1960-1990), a política comercial desenvolvimentista em favor do desenvolvimento industrial sequencial (FISHLOW, 2013) pode ser definida como traço fundamental da economia política brasileira para o setor externo entre 1930 e 1990. Tão longa tradição histórica comporta efeitos duradouros: Abreu (2007), por exemplo, define a manutenção de traços da “economia política da proteção”, no século XXI, como um movimento de “inércia da história”.

Resta, portanto, analisar o desenvolvimento da política comercial a partir do enfraquecimento desse modelo, em meados da década de 1980, e as transformações que se processaram até a segunda década do século XXI. Em primeiro lugar, portanto, pode-se descrever assim, resumidamente, o processo pelo qual o Brasil – e parte dos países em desenvolvimento – passou durante a chamada “década perdida”:

“A década de 1980 será recordada provavelmente como um período marcado por dois acontecimentos significativos e conectados entre si. O primeiro é que grande parte dos países em desenvolvimento, incluindo a maioria dos latino-americanos e africanos, ficaram imersos em uma crise econômica e externa que alcançou graves proporções. (...) O outro grande acontecimento dessa década foi que, em muitíssimos países, as políticas de substituição de importações orientadas para dentro, tão comuns no passado, foram submetidas a um exame crítico pelos formuladores de políticas econômicas (...) Ao fim da década, o senso antiexportador e antiprivatista dos regimes prevaletentes já estava em grande medida desqualificado. As empresas públicas, a promoção industrial e a proteção comercial haviam sido descartadas, e seus lugares foram ocupados pela privatização, pela desregulação industrial e pelo livre-comércio” (RODRIK; WOLFSON, 1995).

No Brasil, esse movimento de reação às crises macroeconômica e externa por meio da análise crítica do modelo empreendido é gradual, e, em geral, só é percebido como efetivo a partir dos últimos anos da década de 1980, ganhando corpo apenas na década seguinte (AVERBUG, 1999). Os sinais de resistência a mudanças profundas podem ser encontrados tanto na literatura econômica quanto naquela voltada à política externa do período, sendo exemplar de ambos o contencioso desenvolvido com os Estados Unidos em razão das políticas de reserva de mercado utilizadas para incentivar o setor de informática no país (CERVO; BUENO, 2011).

As razões apontadas para a lentidão do processo são diversas. Em primeiro lugar, em um cenário de crise do setor externo, a resposta tradicional – e mais óbvia – aos tomadores de decisão não é abrir seu mercado, mas sim controlar ainda mais sua balança de pagamentos (RODRIK; WOLFSON, 1995); além disso, há longo havia se consolidado a noção de que “mais proteção contra importações competitivas era a forma padrão de encorajar a produção doméstica” (FISHLOW, 2013), o que dificultava o desmonte dessa prática consolidada; em terceiro lugar, a despeito dos resultados da economia durante a década de 1980, a experiência brasileira até então, no que se refere ao desenvolvimento industrial, poderia ser considerada um sucesso (RODRIK; WOLFSON, 1995), considerando que se logrou construir um parque produtivo complexo e diversificado, que se estendia dos setores mais básicos aos de maior valor agregado, e que também se logrou um período relativamente longo de crescimento econômico sustentado: em média, 7,4% ao ano, entre 1950 e 1980 (CASTRO, 2005). Essa lista, embora não exaustiva, é bastante demonstrativa das dificuldades que o país enfrentaria para um giro mais radical rumo à liberalização.

De toda forma, o governo Collor de Mello indica a ruptura significativa em relação aos modelos anteriores que se desenhou no país na década de 1990: em termos comerciais e políticos com os padrões vigentes até então: no primeiro, aplicou-se um extenso conjunto de reformas econômicas, que incluíram privatizações, grandes reduções do gasto público e, em especial, abertura comercial e financeira ao capital externo (CASTRO, 2005); no segundo, adotou-se uma estratégia em política externa de maior integração e aproximação com o Norte geopolítico e com as instituições financeiras internacionais, complementando os esforços econômicos internos e, na concepção de Cervo e Bueno (2011), abrindo mão da busca por autonomia e desenvolvimento em favor da adoção de uma política de “Estado normal”, ou seja, de passividade e aceitação de demandas externas. Embora, a primeira vista, essas características gerais tenham se mantido até o início do governo Lula da Silva, é imprescindível uma análise mais detalhada das políticas comerciais no período.

O principal questionamento pertinente, nesse sentido, é: quão aberta foi a abertura brasileira? Se adotada a versão reduzida do processo, a transformação parece profunda: entre 1990 e 1995, a alíquota média simples do imposto de importação passou de 32,1% para 13,1%, e eliminou-se grande parte dos regimes especiais de importação e da redundância tarifária (AVERBUG, 1999); além disso, o país continuou o processo de formação do MERCOSUL com a desgravação tarifária entre os sócios, o que deu grande estímulo ao comércio intra-bloco, que já em 1995, passava a representar 15% do total comercializado pelo Brasil (VIGEVANI, 2012).

Essa visão geral, porém, ignora diversos fatores destacados pela literatura: em primeiro lugar, desde a Política Industrial e de Comércio Exterior de Collor, as medidas de abertura comercial são combinadas com medidas de incentivo a setores da indústria, como medidas de estímulo a gastos com pesquisa e desenvolvimento (“P&D”) (CASTRO, 2005); além disso, no que se refere ao âmbito tarifário, diversos setores continuaram com alto grau de proteção, a despeito da desgravação geral, como as indústrias químicas, automobilísticas e de informática (AVERBUG, 1999); no que se refere ao processo de integração, foi na década de 1990 que primeiro surgiram os primeiros regimes de exceção à Tarifa Externa Comum, até hoje considerados empecilhos à consolidação do mercado comum (ALMEIDA, 2011). Em razão disso, construiu-se a ideia de que o processo da década de 1990 não representou a simples adoção dos preceitos do Consenso de Washington ou, tampouco, uma abertura irrestrita ao capital internacional, mas uma reforma que, embora significativa do ponto de vista da integração à economia mundial, foi moderada e condicionada a percepções internas desde o início (VEIGA, 2007). Da mesma forma, no campo da política externa, há análises que disputam a ideia de um Estado normal e submisso aos interesses do capital internacional durante a década de 1990 e, em especial, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, interpretando a diplomacia do período como uma adaptação das diretrizes tradicionais de política externa às novas condições globais, ou seja, a uma busca da autonomia por uma integração a um mundo mais aberto e globalizado (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Dessa forma, a bibliografia sobre o período demonstra que se existiram rupturas em relação ao período anterior, essas não foram totais, mas amenizadas por diversos elementos de continuidade, no campo comercial e político (VEIGA, 2007).

O cenário da política comercial em 2003, no início do governo Lula, pode ser resumido da seguinte forma: internamente, a abertura dos anos 90 foi contida pela manutenção da proteção tarifária e de outras formas de apoio em diversos setores (VEIGA; RIOS, 2015); externamente, o país convivía com três simultâneos processos negociadores, relativos à Rodada

Doha, à ALCA e ao Acordo MERCOSUL-União Europeia (JANK; THORSTENSEN, 2005); no plano regional, convivía-se com uma crise – ao menos no âmbito econômico – do projeto MERCOSUL, como consequência, entre outros fatores, da crise argentina e de seu agravamento em virtude da desvalorização do real (LAVIOLA, 2011); de um ponto de vista global, cabe destacar, ainda, que a China mantinha seu processo de crescimento econômico acelerado, o que impulsionava a demanda por *commodities* de mercados emergentes.

O período que se inicia a partir do governo Lula da Silva tem interpretações bastante divergentes na literatura a respeito da política externa e comercial brasileira. No que diz respeito à política externa, em primeiro lugar, há análises que destacam as rupturas que ele traz em relação aos governos imediatamente anteriores, como a mudança da percepção a respeito da integração regional em favor de uma postura de “regionalização” progressista (LIMA, 2013); a maior participação do Estado na política externa como uma ruptura com o dito “Estado normal”, em favor de um “Estado logístico” (CERVO; BUENO, 2011); a renovação do papel do Sul global, que volta a ocupar o foco central das relações internacionais do Brasil (LIMA, 2010); ou o crescimento de novas formas de interação com os demais atores internacionais, como os projetos de cooperação Sul-Sul (INOUE; VAZ, 2013). Por outro lado, também são notáveis as continuidades entre a estratégia do novo partido no poder e a da gestão Fernando Henrique Cardoso: o foco na OMC e nas instituições multilaterais como *locus* prioritários de participação do país, a percepção da integração regional como elemento fundamental da projeção global brasileira e, a partir do final do governo Cardoso, a tentativa de diluir a influência estadunidense por meio de uma maior diversificação de parcerias são sinais nesse sentido (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A mesma lógica de rupturas e continuidades se repete nas análises referentes à política comercial dos governos Lula da Silva. No que se refere às rupturas, o que se aponta como elemento central nas principais análises é uma tentativa de retomada de um projeto autonomista e desenvolvimentista, com maior participação do Estado nas políticas industrial e comercial (VEIGA, 2007). São evidências apresentadas em favor desse argumento: o aumento da resistência à negociação dos acordos comerciais com a ALCA e a União Europeia, em favor da centralização das demandas na OMC (BATISTA JR., 2005); o lançamento de planos de ação estatal abrangentes nas áreas comercial e, principalmente, industrial (CANO; SILVA 2010); o aumento da participação do Estado no que se refere ao processo de internacionalização das grandes empresas multinacionais (HIRATUKA; SARTI, 2011), entre outros. Não obstante, o elemento de continuidade é central: a prevalência de posturas defensivas, especialmente na

área industrial, tanto nas negociações com terceiros quanto no plano da política interna, processo que, tanto na década de 1990 quanto no século XXI, representa a manutenção da

“matriz hegemônica de política externa, caracterizada pelo objetivo de neutralizar os fatores externos que possam comprometer os objetivos de desenvolvimento econômico e de consolidação da capacidade industrial, percebidas como condição indispensável para uma atuação autônoma do país no sistema internacional. Nessa área, a continuidade prevaleceu com muito pouca ambigüidade: o paradigma globalista, hegemônico na política externa brasileira desde os anos 60, manteve-se nesta posição e “enquadrou” a lógica política de participação do Brasil no Mercosul e nas demais iniciativas de liberalização preferencial em curso” (VEIGA, 2007).

As dicotomias em política externa – globalismo e americanismo – e em política comercial – nacional-desenvolvimentismo e liberalismo – têm papel fundamental na presente dissertação. Como observado anteriormente, políticas públicas são adotadas a partir de determinadas premissas e visões, e a prevalência do globalismo e do nacional-desenvolvimentismo nas opções do Estado brasileiro tem efeitos tangíveis sobre o processo que se busca estudar. Primeiramente, desde seus primórdios a indústria nacional foi constituída a partir da lógica nacional-desenvolvimentista de proteção e apoio direto por parte do Estado, às custas, não raro, do setor exportador e daqueles mais ligados ao comércio internacional. Essa tradição, ou cultura, de economia política de primazia da proteção à indústria doméstica prevaleceu mesmo após a liberalização econômica parcial da década de 1990 (VEIGA, 2007) e voltou a ganhar mais espaço na formulação de políticas a partir da deterioração da situação econômica brasileira, em 1999 (CANO; SILVA, 2010). De forma análoga, o globalismo e, entre suas características, a preferência por evitar a assunção de compromissos econômicos de longo prazo que possam comprometer a autonomia do país em sua atuação externa permaneceram influenciando fortemente a formulação das estratégias brasileiras.

O que se percebe, portanto, é que não obstante as diferenças – reais e significativas – existentes entre a estratégia desenvolvimentista tradicional e a estratégia liberal da década de 1990, e entre essa estratégia liberal e a de autonomia pela diversificação utilizada na gestão Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), há um fio condutor de continuidade que se perpetua e que conecta práticas comerciais e políticas de meados do século XX à realidade internacional do século XXI. Caberá à presente pesquisa a tentativa de responder como e em que medida esses elementos de continuidade e ruptura afetam o desempenho da política comercial brasileira.

Dadas as condições e interpretações gerais em que se desenvolveu a política comercial e externa brasileira no século XXI, resta analisar, por fim, quais foram as medidas centrais que caracterizaram essas políticas, as interpretações oferecidas pela literatura a respeito dessas e de seus efeitos e uma constatação a respeito das condições internacionais em que as políticas selecionadas foram aplicadas. Dessa forma, a presente seção se divide em seis parágrafos: (a) o sistema internacional no século XXI e seu efeito sobre as estratégias comerciais; (b) planos abrangentes de política industrial e comercial do Brasil nos governos do PT; (c) a posição brasileira nos principais foros negociadores comerciais externos; (d) política externa, comercial e a internacionalização da economia brasileira; (e) e a política tarifária e comercial *stricto sensu* do Brasil no período.

De forma resumida, pode-se encontrar na literatura cinco principais condicionantes do sistema internacional do século XXI sobre a política comercial e externa, em especial, do Brasil: a ascensão do país e de parceiros emergentes à posição de atores relevantes – quando não decisivos – nos foros negociadores internacionais (HURRELL, 2006), em um contexto de fim da guerra fria e emergência de um mundo multipolar, ou, até mesmo, “não-polar” (HAASS, 2008); a criação de uma situação de “bonança externa”, em razão do superciclo das *commodities*, a partir de 2003 (BACHA; 2013); a manutenção de um *mindset* ligado à proteção da indústria doméstica por agentes estatais e privados (VEIGA, 2007); a transição do modelo de produção fordista para o de acumulação flexível (LIMA, 2010), que acaba induzindo a formação de cadeias globais de valor e a imposição de novas formas de tomada de decisão em matéria de política comercial (CESAR; SATO, 2013); e o insucesso das negociações comerciais multilaterais, que acelera o processo de formação de acordos comerciais bilaterais, plurilaterais e regionais, ou seja, intensifica a rede de interconexões no mapa do comércio internacional (THORSTENSEN ET AL, 2013).

A formulação de planos abrangentes de ação estatal nas áreas comercial e industrial, nos governos do PT, tem seu início em 2003 com o lançamento da chamada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). De acordo com Cano e Silva (2010), o lançamento dessa tem um caráter ambíguo: de um lado, representa o afastamento definitivo da “onda neoliberal”, favorável a uma menor intervenção estatal nessas áreas; de outro, denota as restrições impostas à ação estatal pela manutenção da ortodoxia macroeconômica, que amarra instrumentos cambiais, monetários e fiscais de política industrial e comercial. Almeida (2013) destaca a proximidade desses planos com a chamada “velha política industrial”, caracterizada, no âmbito comercial, pela criação de vantagens comparativas e pela promoção de grandes grupos empresariais (“campeões nacionais”), como o da construção civil. Os sucessores desse

plano inicial – notoriamente, o Plano de Desenvolvimento Produtivo, de 2007-08 – apenas intensificaram os esforços nessa direção, com a ampliação de mecanismos de proteção comercial, conteúdo local e margem de preferência em compras governamentais, entre outros (idem, p. 273).

A posição assumida pelo Brasil, a partir de 2003, na tríplice frente de negociação – ALCA, União Europeia e OMC – é vista, na literatura, como complementar às ações tomadas no âmbito interno (VEIGA, 2007). Isso porque, por meio da organização do G-20 comercial, o país capacitou-se a resistir a pressões para a maior abertura de seu setor industrial por meio da adoção de uma postura ofensiva em relação a suas demandas no setor agrícola (THORSTENSEN; JANK, 2005), cujo desempenho, historicamente considerado estratégico para a geração de divisas e a conversão dessas no desenvolvimento industrial do país, torna-se ainda mais relevante em razão do crescimento da demanda por esse tipo de *commodity* na primeira década do século XXI (LAZZARINI ET AL, 2013). Além disso, o afastamento das negociações da ALCA, em especial – embora o mesmo raciocínio valha para as tratativas com a União Europeia – tem, como um de seus objetivos, evitar a assumpção de compromissos que limitassem os horizontes da política industrial (VEIGA, 2007), já restrita, como destacado anteriormente, pela manutenção dos fundamentos econômicos ortodoxos. Não é rara a afirmação, na literatura especializada, de que a manutenção dessa posição “anti-tratadista” do Brasil e do MERCOSUL em relação a acordos comerciais acabou por gerar um isolamento desses atores em relação aos fluxos comerciais internacionais (THORSTENSEN ET AL, 2013).

A internacionalização de empresas brasileiras no século XXI é um dos fatos mais estudados em relação à política externa e comercial dos governos do PT, por algumas razões bastante difundidas na literatura. A primeira dessas razões diz respeito ao fato de que, embora não seja recente – as primeiras ondas de internacionalização de grandes empresas nacionais se deram nas décadas de 1970 e 1990 (FRANCISCHINI, 2009) – a internacionalização observada a partir dos primeiros anos do governo Lula da Silva coloca-se em um patamar diferenciado, tanto por abranger mais estratégias, setores e atores, quanto por se mostrar menos perene que os “surto” observados anteriormente (HIRATUKA; SARTI, 2011). O segundo aspecto de destaque na literatura a respeito desse processo diz respeito à participação estatal, que ganha proeminência por duas vias: o apoio direto do BNDES, por meio do financiamento às exportações de bens e serviços (VASCONCELLOS, 2015), e a coalizão entre a diplomacia e o setor privado em favor desse processo (LIMA, 2010), notabilizada pela presença de grandes missões empresariais em visitas oficiais a parceiros estratégicos e pela convergência entre

atores públicos e privados quanto a destinos preferenciais de ações, como África e América do Sul (VASCONCELLOS, 2015).

No que diz respeito à política tarifária e comercial *stricto sensu* utilizada pelo Brasil durante o período sob análise na presente dissertação, destaca-se na literatura a pouca alteração sofrida pela Tarifa Externa Comum, em um cenário mundial de redução das alíquotas de impostos de importação, especialmente em setores estratégicos para o desenvolvimento industrial, como os de bens de capital e intermediários, além da manutenção – ou até elevação – de tarifas em outros setores, como o automobilístico (BAUMANN; KUME, 2013). A essa política tarifária, considerada defensiva, foram somadas medidas adicionais de proteção e estímulo à indústria nacional, no âmbito da “velha política industrial” (ALMEIDA, 2013), como regimes setoriais de investimento, desonerações, margens de preferência em compras governamentais e intensificação da promoção comercial, especialmente por meio da criação e da atuação da APEX-Brasil (VEIGA; RIOS, 2014). Somadas, essas medidas, percebidas como de fechamento do país em relação ao comércio internacional, são consideradas fortes variáveis em favor da baixa participação do país nas cadeias globais de valor (MARKWALD, 2014).

A partir das considerações acima, é segura a afirmação de que, de acordo com a maior parte da literatura especializada na política comercial brasileira, o período delimitado entre 2003 e 2010 foi caracterizado como um de ativismo estatal no campo industrial e comercial, o que representou, internamente, o aumento dos incentivos públicos e da proteção sobre setores considerados estratégicos e, externamente, uma coalizão mais intensa entre as ações de política externa e os objetivos das *constituencies* das multinacionais brasileiras. Nos dois lados, é indiscutível a percepção, nos trabalhos acadêmicos citados, de uma forte parceria entre esses setores estratégicos e essas grandes multinacionais e o setor público, o que permite caracterizar, indubitavelmente, uma estratégia de velha política industrial, para usar a terminologia já destacada, ou de “campeões nacionais” no Brasil, no período analisado. Cada uma dessas diferentes frentes de ação será considerada nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 2: DA CRISE DO MODELO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA À CRISE DA TENTATIVA LIBERAL**

Para que se entenda as condições que levaram à formulação e à aplicação das políticas comerciais brasileiras nos governos Lula da Silva (2003-2010) é necessário, antes, entender quais eram as condições, conjunturais e estruturais, nacionais e internacionais, em que o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder e, especialmente, qual era o estado da política comercial brasileira, bem como seu passado recente e as leituras que foram feitas a respeito desse. Dessa forma, o presente capítulo buscará retratar as transformações do sistema internacional e da economia política, no Brasil, da década de 1980 a 2002 e explicitar como essas transformações influíram na política comercial brasileira vigente no período.

### **1. O SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO (1990-2002)**

Durante a segunda metade do século XX, convencionou-se, na análise do sistema internacional, adotar dois tipos de visão bissegmentada da distribuição de poder: havia, em primeiro lugar, a existência da disputa Leste-Oeste, predominantemente política, que envolvia a lógica da Guerra Fria de oposição entre as economias capitalistas e o mundo socialista e, especialmente, a consideração de que o sistema internacional organizava-se em uma estrutura bipolar, com Estados Unidos e União Soviética ocupando as posições de polos de poder (WALTZ, 1979); em segundo lugar, também se considerava a existência de uma disputa Norte-Sul, predominantemente econômica, caracterizada pelos esforços dos países em desenvolvimento, então considerados como o bloco do “Terceiro Mundo”, em reformar a ordem econômica internacional e garantir condições mais favoráveis para seu desenvolvimento (SARAIVA, 2008). Na década de 1980, as condições de ambas essas disputas foram fundamentalmente alteradas, de um lado, pela derrocada da União Soviética; de outro, pela crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos. Ambos os fenômenos permitiram grande espaço para a emergência dos Estados Unidos como único superpolo de poder no sistema internacional e para o reforço da “ordem liberal de hegemonia americana” (IKENBERRY, 2001). Esse movimento, por sua vez, teve grande impacto sobre a economia e a política externa brasileiras durante as duas últimas décadas do século XX, cabendo analisar, mais detidamente, cada um dos elementos constitutivos dessas transformações do sistema internacional, bem como seus reflexos sobre o Brasil.

### **1.1. O fim da Guerra Fria e as transformações na ordem internacional**

De 1945 a 1989, a estrutura de distribuição de poder, manteve-se relativamente estática em sua estrutura bipolar de disputa hegemônica entre Estados Unidos e União Soviética. Essa disputa hegemônica teve, como contexto, no início dos anos 1980, diversos acontecimentos que consolidaram o início de uma nova “guerra fria quente”, ou seja, de sua intensificação: a eleição de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos; a invasão militar soviética no Afeganistão e possibilidade de nova extensão do alcance mundial socialista; o segundo choque do petróleo e as dificuldades econômicas geradas por esse; e a revolução fundamentalista iraniana (ALMEIDA, 2008).

Embora a década de 1980 tenha representado a derrocada final da potência soviética, é possível afirmar que, mesmo antes, os Estados Unidos detinham a hegemonia econômica mundial e mesmo dos negócios estratégicos-militares (ALMEIDA, 2008). Essa hegemonia derivaria da maior capacidade da potência capitalista de gerar uma ordem internacional liberal sob sua hegemonia, baseada em regimes internacionais dotados de autoridade política e propósitos sociais compartilhados (RUGGIE, 1982) e compostos por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão (KRASNER, 1982), em especial as instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT-47) –, no campo econômico, e a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), na área estratégica-militar. A razão da prevalência dessa ordem e de suas instituições, desde os primeiros anos após a II Guerra Mundial até a segunda década do século XXI seria a sua eficiência na capacidade de distribuir ganhos à maior parte de seus participantes, seja pelo incentivo a uma economia mais aberta a fluxos comerciais e de investimento, seja pela clareza das regras estabelecidas para a conduta legal dos Estados (IKENBERRY, 2001).

O que se tem, na passagem entre as décadas de 1980 e 1990, portanto, é a derrocada de uma potência hegemônica em favor da restante, a estadunidense, que além de passar a exercer de forma exclusiva a função de superpotência global, logrou manter a porção da ordem internacional sob sua hegemonia, que traduzia os princípios e interesses de sua política externa (IKENBERRY, 2001). Em razão dessas condições, conceituou-se o que seria um “momento unipolar” da política mundial, em que a “disparidade de poder entre a nação à frente da ordem e todas as outras fosse tão sem precedentes que chegasse ao ponto de criar uma estrutura internacional única na história moderna: a unipolaridade” (KRAUTHAMMER, 2002). Na versão mais otimista a respeito das consequências da unipolaridade, apontou-se para o fim da história como tal, ou seja, “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a

universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1989). Correta ou não, essa interpretação permite dimensionar a gravidade das transformações provocadas pelo final da Guerra Fria.

Paralelamente a essas alterações fundamentais no que se refere à distribuição de poder entre as principais potências mundiais, a transição entre os anos 1980 e 1990 também traz à tona um vigor renovado do processo a que se conceituou como globalização, para o que influiu, indubitavelmente, a abertura econômica e política do bloco de apoio à potência soviética em processo de dissolução. O termo refere-se a uma intensificação do globalismo, ou seja, da tendência mundial à formação de redes de interdependência, em uma ou múltiplas dimensões – econômica, militar, ambiental, social ou política – que se estendem por distâncias multicontinentais (KEOHANE; NYE, 2000). Nesse sentido, a alta densidade das redes de interdependência (idem, p. 109), a alta velocidade das mudanças institucionais e da transmissão de informações (p. 113) e a intensificação das interações transnacionais (p. 115) fez com que o sistema internacional passasse a ser caracterizado, no período, como um de interdependência complexa – alta densidade de globalismo econômico, social e ambiental e baixa densidade do globalismo militar –, com diferentes padrões de relacionamento em relação a movimentos “globalistas” verificados anteriormente na história mundial.

Como aponta o argumento “transformacionista”, o processo de globalização que ganha destaque no período em análise cria novas circunstâncias econômicas, políticas e sociais que, mesmo em níveis díspares, servem à transformação dos poderes estatais e do contexto em que esses são operacionalizados (HELD ET AL., 1999). No campo econômico, esse processo corresponde à expansão do comércio internacional e aos seus efeitos sobre “ganhadores e perdedores” em relação a seus fluxos; a nova divisão internacional do trabalho derivada da fragmentação da produção e da formação de cadeias globais de valor, a maior interconexão entre as economias domésticas, à expansão dos fluxos de capitais e da financeirização da economia mundial, bem como das vulnerabilidades decorrentes desses fenômenos (p. 22-25).

Dadas essas condições do sistema internacional e de seu ordenamento, cabe frisar como uma das grandes transformações observadas entre as décadas de 1980 e 1990, se não a maior, em relação a sua importância institucional, da Organização Mundial do Comércio. Após avanços significativos das negociações comerciais na Rodada Tóquio (1973-1979), que incluiu temas como compras governamentais e defesa comercial, por meio de arranjos plurilaterais, a década de 1980, iniciou-se em um contexto de ampliação significativa do arcabouço legal dos temas abarcados pelo sistema multilateral de comércio. Contraditoriamente, porém, “o mundo vinha assistindo à crescente ‘guerra comercial’ entre as principais potências econômicas, como

CE X EUA, EUA X Japão, CE e EUA contra os países asiáticos, e CE e EUA contra os países da América do Sul” (THORSTENSEN, 2001). Essa guerra traduzia-se, do lado dos países desenvolvidos, pela intensificação do uso de instrumentos de defesas comerciais, como direitos anti-dumping, medidas compensatórias e outras formas de retaliação e, do lado dos países em desenvolvimento, por renovados esforços de promoção de suas políticas industriais e comerciais, materializadas, no caso brasileiro, por exemplo, pela Lei da Informática (CERVO; BUENO, 2011). Foi nesse contexto de dificuldade e de rivalidades que se decidiu, em 1986, pelo lançamento de uma nova e ampla negociação multilateral, com uma agenda renovada (THORSTENSEN, 2001)

A Rodada Uruguai (1986-1994), materialização dessa nova negociação, apresentou uma clara divisão de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento: para estes, deviam ser avançados ou reformados os marcos legais de temas tradicionais que importavam mais para suas economias, como agricultura, têxteis, acesso a mercados e solução de disputas; para aqueles, os interesses ofensivos centravam-se na introdução de regras à regulação de “novos temas” do comércio internacional, como serviços, propriedade intelectual e investimentos (THORSTENSEN, 2001). Como se perceberá na seção seguinte, a balança de poder pendia, de forma mais acentuada que em décadas anteriores, em favor dos países desenvolvidos, dadas as crises de endividamento externo que assolavam as nações de menor desenvolvimento durante a década de 1980 (ALMEIDA, 2008). Não obstante, em alguns temas em que apresentaram frentes de resistência mais unidas, como em serviços, esses países lograram obter resultados mais equilibrados, enquanto em outros, como propriedade intelectual, prevaleceram os interesses das nações mais ricas (CERVO; BUENO, 2011).

Após quatro anos de negociações, as tratativas chegaram a um impasse na questão agrícola, resolvido, porém, mediante o Acordo de Blairhouse, entendimento entre Estados Unidos e Comunidade Europeia que permitiu um resultado pouco significativo sobre o tema da agricultura. Finalmente, em 1994, foi assinado o pacote de acordos resultando da Rodada, que trazia como principais resultados a criação de uma Organização Mundial do Comércio, que substituíria a institucionalização do GATT-47; uma nova ronda de desgravações tarifárias industriais e agrícolas; acordos sobre novos temas e maior liberalização em serviços, agricultura, têxteis e propriedade intelectual; reforço dos arcabouços normativos de regras como defesa comercial e barreiras não tarifárias; instituição de um renovado e mais efetivo sistema de solução de controvérsias; prazos diferenciados de implementação dos acordos segundo o grau de desenvolvimento; e novos entendimentos sobre artigos do GATT-47 (THORSTENSEN, 2001).

Quais seriam, a partir do exposto, as consequências para a política externa e, especialmente, para a política comercial brasileira dessas transformações mundiais durante a década de 1980? Em primeiro lugar, cabia a política externa se reorientar frente às mudanças da distribuição de poder mundial, isto é, frente às pressões geradas por um sistema momentaneamente unipolar e por uma potência hegemônica que insistiria, como se observou, no aprofundamento das instituições e regras de uma ordem liberal; em segundo lugar, reavaliar as possibilidades do paradigma globalista e nacional-desenvolvimentista frente a um sistema que avançava rapidamente em favor da interdependência complexa que se formava; por fim, reavaliar a viabilidade de uma política comercial e industrial, pautada pela proteção do mercado doméstico e pela industrialização por substituição de importações, bem como de seus instrumentos, frente às novas restrições impostas pelos acordos da Rodada Uruguai. A todas essas considerações, caberia, também, levar em conta as restrições impostas internamente pela redemocratização e pela crise econômica e financeira, a ser detalhada mais a frente.

### **1.2. Crises de dívida externa na América Latina e pressão por reformas**

Para entender as crises das balanças de pagamentos dos países latino-americanos, na década de 1980, é necessário, antes, dar um passo atrás e rever os principais eventos que marcaram o sistema econômico-financeiro multilateral no período imediatamente anterior. Esses eventos se relacionam, principalmente, a duas circunstâncias: a ruptura do padrão ouro-dólar e fim dos regimes cambiais internacionais vigentes desde 1945, entre 1971 e 1973, e o movimento subsequente de expansão e desregulamentação dos mercados de capitais; e as duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, decorrentes da aguda elevação dos preços de combustíveis fósseis aplicada pelos países produtores. Como resultado desses dois movimentos, a década de 1980 tem início com a crescente instabilidade de uma economia global em processo de financeirização sob os efeitos depressivos, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento, da elevação de preço de uma *commodity* fundamental à expansão da atividade industrial (ALMEIDA, 2008).

As dificuldades que os países latino-americanos passaram a observar na década de 1980, porém, não foram resultado apenas de restrições impostas externamente. Em verdade, são consequência, também, de ações empreendidas por eles em favor do aumento do próprio endividamento externo:

“A parte dos devedores, que inclui a maioria dos países latino-americanos, incorreu em dívidas em velocidade e níveis dificilmente sustentáveis – isto é, eles são culpados

de adotar uma visão de curto prazo. Efetivamente, devedores caíram na armadilha de tomar o caminho mais fácil para lidar com sua estratégia de desenvolvimento voltada para dentro por meio da expansão de sua capacidade de dispêndio, financiada por empréstimos externos. Esse processo foi esticado e expansivo, ganhando crescente fôlego entre 1976 e 1981” (DEVLIN; DAVIS, 1995).

As crises de dívida externa dos países latino-americanos foram efetivamente desencadeadas a partir de 1981-82, com o início do processo de reversão das tendências da década anterior. A abundância de capitais gerada pelos fluxos de petrodólares e pela desregulamentação dos mercados de capitais trouxe índices de inflação elevados e o choque do petróleo de 1979 déficits crescentes em transações correntes para os países desenvolvidos, fatores que, somados, geraram aguda deterioração do poder de compra de suas moedas, que passou a ser corrigida por programas de arrocho financeiro, monetário e fiscal, em especial nos Estados Unidos (ALMEIDA, 2008). As consequências foram a rápida criação de uma situação de escassez de oferta de créditos internacionais e a brusca e acentuada elevação das taxas de juros, fazendo com que o montante do serviço da dívida externa de países em desenvolvimento e, entre eles, especialmente, Argentina, México e Brasil, explodisse rapidamente, com efeitos acentuados sobre suas economias nacionais, forçando redução de gastos e desmobilização de investimentos e, assim, incidindo fortemente sobre o modelo de ativismo econômico estatal vigente. (DEVLIN; DAVIS, 1995).

Os países que passaram a se encontrar em uma crise de endividamento externo e de escassez de divisas tinham, verdadeiramente, poucas alternativas para enfrentar as dificuldades que surgiam. As transferências líquidas de recursos ao exterior alcançaram, em 1985, 4,7% do PIB latino-americano e, no caso brasileiro, 5,2% do produto nacional (ALMEIDA, 2008). Dados os níveis de endividamento, o aumento do risco e a escassez de capitais internacionais, o financiamento por meio da contração de novos empréstimos era custoso e pouco viável; a poupança interna, situada historicamente em níveis relativamente baixos, pouco servia ao financiamento necessário à reanimação econômica, e a expansão do gasto público mostrava-se difícil, dada a agressividade fiscal demonstrada nos anos anteriores (ABREU, 2014).

As soluções gerais eram, em resumo, de duas ordens: insistir no modelo de desenvolvimento voltado para dentro, possibilitando aumento do endividamento externo e interno, bem como a aceleração da inflação, com a esperança de que os resultados da industrialização e da expansão do mercado doméstico compensassem os custos dessas opções; ou passar a adotar programas de ajuste fiscal e monetário que, embora pudessem colocar as finanças públicas, os níveis de preço e as contas externas sob controle, tinham potencial

impacto recessivo sobre a atividade econômica e podiam levar rapidamente ao agravamento da situação recessiva (HERMANN, 2005).

Com a exceção do Brasil, a maior parte dos países nessa situação aderiu à primeira rodada de administração da crise, que se constituía: pela coordenação entre os bancos credores na negociação do pagamento da dívida; pela pressão por ajustes monetário e financeiro nos países devedores, bem como por desvalorizações cambiais que gerassem saldos positivos em balança comercial e servissem ao pagamento das dívidas; pela reestruturação da dívida frente à possibilidade da declaração de moratórias; e pela participação ativa do FMI e do Banco Mundial como pontes entre credores e devedores (DEVLIN; DAVIS, 1995). Esse conjunto de ações tinha um sentido claro: assegurar a manutenção dos créditos necessários à solvência financeira do Estado em troca de um programa que atendesse ao interesse dos credores (SACHS, 1989). Apesar da confiança demonstrada por países desenvolvidos e instituições credoras na estratégia convencional – pagamento integral da dívida e oposição a sua redução – os resultados da estratégia adotada não levaram aos resultados desejados (*idem*, p. 5).

O processo de renegociação das dívidas e obtenção de novos créditos dos países latino-americanos junto a seus credores comportou diferentes fases e linhas de ação, como o plano Baker (1985-1989) e, posteriormente, o Plano Brady, a partir de 1989, que colocou reforçada ênfase em reformas estruturais, em especial no que se refere à regulação financeira e fiscal dos bancos (DEVLIN; DAVIS, 1995). Desde então, as crises de dívida externa dos países latino-americanos passaram a uma fase menos aguda, ao menos no que tange aos efeitos decorrentes do processo de “reversão” da abundância de capitais internacionais da década de 1980, devido à própria recuperação econômica desses países, bem como da economia mundial como um todo, e o retorno dos fluxos de capitais em favor dos mesmos.

Cabe questionar, em relação ao cenário apresentado, quais foram as consequências da crise e das soluções apresentadas para os países da região. Em primeiro lugar, como observado, a crise da dívida e a dependência gerada em relação aos países desenvolvidos nos esforços de renegociação dos passivos colocaram esses países em condições desfavoráveis de negociação em outras frentes, o que permitiu o avanço das pressões dos países desenvolvidos, por exemplo, na Rodada Uruguai, em favor de acordos em temas como serviços e propriedade intelectual (THORSTENSEN, 2001). Além disso, na lógica desses esforços de negociação, esses países se viram pressionados a adotar reformas estruturais que, não raro, implicaram no desmonte dos instrumentos econômicos a serviço do modelo de desenvolvimento “voltado para dentro”. Mas, provavelmente, a crise dos anos 1980 tenha observado seu impacto mais profundo em relação

aos retrocessos provocados sobre os ganhos produzidos por esse modelo e às formas de se pensar o modelo de desenvolvimento nesses países:

“Por um lado, crescimento econômico foi seriamente retardado, dando margem ao termo comumente usado de ‘década perdida’. Por outro, o modelo em voga na América Latina, baseado na substituição de importações e na intervenção estatal, recebeu um golpe mortal, com estratégias neoliberais emergindo para tomar o seu lugar” (DEVLIN; DAVIS, 1995).

### **1.3. O “momento unipolar”, suas dificuldades e a emergência da “unimultipolaridade”**

As novas condições do sistema internacional – a emergência do momento unipolar – impunham questionamentos acerca da conduta da potência hegemônica e dos demais atores relevantes em relação a essa. Como foi observado anteriormente, a nova estratégia americana, superada a Guerra Fria, consistiria na expansão e na criação de instituições internacionais voltadas ao fortalecimento da ordem internacional liberal (IKENBERRY, 2001). Essa estratégia seria conceituada como hegemonia liberal e significaria que:

“Os Estados Unidos devem usar seu poder não apenas para resolver problemas globais, mas também para promover uma ordem mundial baseada em instituições internacionais, governos representativos, mercados abertos e respeito aos direitos humanos. Como a ‘nação indispensável’, segue a lógica, os Estados Unidos têm o direito, a responsabilidade e a sabedoria para manejar a política local em quase todos os lugares. Em seu núcleo, a hegemonia liberal é uma teoria revisionista: ao invés de apenas convocar os Estados Unidos a sustentar a balança de poder em regiões centrais, ela compromete o poder dos Estados Unidos à promoção da democracia em toda parte à defesa dos direitos humanos sempre que estejam ameaçados” (MEARSHEIMER; WALT, 2016).

Essa estratégia, como a descrição acima expõe, é altamente ambiciosa e implica desafios custos de administração nas esferas política, militar e econômica. Dado o objetivo da presente dissertação, vale mencionar apenas o último desses campos, em relação ao qual, a despeito da relativa melhora das condições macroeconômicas globais no início da década de 1990, os riscos apresentados por sistema financeiro multilateral crescentemente integrado e desregulamentado ainda eram significativos:

“Em 2001, o Banco Mundial estimou que aconteceram 112 crises bancárias sistêmicas em 93 países entre o final dos anos 1970 e o fim do século XX. Ter uma crise pode ser um acidente, mas ter 112 é uma prova de negligência (...) O mais desencorajador é o contraste com as décadas imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 e 1971, aconteceram apenas 38 episódios, com apenas sete crises de déficits gêmeos (...) A era da liberalização financeira foi, em resumo, uma era de crises” (WOLF, 2010).

Mais grave que a quantidade de episódios de crises tenha sido, talvez, a falta de fórmulas eficientes apresentadas para preveni-las e remediá-las que se observou nos anos 90 e, posteriormente, em 2008. As crises de fugas de capitais observadas a partir de meados da década foram, verdadeiramente, repetições de padrões anteriores: gestação a partir de períodos de massivos fluxos de capitais para países em desenvolvimento; apreciação cambial, aumento do endividamento externo e deterioração da conta corrente desses países; fuga de capitais generalizada e insolvência em seu sistema bancário (WOLF, 2010). O ponto de partida da crise da década foi a economia mexicana que, em 1994, diante da ocorrência das duas primeiras condições, sofreu forte ataque especulativo de fuga de capitais motivada pela possibilidade de uma grande desvalorização cambial. Diante do temor de que o que aconteceu no México pudesse se repetir em outros países emergentes, movimentos especulativos similares começaram a afetá-los, espalhando o mecanismo de crise pelo mundo em desenvolvimento. (SACHS; TORNELL; VELASCO, 1996).

No decorrer da década de 1990, a partir das dificuldades geradas nas diversas áreas tanto à potência hegemônica quanto à estabilidade do sistema internacional, passou a ficar claro que, embora exercesse uma posição única de diferença de recursos de poder em relação aos demais atores, os Estados Unidos não eram capazes de gerir a ordem internacional apenas por esforços próprios, e tampouco isso era do interesse de potências regionais que, durante esse período, passaram a ter condições de reivindicar maior participação na tomada de decisão e de gestação da ordem internacional, como a Alemanha, em ascensão como líder da União Europeia, a China, em ascensão como potência econômica asiática, e mesmo Brasil e África do Sul, em processo de recuperação de suas credenciais internacionais e de busca de maior projeção na política mundial. A configuração de poder que se caracterizava pode ser descrita como:

“É, ao invés disso (um sistema unipolar, bipolar ou multipolar), um estranho híbrido, um sistema uni-multipolar com apenas uma superpotência e diversas grandes

potências. A solução de assuntos-chave internacional requer ação da superpotência, mas sempre em combinação com outras potências. A superpotência única pode, todavia, vetar ações em assuntos-chave por uma combinação de outros Estados” (HUNTINGTON, 1999).

Embora, por um lado, permita uma redução dos custos do sistema unipolar à potência hegemônica e, por outro, satisfaça parcialmente o desejo por maior participação e poder de decisão dos demais atores relevantes, o sistema uni-multipolar não pode ser caracterizado por acomodação e estabilidade, mas justamente pelo contrário, como a década seguinte permitiria observar:

“Em cada um desses sistemas (unipolar, bipolar e multipolar), os atores mais poderosos têm interesse na manutenção do sistema. Em um mundo uni-multipolar, essa afirmação é menos verdadeira. Os Estados Unidos prefeririam, claramente, um sistema unipolar em que seriam o hegemom e frequentemente agem como se esse sistema existisse. As demais potências, por outro lado, prefeririam um sistema multipolar em que perseguiriam seus interesses, unilateralmente e coletivamente, sem estarem sujeitos a constrições, coerção ou pressão por uma superpotência mais forte. Eles se sentem ameaçados pelo que percebem como uma busca americana de hegemonia global. A oficialidade estadunidense se sente frustrada por sua falha em exercer a hegemonia. Nenhum dos principais detentores de poder nas relações internacionais está contente com o status quo” (idem, p. 3).

A presente dissertação leva em consideração que a distribuição de poder e as mecânicas propostas por Huntington a respeito do sistema uni-multipolar são o que melhor explica os desdobramentos da política mundial a partir da década de 1990. Durante a década seguinte, como se explorará mais a frente, acentuaram-se as tentativas, em especial nos países em desenvolvimento, de fazer valer os seus interesses em favor da multipolaridade, por meio de uma agenda *soft* de reforma da ordem internacional, mas essas tentativas esbarraram, não raro, na contínua capacidade de veto da superpotência estadunidense, em combinação com seus principais aliados.

Para a atuação internacional e a política comercial brasileiras, importa entender a leitura que Huntington faz a respeito do país como uma potência necessária à solução de questões-chave da agenda internacional, como as negociações na Rodada Doha viriam a confirmar, no campo comercial. Essa conceituação do país, se verdadeira, ademais, legítima não apenas os esforços do país para se firmar como um *global player* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA,

2003), mas também a sua defesa retórica de construção de uma ordem efetivamente multipolar (BARRETO, 2012).

## **2. O BRASIL NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX**

### **2.1. Deterioração das condições econômicas e os esforços de manutenção do modelo**

Retomando a leitura acerca das condições macroeconômicas internacionais na década de 1970, o cenário global era marcado, de um lado, pelos efeitos negativos que as crises do petróleo de 1973 e 1979 tiveram sobre a atividade econômica e a conta de transações correntes de países desenvolvidos e em desenvolvimento; e, de outro, pela abundância da oferta de capitais internacionais derivada do aumento da extração de renda pelos países produtores de petróleo, os “petrodólares”. Essas duas condicionantes afetaram fortemente a economia brasileira e seu modelo de desenvolvimento, como os desdobramentos da crise na década de 1980 permitem demonstrar. A ideia da presente seção é apresentar o II Plano Nacional de Desenvolvimento como um caso referencial do paradigma desenvolvimentista de política econômica, comercial e externa (LIMA, 1994)

A partir da primeira crise do petróleo (1973), que quadruplicou os preços do produto, do qual o Brasil era fortemente dependente, e das transformações do sistema monetário e financeiro internacionais provocados a partir dos Estados Unidos, houve a perturbação dessas condições favoráveis, mas, tanto na orientação econômica quanto na de política externa, optou-se pelo aprofundamento das estratégias vigentes, em favor da superação da dependência externa por meio da industrialização e da diversificação de parcerias.

No plano econômico, tentou-se manter níveis elevados de crescimento econômico por meio de um ajuste mínimo de longo prazo e da manutenção, ou aceleração, de políticas fiscais, monetárias e industriais expansionistas, materializadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, levando a um agravamento da tendência a aceleração da inflação e de crescimento dos déficits em conta corrente, devido à importação de combustíveis, e do endividamento externo, facilitado pela ampla disponibilidade de liquidez no mercado externo (ABREU, 2014). O ajuste estrutural promovido pelo II PND, baseado na concepção de que o avanço da industrialização permitiria a remoção permanente das restrições externas ao desenvolvimento, buscava combater o que eram considerados os principais “pontos de estrangulamento”: infraestrutura, bens de capital, energia e exportações, sendo o avanço nos três primeiros pontos, por meio de investimentos públicos e privados, a condição determinante para o avanço do último (HERMANN, 2005).

No plano da política externa, por sua vez, a resposta veio por meio da estratégia conhecida como Pragmatismo Ecumênico e Responsável, cujo objetivo principal era prover as bases para a sustentação da continuação do crescimento e do desenvolvimento industrial. Para isso, eram necessários à obtenção de recursos tecnológicos a esse desenvolvimento, como se buscou por meio da cooperação científica-tecnológica com a Alemanha ocidental e com o Japão, e pela diversificação de parcerias comerciais, que permitiria o financiamento das importações de capitais e bens necessários à industrialização, para o que se intensificaram significativamente a promoção comercial e as relações bilaterais com o Terceiro Mundo, mais notadamente com países árabes (VIZENTINI, 1999).

Em uma primeira análise, os resultados dos esforços atingiram seus objetivos: entre 1974 e 1978, o crescimento econômico médio foi de 6,7% e taxa média de crescimento das exportações foi de 15,3% (HERMANN, 2005). A indústria deu passos para galgar mais uma etapa na substituição de importações com a instalação da produção de bens de capital, importantes esforços de redução da dependência energética, como o Pró-Alcool, mostraram-se relativamente exitosos, e os projetos de cooperação na área agrícola, com o Japão, e na nuclear, com a Alemanha, frutificaram (CERVO; BUENO, 2011). Em contraposição, os passivos da dívida externa cresceram significativamente, a inflação apresentou grande aceleração no fim do período e o crescimento das importações e do endividamento superaram o das exportações (ABREU, 2011). Dessa forma, os resultados do período podem ser assim sintetizados:

“Em suma, os objetivos (e as expectativas) de mudança estrutural que motivaram o II PND foram, em geral, alcançados. No entanto, os custos macroeconômicos desse êxito não foram desprezíveis. Sem dúvida, parte das dificuldades que marcaram a economia brasileira na década de 1980 pode ser atribuída à ousadia no II PND – mais especificamente à ousadia da estratégia de endividamento externo que o viabilizou” (HERMANN, 2005).

Conforme descrito anteriormente, as condições internacionais eram, no início dos anos 1979, altamente desfavoráveis aos países em desenvolvimento: a segunda crise do petróleo provocava nova onda de depressão na economia internacional, a que os países desenvolvidos e, em especial, os Estados Unidos reagiram por meio de políticas de restrição monetária e fiscal, voltadas à retomada do poder de compra de suas moedas e de combate à inflação, que levaram a uma alta significativa dos juros internacionais e a uma rápida restrição da liquidez nos mercados externos (ALMEIDA, 2008). Enquanto isso, no Brasil, a inflação acelerava e o saldo da conta corrente aumentava sua deterioração, e o endividamento externo atingia proporções

difícilmente sustentáveis, em razão do novo choque de preços e das políticas adotadas (ABREU, 2014).

Durante a primeira metade da década de 1980, os esforços do II PND foram fundamentais para manter o crescimento inercial dos investimentos no país e impulsionar as exportações, mas não o suficiente para evitar a necessidade de seguidos planos frustrados de ajuste monetário e externo (HERMANN, 2005). Nos anos finais da década de 1980 (1985-1989), as tendências iniciadas pela crise e pelo subsequente ajuste externo foram mantidas: entre os resultados positivos, as exportações continuaram sua expansão, motivadas pela flexibilização cambial, pela maturação de projetos do II PND e pela retração da demanda interna, tendo constituído um motor fundamental da leve recuperação econômica observada – crescimento médio de 4,3% ao ano; pelo lado negativo, a entrada de capitais continuou minguante, a hiperinflação e o desajuste das contas públicas continuaram sem solução e a formação bruta de capitais fixos não se recuperou, assim como o consumo doméstico e as vendas da indústria voltadas ao mercado interno (CASTRO, 2005).

O que é interessante notar nas décadas de 1970 e 1980, em relação aos objetivos estabelecidos pela presente dissertação, é que esse período compreendeu tanto o auge quanto a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista e autonomista de desenvolvimento, voltado a evitar compromissos internacionais gravosos à margem de atuação nacional; a promover a industrialização via substituição de importações; e a incentivar a diversificação de parcerias (LIMA, 1994). O embate gerado entre os defensores do sucesso do modelo, seus opositores e aqueles favoráveis a sua revisão incidia sobre uma questão fundamental para o modelo de desenvolvimento econômico nacional: o tamanho do Estado, o grau de intervenção desse na economia e a sustentabilidade de um modelo baseado em sua participação ativa na indução do desenvolvimento, seja por meio de investimentos públicos, expansão do crédito, concessão de subsídios ou proteção contra a competição externa com vistas à industrialização (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Como mencionado anteriormente, a crise dos anos 1980 gerou, para os países latino-americanos, um “golpe mortal” ao modelo de desenvolvimento voltado para dentro, do qual o Brasil é símbolo, seja por meio da imposição de ajustes a partir de fora, seja por meio da necessidade de reformas e da transformação do *mindset* nacional a partir de dentro (DEVLIN; DAVIS, 1995).

Os efeitos da crescente contestação do modelo de desenvolvimento nacional, especialmente a partir da década de 1980, foram fortemente sentidos no campo da política externa. Fortemente influenciada pelas restrições econômicas e financeiras do país, a estratégia do Universalismo buscava a projeção de poder apesar dessas condicionantes, respondendo ao

cerceamento dos mercados financeiro e comercial (FERREIRA, 2006). Como bem destacam Cervo e Bueno (2011), o Brasil, como a maior parte dos países em desenvolvimento, “passa a apenas ‘sofrer’ os efeitos do sistema internacional, ao tempo em que sua capacidade de influir sobre ele reduziu-se, porque não encontrava mais o caminho das reações adequadas e das alternativas criadoras”.

A despeito do propósito explícito de dar continuidade à estratégia autonomista dos governos anteriores (FERREIRA, 2006), a formulação do Universalismo também foi influenciada por um contexto adverso. Seja em razão da progressiva abertura democrática, seja pela necessidade de reflexão acerca de severa crise econômica, o Universalismo esbarrou na existência de dissonâncias em relação à inserção internacional do Brasil, o que representa uma quebra significativa do aparente consenso em política externa que marcou a vigência dos governos civil-militares brasileiro, e mesmo antes desses, em favor do globalismo (idem, p. 125). Além disso, como destaca Cervo (2003), a intensificação dos vetores de interdependência global impunha severas restrições ao projeto nacional-desenvolvimentista dos governos militares e seria, a partir dessas restrições, que o paradigma globalista passaria a ser contestado, não por uma declaração de “guerra” por parte dos defensores de seu “rival” americanista, mas por um diálogo que permitiria a produção de inflexões em política externa na década seguinte. Essas contestações, ou tentativas de diálogos, partiram, não raro, do próprio Itamaraty, com figuras relevantes como Roberto Campos e José Osvaldo de Meira Penna criticando abertamente o Universalismo, seja por sua falta de foco em parcerias privilegiadas, como com os Estados Unidos, seja pelas tentativas, na esfera multilateral, de relegar a culpa do próprio subdesenvolvimento à atuação dos países desenvolvidos (FERREIRA, 2006).

As contestações ao Universalismo não se limitaram, porém, ao campo das ideias, mas tomaram forma nos próprios debates entre as estruturas burocráticas brasileiras a respeito de questões reais. O episódio mais significativo, nesse sentido, teria sido a negociação junto aos credores e ao FMI sobre as condições de pagamento da dívida externa, em que, a despeito de uma disposição firme do Itamaraty em encaminhar o tratamento político do endividamento externo, prevaleceram as posições de outros órgãos, em especial do Ministério da Fazenda (CERVO; BUENO, 2011). O episódio, embora tenha sido relativamente inédito, no período, antecipa uma importante tendência que passará a influenciar fortemente os tomadores de decisão da política externa brasileira a partir da década de 1990: a abertura da formulação de política externa a diferentes atores da burocracia estatal e da sociedade civil, bem como a intensificação do debate a respeito das estratégias a serem adotadas, características que

aproximariam a política externa do universo geral das políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Para além da manutenção dos princípios do paradigma globalista e do surgimento de divergências, é necessário avaliar os objetivos, meios e resultados concretos da estratégia Universalista. Nesse sentido, porém, também predominaram continuidades sobre alterações: partindo do objetivo geral de superação de dependências – acirradas pelo contexto externo – e de reforço da autonomia, o Brasil buscava diversificar e qualificar parcerias, projetos de cooperação e, especialmente, suas exportações, em relação aos parceiros e à composição da pauta; e opor-se a compromissos que agravassem essas dependências ou restringissem o *policy space* nacional. Dada a escassez de recursos de poder e as severas restrições externas, a diplomacia nacional teve como um dos meios principais de sua atuação a retórica terceiro-mundista em favor da promoção de uma ordem internacional mais justa e em que os países desenvolvidos tivessem papel mais ativo na promoção do desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2011)

Em termos de resultados concretos, o estabelecimento dos referidos objetivos e meios permitiu ao Brasil: proteger sua Lei de Informática de desenvolvimentos da indústria tecnológica doméstica de pressões estadunidenses; intensificar a cooperação temática e a parceria com a Europa Ocidental, bem como com o Japão; criar parcerias e encaminhar o avanço de relações comerciais com países de menor tradição histórica de relacionamento, como China e Iraque; intensificar a internacionalização de seus serviços de engenharia no norte da África e no Oriente Próximo; e incrementar substancialmente o comércio com a África subsaariana, em relação ao desempenho observado para outras regiões (CERVO; BUENO, 2011). Por outro lado, não coube à diplomacia evitar o desenvolvimento de negociações em temas sensíveis, como serviços e propriedades intelectuais, no âmbito da Rodada Uruguai; equacionar politicamente as questões do endividamento externo, como se mencionou acima; e tampouco obter as reformas da ordem internacional, especialmente na esfera econômica, defendidas nos meios multilaterais.

De todos os avanços alcançados pelo Universalismo da década de 1980, o que teve efeitos mais duradouros para o futuro da política comercial brasileira se deu, sem dúvida, no espaço latino-americano. Em primeiro lugar, a subscrição do Tratado de Montevideu, no primeiro ano dessa década, constituiu, na ALADI, o guarda-chuva legal fundamental que guiaria o crescente processo de liberalização comercial na região. Em oposição aos mecanismos de sua forma institucional anterior, a ALALC, a ALADI conta com marco jurídico e institucional de ampla flexibilidade, permitindo um processo de liberalização mais gradual e plural, de acordo com os

interesses e as possibilidades dos Estados-partes (ESTIGARRIBIA, 2010). Em adição a esse marco legal, os processos de formação dos Grupos de Contadora, de Apoio a Contadora e do Rio marcaram importante inflexão quanto à coordenação política entre os países da região em relação a visões e interesses comuns, à parte dos debatidos no âmbito da OEA (CERVO; BUENO, 2011). Também deve destaque, nesse cenário, o relacionamento junto à Argentina, que observou a construção da estabilidade estrutural das relações pela cooperação e, ao seu final, os primeiros passos do processo de integração entre os países, levando à assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, dois anos depois, que fez com que esses objetivos foram aprofundados no propósito de constituição, em dez anos, de um espaço econômico comum, por meio da liberalização do comércio bilateral (CANDEAS, 2005).

Qual seria a importância das movimentações da política econômica e externa do Brasil na longínqua década de 1980 para o entendimento dos fenômenos sobre os quais se volta a presente dissertação? Uma primeira observação é que, entre as décadas de 1970 e 1980, as condições externas do Brasil e da maior parte dos países em desenvolvimento foram severamente deterioradas; não obstante, os modelos propostos por essas políticas para o desenvolvimento nacional – o nacional-desenvolvimentista e o globalista – apresentaram o máximo de resistência possível, dadas as pressões externa e interna exercidas sobre eles, o que atesta a força desses paradigmas e de sua continuidade no *mindset* dos tomadores de decisão brasileiros.

A segunda observação possível é que, a despeito dessas tentativas de resistência, a sustentabilidade desses modelos, nas condições observadas, fez com que fosse observado crescente dissenso em relação a sua manutenção, seja pela necessidade premente de um ajuste econômico, seja pela sua incapacidade de lidar com estruturas que se intensificavam, como a interdependência complexa e a intensificação do processo de globalização. A observação de Cervo (2003), portanto, se faz pertinente para as duas esferas de atuação do Estado: por um lado, as condições do sistema internacional provocavam seu questionamento e favoreciam o surgimento de novos paradigmas e de novas linhas de ação; por outro, essas linhas de ação não implicavam tentativas de obliteração desses modelos, como se observou na Argentina, dado que estavam profundamente instituídos na cultura nacional diplomática e econômica, mas o diálogo desses com novas propostas. Como se observará na seção seguinte, esses diálogos levam à formulação de reorientações que, embora distintas dos modelos tradicionais, não deixam de carregar alguns de seus elementos fundamentais.

Em terceiro lugar, analisando simultaneamente o desempenho econômico e externo no período, é possível perceber a forte correlação existente entre um e outro, com o segundo vindo

frequentemente ao apoio do primeiro: nota-se que a diplomacia comercial, pautada na diversificação de exportações, é continuamente utilizada para satisfazer as necessidades da economia nacional, seja por meio do financiamento das políticas de desenvolvimento, como no II PND, seja pela geração de divisas para equacionamento da dívida; a atuação política, por sua vez, busca conformar condições mais favoráveis ao desenvolvimento nacional, seja por meio das propostas de reforma da ordem internacional e da oposição terceiro-mundista às pressões dos países desenvolvidos, seja pela obtenção de cooperação tecnológica necessária à promoção desse.

## **2.2. Abertura externa e renovação de credenciais**

As lógicas de renovação de credenciais e da autonomia pela integração são, sem dúvida, as que melhor explicam os processos de renovação das políticas econômica e externa da década de 1990. Diante da emergência de uma nova configuração do sistema internacional, proporcionada pelo fim da Guerra Fria, pela emergência do momento unipolar estadunidense, pelo aprofundamento da globalização e pelo reforço da ordem internacional liberal, caberia ao Brasil adequar sua estratégia de desenvolvimento e sua atuação externa a essas novas condições e, assim, legitimar-se como ator relevante nesse ordenamento.

### **2.2.1. Collor de Melo**

As leituras iniciais do presidente Collor de Melo, bem como de seu chanceler, Francisco Rezek, apontavam na direção do enquadramento, e não do balanceamento ou da oposição, do Brasil a esse novo sistema, unipolar, globalizado e liberal:

“Temos o privilégio de viver numa época de a rmação universal das liberdades e dos direitos do indivíduo, do pluralismo, do respeito à vontade da maioria, da proteção das minorias, da livre-iniciativa econômica.[...] Queremos inaugurar um novo ciclo na história, em que já não haja mais lugar para a coação totalitária de povos e países, em que a democracia, a liberdade, o desenvolvimento e a paz sejam efetivamente valores universais. [...] O ideário liberal venceu, e devemos lutar para que se imponha de forma coerente, ampla e, sobretudo, inovadora” (MELO APUD BARRETO, 2012).

A partir dessa leitura de mundo, reorientou-se a política econômica e a estratégia diplomática em favor da maior integração do Brasil a esse mundo novo.

Na esfera econômica, é importante lembrar, a leitura de que o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista de industrialização e de crescimento induzido pelo Estado era

responsável pela hiperinflação e pelo desajusta estrutural das contas públicas e que, portanto, era necessário romper com o mesmo, saiu vencedora na eleição de Collor de Melo. Mais que a nova orientação ideológica, essas condições restritivas ao desenvolvimento impunham a necessidade de reformas e medidas que garantissem sua superação (CASTRO, 2005b). Externamente, a retomada do crescimento global, o sucesso das experiências asiáticas, a retomada dos fluxos de capitais e as transformações tecnológicas se constituíam em condições promissoras ao crescimento, cujos benefícios, porém, não seriam alcançáveis sem a superação desses obstáculos internos. Na predominância de uma visão ortodoxa e liberal da economia, essa superação viria por um conjunto de reformas, em linha com o proposto por órgãos de financiamento, instituições internacionais e acadêmicos no Consenso de Washington, sob os seguintes argumentos e meios:

“(a) A liberalização econômica reduz as ineficiências estáticas geradas pela má distribuição e pelo desperdício de recursos; e (b) expande o processo de aprendizagem; (c) as economias voltadas ao exterior conseguem enfrentar melhor os choques externos adversos; e (d) os sistemas econômicos baseados no mercado mostram-se menos inclinados a atividades com fins rentistas, geradoras de desperdícios. Assim sendo, reformar deveria incluir retidão fiscal, garantia de condições sustentadas de livre comércio, além de redução ao mínimo das distorções existentes de preços de mercado” (BAUMANN, 1999).

Devido à escassez de tempo do governo, em razão das dificuldades políticas enfrentadas, o governo Collor de Melo implementou apenas parcialmente o conjunto de reformas propostos. Os maiores avanços, nesse sentido, se deram na reforma comercial, como se detalhará na seção seguinte, na maior abertura ao capital externo e nas privatizações. Destacaram-se, nesse sentido, a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e o Plano Nacional de Desestatização (PND) (*idem*, p. 13). Por outro lado, as tentativas de ajuste fiscal e monetário lançadas – Planos Collor I e II – mostraram-se pouco efetivas, mantendo o Brasil atrelado às condições econômicas que impediam o aproveitamento das condições favoráveis externas (CASTRO, 2005b).

Em relação à política externa, fortemente afetada em sua capacidade de atingir objetivos em razão dessas mesmas dificuldades políticas (HIRST; PINHEIRO, 1995), visava-se avançar ao enquadramento do Brasil na renovada ordem liberal internacional. Nesse sentido, por meio do conceito de “autonomia pela modernização”, podem ser atribuídas as seguintes características à estratégia adotada:

“Em primeiro lugar, procura adequar o Brasil a uma profunda transformação estrutural, que impactou sobre a dimensão militar (com o fim da bipolaridade), econômica (com a emergência do neoliberalismo, em particular na periferia) e política (com a aparente universalização dos princípios democráticos). Segundo, utiliza as componentes da participação e integração como acessórias ao processo de modernização, na esteira do surgimento de novos temas internacionais e da formação de blocos econômicos como forma de se integrar à nova realidade da economia internacional. Por fim, mas não menos importante, a ideia de modernização encerra em si um processo de reacomodação societária, ou seja, acompanha um movimento em direção a um novo tipo de relação entre Estado e sociedade – tanto no campo político, com o aprofundamento do processo de transição democrática, quanto no econômico, com as pressões de diversos setores sociais em favor da liberalização comercial” (CASARÕES, 2014).

Além de permitir a delimitação apropriada das características do modelo, o conceito de autonomia pela modernização implica outra vantagem, que vai ao encontro do que propõe a presente dissertação: a despeito de provocar uma transformação de meios e de fins concretos, a estratégia do governo Collor de Melo mantém-se calcada na perspectiva fundamental do paradigma globalista, de que o fim último da política externa é a garantia da maior autonomia nacional possível nas relações internacionais (idem, p. 47), e na estreita vinculação com o modelo econômico nacional, com a atuação diplomática servindo de apoio à transformação do modelo de desenvolvimento baseada nas reformas econômicas internas (HIRST; PINHEIRO, 1995). Não obstante essas continuidades, os objetivos intermediários estabelecidos foram bastante diferentes: 1) atualizar a agenda internacional de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, em temas com meio-ambiente, direitos humanos e segurança; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos, dado o contexto recente de negatividade das relações bilaterais em razão da crise da dívida externa e dos contenciosos comerciais; e 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (idem, p. 6).

Em relação ao emprego concreto dessa estratégia, a política externa de Collor de Melo logrou: avançar na integração com a Argentina, especialmente nas áreas econômico-comercial e nuclear, por meio da criação da ABACC e do estabelecimento dos arranjos de livre comércio entre os países, e estender esses esforços a Uruguai e Paraguai, por meio do ACE-18; remover atritos e contenciosos com os Estados Unidos, retomando as relações bilaterais em alto nível e em bons termos; e iniciar uma maior integração aos regimes de segurança internacional, por meio da crescente adesão a instrumentos vinculantes internacionais e da renúncia, quase

absoluta, ao programa nuclear nacional (BARRETO; 2012). Malgrado seu fim antecipado e as dificuldades de aplicar a estratégia desenvolvida, o governo Collor de Mello representou a aplicação prática da “ruína do consenso” em política externa e econômica pela qual passou o Brasil durante a década de 1980. Se desenvolvimento, modernização e autonomia continuaram sendo os grandes objetivos abstratos, a leitura que se fez do conteúdo desses conceitos e da forma de alcançá-los variou significativamente (HIRST; PINHEIRO, 1995).

### 2.2.2. O interstício Itamar Franco

Após o processo de *impeachment* do presidente Collor de Mello, viveu-se um breve interstício, do governo Itamar Franco, que, como é usual em governos de curta duração, não deu espaço para formulações amplas sobre os caminhos do desenvolvimento econômico e das relações exteriores do país. A despeito de sua brevidade, a gestão de Franco encaminhou, por meio de seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e de seu chanceler mais duradouro no cargo, Celso Amorim, dois processos: na economia, a estabilização definitiva da inflação e o estabelecimento de uma nova estrutura de fundamentos macroeconômicos (CASTRO, 2005b); na política internacional, a retomada de uma ênfase mais aguda na busca por maior capacidade de decisão nos foros internacionais e na correlação entre desenvolvimento econômico e autonomia (BARRETO, 2012). Cabe analisar, detidamente, cada uma dessas questões, fundamentais às condições de inserção internacional brasileira no século XXI.

O governo Itamar Franco teve seu início marcado pelas consequências negativas da gestão Collor de Mello – o insucesso das políticas de estabilização, a manutenção das restrições internas ao desenvolvimento econômico e os traumas políticos deixados pelo *impeachment* de seu primeiro presidente eleito pelo voto direto –, o que reduziu significativamente a prioridade da agenda externa. Em adição a essa situação interna, aumentava a instabilidade da ordem liberal, como a crise mexicana e as primeiras fissuras políticas no momento unipolar confirmariam, e crescia a desconfiança em relação aos rumos da política externa brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Dadas essas restrições, o que se buscou foi, sem a aplicação de viradas bruscas de orientação, combater a passividade e marcar a condição de país em desenvolvimento em busca de maior espaço de voz e voto nos foros internacionais, especialmente em foros multilaterais. Essa atuação teve como principais elementos: na esfera multilateral política, a atuação propositiva na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a participação em operações de paz e o lançamento da candidatura a vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações

Unidas; no âmbito multilateral comercial, o Brasil não reverteu sua posição, favorável à expansão temática do arcabouço legal, mas passou a defender com mais ênfase seus interesses na área agrícolas; passou a ter atuação mais propositiva no âmbito regional, com a entrada em vigor do MERCOSUL e o lançamento do projeto de criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), de forma a contrabalancear o avanço da Iniciativa para as Américas; e observou a deterioração da agenda com os Estados Unidos, especialmente em temas como propriedade intelectual, direitos humanos e meio-ambiente e no lançamento das negociações para uma Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), na Cúpula de Miami de 1994 (idem, p. 13-17).

No plano econômico, embora as ideias liberais e o aprofundamento das reformas tenham se mantido como o *framework* da política econômica, o sucesso do Plano Real impactou significativamente os fundamentos macroeconômicos brasileiros. Não cabe mencionar, aqui, todo o raciocínio que levou ao diagnóstico das medidas necessárias, mas principalmente seus resultados: um ajuste fiscal que, embora se propusesse ambicioso, foi efetivamente modesto; o fim da hiperinflação e o retorno da estabilidade relativa de preços; a alta de juros em níveis proibitivos e o estabelecimento de metas monetárias; e a criação de uma âncora cambial de banda assimétrica, que não permitia que a taxa de câmbio superasse a paridade com o dólar, visando à estabilidade dos preços decorrente da estabilidade do câmbio entre o dólar e o real (CASTRO, 2005b). Essa última medida mostrou-se extremamente importante para o comportamento das contas externas nos anos seguintes.

### 2.2.3. Fernando Henrique Cardoso

Com a popularidade em alta, em razão do sucesso que se atribuía ao ex-Ministro da Fazenda na formulação e aplicação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso chegou à presidência em 1994, marcando o retorno à normalidade democrática. Em virtude, parcialmente, de suas próprias ações, o país encontrava-se em condições internas bem mais favoráveis para dar continuidade às reformas propostas e implementar uma agenda mais ambiciosa de política externa: além da referida popularidade, seu governo contava com a remoção das condições restritivas ao crescimento econômico, a inflação e a contínua deterioração das contas públicas.

Em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, o chanceler Luiz Felipe Lampreia endossou os princípios orientadores do novo governo – liberdade econômica com preocupação social – e apontou os caminhos principais da política externa:

“ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável e socialmente equitativa, abrindo mais e melhores acessos aos mercados, ajudando a proteger a nossa economia de práticas desleais de comércio, atraindo investimentos e tecnologia, melhorando as condições de acesso ao conhecimento; melhorar o padrão das relações do Brasil com seus parceiros, alargando o leque dessas parcerias operacionais e diversificando o relacionamento; dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas, como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, que ganharam em lugar de destaque na nossa agenda interna e na agenda internacional; e buscar uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos foros econômicos” (LAMPREIA APUD BARRETO, 2012).

De certa forma, os elementos elencados por Lampreia remetem aos que guiaram a atuação da política externa na gestão de seu antecessor, Celso Amorim: continuar o processo de renovação de credenciais por meio da participação ativa e do enquadramento na ordem internacional em diversas frentes; e, ao mesmo tempo, buscar o reforço da autonomia por meio dos esforços em favor de maior participação no processo decisório regional e mundial. A essa estratégia pode-se aplicar o conceito da “autonomia pela integração”:

“De acordo com a nova perspectiva do governo, o país passou a ter maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial (cf. Fonseca Jr., 1998, pp. 363-374). Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O que se observa aqui, novamente, é que a lógica da autonomia permanece, mas sobre bases diferentes: essa não é mais definida pela distância em relação ao engajamento em compromissos multilaterais, como se observou durante a aplicação do paradigma globalista, mas pela assimilação dos valores predominantes e pela participação nos compromissos da ordem internacional liberal, com vistas a um maior poder de decisão do Brasil na definição desses compromissos (idem, p. 32). Além de fazer jus à visão de uma interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2000), em que a interconexão constante entre os temas de

interesse torna o isolamento inviável, essa visão é condizente com o diálogo e a interação entre elementos do paradigmas globalista e americanista, surgida a partir da segunda metade da década de 1980 (CERVO, 2008), absorvendo, do primeiro, a busca de reforma da ordem internacional em favor de uma maior autonomia e capacidade decisória; e, do segundo, o assentimento à interdependência e à maior integração a regimes internacionais.

Essa combinação entre autonomia e integração à ordem, embora aplicada simultaneamente, permite a bissegmentação das relações do Brasil no período em dois diferentes âmbitos: na América do Sul e do MERCOSUL, prevaleceu o fortalecimento da autonomia, tanto em relação aos demais países da região quanto a partir da região frente ao restante do cenário internacional, aplicando-se a mesma lógica à busca do fortalecimento de parcerias com países do Sul geopolítico, como Índia e China; no espaço das relações com os Estados Unidos, com os países desenvolvidos e com as principais instituições da ordem liberal, houve primazia do esforço de integração a essa ordem (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Essa combinação levava a um sistema de peso e contrapeso, que correspondia ao equilíbrio entre os dois paradigmas fundamentais da política externa brasileira. Os efeitos das relações nesses dois espaços sobre a política comercial brasileira serão postos em detalhes na seção seguinte, mas cabe, antes, especificar as dimensões estratégica e política dessas.

Em relação ao primeiro espaço fundamental, o mercosulino e sul-americano, esse servia, a partir da lógica do regionalismo aberto – em que a integração se daria em favor do fechamento ao exterior, mas da construção de bases competitivas para uma melhor inserção internacional – permitiu que o Brasil usasse essas relações para a instituição de uma “reserva de autonomia”, por meio do ganho de margem de manobra regional (PINHEIRO, 1998). A lógica seria o aumento do poder de barganha extrarregional, que funcionaria como contrapeso às restrições geradas pela maior integração aos compromissos internacionais, como sinalizaram a adesão ao Tratado de Não Proliferação nuclear e ao Regime de Controle de Mísseis e as negociações da ALCA e com a União Europeia, por exemplo.

Em termos de ações concretas, o período observou a consolidação política do MERCOSUL, por meio da adesão conjunta de Brasil e Argentina ao TNP, que encerrou definitivamente o risco nuclear no espaço sul-americano, e da atuação conjunta dos demais membros do bloco frente às crises institucionais paraguaias, que estimularam a assinatura do Protocolo de Ushuaia, que instituía a cláusula democrática (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Além disso, foi aumentada a cooperação em termos de segurança, como demonstra a criação do Triplo Comando da Tríplice Fronteira, entre Brasil Argentina e Paraguai; a cobertura temática do tema da integração, com o lançamento do projeto da IIRSA

– Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – a partir de iniciativa brasileira, em 2000; e o aumento da coordenação política, com a Reunião de Presidentes e a I Cúpula Sul Americana, novamente por iniciativa brasileira; entre outros acontecimentos (BARRETO, 2012). Não obstante, a desvalorização da moeda brasileira, em 1999, sem coordenação com os vizinhos; as limitações impostas pelas negociações extrarregionais; e a atuação tímida frente, por exemplo, à crise política colombiana, expuseram que o Brasil ainda não estaria pronto ou disposto a lidar com os custos de sua projeção como potência e líder regional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

No segundo espaço mencionado, o das relações com os países desenvolvidos e, entre esses, especialmente os Estados Unidos, e frente às principais instituições multilaterais, buscava-se adequar a política externa brasileira a um mundo globalizado e crescentemente interdependente. Embora primasse pela integração à ordem, a estratégia nesse espaço não era passiva, mas ativa, propositiva e voltada a busca de maior poder de decisão ao Brasil. Nesse sentido, o Brasil reconhecia que as relações com os Estados Unidos deveriam ser tidas como fundamentais, em razão da centralidade do país na ordem internacional, mas que essas não deveriam implicar em alinhamento, mas na afirmação do país do país como *global player* e *global trader*, o que implicaria a manutenção da possibilidade de dissenso em caso de divergência de interesses, como se observou na estratégia brasileira de postergar as negociações da ALCA (idem, p. 42-45).

Nesse espaço, os resultados concretos foram observados, em primeiro lugar, pela referida adesão a regimes de segurança internacional, com destaque para o TNP. Além disso, nas instituições multilaterais, o Brasil manteve a defesa de uma reforma do Conselho de Segurança da ONU, mas com ênfase reduzida na candidatura própria; marcou presença em operações de paz, como na Angola, de forma significativa; e aderiu à cláusula facultativa de jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em relação aos Estados Unidos, foram resolvidos importantes passivos comerciais, como o questionamento do regime automotivo brasileiro e do marco regulatório nacional de propriedade intelectual, e assinou-se o acordo para a utilização da base aérea de Alcântara, embora esse nunca tenha sido ratificado, além da melhora geral do ambiente das relações bilaterais. No plano das relações com a União Europeia, o principal avanço se deu no marco das aproximações entre o MERCOSUL e o bloco, que levariam, em 1999, ao início de negociações pela criação de uma área de livre-comércio (BARRETO, 2012).

No plano econômico, estabeleceu-se, anteriormente, que o Brasil havia alcançado a almeja estabilidade econômica, mas não a custo zero: a banda cambial de paridade com o dólar

favorecia a produção de déficits na conta corrente, incentivando importações e gastos no exterior e desestimulando exportações; a alta de juros e o maior controle monetário, embora favorecessem a entrada de capitais externos, inibiam a expansão do crédito, do consumo e dos investimentos. A manutenção da estabilidade impôs, assim, um *trade-off* em relação a fatores de crescimento do Produto Interno Bruto, o que produziu consequências significativas nos governos Cardoso (GIAMBIAGI, 2005).

Um primeiro elemento fundamental da política econômica foi a maior permissividade à continuação das reformas liberalizantes iniciadas no governo Collor, em razão da estabilidade e do respaldo de que gozavam o governo. Entre 1994 e 1996, completou-se a reforma comercial, avançou-se na abertura a capitais externos, deu-se prosseguimento ao projeto de privatizações, aumentou o nível de regulamentação do setor financeiro, buscou-se modernizar o sistema de seguridade social e fez-se uma reforma administrativa, bem como dos programas sociais, em especial de saúde e de educação (BAUMANN, 1999).

A estabilidade dos fundamentos macroeconômicos foi, durante o primeiro governo Cardoso, testada duas vezes, pela crise mexicana, e, posteriormente, pelas crises asiáticas e russa, em ambas as ocasiões observado o mecanismo de fuga de capitais e escassez de divisas exposto anteriormente. Nas duas ocasiões, a resposta brasileira foi a mesma, utilizando-se dos instrumentos monetário e cambial estabelecidos: por meio da banda cambial estreita, procederam-se minidesvalorizações cambiais em favor do equilíbrio de preços com o exterior; por meio do apertamento da política monetária, em especial da alta da taxa básica de juros – de 21% para 43% em outubro de 1997 e de 19% para 42% em outubro de 1998 – em favor da manutenção de situação de saldos positivos para os fluxos de capitais (OLIVEIRA, TUROLLA, 2003).

A aplicação desses remédios, porém, acentuava os desequilíbrios deles derivados:

“No que tange ao desequilíbrio externo, a razão do mesmo era o grande aumento das importações que se seguiu ao Plano Real, combinado com um desempenho nada brilhante das exportações. Nos três anos entre 1995 e 1997 as importações em dólar cresceram a uma taxa média de 21,8% a.a. – com destaque para o crescimento de 51% em 1995 – enquanto as vendas ao exterior cresceram apenas 6,8% a.a., em que pese o fato de esses terem sido anos de grande expansão do comércio internacional e nos quais a economia mundial cresceu 4,3% a.a.” (GIAMBIAGI, 2005)

Em adição a promover a entrada de capitais externos, o aumento da taxa de juros também implicava no crescimento do endividamento público. Esse, somado ao esforço

insuficiente do ajuste fiscal para a produção de equilíbrio das contas públicas e do efeito moderado das reformas aplicadas, como a reforma administrativa e as privatizações, levou a uma deterioração das contas estatais. Ao final de seu primeiro mandato, portanto, o governo Cardoso encontrava-se em uma posição delicada, como apontado anteriormente: por um lado, lograra a manutenção da estabilidade de preços; por outro, as medidas que permitiram o êxito nessa matéria levaram ao aumento do endividamento externo – justificado pela atração de capitais para contrabalancear os déficits de conta corrente – e do setor público e a um ritmo de crescimento baixo, se não negativo, da economia (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003). No centro da gestão dessas dificuldades estava a âncora cambial, mantida, a despeito dessas, para garantir a estabilidade de preços e para evitar que se processasse um mecanismo de crise como se observou no México, a partir da necessidade de desvalorizações cambiais (GIAMBIAGI, 2005).

Coube à segunda gestão Cardoso (1998-2002) buscar, nesse contexto, tentar superar os desequilíbrios do setor público e do setor externo sem prejudicar a estabilidade alcançada ou desencadear uma crise da balança de pagamentos. Uma primeira tentativa, nesse sentido, foi o recurso ao FMI, com que se negociou a concessão de um pacote de alívio de US\$ 42 bilhões em troca de um maior arrocho fiscal que levasse a superávits da ordem de 2,6% do PIB, sem que se provocassem alterações na política cambial. Esse esforço, porém, esbarrou em dois obstáculos: a pouca credibilidade concedida ao acordo e a rejeição do Congresso Nacional de parte das medidas necessárias à produção desse superávit (idem, p. 177). Ausente a possibilidade de solução vinda de fora, restava, ao Brasil, superar as dificuldades apresentadas a partir de soluções internas.

As soluções aplicadas buscaram abranger os três setores em que as dificuldades se faziam presentes – fiscal, monetário e externo – mediante as seguintes medidas:

“O regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio;

O regime monetário, anteriormente atrelado à defesa das bandas cambiais, foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias.

O regime fiscal foi alterado a partir da introdução, no fim de 1998, de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB)” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

As consequências dessas medidas foram a maior permissividade da política cambial, que não mais implicava necessariamente déficits em conta corrente; a possibilidade de uma condução mais suave da política monetária, ajustada às metas de inflação; e buscou-se obter a produção de superávits por meio do aumento de receitas, isto é, da carga tributária. Esses três elementos – câmbio “sujo”, metas de inflação e superávits primários – formaram o tripé de fundamentos macroeconômicos que guia a política econômica brasileira até a segunda década do século XXI, o que demonstra sua relativa eficácia na condução dessa.

A despeito desse sucesso, especialmente na produção de superávits e na melhora da situação das contas externas, manteve-se a restrição provocada pela alta de juros a crédito, consumo e investimentos e a desvalorização cambial, em especial, dificultou severamente o maior engajamento proposto com os países da América do Sul, desequilibrando os fluxos de comércio, em especial, com Argentina e Bolívia. O saldo, em termo dos indicadores econômicos, da adoção do tripé, entre 1999 e 2002, em relação ao período 1995-1998, foi: desaceleração ainda maior do crescimento médio, de 2,6% para 2,1%; redução de 23,8% do déficit em transações correntes; e redução de 0,8% na formação bruta de capital fixo.

O que se observa, na análise dos desenvolvimentos da década de 1990, é que houve uma tendência à continuidade dos padrões lançados pelo governo Collor de Mello: na política externa, manutenção da autonomia como valor fundamental, ressignificada nos termos da modernização e do enquadramento às novas condições do sistema internacional, mas gradualmente mais vocal e ativa na busca por maiores responsabilidades e capacidade decisória, seja no plano regional, seja nas instituições multilaterais; e, na economia, busca pelo estabelecimento de fundamentos macroeconômicos que garantissem a estabilidade de preços e aplicação de reformas liberalizantes que, em uma perspectiva ampla, visavam à maior contenção fiscal e à redução do papel do Estado no desenvolvimento econômico, que deveria ser buscado pelo fortalecimento da integração regional e por uma maior abertura à economia internacional.

### **2.3. Os novos desafios da política comercial na aplicação das alternativas liberais**

#### **2.3.1. A formulação das políticas econômica e externa no ambiente democrático**

Como se observou anteriormente, a transição entre a década de 1980 e 1990 expôs a “ruína do consenso” vista durante os governos militares, tanto em política econômica quanto em política externa, devido à crescente abertura política e à necessidade de enfrentamento das dificuldades que se colocavam a modelos em fase de esgotamento (FERREIRA, 2006). Esse processo pode ser sintetizado da seguinte forma:

“Dando início ao período de consolidação democrática brasileira, a etapa inaugurada em 1990 corresponde, no campo da política externa, à ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país (Lima, 1994). Tratava-se fundamentalmente do projeto de inserção autonomista, cujas premissas orientadoras priorizavam uma atuação independente e ativa no sistema internacional. A partir da segunda metade dos anos oitenta, entretanto, a continuidade deste projeto foi seriamente comprometida por transformações externas e internas que afetaram sua base de sustentação e legitimação. No primeiro caso, inscrevem-se o reordenamento político do sistema internacional, a partir do fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização do sistema mundial; no segundo, o esgotamento do modelo de crescimento interno baseado em uma lógica substitutiva e o tortuoso processo de consolidação brasileira” (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Na transição entre essas duas décadas, dois movimentos institucionais se mostraram fundamentais: a saída de diplomatas para outras agências governamentais e a expansão da competência sobre temas de política externa. Esse segundo movimento, em especial, foi decorrente da crescente correlação entre temas domésticos e externos, que exigia uma atuação mais ampla e coordenada do setor público para seu equacionamento. A crescente percepção dessa relação – para a qual contribuiu o primeiro movimento aludido – levou ao questionamento acerca da autonomia e do insulamento que caracterizaram a atuação do Itamaraty nas décadas anteriores (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Além dessas mudanças no Executivo, o período de transição também observou uma reassignificação do papel do poder Legislativo em matéria de política externa, em razão da abertura democrática e do maior papel concedido por ela a deputados e senadores. Nesse sentido, embora o processo tradicional de formulação da política externa – insulamento do Itamaraty e concentração dos poderes de agenda e de veto no Executivo – tenha imposto limitações significativas a atuação desse poder, o Legislativo passou a contar, especialmente a partir da Constituição de 1988, com “uma gama maior de instrumentos que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Em relação a essa alteração da atuação do Legislativo sobre política externa e, também, comercial, apresentam-se dois exemplos significativos: a não sanção, pelo Congresso Nacional, dos 16 Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos assinados no período (HIRATUKA; SARTI, 2011) e a rejeição do acordo com os Estados Unidos para a utilização da base de Alcântara, ambos

amparados em considerações relativas à preservação da soberania nacional (MAIA; CÉSAR, 2004).

O terceiro fator complicador da formulação da política externa e comercial diz respeito à participação dos atores não-estatais. O processo de industrialização, bem como a modernização do agronegócio, deu origem a poderosos e diversos grupos de interesses que, mediante o processo de abertura política, tiveram seus conflitos distributivos expostos à competição democrática:

“A Constituição de 1988 inaugurou uma nova ordem de “princípios de amplas liberdades políticas, como as clássicas liberdades de organização, de expressão, de imprensa e de participação”. Quanto ao sistema de representação de interesses, pautado pelo modelo corporativista desde os anos 1930, o Governo Federal teve prerrogativas suprimidas, tais como a necessidade de autorização prévia para a criação de sindicatos e aquelas que permitiam a interferência no funcionamento das entidades. A crise econômica da década de 1980 levou os grupos de pressão a buscar novas formas de representação, organizando-se em torno de diferentes padrões de defesa de interesses e conformando uma esfera pública pujante capaz de alcançar os três níveis de governo. Os trabalhadores, até então excluídos frente ao sistema bipartite de negociação, movimentaram-se na direção de um novo sindicalismo. A partir de então, importantes entidades de cúpula, a exemplo daquelas que atuam como representantes do empresariado industrial, tais como a CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)” (BOARIN, 2015).

Em um espaço de dez anos, portanto, política comercial e externa passaram por mais mudanças em relação à estrutura de sua formulação que nas duas décadas anteriores. A consequência dessas mudanças é que essas políticas foram crescentemente reposicionadas em posição de igualdade em relação à formulação das demais políticas públicas, ou seja, entendidas como produtoras de conflitos distributivos “e, por isso mesmo, interessa aos diferentes atores que possam ser, de alguma forma, afetados por eles” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). As implicações dessa nova forma de formulação da política externa e de sua instância comercial podem ser descritas como:

“a necessidade de se considerar a política externa como política pública, ou seja, o Estado e o governo em ação no plano internacional. Isso implica considerar que o governo é uma instituição do Estado – sem dúvida, a principal delas – e que são os governos os produtores de políticas públicas. Não há dúvida de que, nessa produção, há também que se considerar a participação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário,

outras instituições do Estado. Por fim, não negamos que, nessa produção, outros atores (confederações, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais) tenham participação relevante, podendo exercer forte influência sobre o conteúdo da política e que, portanto, sua presença deve ser problematizada e incorporada à investigação. No entanto, reafirmamos a premissa de que, em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, é do governo que as implementa” (MILANI; PINHEIRO, 2013).

O auge desse processo de ampliação da participação da sociedade civil na política comercial foi, sem dúvida, o crescente impacto do aprofundamento de negociações comerciais, que chegou ao país em três frentes: a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Acordo MERCOSUL-União Europeia e as tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais em Seattle.

Nessas três ocasiões, a crescente necessidade de formação de posições comuns do setor privado em relação a seus interesses deu origem a um poderoso interlocutor – a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) – que se constituiu no primeiro esforço de articulação dos atores internos em negociações comerciais (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006). Do lado da sociedade civil, a crescente preocupação acerca dos impactos da globalização sobre as políticas nacionais, especialmente em temas sensíveis como meio-ambiente e direitos trabalhistas, deu origem a um segundo interlocutor ativo em negociações comerciais: a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Diante da vocalização dos interesses de atores não-estatais por essas organizações e da importância crescente dessas para a formulação das posições brasileiras em foros negociadores, coube ao poder público criar foros próprios de articulação com esses três atores: a Seção Nacional de Consultas para a ALCA (Senalca); a Seção Nacional de Consultas para as negociações com a União Europeia (Seneuropa); e o Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI), para as negociações em Seattle (VEIGA, 2006b).

No que diz respeito à estrutura institucional do setor público para a formulação de políticas comerciais, a principal alteração foi, sem dúvida, a extinção da CACEX, órgão ligado ao Banco do Brasil, e da Comissão de Política Aduaneira (CPA), responsáveis pela condução dos instrumentos internos de política comercial nos 25 anos anteriores (VEIGA, 2006); e a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em 1995, sob comando do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (VEIGA, 2006c). A centralização da política comercial na CAMEX indicava não apenas a pluralização dos atores envolvidos em sua formulação, com maior abertura à participação de novos atores, como também a redução do

insulamento do Itamaraty em relação a negociações comerciais e atividades de promoção comercial (CASON; POWERS, 2009). Além disso, o Ministério das Relações Exteriores passou a participar de um maior número de grupos interministeriais voltados a temas comerciais, acentuando esse processo.

Em um espaço de dez anos, portanto, política comercial e externa passaram por mais mudanças em relação à estrutura de sua formulação que nas duas décadas anteriores. A consequência dessas mudanças é que essas políticas foram crescentemente reposicionadas em posição de igualdade em relação à formulação das demais políticas públicas, ou seja, entendidas como produtoras de conflitos distributivos “e, por isso mesmo, interessa aos diferentes atores que possam ser, de alguma forma, afetados por eles” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). As implicações dessa nova forma de formulação da política externa e de sua instância comercial podem ser descritas como a consagração dessas como políticas públicas, cuja responsabilidade pela implementação é, em última instância, do governo em exercício (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Conclui-se, portanto, que, além das alterações de paradigma das políticas econômica e comercial, as duas últimas décadas do século XX e, particularmente, a década de 1990, também observaram mudanças significativas no que diz respeito à formulação e à implementação dessas políticas, em que sua determinação se dá em um ambiente muito mais diverso e competitivo, raciocínio que se desenvolverá com especial atenção na seção e nos capítulos seguintes.

### 2.3.2. Os desafios e a percepção de esgotamento das alternativas liberais

As alternativas liberais apresentadas nos anos 90 produziram, sem dúvida alguma, dividendos à economia e à inserção internacional do Brasil: permitiram um recredenciamento do Brasil frente aos desafios da política internacional, a melhora das relações com os países desenvolvidos e um avanço significativo no que diz respeito à projeção regional do Brasil, especialmente por meio da instituição da união aduaneira mercosulina (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003); e lograram alcançar a estabilidade econômica, a maior integração à economia mundial globalizada e a expansão significativa dos fluxos de comércio regional, em especial no referido bloco de integração (GIAMBIAGI, 2005).

Não obstante o êxito observado em relação a esses tópicos, as políticas observadas no período apresentaram dificuldades que contribuíram para a percepção de seu esgotamento, referendada nas eleições presidenciais de 2002. Em primeiro lugar, e talvez de forma mais significativa, as reformas liberalizantes não geraram os retornos econômicos esperados:

**Tabela 1: Indicadores macroeconômicos (1990-2002)**

	1990-1994	1995-1998	1999-2002
PIB (% a.a.)	1,7	3,4	2,9
Investimento (% PIB)	20,8	18,2	18,1
Poupança (% PIB)	19,9	14,5	14,6
Crescimento de importações (% a.a.)	14,8	16,0	-2,6
Crescimento de exportações (% a.a.)	6,0	6,7	9,2
Desemprego (%)	4,9	5,8	9,4
Saldo de Conta Corrente (% PIB)	1,5	-3,1	-3,4

Fonte: FMI World Outlook Database (Outubro, 2016).

A partir dos dados acima, as seguintes conclusões podem ser inferidas: as políticas aplicadas durante a década de 1990, a despeito da abertura econômica, não produziram um aumento do investimento, mas, pelo contrário, sua redução em mais de 2 pontos percentuais do PIB; ao contrário do que prometiam as reformas econômicas, a integração à economia global não atenuou as vulnerabilidades a choques externos, como se observa pelo saldo de conta corrente, que impõe a necessidade de absorção de capitais externos para financiar os déficits produzidos, e, ademais, pelo aumento da razão entre dívida externa e exportações (GIAMBIAGI, 2005); a despeito das reformas bancárias e financeiras, acentuou-se o desencontro entre níveis de poupança e investimento, o que reforçaria a necessidade de importação de capitais; e, por fim, a crise do final da década, em razão dos déficits dos setores público e externo, levaram a um crescimento substantivo do desemprego. Em resumo, a estabilidade prometida foi alcançada, mas parece tê-lo sido às custas de um crescimento econômico mais robusto, necessário a um país ainda em condição de desenvolvimento.

No plano de aplicação da política externa, também se apresentaram dificuldades. Em primeiro lugar, a melhora do relacionamento com os países desenvolvidos e a renovação de credenciais frente a instituições e regimes multilaterais não parece ter gerado os dividendos concretos esperados, com pouco avanço, por exemplo, no pleito pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No plano das relações regionais, a despeito da existência de resultados concretos, como a expansão do comércio mercosulino e o estabelecimento de iniciativas de potencial substantivo, como a IIRSA, o final do período impôs especiais dificuldades ao Brasil: para que a região representasse, como era o objetivo, um espaço de reserva de autonomia efetivo, era necessário que o Brasil, em virtude do seu diferencial de poder em relação aos vizinhos, se projetasse como um líder regional, o que implicava custos com os quais o país não parecia disposto a arcar (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Esses custos foram expostos de forma mais clara após a desvalorização cambial e a crise do *default* argentino, que lançaram o MERCOSUL em crise e colocaram dificuldades na parceria com os demais vizinhos. Ademais, o lançamento de uma frente tripla de negociação – União Europeia, ALCA e OMC – impunha, finalmente, uma necessidade de escolha entre a primazia e a integração, que o modelo aplicado parecia ainda não ter condições de equacionar.

### **3. TRANSIÇÕES EM POLÍTICA COMERCIAL**

#### **3.1. O último esforço de substituição de importações: do II PND ao ajuste**

##### **3.1.1. A ISI nos contextos interno e externo**

Como observados nas seções anteriores, a partir de 1973 as condições de aplicação do modelo nacional-desenvolvimentista, em especial da industrialização de substituição de importações, e do paradigma globalista começaram a se mostrar adversas, em razão das crises do petróleo e das mudanças observadas no comportamento das economias desenvolvidas. Como se recorda, o modelo de industrialização voltado para dentro defendia três papéis fundamentais para o Estado: indução da industrialização por meio da concessão de crédito e do uso intensivo de instrumentos cambiais, restrições tarifárias e quantitativas; eliminação dos “pontos de estrangulamento da economia” por meio da ação empreendedora; e gerenciamento dos recursos cambiais, a fim de evitar o desenvolvimento de crises cambiais recorrentes (CASTRO, 2005). Esse primeiro papel definia as linhas gerais de política comercial, mantidas entre 1974 e 1981, por meio do II PND, que serão expostas na sequência.

As funções da política comercial, na aplicação do referido modelo econômico eram, portanto, de duas ordens: proteger a indústria doméstica nascente, por meio do câmbio de barreiras tarifárias e não tarifárias; incentivar seu desenvolvimento, por meio da concessão de créditos, indiretamente, e de apoio direto em subsídios, diretamente; e gerar divisas de exportação, para financiar as necessidades importadoras:

“A partir de meados dos anos 50 configura-se um forte sistema de proteção cambial, tarifária e não-tarifária, e de incentivo à exportação. Esses sistema evoluiu até fins dos anos 70 no sentido de: (i) tornar a proteção cada vez mais discricionária através de barreiras não tarifárias, desprezando a tarifa aduaneira (apesar das alíquotas elevadas), e (ii) subsidiar crescentemente as exportações de produtos manufaturados” (SUZIGAN; FURTADO 2006).

A aplicação desses instrumentos implica escolhas, mas de maneiras diferentes: em relação à proteção, essa deve ser direcionada aos bens que se deseja produzir internamente, mas

atenuada em relação a seus insumos, de forma a facilitar a obtenção dos meios necessários a essa produção; em relação ao apoio estatal à industrialização e às exportações, dada a escassez de recursos normalmente observada em países em desenvolvimento, deve haver seletividade das indústrias a apoiar (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010). A solução encontrada para essas escolhas, no modelo brasileiro, foi a de adoção de um padrão sequencial de substituição de importações, de acordo com a quantidade de agregação de valor das indústrias: primeiro, a ênfase foi colocada em bens de consumo não duráveis, como têxteis, alimentos e bebidas; na fase seguinte, bens de consumo duráveis; como automóveis; em seguida, bens intermediários, como químicos (FISHLOW, 2013). A seletividade e o padrão sequencial apresentam, porém, um caminho contraditório: ao passo que um nível da indústria é instalado e busca-se passar ao próximo nível de agregação de valor, esse primeiro, agora constituído em seus interesses específicos, buscará preservar o apoio e a proteção que o constituíram, implicando manutenção de gastos em subsídios e de perdas de excedentes ao consumidor. Dessa forma, na medida em que avança, o modelo torna-se, cada vez menos, seletivo e, cada vez mais, demandante da presença do Estado (SUZIGAN; FURTADO, 2006)

O diagnóstico, no lançamento no II PND, era o seguinte: por um lado, o país contava com um parque industrial já complexo; por outro, a efetiva utilização desse parque envolveria uma demanda por bens de capital e petróleo, cujos preços se quadruplicaram, implicava a dependência externa da importação desses, com custos insustentáveis para a atual estrutura produtiva e o nível de exportações, continuamente sanada pela absorção de capitais e pelo consequente endividamento externo, favorecido pelas condições de liquidez globais. Diante desse cenário, ou se procedia a um ajuste externo conjuntural de adaptações às constrições do mercado internacional e ao desempenho exportador, ou a um ajuste estrutural, de enfrentamento a essas constrições, que implicava a superação das condições de dependência externa em relação, especialmente, à importação desses insumos necessários à utilização da capacidade industrial. A opção feita, por meio do II PND, refere-se à segunda via apresentada (CASTRO, 2005).

### 3.1.2. Da aplicação do II PND ao esgotamento do modelo

A política comercial do governo Geisel centrou-se, portanto, no apoio à substituição de importações nos setores de bens de capital, produção energética e insumos industriais (ABREU, 2014). No campo da proteção, a aplicação dessa política comercial trouxe como instrumentos: (i) manutenção do sistema de minidesvalorizações cambiais; (ii) proteção tarifária elevada; (iii) sobreposição de barreiras não tarifárias, como emissão de guias de

importação e normas de conteúdo local, à proteção tarifária; e (iv) orçamento público de importações. Na perna do apoio estatal, por sua vez, apresentaram-se como ferramentas de promoção das exportações de manufaturados: (i) a manutenção dos regimes de *drawback* e das isenções fiscais existentes; (ii) aumento de créditos fiscais e financiamentos subsidiados; e (iii) programas especiais de exportação (SUZIGAN; FURTADO, 2006). A aplicação da ISI à cadeia de bens de capital, dado o padrão de crescente “não seletividade” observado, teve consequências profundas sobre a estrutura do comércio exterior:

“Entretanto, o sistema de proteção tornou-se altamente incongruente: não-seletivo e fortemente discricionário, resultando num fechamento absoluto às importações, mas com profusão de regimes especiais de importação e com incentivos/subsídios compensatórios à exportação. A ‘lógica’ parecia ser a de manter alíquotas aduaneiras extremamente elevadas e controlar discricionariamente as importações para poder simultaneamente administrar ‘incentivos’ de fomento baseados na redução ou isenção de alíquotas e autorização para importação” (idem, p. 12)

Como observado anteriormente, a despeito de suas consequências negativas, que iam dessa irracionalidade do sistema à explosão da dívida externa e da inflação na década seguinte, o II PND trouxe resultados expressivos em relação aos objetivos estruturais propostos, embora a maturação de seus projetos, por vezes, tenha surgido tardiamente. Na estrutura do comércio exterior, em especial, a combinação pouco usual entre, simultaneamente, incentivo às importações e restrição das importações, permitiu que o coeficiente das exportações sobre o PIB passasse de 7,5% a 8,4%, ao passo que, para as importações, esse coeficiente foi de 11,9% para 9,5%, entre 1974 e 1980. A redução da dependência estrutural nos setores enfatizados foi especialmente correspondida: entre 1974 e 1979, as importações de insumos industriais caíram 65,7%; a participação de importações no dispêndio total com bens de capital passou de 25,6%, em 1972, para 9,0%, em 1982; e as exportações desse último setor cresceram 168,1%, entre 1975 e 1979 (ABREU, 2014).

Paralelamente ao desempenho industrial, a década de 1970 observou a maturação de seus programas de incentivos e subsídios ao setor agrícola, iniciado entre as décadas de 1950 e 1960 (BAUMANN, 1999), dos esforços para sua modernização, notadamente a internalização de seus setores de insumos e maquinário e a formação dos complexos agroindustriais (GRAZIANO, 1999); e da agregação tecnológica gerada pela criação da EMBRAPA e pela parceria com o Japão para o desenvolvimento agrícola do Cerrado (PRODECER) (JICA, 2009). Além do crescimento das exportações de produtos básicos, a despeito de sua

participação ora modesta no Produto Interno Bruto – de 12,2% a 10,8% entre 1974 e 1979<sup>8</sup> – as mudanças introduzidas teriam sério impacto para a geração de uma das cadeias mais competitivas no agronegócio global, cuja manifestação de interesses no comércio exterior alteraria significativamente a política comercial da década seguinte.

No campo da projeção econômica externa, a lógica da autonomia pela diversificação, bem como o crescimento econômico proporcionado pelos anos do milagre, proporcionou mudanças fundamentais, em especial em relação aos países do Oriente Médio, da África e da América do Sul:

“Havia, naquele momento, a percepção de que o Brasil deveria ajustar de vez seu comportamento externo, que não era mais compatível com atitudes tímidas. O desenvolvimento econômico doméstico demandava a ruptura dos grilhões que prendiam o País em uma condição de timidez estrutural na sua inserção econômica internacional. Era necessário desembolsar recursos para projetar interesse” (CUNHA; FARIAS, 2011).

Como resultado dessa mudança de percepção, os empréstimos e financiamentos de longo prazo concedidos pelo Brasil passaram da quase nulidade a um patamar superior a US\$ 1,6 bilhões, ao passo que o investimento brasileiro direto no exterior saiu de níveis próximos a zero ao patamar de US\$ 350 milhões (idem, p. 55-56). Com essas mudanças, intensificava-se o relacionamento econômico-comercial com o Sul global e tinha início o processo de internacionalização das empresas brasileiras, com destaque para os avanços alcançados pela Petrobras, bem como pelas exportadoras de serviços de engenharia (CERVO; BUENO, 2011).

A partir de 1981, com o fracasso da tentativa de um ajuste não recessivo, os esforços de política comercial e industrial passaram a ser minados pelas condições de deterioração macroeconômica – hiperinflação e dívida externa – e pela imposição de um ajuste externo recessivo, baseado na desaceleração da demanda interna e na desvalorização cambial, com cortes de subsídios à indústria e à agricultura, embora esses tenham se dado sob resistência e em níveis moderados. A partir do que foi exposto anteriormente, retoma-se que o impacto desse ajuste, sobre a balança comercial, foi de desaceleração das importações e de crescimento expressivo das exportações, esse último beneficiado, em especial, pela maturação dos ajustes estruturais e dos projetos setoriais do II PND (HERMANN, 2005b). Essa mudança não foi, porém, fruto de um esforço industrial e comercial, mas do progressivo sequestro da agenda

---

<sup>8</sup> Fonte: Séries Históricas IBGE. Participação do Valor Adicionado Bruto da agricultura sobre o Valor Adicionado Bruto total.

econômica positiva pelos objetivos da estabilidade econômica (SUZIGAN; FURTADO, 2006), que levou ao desmonte do modelo nacional-desenvolvimentista do início da década de 1980 em diante.

### **3.2. Desmonte do modelo nacional-desenvolvimentista e a nova orientação dos anos 90**

#### **3.2.1. Insustentabilidade e abandono do nacional-desenvolvimentismo**

Como já observado, a ruína do consenso em política econômica e externa do Brasil, na década de 1980, devia-se a percepção de insustentabilidade dos métodos e instrumentos até então para garantir o desenvolvimento econômico e a autonomia do país em um cenário adverso e em profunda transformação (FERREIRA, 2006). Retoma-se, também, que essa ruína, em um ambiente de abertura democrática, colocou em interação constante e em choque aberto os paradigmas de política externa, globalista e americanista (CERVO, 2003), e de desenvolvimento econômico, o liberal e o nacional-desenvolvimentista.

Em termos de política industrial e comercial, esse cenário de insustentabilidade levou, por um lado, à produção de ensaios de uma política industrial com novas bases, com o abandono da discricionariedade e da não-seletividade em favor de “metas qualitativas, voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico, qualidade e produtividade” (SUZIGAN; FURTADO, 2006), cujo principal símbolo seria a Lei da Informática, de 1984. Esse esforço, o mais relevante para esses setores na década, foi obstado, principalmente, pela oposição externa dos Estados Unidos, em defesa da proteção à propriedade intelectual, dando lugar a um contencioso que, com idas e vindas, se estendeu nos 10 anos seguintes, o que levou ao relativo esvaziamento do projeto (CERVO; BUENO, 2011).

De qualquer forma, essa percepção de que era imperativa a adequação da política industrial à revolução tecnológica e que, para isso, fazia-se necessária a participação ativa do Estado como promotor dessa mudança, permaneceu presente para os tomadores de decisão em política econômica até a primeira metade do governo Sarney (1985-1987), que, desse momento em diante (1987-1989), passou a transitar para a agenda voltada à abertura econômica e à redução do papel do Estado na indução do desenvolvimento, antecipando a “dança dos paradigmas” que se observou na década seguinte (RUA; AGUIAR, 1995). Mesmo antes desse momento, o mencionado sequestro da agenda e a necessidade de ajustes tiveram impactos profundos sobre as estruturas de política comercial e industrial:

“Assim, ao invés de mudança houve, de 1981 em diante, uma reversão do processo histórico com involução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições *lato senso*, isto é, inclusive políticas, e com deterioração das infra-estruturas e abandono do SNDCT. No campo político e da política econômica, o desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal perderam espaço, o comando e a liderança — autoritários, embora — exercidos até 1979 pelo CDE foram enfraquecidos, e deixou de haver, no governo federal, uma atitude pró PI. (...) Todas as formas de coordenação foram abandonadas. A seqüência de planos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico foi interrompida, metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica. Até fins dos anos 1980 restrições não-tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações, exportações foram subsidiadas, investimentos públicos em infra-estrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial e para o SNDCT foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados” (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

A década de 1990 encontrou o Brasil, portanto, voltado sobre sua estabilidade econômica às custas de suas políticas industriais e comerciais, desativadas ou substancialmente reduzidas, e com um *mindset* alterado em relação ao início dos anos 1980, com a interdependência e a abertura econômica dos paradigmas americanista e liberal ganhando espaço, concretizado nas vitórias de Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso nas eleições pelas quais passou. Cabe analisar, nesse sentido, as mudanças observadas em política comercial por três óticas distintas: a unilateral; a regional; e a extrarregional, que compreende também os desenvolvimentos na esfera multilateral.

### 3.2.2. A liberalização pela abertura

As primeiras reformas no âmbito comercial tiveram início, ainda, no governo Sarney, mas ganharam intensidade a partir do governo Collor de Mello. A primeira tarefa a que se devia proceder, de acordo com o objetivo de liberalização estabelecido, seria a readequação dos instrumentos de política comercial – tarifas, subsídios e barreiras não tarifárias – às novas realidades do sistema internacional, o que foi feito, no período entre os dois últimos anos do governo Sarney e o fim antecipado do governo Collor de Mello, com especial afinco, gerando severa ruptura em relação às décadas anteriores, em que a estrutura tarifária pouco se alterou entre 1957 e o final da década de 1980 (VEIGA, 2006b).

A partir de 1988, a reforma comercial teve início com a eliminação de redundâncias tarifárias, a supressão de sobretaxas sobre importações e o enxugamento de regimes tributários especiais, levando a uma queda da tarifa média nominal de 57,5% para 32,1%, entre 1987 e 1989 (MARKWALD, 2005). A renovada ênfase dos governos da década de 1990 em relação à abertura comercial expressou-se em números:

“A liberalização comercial unilateral foi aprofundada em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando ampla gama de barreiras não tarifárias fronteiriças e reduzindo as tarifas médias, superiores a 32%, no início de 1990, para algo em torno de 13%, no final de 1993. Em 1994, no marco da implementação do Plano Real, algumas reduções tarifárias adicionais foram aplicadas a produtos com ponderação relevante nos índices de preço, e antecipou-se em seis meses a vigência da Tarifa Externa Comum: a tarifa nominal média reduziu-se para 11,2% nesse ano” (VEIGA, 2006b).

Por outro lado, no que tange as exportações e à produção industrial, a década de 1990 teve início com a suspensão ou eliminação da maior parte dos subsídios e incentivos fiscais vigentes (RUA; AGUIAR, 1995). Além dessas medidas direcionadas diretamente a esses setores, os instrumentos da estabilização macroeconômica – primeiro, a âncora cambial e, posteriormente, o tripé macroeconômico – e o aumento considerável no nível de compromissos internacionais, tanto na esfera regional quanto na multilateral, impunham restrições até então desconhecidas à política comercial brasileira e ao desempenho das exportações, como a perda de autonomia sobre a política tarifária e a perda de *policy-space* em relação à criação de mecanismos de incentivo e subsídios. Ao longo da década, no entanto, foram remontados e readequados mecanismos de incentivo às exportações, notadamente mecanismos de desoneração da produção voltada às vendas ao exterior, bem como da importação de insumos destinados à exportação (*drawback*) e de modernização do financiamento das exportações, com destaque para o PROEX, de financiamento e equalização de taxas de juros, operacionalizado pelo Banco do Brasil, e para os primeiros esforços de seguro de créditos à exportação e de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, pelo BNDES (VEIGA, 2006b).

A despeito da gradativa reintrodução de instrumentos públicos de fomento à exportação, a década de 1990 foi marcada pela ausência de planejamento, no que tange à produção de planos abrangentes de política industrial e comercial, que refletia a primazia do pensamento liberal de redução do papel do Estado como indutor direto do desenvolvimento (SUZIGAN; FURTADO, 2006). A exceção, nesse sentido, foi o lançamento, no governo Collor de Mello, da Política Industrial e de Comércio Exterior, que se amparava, de um lado,

na exposição à competição internacional, por meio da abertura; e, de outro, da promoção da competitividade (CASTRO, 2005b). A segunda perna, porém, foi falha: os programas de produção de competitividade, como o Programa de Apoio à Capacitação da Indústria Tecnológica (PACTI) e o Programa de Competitividade Industrial (PCI) (RUA; AGUIAR, 1995) não produziram os resultados esperados, o que se justifica, em parte, pela alta necessidade de envolvimento do setor privado, debilitado após anos de estagnação e crise (SUZIGAN; FURTADO, 2006). O encaminhamento do programa e das políticas comercial industrial no período foi, portanto, de exposição a competição sem promoção efetiva da competitividade industrial. Como resultado, entre 1990 e 2002, a participação da indústria no Produto Interno Bruto passou de 38,7% a 26,2%<sup>9</sup>.

A remoção do papel do Estado do desenvolvimento econômico também transformou a situação do setor agrícola, especialmente entre 1987 e 1992. Por meio das reformas ao comércio exterior, logrou-se a remoção das barreiras a importar e exportar, bem como a modernização dos procedimentos alfandegários; no mercado doméstico, foram retiradas outras formas de restrição ao comércio de bens agrícolas, como impostos sobre exportações, e criaram-se mecanismos de intervenção alinhados a práticas mercadológicas; e aumentou-se o papel do setor privado na comercialização de bens do setor (DIAS; AMARAL, 1999). A resposta do agronegócio às reformas, ao contrário do que se observou no setor industrial, foi surpreendentemente positiva: a produção manteve sua trajetória ascendente por todo o período; a produtividade agropecuária, em 1998, havia crescido 22,8% em relação aos níveis de 1987; e manteve-se o viés pró-exportação do agronegócio, em comparação com os demais setores da economia (idem, p. 237).

Ao longo da década, no entanto, foram remontados e readequados mecanismos de incentivo às exportações, notadamente mecanismos de desoneração da produção voltada às vendas ao exterior, bem como da importação de insumos destinados à exportação (*drawback*) e de modernização do financiamento das exportações, com destaque para o PROEX, de financiamento e equalização de taxas de juros, operacionalizado pelo Banco do Brasil, e para os primeiros esforços de seguro de créditos à exportação e de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, pelo BNDES (VEIGA, 2006b). No campo da promoção comercial, observaram-se mudanças significativas a partir do diagnóstico de que a responsabilidade exclusiva do Estado sobre esse instrumento tornava-o demasiadamente condicionado às

---

<sup>9</sup> Fonte: Séries Históricas IBGE. Participação do Valor Adicionado Bruto da agricultura sobre o Valor Adicionado Bruto total.

restrições burocráticas e legais do serviço público. Para livrar-se dessa, e adequar-se às novas condições de concorrência internacional, foi criada a Agência Brasileira de Promoção de Exportações (APEX), que passaria a atuar de forma mais próxima e mais atenta às demandas do setor privado (GUSSO ET AL, 2004).

Um caso emblemático das transformações pelas quais passa o país é, sem dúvida, o da EMBRAER. Surgida dos esforços do “Estado empreendedor” dos governos militares, a empresa, referência brasileira em relação a bens de alta agregação tecnológica, encontrava-se, em 1994, em uma dívida de US\$ 1 bilhão e com diversos problemas de funcionamento. A solução foi, como era condizente com as ideias do período, a privatização; mas, nesse caso, não se ignorou o caráter estratégico da empresa, sobre a qual o Estado brasileiro manteve uma participação de 6,8%, mas que implicava uma *golden share*, ou seja, o direito do detentor da ação de veto em relação a programas militares, mudança do objeto social e transferência do controle acionário. Após a privatização da EMBRAER, observou-se, no Brasil, a primeira experiência de política comercial estratégica, a partir da atuação do “Estado logístico” – financiador e apoiador das estratégias internacionais de suas empresas (SOUZA, DIAS, 2013): mediante uma parceria profunda e contínua, o Estado brasileiro passou a apoiar a EMBRAER por meio de promoção comercial e de linhas de financiamento e de seguro de crédito à exportação, como o PROEX, obtendo, em troca, os efeitos-cascata do bom desempenho da empresa sobre renda e desenvolvimento tecnológico (PETRY, 2006). O caso da EMBRAER é, sem dúvida, a melhor produção da “dança de paradigma” dos anos 1990, combinando, de um lado, as vantagens da ação da iniciativa privada e, de outro, a recuperação dos instrumentos públicos de incentivo à indústria doméstica.

Esse tipo de interação, no entanto, não foi único, também se observando em outros setores a recuperação, ou manutenção, do apoio estatal à indústria doméstica. Em alguns setores industriais, como o automotivo, mantiveram-se regimes diferenciados de apoio proteção tarifária, com a tarifa média sobre o setor mantendo-se em níveis bens superiores (35%) aos observados para os demais (11%) (CASTRO, 2005b). Os setores de bens de informática também foram alvo de novos mecanismos de incentivo ao investimento e à produção, enquanto outros, particularmente afetados pela combinação de abertura comercial com apreciação cambial, como têxteis e calçados, foram beneficiados pela concessão de linhas de crédito favorecidas. Foi intensificada, ademais, a utilização de instrumentos de defesa comercial, como medidas compensatórias e direitos antidumping (VEIGA, 2006b). Como resultado:

“A convergência desses processos parece ter gerado uma estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea, em termos intersetoriais, beneficiando, em boa medida, os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletroeletrônico, têxteis e confecções, e calçados. Nesse sentido, a política de importação dos anos 1990 introduz uma ruptura significativa na tradição protecionista da política comercial brasileira, mas – ao fazê-lo e ao interagir com outras políticas, como a industrial – não abandona a opção por estruturas de proteção e de incentivos fortemente discriminatórias em termos intersetoriais” (idem, p. 88).

### 3.2.3. A abertura pela integração regional

Paralelamente ao avanço das negociações comerciais multilaterais, a década de 1990 observou uma nova onda de processos de integração e de formação de blocos econômicos, que teria três características centrais: (a) quase todo país passa a pertencer a pelo menos um bloco; (b) a maior parte dos blocos continentais é formada entre países vizinhos, e muitos em espaços continentais; (c) os arranjos regionais se davam em muitas partes do mundo simultaneamente (JIN-WEI; FRANKEL, 1998). Inserida em um contexto de abertura global dos mercados, essa onda acompanhou a caracterização de uma nova forma de integração regional, o regionalismo aberto, caracterizado pela

“Liberalização externa por meio bloco comerciais, isto é, pela redução em barreiras às importações de países não-membros que é produzida quando países membros liberalizam o comércio entre si. O grau de liberalização entre países não membros não precisa ser do mesmo nível da aplicada aos países-membros” (idem, p.2)

A formação do MERCOSUL corresponde a essa lógica de regionalismo aberto, em que o bloco regional serve como plataforma à abertura aos mercados globais, combinada com os objetivos políticos da criação de um “espaço de reserva de autonomia” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Seus resultados, na primeira década de sua criação, além de confirmar o caráter aberto da iniciativa regionalista proposta, apontam a expressividade e a potencialidade do projeto:

“De acordo com a Secretaria Geral da ALADI, o comércio intra- Mercosul cresceu 336% na última década, evoluindo US\$ 4.1 bilhões registrado em 1990, ano que antecedeu a criação do bloco, para US\$ 18.2 bilhões em 2000, após haver alcançado a cifra recorde de US\$ 20.5 bilhões em 1997 e ter decrescido para US\$ 15.3 bilhões em 1999 em consequência da desaceleração econômica observada em toda a região

que se seguiu à desvalorização cambial brasileira. Esse desempenho, no entanto, contrasta com o das exportações do bloco para outras regiões. Entre 1990 e 2.000, as vendas externas do bloco cresceram somente cerca de 50%, saindo do nível de US\$ 42.3 bilhões para US\$ 61 bilhões, enquanto as importações aumentaram 180%, alcançando US\$ 65 bilhões no ano 2.000 contra a cifra de US\$ 23.1 bilhões registrada uma década antes” (VAZ, 2003).

No que tange à sua formação, o bloco buscou cumprir os objetivos expressos no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, que previa a formação de um espaço econômico comum entre os países, e na Ata de Buenos Aires, que estabelecia em quatro anos o prazo para o estabelecimento desse, que se expandiria para a formação de um bloco regional mais amplo na região. Esse processo foi levado a cabo com a assinatura, primeiramente, do ACE-14, que previa a liberalização do comércio bilateral e, posteriormente, do ACE-18, o Tratado de Assunção, que previa a constituição uma união aduaneira entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – o MERCOSUL – a partir de um Programa de Liberação Comercial que previa, por meio da gradual liberalização e convergência tarifária, acompanhada da remoção de barreiras não tarifárias, a liberalização total do comércio intra-bloco e o início da vigência de uma Tarifa Externa Comum, a partir de 1994 (BARRETO, 2012).

Não obstante a definição dessa ambiciosa proposta, a união aduaneira que passou a vigorar em 1994 não era – e ainda não é – completa, mas imperfeita. São apontados, como razões do surgimento de perfurações à TEC: a grande diferenciação dos países da região em relação a tamanhos de produto, estruturas produtivas (especialmente de Brasil e Argentina em relação aos demais) e níveis de renda, e, em razão dessa, a existência de interesses comerciais setorialmente divergentes (KUME; PIANI, 2005); e a prevalência de interesses soberanos sobre o interesse comum regional, inclusive por parte do Brasil, que dificulta a superação dessa divergências (VEIGA, 2006b)

A estrutura conformada pela TEC, no início de sua vigência, visando atender essa estrutura de divergências, era, portanto, a seguinte: grande dispersão tarifária, com muitos níveis de alíquotas, para acomodar os interesses setoriais compreendidos pela diferente estrutura produtiva; estabelecimento de um sistema de escalada tarifária, de forma a dar tratamento diferenciado a cada etapa das estruturas produtivas; criação de regimes de exceção à Tarifa Externa Comum para os setores de bens de capital (BK), bens de informática e telecomunicação (BIT) e para a criação de Listas Nacionais de Exceção, de tamanho diferenciado para cada país, nas quais poderiam ser alocados bens para os quais os países preferiam a não adequação à TEC (KUME; PIANI, 2005), além de regimes especiais de

importação para Paraguai e Uruguai referentes a matérias-primas e insumos agropecuários. A despeito de serem considerados, de início, temporários, esses regimes continuam vigentes no atual ordenamento do MERCOSUL. Além das perfurações à TEC, o MERCOSUL também não logrou, na década de 1990, avançar nos demais pilares de criação de um mercado comum, como a liberalização de serviços, movimento de pessoas e fluxos de capitais.

Após um primeiro período de expansão notável do comércio intrarregional e extrarregional, entre 1991 e 1998, o bloco entrou, a partir de 1997-98, em um período de crise e questionamento. Essa nova fase refletia a desaceleração do crescimento do comércio intrabloco e as dificuldades observadas nos ciclos econômicos no Brasil e na Argentina, após as crises na Rússia e na Ásia, que promoveram uma rápida redução da liquidez internacional e a fuga de capitais de países emergentes, seguindo a lógica das crises financeiras observadas desde a década de 1970. No primeiro país, as dificuldades foram superadas mais rapidamente, por meio do estabelecimento do tripé econômico e da desvalorização cambial que, como se observou anteriormente, provocou séria deterioração nas relações políticas e econômicas com os vizinhos. Na nação argentina, por outro lado, a desvalorização brasileira se somou à condição de crise internacional e levou à insustentabilidade da dívida externa e à declaração de moratória (VAZ, 2003). Nesse contexto de crise e desaceleração, a que se acresciam as dificuldades observadas em relação às negociações extrarregionais, a principal medida adotada para renovar a credibilidade interna e externa em relação ao bloco foi o lançamento da Decisão CMC n. 32/00, que garantia a necessidade de negociação conjunta de acordos comerciais.

#### 3.2.4. A liberalização no plano multilateral e extrarregional

Desde 1994, até 2003, foi gestada, no Brasil, a lógica de uma frente tripla de negociações para fora da região, que incluía as negociações multilaterais pela criação da ALCA, a partir do lançamento da Iniciativa para as Américas, em 1990; por um Acordo Birregional MERCOSUL-União Europeia, cujas origens remontam à assinatura do Acordo-Quadro de 1994; e na OMC, em especial com as tentativas frustradas de uma nova rodada de negociações em Seattle (1999) e o lançamento da Rodada Doha (2001). Cabe, portanto, analisar o desenvolvimento de cada uma dessas frentes.

##### 3.2.4.1. ALCA

Ao lançar a Iniciativa para as Américas, em 1990, o presidente Bush explicitou que um de seus principais objetivos seria a criação de uma área de livre-comércio que se estendesse do Alasca à Terra do Fogo, o que foi recebido pelo Brasil, então sob a presidência Collor de Mello,

com grande entusiasmo (BARRETO, 2012). As negociações tomaram forma na Cúpula de Miami, de 1994, em que, pela primeira vez desde 1994, se reuniram trinta e quatro Chefes de Estado e de Governo da região, com a ausência apenas de Cuba, entre os países latino-americanos e caribenhos. Como resultado da reunião, produziram-se dois documentos: um, de caráter essencialmente político, voltado à promoção da democracia, do desenvolvimento e dos direitos humanos na região; o outro, de caráter econômico, estabelecia o início imediato de negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, que deveriam ser concluídas até 2005 (MAGALHÃES, 1999).

Diante de uma negociação tão abrangente geograficamente, era necessário um cálculo cuidadoso de posições:

“Com a ALCA, o mercado brasileiro ficaria aberto, por acordo internacional, para as demais economias integrantes da área. Esse acordo teria como um dos seus signatários a maior potência do mundo em termos econômicos, políticos e militares. A agenda de negociações, formulada basicamente pelos Estados Unidos, inclui não só a remoção de obstáculo ao comércio de bens, mas a fixação de regras comuns para temas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros” (BATISTA JR., 2003).

O cálculo estratégico que se fazia em relação à ALCA corria nas seguintes linhas: por um lado, seu lançamento enquadrava-se na maior integração às regras do comércio internacional proposta e favorecia a relação com os Estados Unidos, considerada central; por outro, o sucesso das negociações implicaria a perda do espaço de “reserva da autonomia” no MERCOSUL e de *policy space* nacional, restringindo severamente pelos resultados da Rodada Uruguai, o que confrontava seriamente os objetivos de autonomia explicitados. Diante dessas dificuldades de opção entre a prevalência de uma ou outra estratégia negociadora, a opção nos primeiros quatro anos após a Cúpula de Miami foi em favor do protelamento das negociações da ALCA, como forma de preservar a autonomia enquanto se observava o desenvolvimento da posição dos demais atores e se buscava contornar a crise do MERCOSUL (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). A partir de 1999, cada vez mais envolvido das negociações, o Brasil passou a dar sinalizações mais favoráveis à ALCA, sob a lógica de que a aceitaria apenas se representasse um acordo “equilibrado” em relação aos diferentes interesses:

“A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre

antidumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante, ou, na pior das hipóteses, indesejável” (CARDOSO APUD BATISTA JR., 2003)

Ao fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso, portanto, tinham transcorrido algumas rodadas negociadoras da ALCA e o tratamento das áreas temáticas avançou em direção à conclusão das negociações, com o Brasil passando de uma postura de afastamento e espera para um de engajamento progressivo nas negociações (BATISTA JR., 2003).

#### 3.2.4.2. MERCOSUL-União Europeia

Iniciada em 1995, após a conclusão do Acordo-Quadro de Cooperação Birregional, a negociação pela formação de uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais só tomaram forma em 1999, quando, no âmbito da I Reunião do Conselho de Cooperação instituído pelo Acordo-Quadro, aprovou-se a criação do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), cuja primeira reunião, que tomou forma no ano seguinte, levou à formação de diversos grupos temáticos para tratar da diversidade de pautas, tão ampla quanto a observada na ALCA (THORSTENSEN; JANK, 2005). Embora o bloco europeu tenha, inicialmente, feito oposição a esse tipo de associação birregional, a Cúpula de Miami serviu para desencadear uma mudança de posição por sua parte e, também, o interesse dos países do bloco sul-americano:

“A ideia desse acordo birregional constitui, até certo ponto, um subproduto da ALCA. Do ponto de vista europeu, trata-se de evitar que as preferências concedidas aos Estados Unidos e ao Canadá, no âmbito de uma eventual ALCA, levem à perda de mercados na América do Sul. No Brasil, há quem alimente a expectativa de que as negociações com a União Europeia possam servir de contrapeso às pressões dos Estados Unidos” (BATISTA JR., 2003)

Havia, portanto, uma noção de que uma negociação poderia contrapesar a outra e ser instrumentalizada como poder de barganha. De qualquer forma, como aponta Batista Jr. (idem, p. 133), negociações não servem a fins apenas instrumentais, mas devem levar, em algum momento, a uma conclusão que, no caso de um acordo de livre-comércio com o bloco europeu, obedeceria a mesma lógica da ALCA, qual seja a da necessidade de escolha entre a perda da autonomia relativa e o maior acesso a mercados globais dinâmicos.

Tendo avançado de maneira mais rápida em relação à ALCA, dado o estágio mais avançado das negociações na frente hemisférica, a aposta com o bloco europeu levou, em 2001, à primeira troca de ofertas. Amparada na lógica do equilíbrio e motivada pela resistência europeia na negociação do tema agrícola, a oferta mercosulina abarcava, somente, 32% das importações nas cestas de desgravação, contra uma proposta de 90% apresentada pelos europeus. Era essa, ainda, a ofertava que estava na mesa no momento da chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder (THORSTENSEN; JANK, 2005).

#### 3.2.4.3. OMC

A primeira tentativa de se estabelecer uma nova rodada de negociações comerciais, a primeira desde o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio, se deu em Seattle, em 1999, com o objetivo de avançar nos entendimentos multilaterais, especialmente, acerca dos “novos temas” de interesse dos países desenvolvidos. Os esforços empreendidos, no entanto, fracassaram, em parte pela pressão da sociedade civil, em questionamento aos efeitos de intensificação da globalização; e, por outra parte, em razão da oposição dos países em desenvolvimento a uma nova rodada de negociações nos moldes da Rodada Uruguai. Após a superação do *bug* do milênio e os atentados terroristas aos Estados Unidos, em 2001, nova tentativa foi realizada e, então, logrou-se o lançamento da Rodada Doha, na V Conferência Ministerial da OMC (THORSTENSEN; JANK, 2005).

É significativo o episódio ocorrido em 2002, que antecipa o ativismo brasileiro na Organização nos anos seguintes e demonstra a rápida curva de aprendizado do país em relação aos instrumentos disponíveis na OMC para atendimento de seus interesses. Em parceria com Índia e África do Sul, o país liderou a pressão internacional que acabou levando à Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, em 2001, permitindo o licenciamento compulsório de patentes relacionadas a fármacos em determinadas condições (ODELL; SELL, 2006).

Embora a distância temporal entre o lançamento da Rodada Doha e o fim do governo Cardoso impeça que sejam feitos exercícios de maior fôlego sobre as posições adotadas pelo Brasil, é importante compreender, a respeito das negociações multilaterais, que elas instituíam uma lógica fundamentalmente diferente das negociações extrarregionais: no âmbito da OMC, o poder de barganha dos países desenvolvidos era diluído e o brasileiro, reforçado, em virtude no maior número de atores e da organização de coalizões (BATISTA JR., 2003); além disso, nessa esfera, o tratamento de temas de interesse ofensivo do Brasil – em especial, agricultura, com destaque para a redução de subsídios agrícolas voltados aos mercados interno e externo – tinha mais chances de avançar que nas demais negociações, dado o impacto sistêmico da

criação de regras na área (THORSTENSEN; JANK, 2005). No início do governo Lula da Silva, portanto, as negociações na Rodada Doha emergiam como fundamentais e prioritárias.

### **CAPÍTULO 3 – CONDICIONANDO A POLÍTICA COMERCIAL: ECONOMIA, POLÍTICA EXTERNA E ESTRUTURA DE INTERESSES NO GOVERNO LULA DA SILVA**

#### **1. A CHEGADA AO PODER: PENSAMENTO E PROPOSTAS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Desde sua criação, passando por diversas eleições perdidas, o histórico mostra que as ideias e propostas do Partido dos Trabalhadores passaram por um contínuo amadurecimento, passando de posições radicais vinculadas a um programa socialista a um programa de governo que, embora ainda voltado a uma inserção mais autonomista no plano internacional e ao ativismo estatal nas políticas públicas, como a industrial, mostrava-se mais moderado:

“A adoção pelo PT de um programa democrático-nacional, premissa de sua ascensão, pela via eleitoral, ao poder, foi facilitada por sua recusa, desde a fundação, de qualquer forma de alinhamento externo, típica de uma era de refluxo do internacionalismo, mas também resultante do declínio e fim da experiência histórica do socialismo de Estado no Leste europeu que sepultou as expectativas, já debilitadas, de desenvolvimento nacional fora da ordem capitalista” (MUSSE, 2015).

É importante, nesse sentido, recordar o contexto brasileiro em relação aos principais temas abordados: ainda sob os efeitos da crise internacional do final da década, o país atingira novo equilíbrio mediante a criação do tripé econômico e a desvalorização do real (GIAMBIAGI, 2005b); em virtude dessa desvalorização, da desaceleração do crescimento do comércio intrarregional, dos problemas econômicos observados na Argentina e dos dilemas trazidos pela negociação da ALCA, o MERCOSUL encontrava-se, ainda, com baixa credibilidade interna e internacional (VAZ, 2003); a política externa, após uma década de crescente integração à ordem internacional liberal, encontrava-se em um impasse em relação às opções por autonomia ou maior participação em projetos como a ALCA, o Acordo MERCOSUL-União Europeia e a Rodada Doha (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003); e a política comercial, após intenso processo de reforma e abertura no início da década, retomava um viés de maior participação do setor público, em especial na promoção de exportações, o que, numa interpretação extremada, pode ser tomado como um “retorno da economia política do protecionismo” (ABREU, 2007).

Em especial em razão da crise cambial de 1999 e de seus efeitos econômicos, bem como do racionamento de energia, as pesquisas de opinião demonstravam um desgaste do governo

Cardoso ao seu final e a disposição de maior parte do eleitorado em votar em um candidato que representasse mudança nos rumos do país, com a avaliação positiva chegando a 23%, frente a 43% em 1998, a despeito do reconhecimento do legado de estabilidade econômica e do alto prestígio do presidente em exercício. Nesse sentido, a candidatura de Lula representou o auge do processo de amadurecimento do PT, cujo candidato, embora tenha-se mantido crítico em relação ao governo Cardoso, buscou conciliar esse desejo de mudança com a disposição em “manter as linhas principais da política econômica”, “cumprir contratos assumidos com investidores estrangeiros” e mostrar “que saberia ser flexível e negociar tudo que fosse necessário para o bem do país” (FIGUEIREDO; COUTINHO, 2003).

Cabe, portanto, analisar as principais linhas de atuação econômica, externa e comercial propostas pelo partido vencedor das eleições. Nesse sentido, o diagnóstico apresentado pelo Programa de Governo de 2002 é que a gestão Cardoso teria fracassado na implementação de políticas nessas áreas por ter “vendido as ideias” de que “basta abrir a economia para que a produtividade das empresas aumente” e de que o Brasil “poderia se erguer como Nação sem esforço exportador” e que, como resultado da “abertura indiscriminada e da falta de planejamento estratégico para a inserção competitiva do país na economia global”, ter-se-ia “uma pauta de exportações envelhecidas, sem produtos nem serviços de alto valor agregado para oferecer no exterior”. Como consequência, seria o primeiro e principal desafio da política externa e econômica do país “superar a vulnerabilidade externa do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Para definir o que se entendia, no programa, em termos de vulnerabilidade externa, toma-se a seguinte visão:

“A vulnerabilidade econômica<sup>10</sup> expressa-se pelo déficit estrutural e crônico (com momentos de exceção) em transações correntes, pelos elevados compromissos com o serviço e a amortização de empréstimos, pela desnacionalização da economia, em especial em setores que não são exportadores” (GUIMARÃES, 2005)

Para combater essa vulnerabilidade econômica, assim como a política e as demais, seria necessário, no plano da política externa, revigorar o MERCOSUL, por meio da convergência de políticas industriais, comerciais e agrícolas, entre outras; construir, no bloco, instituições

---

<sup>10</sup> Além da vulnerabilidade econômica, Guimarães (2005) menciona vulnerabilidade tecnológica – reduzida participação nos pedidos globais de patentes e prevalência de tecnologia importada –, política – não participação nos principais mecanismos internacionais de decisão –, militar – adesão a instrumentos internacionais restritivos às capacidades nacionais em defesa – e ideológicas – decorrentes da aceitação resignada por parte de amplos segmentos das elites dirigentes e intelectuais da escassez de poder do Brasil frente a Estados e mercados.

políticas e jurídicas e uma política externa comum; impedir que a ALCA se convertesse em um “processo de anexação econômica do continente”; manter relações sadias e equilibradas com os Estados Unidos e buscar maior aproximação com potências regionais como África do Sul, Índia, Rússia e China; voltar-se para a África; e “articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais” como a ONU, o FMI, a OMC e o Banco Mundial (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Em relação às linhas gerais de política econômica, propunha-se criar um “ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos” com a manutenção da política de superávits fiscais e a implementação de um novo modelo de desenvolvimento, em que a ampliação do emprego, da renda e da massa salarial levassem à criação de um mercado de massas, de forma que “o crescimento sustentado a médio e longo prazo” resultasse “da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de redistribuição de renda” (idem, p. 32-24).

O que se observa, no Programa de Governo em análise, em termos de política comercial, é o retorno da sua articulação e condicionamento às políticas públicas industriais e à política econômica externa, devendo a inserção comercial colocar-se à serviço dos objetivos dessas: a redução da vulnerabilidade externa, medida como a tendência contínua a produzir déficits em transações correntes e a equilibrá-los por meio da contração de capitais externos. Nesse sentido, ao propor o estabelecimento de um “sistema combinado de crédito e de políticas industriais e tributárias” para combater a fragilidade externa, o governo visava “o incremento das exportações, a substituição competitiva das importações e a melhoria da infraestrutura”. O modelo proposto de articulação industrial-comercial, porém, busca opor-se ao “velho desenvolvimentismo”, ao propor uma coordenação de políticas “que leve ao aumento constante da competitividade”, seja “seletiva a e vertical”, agregue “política comercial e tecnológica”, estabeleça metas e cobre desempenho dos setores contemplados, com foco em setores de maior agregação de valor e alto nível tecnológico (idem, p. 34-37).

Nos termos propostos, portanto, a política industrial e comercial proposta pelo PT para as eleições de 2002 é uma retomada intelectual de um movimento iniciado na década de 1980, mas interrompido pela crise econômica que atingia o país e pela ascensão das ideias liberais nas esferas política e econômica:

“Cabia reduzir o foco na construção de setores, reconhecendo o fim da substituição de importações como processo de industrialização, e passar a estabelecer metas mais

qualitativas, voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico, qualidade e produtividade. Essa mudança chegou a ser cogitada a partir de um ensaio de reforma das políticas de comércio exterior e de incentivos fiscais 1979, e um esboço de política para o desenvolvimento das indústrias representativas das novas tecnologias de informação começou com a criação da Secretaria Especial de Informática, que daria origem depois à Lei de Informática, promulgada em outubro de 1984. Mas o processo de mudança foi atropelado por alterações no comando da economia em fins de 1979 e pela crise macroeconômica que se instalou a partir de 1980-81” (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Dessa forma, a contribuição da política comercial para o esforço de desenvolvimento nacional seria, por meio da promoção das exportações da agroindústria – cujo papel também é reconhecido no Programa de Governo – e de bens de maior valor agregado, reduzir a “tendência estrutural ao déficit em transações correntes (GUIMARÃES, 2005).

## **2. ATORES, INSTITUIÇÕES E PREFERÊNCIAS EM POLÍTICA COMERCIAL**

Como observado anteriormente, a partir da década de 1990, a formulação da política externa brasileira como um todo, e da política comercial, mais especificamente, passaram por um processo intenso de abertura à sociedade, com a pluralização de atores públicos e privados envolvidos, o que se deve, entre outros fatores, à volta do regime democrático e ao aumento de conflitos distributivos, decorrentes do próprio processo de liberalização econômica em curso (MILANI; PINHEIRO, 2013). A presente seção se dedicará a identificar os principais atores envolvidos no processo de formulação da política comercial brasileira durante o governo Lula e às preferências desses atores.

Nesse sentido, cabe mencionar, em primeiro lugar, o impacto da eleição de Lula da Silva sobre a atuação externa brasileira. Como apontado anteriormente, o governo de Fernando Henrique Cardoso observou a ocorrência de um novo fenômeno em matéria de formulação e implementação de política externa: a diplomacia presidencial. Nesse sentido, assim como Cardoso, Lula da Silva era, também, o líder de seu partido e principal responsável por encampar suas ideias que, historicamente e, como denota o seu Programa de Governo, estavam associadas a uma postura mais soberanista e autonomista em política externa que o seu predecessor e a uma maior heterodoxia na condução macroeconômica, como indica a defesa da retomada de uma política industrial e comercial por parte do governo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

No campo da condução macroeconômica e da política interna, no entanto, Lula da Silva e o PT contrariaram as previsões e as próprias posições históricas do Partido ao adotar uma orientação predominantemente ortodoxa, como se viu no capítulo anterior, o que se deveria, além da progressiva moderação de suas ideias, à necessidade de formar coalizões com partidos de centro-direita e de angariar apoio a seu governo (CASON; POWERS, 2009). A política externa, no entanto, servia como um contrapeso à essa moderação, constituindo-se no foro em que o governo Lula da Silva teria maior liberdade de ação para se afiar ao discurso do PT (ALMEIDA, 2004), ou seja, à defesa da autonomia nacional, por meio da superação das vulnerabilidades externas e da intensificação das parcerias Sul-Sul (GUIMARÃES, 2005).

No que diz respeito à própria figura do presidente em exercício, o ativismo internacional é notável: apenas no primeiro mandato, o presidente visitou mais de 48 países, ausentou-se do Brasil mais de 60 vezes, com destaque para o aumento das viagens para países africanos, e participou de 263 eventos diplomáticos<sup>11</sup> (CASON; POWERS, 2009). Além de ter vocalizado pessoalmente a defesa dos interesses comerciais dos países em desenvolvimento, como nas reuniões do G-20 comercial (idem, p. 129), em grande parte dessas viagens, como em visitas oficiais à China e à África, o presidente foi acompanhado de grandes comitivas empresariais (BARRETO, 2012), fazendo às vezes de “caixeiro-viajante” na projeção comercial internacional do Brasil.

Além da diplomacia presidencial, o governo Lula da Silva também impactou a formulação e a implementação da política comercial por meio da composição de seu gabinete. Como forma de contrapor o trio “autonomista” escolhido para posições de comando da política externa – Celso Amorim como chanceler, Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral do MRE e Marco Aurélio Garcia no comando da Assessoria Especial da Presidência para Assuntos Internacionais – o presidente contou, além de um empresário do setor industrial como vice-presidente, com indivíduos normalmente ligados a interesses privados em pastas essenciais na formulação de política comercial, como Luiz Fernando Furlan, no MDIC, e Roberto Rodrigues, no MAPA (CASON; POWERS, 2009). A presença dessas figuras em posições de comando tornava-se ainda mais essencial dado que, além do diálogo estabelecido com mecanismos multissetoriais, como a CEB, entidades do setor privado – e da sociedade civil como um todo – passaram a apresentar suas demandas comerciais, de forma crescente, junto às pastas específicas representativas de seus interesses, o que deve, também, à desarticulação de foros

---

<sup>11</sup> Como comparação, Collor e Sarney ausentaram-se do país em 07 e 08 ocasiões, respectivamente, ao passo que Cardoso realizou 90 viagens ao exterior, mas em um prazo de oito anos.

mais amplos de diálogo como resultado da desmobilização progressiva de instâncias como a Senalca e a Seneuropa (VEIGA, 2006c).

Em razão da representação setorial feita junto a essas pastas, e de suas próprias posições, as disputas interburocráticas passaram a ter maior importância no governo Lula. Nota-se, nesse sentido, que o MRE – como se denota pela escolha dos comandantes da pasta – passou a vocalizar interesses mais defensivos, em defesa da preservação de autonomia nacional, sendo acompanhado, nesse sentido, pelo MDIC – que mimetizava a representação dos interesses defensivos do setor industrial – e do MDA, que passou a engajar-se de forma mais ativa em negociações comerciais, em defesa dos interesses do pequeno agricultor familiar. Em favor de interesses ofensivos posicionavam-se o MAPA, dada a alta competitividade do agronegócio, e o Ministério da Fazenda, que entendia na liberalização comercial um componente em favor da estabilização e do crescimento econômico (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006). A CAMEX, por sua vez, manteve-se como principal órgão decisório de política comercial, mas foi fortalecida pela ampliação de seus poderes e de suas competências, mediante medida apresentada em 2003 (CASON; POWERS, 2009).

No que tange às relações entre o poder público e a sociedade civil, o governo Lula da Silva apresentou uma modificação considerável. Com o início do novo governo, a CEB perdeu a abertura para atuar como interlocutor principal da sociedade civil e sua posição privilegiada e favorecida ante os novos atores que passaram a participar mais ativamente e ter maior diálogo com o setor público, como os pequenos agricultores; a REBRIP, por sua vez, passou a ganhar mais espaço em razão da maior convergência entre suas posições refratárias à liberalização comercial e os objetivos de política externa da administração Lula da Silva, com a orientação por parte do governo de manter diálogo permanente com a Rede (VEIGA, 2006c). Além disso, os interesses do agronegócio, organizadas a partir da criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas internacionais, foram fortalecidas com a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), passando a ter maior capacidade de articulação junto ao setor público (CARVALHO; 2010). Dessa forma, a política comercial das negociações comerciais se tornou mais “opaca” para o empresariado, que passou a criticar as diretrizes e os critérios “não-econômicos” e o conteúdo econômico comercial-limitado dessas negociações (VEIGA, 2006c), mas tornou-se mais transparente e acessível às entidades da sociedade civil representadas na REBRIP (idem, p. 20) e aos interesses do agronegócio, cuja defesa poderia ser compatibilizada com posições mais conservadoras frente à liberalização no setor industrial e nos “novos temas”, como serviços e investimentos.

Em estudo exaustivo a respeito das preferências gerais dos atores da sociedade civil envolvidos em negociações comerciais, Oliveira e Milani (2012) expõem os principais interesses dessas duas entidades nas principais arenas em que o Brasil participava. Nesse sentido, a CEB apresentava posicionamento altamente positivo em relação às negociações da Rodada Doha, visto que essas permitiriam ganhos mais significativos em relação a interesses ofensivos (agrícolas), proteção mais prolongada a setores de interesses defensivos (industriais pouco competitivos) e aumentariam as possibilidades de se obter tratamento especial e diferenciado; moderadamente positivo em relação à ampliação da integração regional na América do Sul, que não ofereceria riscos competitivos à indústria nacional, ampliaria o acesso a mercados nos demais países da região e evitaria a perda de margem de preferências a novos competidores, como a China; e heterogêneos em relação a negociações extrarregionais<sup>12</sup>, variando de acordo com o país e a temática (idem, p. 386). Em relação à REBRIP, por sua própria lógica de oposição à ampliação da liberalização comercial e de favorecimento do *policy-space* do Estado nacional, só havia um posicionamento positivo em relação à ampliação da integração regional, desde que enquadrada sob uma ótica de ampliação de suas dimensões sociais e de promoção do desenvolvimento (ibidem, p. 394). O agronegócio, por sua vez, não impunha obstáculos ao avanço das negociações em qualquer arena, desde que fossem atendidos seus interesses de avanço de acesso a mercados agrícolas.

Embora tenha sido enfraquecido no âmbito das negociações multilaterais, o diálogo do setor público com o empresariado ganhou destaque em uma área até então inexplorada: a referência diretamente setorial com vistas à internacionalização. Seguindo a lógica global de ampliação dos investimentos externos diretos a partir de países do Sul (AYKUT; GOLDSTEIN, 2006), as multinacionais brasileiras passaram, por razões defensivas, como ganho de competitividade, ou ofensivas, como acesso a mercados, a apresentar interesses crescentemente ofensivos em sua internacionalização (HIRATUKA; SARTI, 2011). Embora tenha partido das empresas, o governo Lula da Silva, desde o primeiro momento, acompanhou com atenção essas tendências de internacionalização e passou a apoiá-las, seja pelo financiamento direto de operações, via BNDES, seja pelo atendimento de demandas externas, via atuação diplomática ou mesmo presidencial (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006). Como observa

---

<sup>12</sup> Oliveira e Pfeifer (2006) destacam, porém, que, na tentativa de apresentar uma posição genérica e compreensiva, e em razão da assimetria setorial em favor de associações mais protecionistas, acabavam prevalecendo na CEB coalizões defensivas e, por conta disso, “a defesa dos mercados adquiridos sobrepujou a busca de novas oportunidades”.

Gilpin (2001), além de ganhos de escala, a internacionalização de empresas nacionais também gera importantes ativos políticos de projeção internacional, que interessavam ao projeto político de expansão da projeção internacional do Brasil da administração Lula da Silva.

Cabe mencionar, por fim, os canais de diálogo e as preferências em relação à política unilateral de comércio, isto é, à criação e à administração das políticas internas de exportação e importação. Nesse sentido, como destacam Oliveira e Pfeifer (2006), cabe destacar que a participação da sociedade civil e, em especial, do empresariado, tende a ser menor em questões mais específicas; além disso, Veiga (2006c) destaca que a participação de entidades não-governamentais na formulação de políticas públicas comerciais foi marcado pela informalidade e pela imprevisibilidade. Na arena da formulação e aplicação da política comercial interna, portanto, há menor disponibilidade de informação quanto às demandas do setor empresarial, em geral setoriais e específicas, e ao seu diálogo com o Poder Executivo, que mantém dominância sobre a aplicação e administração de seus instrumentos, com a exceção, pontual, daqueles que dependem de atuação legislativa, caso em que as entidades empresariais buscam gestões mais ativas junto a deputados federais e senadores (OLIVEIRA; ONUKI, 2010). Como destaca Ferraz (2010), a formulação e a implementação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) representou o auge dessa interlocução setorial, com participação ativa do setor privado na representação de suas demandas e no estabelecimento de metas e medidas, de forma a superar a deficiência percebida de diálogo e colaboração com o setor privado na concepção e aplicação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

Dessa forma, enfim, percebe-se: intensidade da diplomacia presidencial, mesmo no tema comercial; heterogeneidade de posições entre os órgãos formuladores de política comercial convergência entre empresariado, agronegócio e governo em relação à ênfase na Rodada Doha; consenso geral entre empresariado, governo e sociedade civil em relação à ampliação da integração na América do Sul, apesar de questionamentos quanto ao escopo dos instrumentos econômicos voltados a essa; predominância de posições defensivas governamentais, do empresariado e da sociedade civil em negociações extrarregionais, em especial com países desenvolvidos; e interlocução limitada e setorial na definição da política comercial interna.

### **3. PROPOSTAS EM POLÍTICA COMERCIAL: DO PITCE AO PDP**

#### **3.1. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**

##### **3.1.1. Lançamento e diagnóstico**

A presente dissertação apresenta como principais questões o diagnóstico, a formulação e a implementação da PITCE e, posteriormente, da PDP, em relação à transformação das

condições materiais de inserção do Brasil no comércio internacional. É necessário, para tanto, em primeiro lugar, entender os parâmetros ideacionais e os práticos dessa política, isto é, delimitá-la em relação aos objetivos, às diretrizes e às ações que podem ser consideradas partes de seu conjunto.

Lançada em 2003, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) é a primeira estratégia claramente anunciada em relação ao período analisado. Partia do pressuposto básico de que era necessária a alteração do padrão de políticas industriais e comerciais utilizado durante a década de 1990, considerado insuficiente ou inadequado à promoção do desenvolvimento econômico nacional. Dado o histórico brasileiro, esse padrão pode ser considerado como um de “política industrial às avessas”: foco maior na concorrência externa e menor na promoção de competitividade, ao invés de no aumento da capacidade produtiva; na acentuada e rápida exposição à competição internacional, ao invés da proteção tarifária e não tarifária à indústria nacional; na redução progressiva dos níveis de subsídios e de participação estatal na indústria e no comércio; e na aplicação de ações horizontais, em substituição à seletividade setorial (CASTRO, 2005b). Durante todo o período, até o início da gestão Lula da Silva, o Ministério da Fazenda agiu como uma força em favor desse modelo, procurando vetar propostas em sentido contrário (CANO; SILVA, 2010).

Nesse sentido, embora os objetivos delimitados pela Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) do governo Collor e diversas ações do governo Cardozo, como a contínua privatização de empresas nacionais, confirmem a prevalência desse padrão de política, duas importantes qualificações são necessárias em relação ao mesmo: em primeiro lugar, não houve, no Brasil, uma exposição completa do mercado nacional à competição internacional como prevaleceu na Argentina, mas uma liberalização que “manteve razoável grau de escalada tarifária e que atingiu inicialmente matérias-primas e insumos industriais, permitindo que os setores produtores de bens finais se beneficiassem de reduções de custo sem sofrer maiores pressões sobre seus preços e margens de lucros” e que manteve razoável grau de proteção a setores específicos, como o automobilístico (VEIGA, 2006b).

Em segundo lugar, após o início de crises cambiais e de divisas em outros mercados emergentes, como o mexicano, optou-se por uma “efetiva, ainda que moderada, reversão do processo de abertura comercial” e, especialmente a partir de 1999, com o acirramento da crise do balanço de pagamentos brasileiro, ocasionada pelo significativo aumento de importações iniciado pela adoção da âncora cambial e que não teve contrapartida de exportações, foram notados esforços iniciais de reverter o padrão de “política às avessas”, como a criação de

Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico destinados a promover agregação de valor ao produto nacional (CANO; SILVA, 2010).

A partir dessas duas qualificações, entende-se que, por um lado, a liberalização comercial dos anos 90 produziu algumas mudanças significativas no Brasil, em relação ao nível de proteção do mercado doméstico: entre 1990 e 1993, as tarifas médias passaram de 32% a 13%, houve enxugamento substantivo de redundâncias tarifárias, sobretaxas incidentes sobre o comércio exterior e regimes tributários especiais, as políticas de importação passaram a ser utilizadas como instrumento de promoção das vantagens comparativas no Brasil e, no plano das negociações internacionais, a harmonização regulatória e a ampliação da abertura doméstica geradas pelo avanço do MERCOSUL e pela conclusão da Rodada Uruguai serviram como forças em favor da maior integração ao mercado internacional (VEIGA, 2006b).

Por outro lado, porém, as macroestruturas de interesses setoriais e de posicionamento dos atores domésticos foram mantidas: além da manutenção de estruturas de proteção e de incentivos fortemente discriminatórios em termos intersetoriais, o Estado brasileiro adotou, nas negociações internacionais a que deu início – Mercosul, ALCA, OMC – posturas predominantemente defensivas, em razão da primazia de setores em favor dessas, no âmbito doméstico, e de uma contínua resistência da matriz de política externa à sujeição a limitações ao *policy-space* ou vulnerabilidades à autonomia do país no mundo (VEIGA, 2006b). Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e o lançamento da PITCE, os interesses ligados à primazia de posições defensivas em negociações comerciais voltaram a ganhar maior força e atenção por parte dos tomadores de decisão, por sua compatibilidade com a posição autonomista assumida em política externa nos governos Lula da Silva (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

Dada essa dinâmica, o diagnóstico apresentado pelos formuladores das diretrizes da PITCE foi de que, em primeiro lugar, a inserção comercial do país nos fluxos globais estava aquém das capacidades nacionais:

“Nos anos 90, apesar da modernização e do aumento da produtividade em vários setores industriais, o país não conseguiu ampliar a sua base exportadora nem reverter a tendência de queda de participação no comércio internacional. Assim, o Brasil tem apresentado um desempenho externo aquém de suas potencialidades. Apresentamos taxa de crescimento de exportações menor do que a de vários países em desenvolvimento. A taxa média de crescimento do comércio mundial foi de 7,5% ao ano entre 1984 e 2002, enquanto a do comércio brasileiro foi de 4,6% ao ano, no mesmo período. Em razão disso,

a participação do país no comércio internacional caiu, no período, de 1,39% para 0,79% do total” (BRASIL, 2003).

Além disso, foram apontados outros fatores que seriam limitadores da inserção internacional competitiva do Brasil, como a grande concentração da pauta exportadora em um pequeno número de empresas e a baixa participação brasileira em mercados internacionais de alto valor agregado, como aqueles atrelados à tecnologia da informação e, mais amplamente, à economia do conhecimento. Esse segundo fator, em especial, considerado como essencial ao desenvolvimento econômico nacional:

“Existem dois fatores importantes a considerar nesses setores. Em primeiro lugar, neles os déficits tendem a se ampliar significativamente à medida em que se acelera a atividade econômica, com conseqüências para o aumento da restrição externa do país. Mas este não é, em última análise, o fator decisivo. Ele pode, em tese, ser contornado em condições ótimas de financiamento do balanço de pagamentos. O segundo fator é o mais importante. Tais setores estão fortemente vinculados ao que se convencionou caracterizar como economia do conhecimento. Nestas áreas, os fatores inovação e qualificação de pessoal são críticos. Nelas, a fronteira do conhecimento se move rapidamente, fundindo-se com áreas de futuro, como nanotecnologia, biotecnologia e novos materiais. Para o equilíbrio externo de médio e longo prazo, é fundamental que um país como o Brasil não se distancie das áreas mais dinâmicas do conhecimento” (idem, p. 7).

De forma resumida, portanto, o diagnóstico apresentado pelos formuladores dessa primeira política de Estado de inserção internacional do período em análise contém os seguintes elementos: (a) a estratégia industrial e comercial dos anos 90 produziu alguma modernização e certo aumento de produtividade; (b) essa mesma estratégia foi insuficiente para gerar os retornos necessários ao país em termos de participação no comércio internacional e redução da vulnerabilidade externa; (c) para que esses sejam alcançados, não são suficientes as vantagens competitivas geradas pela abertura comercial para um número limitado de setores; (d) é imperativo, para tanto, gerar condições de competitividade nacional em setores de fronteira do conhecimento e ampliar o acesso brasileiro a mercados externos.

Tão importante quanto entender o diagnóstico é, a partir dele, entender o que o ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores, iniciado em 2003, se propôs a fazer em relação ao mesmo. Diante de uma combinação sem sucesso de duas estratégias consideradas esgotadas – tanto a “continuidade” do “velho protecionismo” quanto a “inflexão” da abertura econômica –

poder-se-ia intensificar uma ou outra dessas ou, alternativamente, propor uma nova estratégia, como indica o Programa de Governo de 2002:

“O atual governo fracassou (também) porque vendeu a ilusão de que o Brasil poderia se erguer como Nação sem esforço exportador, sem políticas públicas capazes de levar as empresas e a comunidade científica e tecnológica a investir recursos e esforços em inovação, registro de patentes, desenvolvimento de marcas e produtos aptos a competir internacionalmente. É chocante o fato de que Brasil e Coréia do Sul tivessem, em 1980, o mesmo volume anual de registro de patentes e, 22 anos depois, o Brasil permaneça estagnado (100 por ano), enquanto a Coréia multiplicou por 15 o seu número de registros (1.500 por ano). O governo atual errou ao vender a ideia de que basta abrir a economia para que a produtividade das empresas aumente. Ao pensarmos em políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica, não propomos a volta do velho protecionismo, mas a implantação de políticas industriais com metas explícitas e controle público” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Dessa forma, portanto, o meio para alterar a política comercial e industrial seria o retorno a uma presença ativa do Estado, na função de implementador de políticas de incentivo e de orientador de esforços, nos setores exportador e industrial, mas sem que essa se confunda com a de fechamento e proteção absoluta que marcaram o “velho protecionismo”. Em relação a objetivos, tanto o Programa de Governo de 2002 quanto o documento-base da PITCE apontam em um mesmo sentido: não se trata de promover a completa e horizontal integração aos mercados internacionais, tampouco evitar a concorrência e as oportunidades oferecidas e voltar-se apenas ao mercado nacional, mas atuar no sentido de construir capacidades nacionais que permitam uma inserção competitiva no comércio internacional com crescente agregação de valor à pauta exportadora (BRASIL, 2003), apresentando como objetivo final a “redução das vulnerabilidades externas limitadoras do desenvolvimento nacional” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Embora a abordagem que se proponha para alcançar a redução dessas vulnerabilidades possa ser considerada nova, a noção de que esse deveria ser o objetivo central da política econômica e comercial remonta ao diagnóstico apresentado pela abordagem estruturalista, segundo a qual as economias ditas periféricas estariam continuamente sujeitas a uma condição de vulnerabilidade e dependência, produzida pela estrutura do comércio internacional e das contas externas que, de um lado, induziam a produção de déficits comerciais a partir da

deterioração dos termos de troca e, de outro, tornavam necessária a importação de capitais para suprir esses déficits (PREBISCH, 1949). Além disso, como aponta Veiga (2007), a busca de maior autonomia e a aversão a quaisquer condições de vulnerabilidade, ainda que impliquem em integração à economia internacional, constituem elementos fundamentais do paradigma globalista que prevaleceu na política externa brasileira entre 1945 e 1990. A diferença em relação a essa matriz seria que, na proposta apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, a dimensão externa seria incluída, também, como parte da solução para a redução dessas vulnerabilidades, como se pode observar a partir da delimitação das diretrizes da PITCE: não bastaria deixar de importar e fomentar o desenvolvimento industrial voltado ao mercado interno, mas seria necessário também colocar-se competitivamente no mercado exportador.

### 3.1.2. Diretrizes

É importante que se entenda, ante o exposto, que esta é a diretriz ideacional e subjacente da PITCE: o retorno a uma estratégia de desenvolvimento industrial e de promoção comercial em que o Estado participe de forma ativa, orientando os esforços dos agentes privados e dando coesão aos seus eixos, com objetivo de aumentar a competitividade internacional do setor exportador, e dos atores econômicos como um todo, de forma a permitir a redução das vulnerabilidades externas:

“Em países como o nosso, o cruzamento de competências e atributos descritos acima exige o concurso do Estado e a implementação de políticas de integração e de estímulo a um salto de qualidade na indústria. Nenhuma tecnologia minimamente complexa é perfeitamente transferível como se fosse uma commodity. Para dar sustentabilidade a esse conhecimento, é preciso promover interações institucionais e empresariais e uma articulação fina com os sistemas educacionais e centros de pesquisa, de modo a que seja cultivado um novo ambiente industrial de cooperação” (BRASIL, 2003).

Deriva, dessa primeira diretriz geral, a ideia de que as três “pernas” da política são indissociáveis: do avanço tecnológico, derivam as condições para agregação ao valor do produto industrial; do desenvolvimento industrial, as condições de concorrência nas exportações em um mundo globalizado; do equilíbrio das contas externas, alcançado por essas exportações, maiores condições ao desenvolvimento econômico nacional por meio da redução da vulnerabilidade econômica. Considerando esse sentido ideacional, parece válido destacar que, embora proponha uma transição real em relação à década anterior, a PITCE não pode ser

confundida como mero retorno à estratégia de substituição de importações que vigorou durante a maior parte do século XX, em especial em razão do valor atribuído à concorrência internacional como ferramenta de desenvolvimento:

“Uma síntese está no próprio título: política industrial e tecnológica e de comércio exterior, ou seja, relaciona desenvolvimento da indústria (aumento de eficiência) com inovação tecnológica (transformação da estrutura) e inserção e competitividade internacional. Busca incentivar a mudança do patamar competitivo da indústria brasileira rumo à diferenciação e inovação de produtos, estratégia competitiva que tende a gerar mais renda. As políticas industriais dos anos 60/70 tiveram foco na construção de capacidade física (fábricas) sem preocupação com padrão competitivo internacional, e os anos 90 ouviram o discurso da competitividade internacional apartado de política industrial. Temos, pois, uma novidade como política de Estado” (SALERNO; DAHER, 2006).

As linhas de ação práticas do programa foram distribuídas em cinco diretrizes: (a) inovação e desenvolvimento tecnológico, (b) inserção externa, (c) modernização industrial, (d) capacidade e escala produtiva, e (e) opções estratégicas (BRASIL, 2003). Dados os objetivos da presente pesquisa e as restrições inerentes a uma análise extensa de cada uma dessas linhas de ação, serão priorizados os elementos diretamente relacionados às transformações do padrão de inserção comercial do Brasil no mundo. Tal escolha não é trivial, dado que, como apontado anteriormente, os três eixos orientadores da política são considerados indissociáveis entre si.

Nesse sentido, o eixo de maior interesse à presente pesquisa é o segundo, referente, diretamente, à inserção externa. As ações propostas para essa linha de ação, por sua vez, foram divididas em cinco categorias de políticas: a) apoio financeiro às exportações e facilitação do comércio; b) promoção comercial; c) estímulo à internacionalização de empresas brasileiras; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior. Em adição a esses, é pressuposto do programa o contínuo investimento de capacidade política na promoção de setores de alta competitividade, em especial o do agronegócio, por meio de negociações internacionais voltadas para a remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias, tanto ao nível multilateral como ao bilateral (BRASIL, 2003).

Além do eixo voltado propriamente ao comércio internacional, destaca-se, também, para a presente pesquisa, a linha de ação relacionada a “opções estratégicas”. Essa se refere à priorização de setores considerados intensivos em conhecimento e que: contem com dinamismo crescente e sustentável; sejam responsáveis por parcelas expressivas de investimentos internacionais em P&D; abram novas oportunidades de negócios; tenham relação direta com a promoção de inovação; permitam o adensamento do tecido produtivo; e apresentem potencial para a criação de vantagens comparativas dinâmicas. Os setores pelos quais se optou, no caso da PITCE, foram os de semicondutores, software, fármacos e medicamentos, e bens de capital (BRASIL, 2003).

A seleção de setores, baseada em características inerentes a eles, remete ao que se refere a teoria de política comercial estratégica ao apontar que, dadas certas estruturas de mercado, como concorrência oligopolística e possibilidade de difusão de externalidades positivas à economia doméstica, os benefícios da intervenção governamental podem superar seus custos (KRUGMAN; SMITH, 1994). O que se observa, porém, é que o critério “estratégico” da PITCE difere daquele adotado pela teoria estratégica do comércio, dado que não se refere à projeção internacional dessas políticas, mas à reversão de seus efeitos negativos internos, como a baixa competitividade tecnológica e os déficits comerciais constantes observados nesses setores (FERRAZ, 2009). No caso do setor de bens de capital, por exemplo, tem-se um setor que desempenha papel fundamental no que se refere à difusão de tecnologia e à ampliação da capacidade produtiva nacionais, o que justifica sua caracterização como estratégico; porém, é também um setor de grande heterogeneidade e diversificação de produtos, com grande nível de concorrência doméstica e internacional e participação expressiva de pequenas e médias empresas (VERMULM, 2003), o que contraria a prescrição relativa a estruturas de mercado da teoria.

### **3.2. Continuidade de objetivos e aperfeiçoamento de meios: Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**

Em 2008, cinco anos após o lançamento da PITCE e em meio à primeira onda de espraiamento da crise econômico-financeira global, a administração Lula da Silva lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo, percebida como um passo de continuidade, não de reversão, aos objetivos estabelecidos pela política de 2003. Nesse sentido, em relação ao setor externo, o diagnóstico permanecia o mesmo: era necessário superar a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007) e dar “sustentabilidade ao atual ciclo de crescimento”, em meio a um cenário de desaceleração do

crescimento global por meio do aumento da competitividade sistêmica da indústria nacional (GUERRIERO, 2012).

A PDP, no entanto, visava superar limitações institucionais percebidas na formulação e na execução da PITCE e restrições impostas pela política macroeconômica, que serão analisadas nas seções posteriores, por meio do aperfeiçoamento de diagnósticos setoriais, de estabelecimento de metas e de métodos de aplicação (FERRAZ, 2009). Nesse sentido, representava um passo à frente em relação ao “novo padrão” de política industrial, focado no aumento da competitividade e no estabelecimento de mecanismos de mensuração precisos, cuja formulação teórica tinha-se iniciado ainda na década de 1980 (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Novamente, na PDP, o aumento da competitividade tinha um caráter iminentemente industrial, com a aplicação de políticas industriais positivas horizontais e em setores estratégicos, cuja escolha, uma vez mais, pautava-se na capacidade de geração de externalidades tecnológicas do setor em favor do restante da economia, com destaque para bens de capital (GUERRIERO, 2012). Nesse sentido, eram quatro seus aspectos fundamentais: a ampliação da capacidade de ofertar; a preservação da robustez da balança de pagamentos observada entre 2003 e 2008; o aumento da capacidade de inovação; e o fortalecimento de micro e pequenas empresas (FERRAZ, 2009).

Em relação ao segundo aspecto, de maior importância para a presente dissertação, a robustez do balanço de pagamentos – que se constituiria na repetição de superávits em transações correntes e na conta capital e financeira – seria uma significação da superação de vulnerabilidade externa percebida no período:

“É importante destacar que a questão das exportações é tratada na PDP muito mais como uma medida de aumento da competitividade do que de restrição de balanço de pagamentos. Isso é uma novidade na história da economia brasileira, que sempre enfrentou restrições externas e decorre, do lado comercial, da expressiva elevação dos preços de commodities primárias exportadas pelo Brasil e, do lado financeiro, pelo grande fluxo de capitais internacionais associado à atratividade do Brasil. Graças a essa condição favorável, os esforços de exportação na PDP foram voltados à diversificação da pauta em direção a itens com maior conteúdo tecnológico” (GUERRIERO, 2012).

Dessa forma, o eixo de atuação externa seria definido pela ampliação da representação das exportações brasileiras sobre o comércio global (1,18% para 1,25%), pelo aumento de 10% do

número de empresas exportadoras e pelo incremento das exportações para “países não tradicionais” (FERRAZ, 2009). As principais medidas propostas para alcançar esses objetivos seriam o aumento da destinação de recursos e da quantidade de empresas contempladas por programas de financiamento das exportações, como o PROEX Financiamentos e o PROEX Equalização, e do incremento de mecanismos de desoneração previstos ao setor exportador, como o Revitaliza Exportações e o *Drawback* verde-amarelo (idem, p. 247). O PDP era, assim, um programa com foco muito maior na realização de ações incrementais de promoção interna da atividade exportadora do que de abertura de portas no exterior, não incluindo, por exemplo, nenhuma proposta específica relacionada a negociações comerciais ou esforços de promoção comercial tidos genericamente como temas de “apoio técnico” da PDP.

Além disso, o PDP propõe um ativismo governamental renovado na promoção da competitividade e da expansão da oferta industrial. Como se detalhará mais a frente, o país, por meio da manutenção do tripé econômico, logrou a consecução de repetidos superávits primários na área fiscal, que davam grande abertura à ampliação dos mecanismos de crédito e de desoneração da produção, somando-se a esses o aumento da participação do poder de compra estatal para o estímulo da produção (GUERRIERO, 2012).

Pela exposição dos elementos supracitados, percebe-se que a PDP não representa uma ruptura com a PITCE, mas sua continuação com renovada ênfase no ativismo estatal, na criação de estímulos fiscais e creditícios e na promoção da competitividade industrial, com muito maior ênfase na perna da “cenoura” do que na do “porrete”<sup>13</sup> (idem, p. 8). Depreende-se, dessa análise, que tanto a promoção do comércio exterior quanto a maior integração a mercados globais são relegados a um plano secundário, com os resultados da política comercial dependendo, majoritariamente, do êxito relativo às medidas propostas para incentivar as atividades exportadoras internamente.

#### **4. POLÍTICA ECONÔMICA: SUPERCICLO DAS *COMMODITIES*, EQUILÍBRIO EXTERNO PARCIAL E ABSORÇÃO INTERNA**

##### **4.1. Condições do sistema internacional: fluxo global de capitais e superciclo das *commodities***

---

<sup>13</sup> Os termos remetem aos utilizados na descrição da PICE, durante o governo Collor, em que as políticas industriais e comerciais seriam um compasso em que uma das pernas seria a “cenoura” – incentivo à competitividade interna – e a outra seria o “porrete” – abertura à concorrência externa (CASTRO, 2005).

A despeito dos reconhecidos benefícios gerados pela globalização financeira – redução do custo de capital, aumento da concorrência e pressão pelo aumento da qualidade institucional de sistemas financeiros nacionais – a década de 1990 observou, notavelmente, seus riscos, como demonstraram as crises mexicana, russa, asiática, brasileira e argentina (WOLF, 2010). Todas essas crises apresentam um mecanismo comum: (i) a partir de reformas baseadas em taxas de câmbios fixas ou rígidas, voltadas à estabilização econômica, cria-se uma situação favorável para a entrada de capitais em uma economia que os demanda, como as emergentes, gera-se uma pressão pela valorização cambial da moeda local; (ii) por sua vez, essa pressão acentua a tendência de produção de déficits em transações correntes por essas economias; (iii) esses déficits reduzem a capacidade do país de gerar divisas para arcar com seus compromissos externos; (iv) diante da deterioração das contas externas, gera-se uma expectativa de desvalorização da moeda local, provocando a fuga de capitais do país; e, por fim, (v) essa fuga de capitais gera uma brusca desvalorização cambial e torna escassas as divisas para que esses compromissos sejam cumpridos (BANCO MUNDIAL, 2005).

Como resultado da repetida ocorrência de crises pautadas por esses mecanismos, a política econômica de países emergentes passou a incorporar o binômio “déficit em transações correntes-crises cambiais”, ou seja, a aceitar a alta probabilidade de relação causal entre esses dois fenômenos e, assim a evitar o primeiro para não incorrer no segundo:

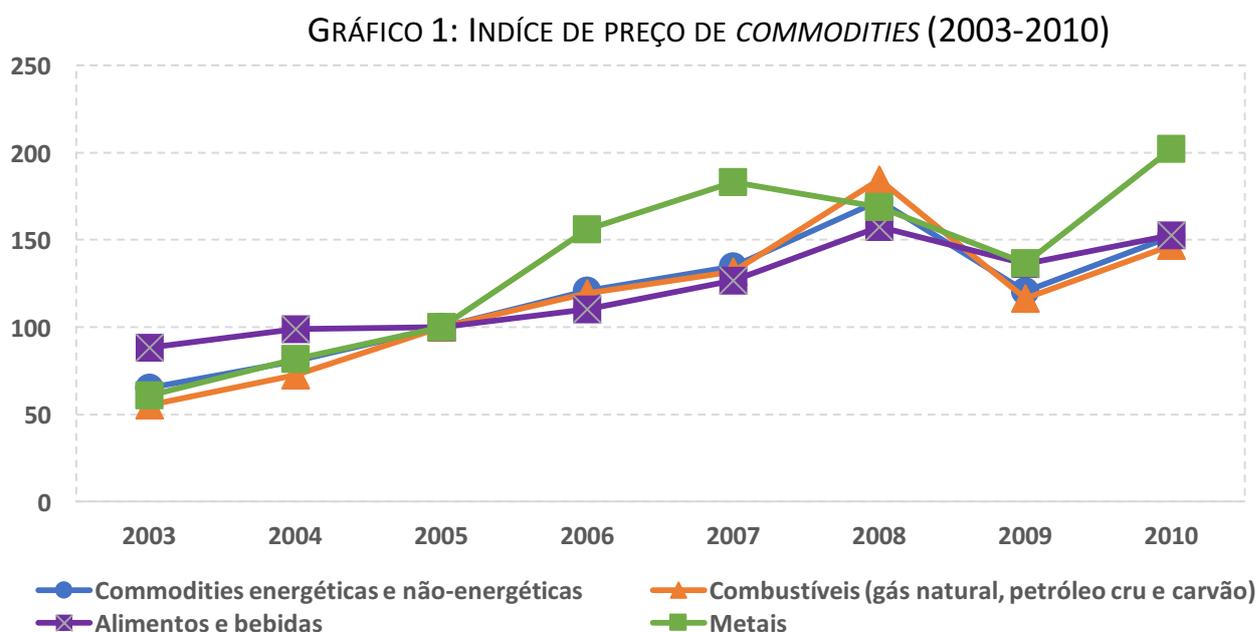
“Em anos recentes, esses países (emergentes) se recusaram a permitir que entradas substanciais de capitais privados os removam de sua determinação de gerar superávits enormes em transações correntes. É a combinação deles de enormes fluxos de capitais privados com enorme acumulação de reservas que se tornou tão significativa na economia global. Em essência, isso é reciclagem governamental de capital adquirido por meio de conta corrente e de dinheiro recebido do capital do setor privado: as economias emergentes estão, como eu comentei, fumando capital, mas não tragando” (WOLF, 2010).

A determinação em providenciar a criação de superávits de contas correntes era auxiliada, por sua vez, pela tendência favorável gerada pelo início do superciclo das *commodities*. De acordo com a literatura<sup>14</sup>, e conforme apresentado o conceito no capítulo inicial, esse processo teria consistido em uma pressão constante em favor do preço desses produtos para responder à crescente demanda gerada pela aceleração do crescimento chinês.

---

<sup>14</sup> Ver Bacha (2013); Iglesias e Rios (2007); Fishlow, Bacha (2010)

De fato, entre 2003 e 2010, a China cresceu a uma média de 11,0% ao ano, com os investimentos representando 42% do PIB no período e as importações crescendo a uma taxa média de 15,6% ao ano<sup>15</sup>. Como resultado, no período, o índice de preços de *commodities* energéticas e não energéticas cresceu 133,8%; o de combustíveis, 165,7%; alimentos, 72,9%; e metais, 233,3%, como demonstra o gráfico 1:



O cenário desenhado, portanto, combina expansão dos fluxos globais de capitais, combinada com a melhora dos termos de troca em favor da exportação de *commodities*. Por esses dois fatores, supunha-se uma situação de “bonança externa” (BACHA, 2013) ou da configuração de um mecanismo de “doença holandesa”, em que tanto o fluxo de capitais quanto a entrada de divisas em decorrência de saldos favoráveis na balança comercial pressionam pela valorização da taxa de câmbio, o que, por sua vez, desestimula exportações de bens industriais, incentiva importações e absorção interna desses bens e leva, em última circunstância, à desindustrialização (BRESSER-PEREIRA, 2007). É diante desse cenário que, embora mostre-se favorável às contas externas brasileiras, apresenta riscos financeiros – como a repetição das crises da década de 1990 – e produtivos – desindustrialização – que se desenvolve a política econômica durante os governos Lula da Silva.

#### 4.2. Manutenção do tripé econômico

<sup>15</sup> Fonte: FMI. World Outlook Database, Outubro de 2016.

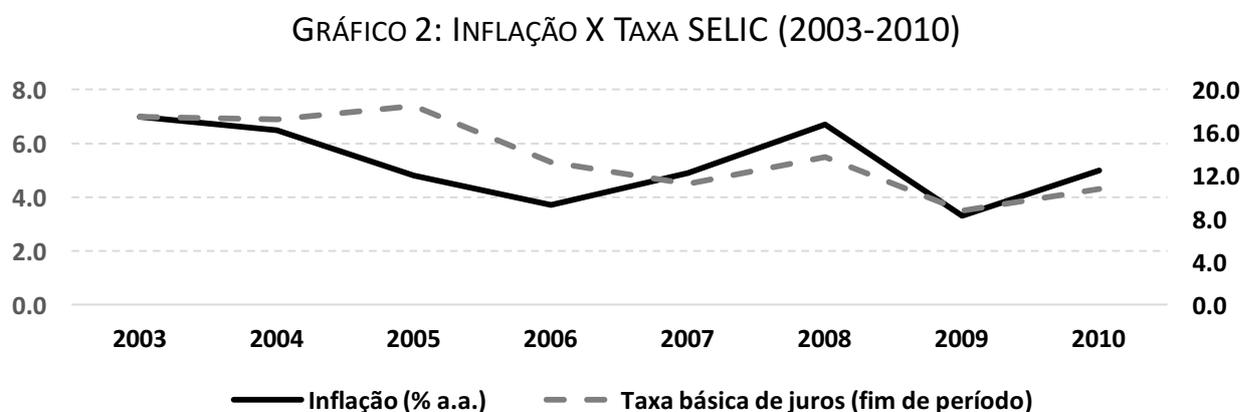
Após o ataque especulativo de janeiro e desvalorização do real, em 1999, e a substituição do sistema de âncora cambial e monetária pelo atual tripé econômico – metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante – o Brasil passou a perceber a melhora alguns aspectos de seus fundamentos macroeconômicos: o déficit em transações correntes foi reduzido; o Banco Central ganhou maior autonomia para a condução da política monetária em favor de objetivos internos; a inflação, embora tenha crescido, não chegou a alcançar dois dígitos (BATISTA JR., 2003). Após 2001, sob os efeitos da desaceleração do crescimento global e da crise argentina, as contas nacionais voltaram a sofrer com riscos externos, mas não tiveram seus fundamentos abalados. Dessa forma, fazia sentido ao governo eleito nas eleições de 2002 insistir nesses fundamentos, concentrando-se em “criar o equilíbrio macroeconômico necessário para que se restabeleçam as condições para elevação do investimento, tanto privado quanto público” (PALOCCI, 2003). Como destacava o então presidente do Banco Central:

“O controle da inflação é, juntamente com a responsabilidade fiscal, uma pré-condição essencial para que o país possa retomar o crescimento em bases sustentadas. A estabilidade monetária deve ser encarada, portanto, como um pré-requisito fundamental para que o governo Lula atinja um dos seus principais objetivos: aliar, na prática, o crescimento sustentável com justiça social e distribuição de renda” (MEIRELLES, 2003).

De fatos, nos primeiros seis meses do governo, foram lançadas medidas que apontavam na direção de sustentação da estabilidade: além da nomeação de Henrique Meirelles, de orientação ortodoxa, para o Banco Central, o governo anunciou metas de inflação fortemente decrescentes em relação a 2002, de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004; elevou a taxa básica de juros, de 25,0% para 26,5%; aumentou a meta de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% para 2003; realizou novos cortes de gastos públicos para cumprir essa meta; e estendeu-a para o período 2004-2006 (GIAMBIAGI, 2005b).

Os resultados apontam para um cumprimento, se não absoluto, ao menos razoável dos objetivos propostos em relação à estabilização: nos primeiros quatro anos de governo, a inflação foi declinante, passando de 7,0% ao ano em 2003 para 3,7% ao final de 2006; mesmo com o relaxamento da política fiscal após a crise de 2008-9, o superávit primário médio do período 2003-2010 foi de 3,1% do PIB; a dívida bruta, em relação ao PIB, foi de 73,8% do PIB em 2003 a 63,0% em 2010; e a taxa de câmbio não sofreu com significantes ataques

especulativos ou com desvalorizações bruscas no período<sup>16</sup>. Como resultado, ao longo do período, observaram-se condições para uma gradual, mas sustentada, redução na taxa básica de juros, como demonstra o gráfico 2<sup>17</sup>.



Além disso, a vigência do tripé econômico também teve sucesso, no período, no que diz respeito à promoção de uma base sustentável para o crescimento, equilibrando o controle da inflação com considerações a respeito dos custos de produto e de emprego na busca desse:

“O regime de metas não é bem-sucedido apenas no que diz respeito à inflação. Ao contrário do que os críticos supunham, a política monetária pôde ser gradualmente flexibilizada, o que permitiu que a economia brasileira decolasse para um novo padrão de crescimento a partir de 2004. Superando o ceticismo, nos cinco anos entre 2004 e 2008, o PIB brasileiro expandiu 25,7%, uma taxa anual média de 4,7% bem acima dos cinco anos anteriores (1,93% a.a.) e que se situa na fronteira superior das estimativas para o produto potencial da economia brasileira” (GIAMBIAGI; BARROS, 2009)

Cano e Silva (2010) apontam que, a despeito do sucesso logrado em relação à manutenção das condições de estabilidade econômica, a escolha pela preservação da estabilidade não foi feita sem custos aos objetivos do governo do Partido dos Trabalhadores. A manutenção de taxas de juros básicas elevadas para os padrões mundiais, os esforços em favor de superávits primários elevados e a relativa livre determinação das taxas de câmbio, em um contexto de pressão pela valorização da moeda nacional impunham restrições à capacidade de investimento pública e privada buscadas pela política industrial, ao passo que a taxa de

<sup>16</sup> Fonte: FMI. World Outlook Database. Outubro, 2016.

<sup>17</sup> Fonte: Banco Central do Brasil. Janeiro, 2017.

câmbio valorizada dificultava o esforço exportador proposto para manufaturados de alto valor agregado. Em essência, portanto, a “âncora” fornecida pelo tripé macroeconômico era, também, um freio à ambição proposta pelas políticas comerciais dos governos Lula da Silva, limitando as possibilidades de aproveitamento da situação de bonança externa.

#### **4.3. Crédito, subsídios e demanda agregada: os incentivos ao crescimento**

Como se observou anteriormente, embora o governo Lula tenha se notabilizado pela responsabilidade fiscal e pela contínua estabilidade econômica, é importante notar as ações estatais que incentivaram a produção e o consumo internos durante o período. Embora a proposta de política industrial dos governos Lula da Silva seja analisada de forma mais detida à frente, cabe destacar como essa se enquadra no contexto geral da política macroeconômica brasileira no período e, especialmente, a resposta à seguinte pergunta: como promover crescimento econômico diante das “amarras” colocadas pelo tripé econômico, isto é, das condições restritivas ao consumo e ao investimento, colocadas pelo atrelamento da política monetária; aos gastos públicos, pelo esforço de produção de superávits primários constantes; e às exportações, pela livre flutuação cambial? (CANO; SILVA, 2010).

Embora o conceito de “novo-desenvolvimentismo” seja difuso e nunca tenha havido, ao menos expressamente, uma apropriação do modelo pela gestão Lula da Silva, o programa de governo mencionado na primeira seção deste capítulo mostra que, em geral, as principais teses dessa proposta foram esposadas pelo governo: (a) o Estado deve ser fortalecido no seu papel de planejador de políticas públicas de longo prazo; (b) o crescimento dessa função do Estado e a aplicação de políticas macroeconômicas adequadas e sustentáveis são fundamentais para a promoção do crescimento; (c) Estado e mercado fortes são construídos por um projeto de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; (d) a redução da desigualdade dependerá da obtenção de taxas de crescimento elevadas e continuadas (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2007). De forma mais específica, as teses expostas no programa de governo coincidem, especialmente, no tange a uma nova visão de política industrial, relacionada a uma atuação mais criteriosa, seletiva e compatível com o mundo globalizado por parte do Estado em relação os incentivos dados ao setor e à promoção da expansão da demanda agregada como motor do crescimento:

“A política econômica, na perspectiva novo-desenvolvimentista aqui proposta, relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa a aumentar o nível de demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos — uma vez que os níveis de emprego e utilização da

capacidade produtiva dependem, em boa medida, dos determinantes da demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários” (idem, p. 517).

Em primeiro lugar, nesse sentido, cabe mencionar as políticas voltadas à expansão do poder de compra das famílias. Por meio de uma política salarial agressiva, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, o salário mínimo foi acrescido em 155,0%<sup>18</sup>, frente a uma inflação acumulada de 46,3%<sup>19</sup> no período. Somados a esse fator podem ser destacados os programas sociais, com participação crescente na execução orçamentária, como o Bolsa Família (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007), que auxiliaram a redução da pobreza extrema, de 11,5% para 7,3% (CURADO; 2011); a redução do desemprego, motivada pela estabilidade e pelo retorno do crescimento econômico, que passou de 12,3% em 2003 para 6,8%<sup>20</sup> em 2010 e auxiliou o aumento de mais de 200% do PIB per capita<sup>21</sup>; e, finalmente, uma elevação notável da oferta de crédito público e privado, que passaram de 9,8% e 14,8% do PIB, em 2003, para 18,9% e 26,3%, em 2010, para o que contribuíram novos instrumentos financeiros, como crédito consignado e melhores condições de financiamento (MORA, 2015).

No tocante ao incentivo ao investimento e à produção, soma-se, no período, uma maior participação do BNDES na economia, especialmente por meio de financiamentos ao setor privado. Entre 2003 e 2008, os desembolsos do BNDES na linha Finame (Financiamento de Máquinas e Equipamentos) cresceu 210,2% e, entre 2008 e 2010, 97,4%<sup>22</sup>. Houve, também, esforços de desoneração do investimento e da produção, como a redução a zero das alíquotas de IPI para bens de capital. Entre 2004 e 2006, a renúncia fiscal decorrente de estímulos ao investimento produtivo passaram de R\$ 650 milhões para R\$ 6,11 bilhões, crescendo acima do que se observa para corte de tributos para famílias e sobre a cesta básica e a produção de alimentos e sendo aumentas a partir do segundo mandato (CANO; SILVA, 2010).

Como síntese dessa combinação de instrumentos para a promoção do crescimento, em um cenário de manutenção dos fundamentos de estabilização, pode-se afirmar que:

“O ativismo estatal deveria se voltar para ‘a redução da desigualdade da distribuição de renda e para o aumento do investimento público’. O primeiro objetivo foi concretizado através da expansão da Bolsa Família — um

---

<sup>18</sup> Fonte: DIEESE. Salário mínimo nominal e necessário.

<sup>19</sup> Fonte: FMI. World Outlook Database (Outubro 2016).

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> BNDES-Finame é a linha de financiamento do banco para compra de máquinas e equipamentos, agrícolas ou industriais. Os dados são das Estatísticas Operacionais do BNDES.

programa focalizado de garantia de renda mínima para famílias mais pobres — e da elevação real do salário mínimo, o que proporcionou também um aumento substancial das transferências para os aposentados e pensionistas da previdência social pública. O segundo objetivo levou a um grande programa de investimento plurianual, sobretudo em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento, principalmente pelo setor bancário público” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Entre os resultados tangíveis desse processo, do lado da demanda observa-se um aquecimento significativo no período: entre 2003 e 2010, o consumo das famílias apresentou crescimento total de 43,5% e médio de 5,3% ao ano, superior aos valores de 35,8% e 4,5%, respectivamente, verificados em relação ao crescimento do PIB. Na decomposição do produto, a participação passou de 60,7% a 64,1%. O investimento, medido pela FBCF, também aumentou sua representatividade em relação ao PIB, de 17,3% para 21,8%, entre 2003 e 2010. Por outro lado, o coeficiente de importação passou de 8,2% para 14,4%, ao passo que o coeficiente de exportações apresentou crescimento moderado: de 11,4% a 12,0%<sup>23</sup>. O que os dados indicam é que as políticas redistributivas e de ampliação do crédito e da renda produziram um aumento da absorção interna, medido pelo consumo das famílias, tanto em relação à produção nacional quanto às importações, funcionando como principal motor do crescimento no período, ao lado do aumento dos investimentos. Sinteticamente, pode-se afirmar que o período caracteriza a configuração de um modelo de crescimento *inward-looking* de crescimento por expansão do consumo e do investimento, que retira, em parte, os estímulos à exportação e à exposição à concorrência externa.

#### **4.4. Equilíbrio externo parcial**

A partir do segundo momento de significativa desvalorização do real, em 2002, a economia brasileira verificou, inicialmente, uma recuperação substantiva da atividade exportadora, motivada tanto pela melhora dos preços dos bens exportados quanto pela redução da absorção doméstica (IGLESIAS; RIOS, 2007). Externamente, como se mencionou anteriormente, havia grande e crescente disponibilidade de liquidez e os preços de *commodities* apresentavam crescente valorização, incentivando a exportação brasileira desses bens. Ao final do período, tanto a dinâmica do crescimento brasileiro – aumento da absorção interna – quanto o cenário

---

<sup>23</sup> Fonte: IBGE. Contas Nacionais Trimestrais.

externo – em especial, o superciclo das *commodities* e a crise econômico-financeira de 2008-09 – afetaram os resultados das contas externas. As tabelas 2 e 3 descrevem os principais resultados das contas externas brasileiras no período:

**Tabela 2: Balanço de Pagamentos – Principais resultados por período**

	1998-2002	2003-2008	2009-2010
<b>TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	-22765	2807	-35788
<b>Balança comercial</b>	1460	35744	22718
<b>Serviços e Rendas</b>	-25965	-36640	-61626
<b>TUC</b>	1739	3703	3120
<b>CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	20281	20598	85606
<b>Investimento Brasileiro Direto</b>	-1410	-11383	-752
<b>Investimento Estrangeiro Direto</b>	25852	23637	37228
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	-2889	22680	47876

**Tabela 3: Balanço de Pagamentos – Principais resultados (2003-2010)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	4177	11679	13985	13643	1551	-28192	-24302	-47273
<b>Balança comercial</b>	24794	33641	44703	46457	40032	24836	25290	20147
<b>Serviços e Rendas</b>	-23483	-25198	-34276	-37120	-42510	-57252	-52930	-70322
<b>TUC</b>	2867	3236	3558	4306	4029	4224	3338	2902
<b>CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	5111	-7523	-9464	17021	89086	29357	71301	99912
<b>Investimento Brasileiro Direto</b>	-249	-9807	-2517	-28202	-7067	-20457	10084	-11588
<b>Investimento Estrangeiro Direto</b>	10144	18146	15066	18822	34585	45058	25949	48506
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	8496	2244	4319	30569	87484	2969	46651	49101

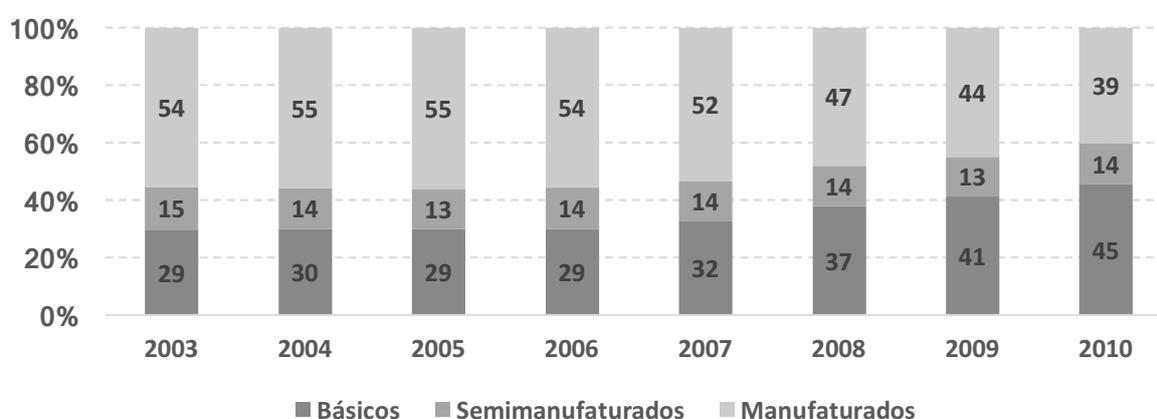
A partir das tabelas, alguns dos resultados apresentados merecem especial: entre os períodos de 1998 a 2002 e de 2003 a 2008, o superávit comercial médio saltou mais de 2000%; o resultado em transações correntes reverteu amplos déficits em favor de superávits constantes; e, como resultado dessa alteração nessa conta e da manutenção das tendências da conta capital e financeira – superávits com larga entrada de Investimento Estrangeiro Direto – o resultado do Balanço de Pagamentos foi constantemente positivo, frente a uma tendência ao déficit observada anteriormente. Assim, as reservas internacionais acumuladas pelo país passaram de US\$ 37,6 bilhões, no início de 2003, para US\$ 85,8 bilhões, ao final de 2006, e US\$ 288,5 bilhões, no último dia do governo Lula da Silva, em 2010.

Cabe questionar, no entanto, quais são os custos relacionados a esse novo equilíbrio externo. Esses se relacionam, principalmente, com os efeitos atribuídos por Bacha (2013)<sup>24</sup> a

<sup>24</sup> Mediante a aplicação de um modelo econométrico às contas externas brasileiras, Bacha constata que a bonança externa, entre 2005 e 2011, representou entre 8,8% e 9,9% do PIB e que essa condição está associada a

uma situação de “bonança externa”: de um lado, a entrada de capitais estrangeiros e o aumento da demanda externa por bens primários pressionam o câmbio em desfavor das vendas ao exterior de bens e serviços exportáveis; de outro, o aquecimento do mercado brasileiro promove o aumento da absorção interna, levando ao aumento do coeficiente importador e ao redirecionamento desses bens industrializados e serviços exportáveis ao consumidor doméstico. Os gráficos 3.3 e 3.4 buscam demonstrar os efeitos dessa conjuntura de ajuste externo brasileiro sobre as taxas de câmbio e a estrutura exportadora brasileira:

**GRÁFICO 3: PAUTA EXPORTADORA POR FATOR AGREGADO (%)**



**GRÁFICO 4: TAXA DE CÂMBIO REAL E EFETIVA (1998-2010)**



O equilíbrio, no entanto, não se dava pela superação da vulnerabilidade econômica externa proposta isto é, da transformação da pauta exportadora em favor de bens de alto valor agregado

um crescimento superior dos gastos em relação ao observado para o PIB e à queda da participação da indústria de transformação no PIB de 18,1% para 16,0%.

e da menor dependência de capital externo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Em verdade, a conjuntura externa favorável serviu apenas para dar conta de seu “sintoma” – déficits em transações correntes e na balança de pagamentos – por meio de circunstâncias extremamente propícias à reversão desses resultados, como a melhora dos termos de troca em razão do superciclo das *commodities*, da contínua entrada de capitais, motivada pela alta liquidez internacional e pela estabilidade macroeconômica interna, e da promoção do crescimento econômico via expansão da demanda agregada doméstica. Dessa forma, ao mesmo tempo em que apenas mascarava a vulnerabilidade externa e suas causas subjacentes, o processo descrito contrariava os objetivos estabelecidos para a superação dessa vulnerabilidade, como se observa pela redução da representatividade de manufaturados no PIB (BACHA, 2013) e na pauta exportadora (IGLESIAS; RIOS, 2007):

“[Deve-se superar] uma visão estática de curto prazo do comércio exterior que, preocupada com a dinâmica macroeconômica imediata, só consegue enxergar a redução conjuntural da vulnerabilidade externa estrutural do país. No longo prazo, o impacto negativo se fará sentir, principalmente, em uma conjuntura internacional menos favorável” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007)

#### **4.5. Crise econômico-financeira e seus impactos sobre o Brasil**

Não cabe, dado aos objetivos da presente dissertação, aprofundar as causas e as consequências a respeito da crise econômico-financeira que se alastrou na economia mundial entre os anos de 2007 e 2009, mas apenas seus aspectos principais e seus efeitos sobre o Brasil.

Dessa forma, entre as principais causas apontadas, merece destaque o processo de “inalar, mas não tragar” os excedentes internacionais de capitais disponíveis por parte dos países em desenvolvimento, principalmente asiáticos, mas também o Brasil, que levou à formação de um “bolsão” de poupança internacional que, em um mundo altamente integrado e liberalizado financeiramente, levou a um aumento exponencial dos instrumentos de distribuição secundária desses capitais (WOLF, 2010).

A resposta à crise financeira, nos Estados Unidos e, posteriormente, com o alastramento da crise para a União Europeia, foi de uma rápida injeção de liquidez nos mercados internacionais, direcionada tanto ao setor financeiro quanto às famílias, e que seria mantida nos anos seguintes, a partir do diagnóstico de que o efeito depressivo percebido seria uma consequência de um rápido enxugamento da liquidez antes existente (TAYLOR, 2008). No Brasil, observou-se uma deterioração da balança comercial, em razão da queda do produto internacional e do preço das *commodities*, entre 2008 e 2009, como demonstram o gráfico 3.1 e a tabela 3.2, revertendo as

condições de equilíbrio parcial – superávits em transações correntes e na conta capital e financeira – que deram as condições de equilíbrio do setor externo até então.

Como resposta, a política monetária brasileira foi temporariamente relaxada e os desembolsos dos bancos públicos nacionais rapidamente elevados, de forma a prover a sustentação do crédito e do crescimento, em um exemplo de resposta anticíclica às condições internacionais. Exemplifica-se que, entre 2008 e 2009, os desembolsos do BNDES à indústria cresceram 62,8%, de R\$ 39,0 bilhões para R\$ 63,5 bilhões (FERRAZ, 2009) e, na área de incentivos fiscais, foram acelerados os dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e criados o projeto Minha Casa Minha Vida e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) (GUERRIERO, 2012). A partir desses elementos, conjectura-se que o maior ativismo governamental tem impactos também sobre o uso de instrumentos defensivos e ofensivos em matéria de política comercial. Apesar do ativismo observado, a taxa de câmbio continuou pressionada para baixo, o que acentuaria a deterioração das condições de competitividade do setor exportador brasileiro.

## **5. POLÍTICA EXTERNA “ALTIVA E ATIVA”: O BRASIL NA MULTIPOLARIDADE**

### **5.1. Diagnóstico do sistema internacional e principais linhas de ação**

A presente seção busca, a partir da definição da estratégia de política externa vigente durante o governo Lula da Silva, entender como essa pode condicionar ou impactar os interesses desse governo e dos demais atores envolvidos na formulação da política comercial. Como se observou no primeiro capítulo da presente dissertação, incorpora-se aqui a noção de que os fatores políticos e ideacionais influem diretamente nesse processo de formulação e, portanto, estabelecer quais eram esses fatores é tarefa fundamental para o alcance dos objetivos propostos.

O sistema internacional encontrava-se, no início de 2003, em um cenário híbrido que apresentava tanto tendências unipolares quanto multipolares, descrito por Huntington (2001) como um mundo “uni-multipolar”. Uma primeira definição a respeito de qual dessas tendências teria primazia em relação aos objetivos de política externa era, portanto, fundamental. Essa definição foi dada em favor de uma visão de mundo multipolar, mediante a qual se vislumbrava uma maior margem de manobra à atuação do Brasil como potência intermediária e sobre a qual coincidiam tanto o pensamento liberal brasileiro, exposto na visão do ex-chanceler Celso Lafer, que prevaleceu na década de 1990, em favor da necessidade de uma participação ativa no sistema internacional e em suas instituições, quanto os formuladores do “realismo nacionalista”, como Samuel Pinheiro Guimarães, presente no Itamaraty durante os governos

Lula da Silva, em favor da defesa de uma maior democratização dos foros internacionais para a adequada representação dessa multipolaridade (BERNAL-MEZA, 2010). A escolha de Celso Amorim, defensor dessa visão de mundo durante sua gestão durante o governo Itamar Franco (BARRETO, 2012), consolidava essa opção.

Quais seriam, portanto, o papel e os interesses de uma potência intermediária como o Brasil em um mundo multipolar? Em primeiro lugar, como atesta o Programa de Governo, caberia à política externa a função de reduzir as vulnerabilidades externas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002) assumidas nos planos econômico, político, militar, tecnológico e intelectual (GUIMARÃES, 2005), e maximizar as condições de autonomia do país no sistema internacional (VEIGA, 2006a). Esses objetivos amplos se traduziriam em algumas diretrizes:

“(1) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Essas diretrizes se desdobraram em linhas de ação nos principais foros internacionais de que participava o Brasil. Dessa forma, em primeiro lugar, caberia ao Brasil ter uma “política externa voltada para o desenvolvimento e a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional” (AMORIM, 2003). O último aspecto merece especial atenção, dado que se volta especificamente ao proposto no referido Programa em relação a reformas em instituições como o FMI e as Nações Unidas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), as quais seriam atingidas por meio de “protagonismo engajado” nessas instituições (AMORIM, 2003). De forma explícita, em seu discurso de posse, o chanceler menciona que será defendida “a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade” (idem, p. 59).

Para legitimar esse viés de democratização do sistema internacional era necessário, no entanto, que o país se legitimasse como a potência intermediária que pretendia representar. Nesse sentido, caberia ao Estado brasileiro reduzir a dependência tecnológica e financeira, buscar a promoção da inovação e outras iniciativas voltadas à redução da vulnerabilidade

externa, assim como fortalecer a economia nacional em favor de sua inserção internacional (BERNAL-MEZA, 2010). Nesse sentido, o discurso de posse do chanceler reforça que

“O aumento das exportações, a busca de tecnologia e investimentos produtos serão elementos importantes da estratégia nacional de crescimento e de redução da vulnerabilidade externa. Participaremos empenhadamente das diversas negociações comerciais movidos pela busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e de reinvidicarmos tratamento justo” (AMORIM, 2003).

Além disso, a busca de uma “democratização dos foros internacionais” não pressupunha uma ação isolada brasileira, mas concertada com outros países *like-minded* em relação a esse tema (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Essa concertação seria buscada por meio de alianças com grandes países em desenvolvimento, como China, Rússia, Índia, México e África do Sul (AMORIM, 2003), sendo as alianças formadas com grupos de países emergentes as formas dominantes para se buscar a reestruturação da ordem internacional por meio da ação multilateral (BERNAL-MEZA, 2010).

Considerava-se que, na busca de sua afirmação como uma potência global intermediária, a política externa brasileira consideraria a América do Sul como “espaço prioritário” (AMORIM, 2003), a partir do qual se projetaria a influência brasileira no sistema internacional. Para isso, não apenas se buscaria confirmar um conceito de América do Sul como “núcleo organizador de ação diplomática” e princípio orientador do processo de integração regional (GALVÃO, 2009). O objetivo não seria excluir ou reduzir o espaço latino-americano em sua amplitude, mas reordenar os interesses brasileiros de acordo com esferas de influência, de forma a priorizar a ação externa no entorno imediato, que seria mais suscetível a projeção do poder brasileiro que a América Latina como um todo, em razão da predominância da influencia estadunidense ao norte do continente (BERNAL-MEZA, 2010). Dessa forma, dando continuidade a iniciativas exposta no governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa do governo Lula da Silva não ignorava a dimensão econômica da integração exposta pela adoção do regionalismo aberto, a partir da década de 1990, mas enfatizava sua dimensão política e geoestratégica.

Em relação à bissegmentação das relações bilaterais entre Norte e Sul globais, não se propunha uma preferência clara. Por um lado, além da busca de parcerias com grandes países em desenvolvimento, enfatizava-se a busca de maior aproximação e cooperação com países africanos, com destaque para Angola e Moçambique; por outro, reconhecia-se a importância

da manutenção de relações positivas e fluídas frente a Estados Unidos, União Europeia e Japão, entre outros, de forma a “fortalecer os elementos de multipolaridade do sistema internacional” (AMORIM, 2003). A afirmação da condição de potência intermediária e a projeção da inserção internacional brasileira supunham, dessa forma, uma postura universalista por parte da política externa brasileira.

Diante dessas linhas gerais de ação, a melhor definição apresentada para a política externa do governo Lula da Silva encontra-se na conceituação de uma “autonomia pela diversificação”, a qual define-se, em relação a suas características e sua diferenciação em relação às estratégias anteriores, nos seguintes termos:

Definimos sinteticamente: (1) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Feitas essas considerações ideacionais e gerais sobre os principais aspectos da política externa de Lula da Silva, passa-se a sua aplicação nas principais áreas de atuação e, em seguida, à correlação existente entre o condicionamento imposto pela política externa e a definição de interesses em política comercial.

## **5.2. O espaço sub-regional**

Desde a década de 1980, os formuladores da política externa brasileira passaram a adotar o entendimento explícito da existência de uma comunidade de interesses com os países do Cone Sul e da América do Sul (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010). Em especial, a partir do início do governo Cardoso, em 1994, percebe-se uma maior intensidade do processo de

ressignificação da América do Sul como *locus* privilegiado para a política externa brasileira e centro ordenador da atuação diplomática (GALVÃO, 2009).

Esse processo teria atingido seu ápice no início da década de 2000 por uma série de fatores, entre os quais a maior convergência política com a Argentina, após a crise econômica que atingiu o país vizinho, entre 1999 e 2001; a resiliência demonstrada pelo MERCOSUL após essa crise e as disputas comerciais que se seguiram entre seus principais sócios; e o aumento do espaço de diálogo e de concertação entre os países denotado pela convocação da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2000, que seria um símbolo concreto de que o subsistema sul-americano seria um dos principais, se não o central, foco da política externa brasileira (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Dessa forma, e dados os objetivos gerais delimitados pela política externa mencionados anteriormente, parece natural a afirmação que “no governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade” (AMORIM, 2003).

Como observa Spektor (2007), a política externa brasileira tradicionalmente resistiu à adoção de um discurso de liderança, ou potência, regional, dadas as resistências apresentadas pelos países vizinhos e os custos implícitos que esse discurso poderia gerar; no entanto, passou a aceitar a noção de que a região serviria tanto como um espaço de proteção da autonomia nacional e como uma “plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional”. No governo Lula, essa noção se traduziria, embora não de forma explícita, em uma estratégia de “hegemonia cooperativa”, ou seja, da busca, por um Estado de maior projeção regional, mas de capacidades frágeis a nível global, maximizar ou estabilizar sua influência por meios não-coercitivos de institucionalização<sup>25</sup> da integração regional (VIGEVANI ET AL, 2008). Ademais, o Brasil estaria mais disposto a contribuir com os custos dessa integração regional, dada sua instrumentalidade para os objetivos gerais do país (SPEKTOR, 2007).

Dado que o avanço das tratativas no âmbito comercial será exposto de forma detalhada no capítulo seguinte, cabe, aqui, ater-se aos aspectos políticos e estratégicos que a sub-região desempenhou na formulação de política externa brasileira. No MERCOSUL, o tratamento de assuntos não-comerciais ganha, a partir do governo Lula e das mudanças nos governos dos demais sócios, centralidade, conforme a “ideia de um MERCOSUL puramente comercial vai

---

<sup>25</sup> O processo de institucionalização é de tido como um “processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1975).

dando lugar a uma maior preocupação com a integração física e social e a institucionalização (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Entre 2013 e 2010, essa mudança de foco se espalhou por diversas temáticas e levou a resultados em diversas áreas: na esfera técnica-política, criou-se a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) e o Parlamento do MERCOSUL; na área social, gestaram-se Reuniões de Alto Nível na área de Direitos Humanos e foram criados o Observatório da Democracia no MERCOSUL e o Instituto Social do MERCOSUL; e, no âmbito da convergência econômica em favor dos sócios menores e da promoção da infraestrutura regional, criou-se o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem), com contribuições capitaneadas pelo Brasil (idem, p. 111-116).

Na área de integração sul-americana *lato sensu*, as tentativas de projeção do Brasil na região a partir da institucionalização do processo integrador foram postas em prática nos primeiros anos de governo. Na III Cúpula Sul-Americana, dando continuidade às reuniões de alto-nível instituídas em 2000, propôs-se a criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), institucionalizada em 2004 e sucedida, em 2008, pela UNASUL. Nessa esfera, a agenda era ainda mais abrangente, incluindo diálogo político, integração física e energética, redução de assimetrias e criação e operação de mecanismos financeiros regionais, entre outros (SARAIVA 2011). Com o tempo, a UNASUL absorveu mecanismos institucionais de cooperação previamente existentes, como a IIRSA, por meio da criação da COSIPLAN, e criou novos, a exemplo do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS). Além disso, no plano político, combinando a tradicional doutrina da não-intervenção com a lógica da não-indiferença, o Brasil adotou postura ativa em relação a problemas políticos na região, como se observou na participação direta para a mediação da crise venezuelana em 2003 (idem, p. 159).

Como resultado desses esforços, a administração Lula da Silva avançou no sentido de consolidar o país como um *paymaster de facto* (idem, p. 162). Não obstante esses avanços significativos, a integração regional no MERCOSUL e na América do Sul como um todo manteve-se intergovernamental, comandada pelas estruturas burocráticas e de baixa densidade:

“No entanto, o interesse pela integração não cresceu a ponto de criar uma dinâmica própria, como sugere a análise neofuncionalista. Não foi gerado impacto significativo na sociedade. A dinâmica do bloco não levou ao início de um efetivo processo de institucionalização, ainda que haja iniciativas embrionárias e parciais, como o Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, instalado em agosto de 2004. A lógica intergovernamental, associada a um papel importante dos governos e das presidências, viabilizou que fosse mantido um determinado equilíbrio, que acaba por garantir níveis

de integração de baixa intensidade. Figurativamente, a bicicleta parece estar em equilíbrio, mas parada” (VIGEVANI ET AL, 2008)<sup>26</sup>.

De acordo com a interpretação apresentada, a ausência de uma dinâmica própria residiria na manutenção de um modelo pouco institucionalizado de integração, em que os interesses nacionais permaneceriam resistentes aos interesses gerais propostos pela lógica da integração regional (CHRISTENSEN, 2007). Este fator, por sua vez, se associaria com o dilema entre maior integração e maior autonomia, vigente na política externa desde a década de 1990 (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Dessa forma, o modelo resultante buscaria não a integração como um fim em si, mas como um meio, na lógica do “trampolim de lançamento” e de um “espaço de reserva de autonomia” (SPEKTOR, 2007):

“[A estrutura do MERCOSUL] é adequada às percepções de parte das elites brasileiras, que teriam seus interesses atendidos nessa estrutura existente. Esse modelo seria suficiente para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com a União Européia (EU) e com os Estados Unidos, tornando o país independente dos constrangimentos de uma União Alfandegária e de um Mercado Comum apoiados sobre maiores níveis de institucionalização” (VIGEVANI ET AL, 2008)<sup>27</sup>.

Sinteticamente, portanto, pode-se dizer que, entre 2003 e 2010, o Brasil logrou avanços significativos em relação à institucionalização e à diversificação temática do projeto de integração regional, tanto no Cone Sul quanto na sub-região como um todo, embora mantendo-a sob uma lógica restritiva de manutenção de autonomia nacional predominantemente político-estratégica.

### **5.3. Coalizões de geometria variável e multilateralismo reformista: IBAS e BRICS**

A política externa dos governos Lula da Silva se notabilizou pela ênfase que foi dada a busca de formação de parcerias com outros grandes países emergentes do Sul geopolítico global. Além do valor potencial intrínseco das relações bilaterais, como atestam as possibilidades de ganhos comerciais e de cooperação tecnológica e científica, as alianças frente a esses países eram vistas como formas de equilibrar as condições de barganha frente aos países

<sup>26</sup> Embora a análise feita por Vigevani et al. (2007) seja focada na integração no âmbito do MERCOSUL, argumenta-se que as posições expostas são válidas para o projeto de integração regional em sua integridade.

<sup>27</sup> Idem.

desenvolvidos e construir uma comunidade de interesses em relação a objetivos comuns no sistema internacional, em especial frente às propostas de reforma ou de “democratização” da ordem internacional liberal (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse sentido, portanto, são duas as facetas fundamentais dessas alianças: seu desenvolvimento interno, entre os parceiros que as compõem, e sua face externa, relacionada às formas de expressão dessas possíveis comunidades de interesses.

A primeira face desse processo de formação de uma comunidade de interesses com outros grandes países emergentes surgiu na proposta de um “G-3” de grandes países emergentes do Sul – Brasil, África do Sul e Índia – surgida na política sul-africana, mas não avançou de imediato (ASSUNÇÃO, 2013). No contencioso envolvendo patentes farmacêuticas e a possibilidade de quebra dessas para a produção de remédios para HIV/AIDS, na OMC, porém, os três países demonstraram sua condição de *like-minded* a respeito do tema e lograram atingir seus objetivos por meio da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública (NARLIKAR; ODELL, 2006). Por meio da Declaração de Brasília (2003), foi formalizada a criação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que viria a contar com Reuniões de Cúpula a partir de 2006 (BARRETO, 2012).

No que tange à relação entre os países da coalizão, a agenda do IBAS constitui-se na busca de três “grandes democracias multiétnicas e multiculturais” voltadas à coordenação e à consulta política; à cooperação setorial intragrupo, por meio de Grupos de Trabalho cujas temáticas incluem investimentos, energia e comércio; e pela promoção da cooperação sul-sul para o desenvolvimento com países fora do bloco, notabilizando-se, nesse sentido, a criação de um Fundo IBAS para atender esse fim (ASSUNÇÃO, 2013). Externamente, o grupo adquire características de coalizão, ou seja, de um grupo de países que atua conjuntamente em negociações coletivas com o objetivo de maximizar sua capacidade de barganha (*idem*, p. 80).

O outro agrupamento significativo surgido no período parte de iniciativas de diálogo informal e de uma sigla originada no mercado financeiro – BRIC – ganhando, a partir de 2008, o formato de reunião de chanceleres e, posteriormente, de Reuniões de Cúpula. A maior importância concedida progressivamente ao encontro por parte de seus países-membros deve-se ao fato de que, desde a realização dos diálogos informais, é percebida a existência de uma comunidade de interesses em temas como diálogo econômico-financeiro, fortalecimento do multilateralismo e reforma de instituições internacionais, como a ONU e seu Conselho de Segurança (REIS, 2013).

Em seus esforços intra-grupo, os países do BRIC – e, posteriormente, do BRICS, com a inclusão sul-africana – utilizam-se dos instrumentos da diplomacia abrangente – uso de regras

e procedimentos das instituições internacionais – e do reforço da coesão econômica – cooperação setorial e aproximação comercial e financeira – para buscar “consolidar-se politicamente como um bloco que ajudará a equilibrar e democratizar a ordem internacional no começo do século” (FLEMES, 2010). Dessa forma, o BRIC apresenta, desde sua formação, um viés de concertação política e de busca de objetivos comuns, como a promoção do desenvolvimento a reforma da ordem internacional, na relação frente ao sistema internacional, e de fortalecimento das relações econômicas e técnico científicas, no plano da relação entre seus membros.

A importância da formação de coalizões de geometria variável durante a administração Lula da Silva pode ser demonstrada por diversos acontecimentos. Por meio da atuação direta dessas coalizões, como se observou, os países do IBAS lograram resultados expressivos em relação à questão de propriedade intelectual e, na figura do fundo IBAS, legitimaram-se como atores vocais em favor da cooperação sul-sul e da promoção do desenvolvimento (ASSUNÇÃO, 2013). O agrupamento BRIC, por sua vez, foi instrumental para a formulação de posições comuns, especialmente após a crise econômico-financeira iniciada em 2008, articulando posições comuns em favor de reformas institucionais no FMI (TUDE; MILANI, 2013). Mais do que isso, a aproximação frente a esses países possibilitou que essas coalizões tomassem formas diferentes para interesses comuns em outras searas, como o G-20 comercial na OMC (OLIVEIRA, 2005) ou o BASIC, nas negociações climáticas (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

O que é importante apreender é que, embora as coalizões de geometria variável tenham servido a interesses predominante políticos, como o *soft balancing* às tendências unipolares do sistema internacional e a busca de reformas das instituições internacionais (FLEMES, 2010), eles abriram caminho para a formação de posições negociadoras comuns, inclusive no campo comercial, e para a intensificação de relações comerciais e econômicas com os países que as compreendem, ainda que por mecanismos predominantemente informais.

#### **5.4. Relações bilaterais: Estados Unidos, União Europeia e China**

A despeito da intensificação da formação de alianças junto a grandes países emergentes no Sul global, a administração Lula da Silva buscou “manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Dessa forma, evitava-se um eixo preferencial de relacionamento entre o Norte e o Sul globais, de forma a serem ambos encarados como complementares ao universalismo e ao reforço do multilateralismo e da multipolaridade

(AMORIM, 2003). Apesar da “ausência de preconceitos”, as relações com três atores merecem especial atenção: Estados Unidos, União Europeia e China.

Nas relações com os Estados Unidos, figurou como fundamental a tendência de compartimentalização da agenda bilateral: conflitos surgidos na área comercial, por exemplo, ao invés de “contaminarem” o conjunto das relações bilaterais, como aconteceu com as disputas na área de propriedade intelectual e a crise da dívida externa, na década de 1980, passaram a ser encapsuladas e resolvidas como temas em separado (LESSA, 2010). Dessa forma, nem o fracasso das negociações com a ALCA, notabilizado pela oposição brasileira e argentina a partir de 2003 (CERVO; BUENO, 2011), nem as disputas de interesse e os contenciosos surgidos no âmbito da OMC, como o relacionado aos subsídios do algodão, impediram que a agenda bilateral se mantivesse positiva ou que as relações fossem deterioradas (LESSA, 2010).

Dessa forma, foi paulatinamente desfeita a conjectura inicial de que, no governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil, as relações seriam pautadas pela confrontação, como demonstra a continuidade de contatos de alto nível entre Lula da Silva e George Bush e entre os titulares das pastas de relações exteriores no período (PECEQUILO, 2013). Ademais, a partir de 2005 os países formalizaram a construção de um diálogo estratégico, no qual os temas abrangiam de comércio e investimentos, por meio de mecanismos formais, à cooperação em temas como saúde, educação e energia. Ao final do período aqui analisado, portanto, as relações Brasil-Estados Unidos mantiveram-se pautados por uma agenda política positiva, apesar das contínuas divergências no campo econômico-comercial, como nas negociações regionais e multilaterais e na manutenção de barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio bilateral, como demonstram os contenciosos na área agrícola e de defesa comercial (idem, p. 81-82).

Da mesma forma, a parceria com a União Europeia não foi abandonada, sendo mantida a ideia de que o bloco europeu e seus membros seriam interlocutores fundamentais na atuação brasileira frente às instituições internacionais (SARAIVA, 2010). Dessa forma, parece que, nesse cenário, também as disputas comerciais, como no setor do açúcar e nas negociações da Rodada Doha sobre subsídios agrícolas, foram encapsuladas, não impedindo a assinatura, em 2007, de uma parceria estratégica formal entre o Brasil e a União Europeia, contemplada em uma visão mais abrangente da inserção brasileira no sistema internacional (LAZAROU; FONSECA, 2013).

Como se observará detidamente no próximo capítulo, assim como as negociações da ALCA, as negociações por um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e o bloco europeu acabaram sendo enquadradas na lógica de uma negociação “tripla”, o que, apesar

da continuidade das reuniões do CNB até 2004, levou à estagnação das tratativas (THORSTENSEN; JANK, 2005). Dessa forma, por meio da parceria estratégica, a agenda entre os países diversificou-se, com maior foco em seu aspecto político e na cooperação setorial:

“A parceira incluía formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, MERCOSUL e estabilidade na América Latina. Como razões de fundo para esta iniciativa, desde a perspectiva europeia pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais com destaque à Rodada Doha; a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais; e o estancamento do diálogo político UE-MERCOSUL depois da entrada da Venezuela no bloco. Os formuladores brasileiros identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio e o reconhecimento internacionais do país, assim como a viam como um canal para aproximar o Brasil de países europeus de maior relevância desde o ponto de vista brasileiro. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e transferência de tecnologia para o Brasil também favoreceram a assinatura do acordo” (LAZAROU; FONSECA, 2013).

Além da participação constante da China nas coalizões de geometria variável listadas anteriormente, cuja importância política e mesmo econômica não é desprezível, o avanço a relação entre o país asiático e o Brasil, no plano bilateral, durante a administração Lula da Silva, é notável, representando um auge de um período de rápida aproximação: formalizando relações diplomáticas em 1974, os países firmaram uma parceria estratégica em 1993, antes mesmo que a China possuísse arranjos similares com a União Europeia ou com a Índia, que só viriam a ser concretizados na década seguinte (BARRETO, 2012). Na percepção brasileira, o avanço das relações teria três eixos fundamentais:

“i) a China é interlocutor político indispensável para o Brasil, especialmente por ser membro do Conselho de Segurança da ONU; ii) Brasil e China apresentam ampla coincidência de preocupações e diagnósticos sobre a realidade mundial, o que pode auxiliar na formação de consensos e na defesa de interesses comuns frente às demais potências do sistema internacional; iii) Brasil e China possuem economias complementares e programas de desenvolvimento que abrem oportunidades mútuas nos âmbitos comercial, de cooperação [incluindo a cooperação científico-tecnológica] e de investimento” (BECARD, 2008).

Em relação ao eixo econômico-comercial, exemplifica-se que, no período entre 2003 e 2010, a representatividade da absorção chinesa em relação às exportações brasileiras passou

de 6,2% para 15,2%, o que levou o país a alcançar o status de principal parceiro comercial do país, tendo sido o intercâmbio bilateral beneficiado especialmente pelo crescimento econômico acelerado chinês e por sua demanda por produtos básicos e insumos industriais, como soja e minério de ferro<sup>28</sup>. Tanto no âmbito bilateral quanto por meio de coalizões como o BRIC e o G-20 comercial, a China mostrou grande convergência de interesses com o Brasil em relação à necessidade de reforma das principais instituições internacionais da ordem liberal, como o Conselho de Segurança (REIS, 2013) e o FMI (TUDE; MILANI, 2013), o que aponta para a validade dos outros dois eixos. Por todos esses elementos, a China tornou-se, de fato, durante a administração Lula da Silva, uma parceira indispensável na concepção da política externa brasileira, com impacto significativo sobre as relações econômicas e comerciais do país com o exterior.

A presente subseção buscou demonstrar como, nas relações bilaterais com interlocutores centrais do sistema internacional, a política externa brasileira enfatizou a dimensão política dessas, “encapsulando” interesses comerciais. Esse movimento, por sua vez, tem o efeito de enquadrar esses interesses comerciais no quadro mais amplo dos interesses políticos brasileiros, o que, ao passo que permite a prevalência de uma agenda positiva, faz prevalecer a lógica de autonomia – especialmente em relação a evitar compromissos que possam restringir a atuação internacional do país – sobre interesses econômicos concretos (VEIGA, 2006a).

### **5.5. Projeção brasileira na África**

Durante a década de 2000, as relações da África com o sistema internacional passaram por dois movimentos fundamentais: em primeiro lugar, o continente, embora de forma heterogênea, aprofundou sua integração às instituições internacionais e à economia global (VEIGA, 2013); e, em meio a esse processo, o continente viu China e Brasil ascenderem como principais atores da política internacional do continente e de sua economia (VISENTINI; PEREIRA, 2009). Esse processo se relaciona à política externa brasileira no eixo de sua busca pela intensificação de parcerias Sul-Sul com parceiros não-tradicionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), delineada pelo governo Lula, que, na cerimônia de posse do seu chanceler, enfatizou explicitamente a aproximação com o continente e, especialmente, com os países de língua portuguesa (AMORIM, 2003)

---

<sup>28</sup> Fonte: MDIC. Estatísticas de Comércio Exterior. Países e blocos.

A aproximação com a África tinha interesses claramente políticos de reforço da projeção brasileira no continente e alinhava-se, por meio da cooperação direta, aos esforços internos empreendidos em favor da superação da pobreza e das mazelas sociais (VISENTINI; PEREIRA, 2009). Durante o governo Lula foram abertas ou reabertas, no total, 17 embaixadas no continente africano, elevando o total a 35 e tornando o país à condição de principal nação latino-americana, em número de representações diplomáticas, na África. Paralelamente, o nível de contatos de alto-nível foi significativamente elevado, com o número de países contemplados com visitas presidenciais chegando a 29 (BARRETO, 2012). Essa aproximação refletia interesses concretos e simbólicos, como destacava o chanceler brasileiro:

“Celso Amorim declarou ter visto perspectivas muito positivas, citando como exemplos as áreas de construção, de mineração e de petróleo. No final do mesmo mês, notou que, com 76 milhões de afrodescendentes, o país constituía a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e declarou que o governo estava empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa. Em julho, afirmou que a política externa se fazia olhando para o futuro, para a projeção do Brasil e que, nessa projeção, os interesses na África iriam aumentar. Em outubro, declarou que o objetivo brasileiro com a África era muito mais de cooperação direta do que propriamente de criar uma estratégia global. Argumentou que não buscava o Brasil obter apenas um ganho imediato, um lucro imediato, ou mesmo uma cooperação técnica imediata, buscava a si mesmo; sua “própria identidade”, pois a África era parte forte da identidade brasileira. Acrescentou que havia uma oportunidade de cooperação econômica que seria mutuamente proveitosa e ajudaria a África a se desenvolver” (idem, p. 228).

Concretamente, os interesses brasileiros na região refletiam-se em três áreas principais de atuação: cooperação Sul-Sul, investimentos e comércio (VEIGA, 2013). Em relação à primeira temática, focalizada nas áreas de educação, saúde e agricultura e que passou a ser centralizada na Agência Brasileira de Cooperação, em concertações com outros órgãos públicos (MUÑOZ, 2016), o Brasil buscou ampliar esquemas de cooperações horizontais, baseados em trocas de experiência mútuas, *demand-driven* e sem contrapartidas diretas como uma ponta-de-lança para abrir portas a sua maior projeção no continente (STOLTE, 2014). Entre os principais atores participantes e projetos levados à cabo nessa temática, destaca-se a grande presença que EMBRAPA, para incentivar a produção agrícola, FIOCRUZ, para desenvolver pesquisas, vacinas e novos medicamentos, e SENAI, para promover educação profissionalizante, passaram a ter em diversos países do continente. Ao final da administração

Lula da Silva, foram desenvolvidos, ou estavam em curso, 300 projetos de cooperação com 37 dos 53 países africanos (BARRETO, 2012).

No campo do comércio e dos investimentos, a abertura de portas promovida pela maior parceria política e pelos esforços de cooperação encontravam correspondência prática na expansão das oportunidades para empresas brasileiras no continente africano, baseadas, primordialmente, na demanda reprimida de seus países por bens manufaturados e serviços de engenharia ofertados pelo Brasil e nas oportunidades que a abundância de oferta de recursos naturais presentes no continente, cujo preço dos bens derivados estavam em alta, que criavam espaço para o aumento das exportações e a internacionalização de empresas brasileiras em direção àquele continente (VEIGA, 2013). Embora o tema venha a ser tratado de forma detida no capítulo seguinte, cabe mencionar que, entre 2003 e 2010, mais do que triplicaram, de US\$ 2,8 bilhões para US\$ 9,3 bilhões (BARRETO, 2012) e a África apresentou o terceiro maior crescimento em relação à destinação de capitais estrangeiros (VEIGA, 2013).

Parece claro, a partir do exposto, que a disposição política demonstrada pelo governo Lula para fortalecer as relações brasileiras com o continente africano abriu uma frente de interesse fundamental para as empresas brasileiras e para a política comercial do país, fator não desprezível da análise que se fará a respeito das mesmas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente capítulo foi analisar, de forma detalhada, o desenvolvimento das variáveis que, argumenta-se, condicionaram os interesses públicos e privados e a formulação e os instrumentos de política comercial brasileira durante a administração Lula da Silva. Essas variáveis estão representadas pelas respostas macroeconômicas ao contexto econômico internacional – a acomodação e manutenção dos fundamentos macroeconômicos frente ao novo equilíbrio externo gerado pelo boom das *commodities* (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007) – e às respostas políticas dadas ao contexto político internacional – retomada da ênfase na preservação da autonomia em política externa e projeto de inserção internacional como potência média e *global-player* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Esses dois condicionamentos abriram possibilidades e impuseram restrições à agenda comercial, como se demonstrará no capítulo seguinte, e só a partir delas é possível compreender o desenvolvimento da mesma.

Em primeiro lugar, no campo macroeconômico, argumenta-se que a expansão do mercado doméstico, do consumo das famílias e da absorção interna torna a busca de reserva nesse mercado mais atrativa do que a grande concorrência fora dele por mercados externos,

acentuando as demandas projetadas por alguns setores voltados a esse mercado que, desde a década de 1990, lograram manter níveis elevados de proteção tarifária e não tarifária e regimes diferenciados de tributação (VEIGA, 2006b). Em relação a interesses setoriais tem-se, portanto, que:

“O primeiro fator (que explica a manutenção de interesses defensivos) envolve a economia política das reformas liberalizantes no Brasil e, em especial, a primazia que os setores *import-competing* lograram manter, na área de política comercial, sobre os setores e interesses exportadores, apesar da liberalização unilateral levada a cabo no início da década” (VEIGA, 2006a)

Em segundo lugar, a crescente importância das exportações de produtos básicos na pauta exportadora brasileira, somada aos ganhos de competitividade descritos no capítulo anterior, indica uma posição ainda mais ofensiva que a tradicional brasileira nas negociações relativas a agricultura observada na Rodada Uruguai (THORSTENSEN, 2001) e na fracassada tentativa de Seattle (CARVALHO, 2003). Dessa forma:

“a estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um agribusiness voltado para a exportação e altamente competitivo” (VEIGA, 2006a).

Há, ainda, implícito nas tabelas 2 e 3, um terceiro movimento determinante para os interesses comerciais brasileiros no período. Seguindo a tendência global de expansão dos investimentos diretos realizados por países emergentes no período (AYKUT; GOLDSTEIN, 2011), os investimentos brasileiros direto no exterior cresceram 707%, na média anual, entre os períodos 2003-2008 e 1998-2002. No Brasil, em especial, o choque de concorrência introduzido pelas reformas liberalizantes da década de 1990 e a redução da absorção interna no período, assim como o ganho da estabilidade econômica, a melhora das condições financeiras das empresas e o retorno do crescimento econômico desde então serviram como motores desse processo, voltado principalmente à reafirmação da liderança global, para empresas ligadas à produção agrícola e ao setor de bebidas e alimentos; à busca de novos mercados, para empresas de serviço de engenharia, bens de capital e transporte; e à redução de custos e aumento da competitividade, para indústrias como a de calçado e têxteis (HIRATUKA; SARTI, 2011). Dessa forma, as multinacionais brasileiras passaram,

crescentemente, a atuar como grupos de interesse em favor da expansão de suas atividades globais.

Há, ainda, um terceiro fator relacionado à política macroeconômica do governo Lula da Silva. A adoção de uma taxa de câmbio semi-livre, de intervenção mínima, é produto do esforço de manutenção das condições de estabilização e contribui com as mesmas ao prevenir ataques especulativos como os ocorridos na década de 1990. Em situações de “bonança externa”, como a descrita por Bacha (2013) e correspondida pelo equilíbrio das contas externas brasileiras no período, porém, a ausência de uma intervenção mais ativa por parte do Estado dá margem ao fenômeno da sobrevalorização cambial, que, por sua vez, afeta especialmente as exportações de bens manufaturados e possibilita a desindustrialização (BRESSER-PEREIRA, 2007). Como se observa no gráfico 4, após o seu pico, entre 2002 e 2003, a taxa de câmbio da moeda brasileira foi constantemente pressionada para baixo, desfavorecendo a expansão de exportações de maior valor agregado, meta estabelecida pelo governo por meio da PITCE, e deteriorando as condições de concorrência internacional do país.

No que se refere à influência da política externa, recorda-se que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), política comercial e política externa apresentaram uma convergência quase absoluta: de um lado, a lógica da “autonomia pela integração” à ordem internacional e de adoção de seus princípios e regras; de outro, a disposição de abertura comercial e de renovação das condições de inserção brasileira no comércio internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Essa convergência foi frágil, porém, quando esbarrou em dilemas fundamentais a respeito da preservação da autonomia ou do aprofundamento da integração, como nas negociações da ALCA (BATISTA JR., 2003).

O que se observa no governo Lula da Silva, a partir do exposto, é que se trata menos de convergência, e mais de hierarquia entre as duas categorias: o interesse comercial viria a reboque do projeto político mais amplo de inserção internacional do Brasil, fortalecendo o primeiro em situações de convergência, como no caso das relações com a África, mas sendo abandonado, preterido ou encapsulado quando se chocasse com a lógica da autonomia ou fosse percebido como um compromisso que reduziria a autonomia e o projeto de desenvolvimento à longo prazo, como nas negociações pela ALCA (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A sujeição do projeto comercial ao político é, portanto, aspecto fundamental da agenda comercial brasileira e tem reflexo em todos os seus campos.

As relações com a América do Sul e com o MERCOSUL são um reflexo quase perfeito desse condicionamento. Em relação ao tema da integração física e energética, por exemplo, o projeto político de institucionalização da integração regional por meio da UNASUL

(SARAIVA, 2010) dava margem para grande convergência com a demanda reprimida por serviços de engenharia e fontes de financiamento, que poderia ser suprida pelo Brasil e por parte de suas multinacionais, com interesses ofensivos em relação a sua internacionalização (HIRATUKA; SARTI, 2011). Por outro lado, no MERCOSUL, a expansão da agenda temática do bloco para temas políticos e sociais e sua contínua instrumentalização para aumentar o poder de barganha do Brasil frente às agendas negociadoras internacionais (VIGEVANI ET AL, 2008) atendiam ao projeto político da integração regional como “trampolim” da inserção internacional brasileira (SPEKTOR, 2007); mas, ao mesmo tempo, como se mostrará mais a frente, atenuariam a importância da agenda comercial intra-bloco e extra-bloco, abrindo potencial frente de divergência com os interesses do setor privado.

Nos relacionamentos com o Sul global, a política externa de Lula da Silva representou a importante abertura de portas a canais antes fechados, ou restritos, a empresas brasileiras e a seus interesses comerciais. O caso mais notável de convergência entre o projeto político e a inserção comercial foi, sem dúvida, a China, em que as condições econômicas e comerciais globais – crescimento acelerado do país asiático e elevação do preço das *commodities* – alinhavam-se com a vontade política de diversificação de parcerias em favor da formação de parcerias e coalizões com grandes países emergentes (LIMA, 2010), o mesmo ocorrendo, em escalas menores, para Índia, Rússia e África do Sul, respectivamente. No caso do continente africano, parece ter-se observado uma relação causal inversa do que se observa, por exemplo, no governo Geisel, em que o interesse econômico nos países árabes, levava à melhora do relacionamento político (CUNHA; FARIAS, 2011):

“Tanto no caso dos investimentos quanto na cooperação, o crescimento dos fluxos pode ser parcialmente creditado ao ativismo brasileiro, embora tal afirmação não possa ser comprovada no caso dos investimentos. Neste caso, o que há são indicações, inclusive a partir de entrevistas com empresas investidoras, de que a maior presença governamental do Brasil na África cria um ambiente político receptivo a empresas brasileiras — o que geraria desdobramentos positivos para as empresas num continente em que o Estado desempenha papel, em geral, muito relevante na economia e nos negócios” (VEIGA, 2013).

No que se refere às relações com os principais parceiros comerciais do mundo desenvolvido e na participação junto à OMC, a primazia do projeto político era, a um só tempo, confrontada e distanciada da lógica econômico-comercial. Pelo lado da confrontação, a aceitação de compromissos de longo prazo, como a ALCA, o Acordo MERCOSUL-União Europeia ou as propostas de Estados Unidos e União Europeia enquadravam-se na lógica de projeção como

potência média economicamente autônoma (BERNAL-MEZA, 2010) e de preservação da autonomia em relação a compromissos que obstassem o projeto de desenvolvimento econômico (VEIGA, 2006a). Por meio do atrelamento de seu sucesso ao princípio de equilíbrio entre os interesses ofensivos das partes, o Brasil poderia, na percepção de ausência desse equilíbrio, optar-se pelo abandono ou pela paralisação das negociações. Pelo lado do distanciamento, entendia-se que, a despeito do desenrolar das tratativas comerciais nas diversas frentes, era importante não deixar que essas contaminassem a agenda política (LESSA, 2010).

Um dos argumentos que a presente dissertação apresenta, enfim, é que a matriz de política de externa – a autonomia pela diversificação e, nesse sentido, sua maior relação com o paradigma globalista<sup>29</sup> frente à política externa de Fernando Henrique Cardoso – importa em um condicionamento à política comercial brasileira. Como se observa, esse argumento tem dois lados: por um, a retomada da promoção do desenvolvimento industrial a partir de políticas de governo, em verdade, indica o fortalecimento dos instrumentos internos de política comercial, como demonstram as propostas da PITCE e da PDP de fortalecimento de financiamentos e desonerações ao setor exportador (FERRAZ, 2009). Por outro, também o é que a matriz globalista, ao opor-se ao congelamento de poder internacional e evitar a cristalização de normas impeditivas ao desenvolvimento industrial e tecnológico ao Brasil, restringe a capacidade de ação da política comercial em mundo altamente integrado com uma rede de acordos comerciais em expansão, opondo-se, como ponto de partida, a uma participação ativa nessa rede (VEIGA, 2006a).

---

<sup>29</sup> “Formulado como uma teoria de ação diplomática alternativa àquela derivada do paradigma anterior [americanista] em dois sentidos, em particular. Por um lado, confrontando a ideia dos EUA como eixo de política exterior, com a visão da necessidade de o Brasil globalizar suas relações externas. Por outro, ao enfatizar as características restritivas da macroestrutura internacional, esse paradigma vai ao cerne da equação formulada por Rio Branco, em certo sentido, invertendo-a. Ao contrário da fórmula anterior, que supunha uma relevância mútua dada, esta agora passa a ser algo a ser construído. Mais importante ainda, relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de barganha. O desenvolvimento da capacidade industrial é uma condição indispensável para a atuação mais autônoma do país no sistema internacional, juntamente com a valorização da ‘articulação negociada das pequenas e médias potências’ no eixo Norte-Sul. (...) Posteriormente, ao quadro de referência Norte-Sul, o paradigma globalista adicionaria o eixo das relações de poder assimétricas, a partir da rejeição ao ‘congelamento do poder mundial’ e formulação de um princípio tácito de ação no sentido de adiar ao máximo a cristalização de normas internacionais impeditivas ao acesso do Brasil aos avanços tecnológicos, em particular às tecnologias sensíveis” (LIMA, 1993).

Por tudo isso, argumenta-se que a política externa brasileira influenciaria a política comercial por meio dos seguintes mecanismos: (1) opção pela preservação da autonomia, isto é, de posições defensivas, frente à possibilidade de aprofundamento da integração à economia global em mesas negociadoras com a presença de países desenvolvidos; (2) avanço da integração regional em temas comerciais convergentes com a agenda política e recuo ou paralisia daqueles que não o fossem; (3) maior atenção do setor privado e dos formuladores de política comercial à criação de instrumentos que avançassem os interesses ofensivos do Brasil face às economias africanas e aos grandes países emergentes, sem ignorar, em relação ao segundo grupo, a presença de interesses defensivos.

O que se observa, enfim, é que a política comercial só pode ser entendida nos marcos da ação externa e da condução macroeconômica propostas pelo governo Lula. O próximo capítulo dedicar-se-á exclusivamente à formulação, aos instrumentos criados e aplicados e aos resultados da política comercial durante sua vigência, tendo como principais referências a proposta apresentada pela PITCE e, em menor grau, pelo PDP, e os mecanismos de transmissão da política externa e econômica para os desenvolvimentos da política comercial brasileira. A tabela 3.3 detalha essas referências, ao passo que a tabela 3.4 detalha os resultados de variáveis econômicas centrais ao Brasil, vis-a-vis a América Latina e o mundo, durante a administração Lula da Silva.

TABELA 4: CONDICIONANTES DA POLÍTICA COMERCIAL (2003-2010)

Variável	Objetivos	Efeito direto esperado sobre política comercial
<b>PITCE/PDP</b>	Fortalecimento dos instrumentos internos de política industrial e comercial; maior esforço fiscal na promoção da produção industrial e da capacidade exportadora	Agenda comercial “voltada para dentro”; maior intervenção estatal nas políticas; maior acomodação do setor privado ao ativismo governamental e à proteção doméstica; maior ênfase nos esforços de promoção comercial;
<b>Política econômica</b>	Estabilidade econômica pela manutenção do tripé macroeconômico	Câmbio sobrevalorizado; fortalecimento dos interesses ofensivos agrícolas por sua participação no equilíbrio externo; deterioração das condições de concorrência dos setores exportadores manufatureiros.
	Criação de um grande mercado consumidor pela expansão do crédito e da renda	Aumento da absorção interna; incentivo às importações e desestímulo às exportações; maior demanda por proteção doméstica por setores <i>import-competing</i> ;
	Expansão dos investimentos públicos e privados pela expansão dos créditos e do gasto público	Aumento da participação de bancos públicos no financiamento da atividade exportadora
<b>Autonomia pela diversificação</b>	Restrição à assinatura de compromissos restritivos ao desenvolvimento industrial e tecnológico, em especial com países desenvolvidos	Posições defensivas em NAMA; busca de maior equilíbrio nas negociações com o avanço de posições ofensivas em agricultura.
	Institucionalização e expansão temática da integração regional na América do Sul, com ênfase no aspecto político de consolidação do Brasil como <i>paymaster</i> regional	Avanço da projeção comercial e econômica brasileira em convergência com os objetivos políticos; redução da ênfase em temas comerciais potencialmente conflitivos, como barreiras ao comércio intra-MERCOSUL
	Formação de alianças com grandes países emergentes	Maior participação da China, em especial, e dos grandes emergentes, como um todo, na agenda comercial, como parte do esforço de diversificação dos destinos de exportações
	Projeção em países “não-tradicionais”, em especial mo continente africano	Maior participação do continente africano na agenda comercial; busca de oportunidades para exportações e investimentos no continente; apoio público à maior presença comercial

**TABELA 5: INDICADORES MACROECONÔMICOS COMPARADOS<sup>30</sup>**

		1998-2002	2003-2008	2009-2010
<b>PIB (a.a., %)</b>	Mundo	2,7	3,3	1,1
	América Latina e Caribe			
	Brasil	1,9	4,2	3,7
<b>Investimento (% PIB)</b>	Mundo	23,1	24,0	23,4
	América Latina e Caribe	19,7	21,0	21,1
	Brasil	18,1	18,5	20,3
<b>Inflação (% a.a., fim de período)</b>	Mundo	5,0	4,2	3,8
	América Latina e Caribe	8,5	5,6	4,1
	Brasil	6,1	6,0	5,1
<b>Volume de comércio (Δ %, a.a.)</b>	Mundo	5,2	5,8	1,0
<b>Volume de importações de bens e serviços (Δ %, a.a.)</b>	América Latina e Caribe	3,2	10,0	3,0
	Brasil	-1,4	11,9	11,8
<b>Volume de exportações de bens e serviços (Δ %, a.a.)</b>	América Latina e Caribe	4,4	8,3	-0,8
	Brasil	8,7	5,3	0,1
<b>Receitas Governamentais (% PIB)</b>	América Latina e Caribe	24,3	27,8	28,7
	Brasil	33,4	35,6	35,0
<b>Gastos públicos (% PIB)</b>	América Latina e Caribe	28,0	29,1	32,2
	Brasil	38,0	38,9	38,0
<b>Resultado primário (% PIB)</b>	América Latina e Caribe	-	2,5	-0,3
	Brasil	-	3,5	2,1
<b>Dívida bruta (% PIB)</b>	América Latina e Caribe	52,3	50,4	48,7
	Brasil	71,5	67,3	64,0
<b>Conta Corrente (% PIB)</b>	América Latina e Caribe	-2,5	0,5	-1,4
	Brasil	-3,6	0,5	-2,5

<sup>30</sup> Fonte: FMI. World Economic Outlook. Outubro, 2016. A ausência das categorias “Mundo” ou “América Latina” em algumas linhas deve-se à inexistência de dados para as mesmas.

## CAPÍTULO 4 – POLÍTICA COMERCIAL EM AÇÃO: NEGOCIAÇÕES E INSTRUMENTOS

Dadas as condicionantes apresentadas no capítulo anterior, a presente dissertação dedicará-se, no presente capítulo, à análise de cinco vertentes da política comercial executada pelo governo Lula da Silva à luz dessas: negociações comerciais, política tarifária, financiamento às exportações, promoção comercial e tratamento de “novos temas” – serviços, investimentos e propriedade intelectual. No capítulo final serão explicitados os resultados mais centrais das contas externas brasileiras no período, analisando-se o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas, bem como a correspondência desses com a hipótese a que esta dissertação se propôs.

### 1. NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS EM TRÊS TRILHOS

#### 1.1. O Brasil na Rodada Doha

De forma a destacar os tópicos em questão durante a Rodada Doha, lembra-se que a Declaração Ministerial de 2001, que estabelece seu mandato, traz como principais elementos: o foco nos interesses e nas necessidades de países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo, aos quais se reconhece, em todos os tópicos, o direito a tratamento especial e diferenciado; a efetiva inclusão de um mandato para agricultura, subdividido em acesso a mercados, apoio doméstico e subsídio às exportações; instruções para novas negociações de reduções tarifárias em NAMA, sem exclusões *a priori*, mas com reconhecimento da “reciprocidade menos igual” em favor de PEDs e PMDRs; novo mandato para negociações em serviços; e mandatos menos ambiciosos para outras áreas temáticas, como propriedade intelectual, em que se inclui especificamente apenas o tema de um sistema de registro e notificação de indicações geográficas (WTO, 2001). Dessa forma, a despeito da existência de 20 áreas temáticas, os interesses da Rodada Doha concentravam-se em três setores específicos: agricultura, serviços e NAMA.

O mandato estabelecido por Doha, e fatores alheios a ele, impuseram algumas limitações às negociações: em primeiro lugar, o modelo consagrado de *single undertaking* na Rodada Doha, somado ao reconhecimento do “tratamento menos igual” em favor de PEDs e PMDRs e ao foco em agricultura, consagrou uma lógica negociadora em que se manteria a noção de reciprocidade de concessões entre diferentes temas, mas sob bases desiguais: caberia aos países desenvolvidos realizar maiores concessões em agricultura, estando as contrapartidas dos outros atores condicionadas a essas. Em segundo lugar, lógicas econômicas internas dos principais

*stakeholders* geravam dificuldades às negociações: em serviços, a grande complexidade regulatória dos diferentes setores impediu avanços significativos no tema (EVENETT, 2007), ao passo que, em agricultura, União Europeia e Estados Unidos passaram por reformas de suas políticas agrícolas no início do processo negociador, o que reforçou seus interesses defensivos (CARVALHO, 2010).

Além disso, a Índia passou a desempenhar um papel de ator central, apresentando, como a China, tanto interesses ofensivos quanto defensivos, em razão de suas políticas internas de agricultura de subsistência, o que dificultava o avanço de interesses ofensivos, por exemplo, dos Estados Unidos. Soma-se a isso os fatos de que China e Índia, em razão de seu crescimento econômico acelerado e fortemente puxado por exportações, tinham menores incentivos à conclusão de uma rodada que limitasse suas políticas comerciais e não atendesse seus interesses ofensivos; e de que as reformas liberalizantes adotadas por países em desenvolvimento na década de 1990 criaram interesses heterogêneos em relação a novos cortes tarifários em NAMA (EVENETT, 2007).

O argumento que se apresenta aqui é que as posições do Brasil nas negociações da Rodada Doha representaram uma ampla convergência de interesses: em primeiro lugar, políticos, por darem margem à projeção do Brasil como um “campeão” em favor dos interesses dos países em desenvolvimento, mediante a coordenação do G-20 comercial (CASON; POWERS, 2009) e por favorecerem o avanço das propostas brasileiras em favor de uma maior democratização das normas internacionais (OLIVEIRA; 2005); em segundo lugar, econômicos, por constituírem um foro de excelência para o avanço dos interesses ofensivos do agrobusiness voltado para a exportação e altamente competitivo que emergia no país (VEIGA, 2006b) e para garantir maiores flexibilidades que atendessem aos interesses defensivos da indústria nacional, como por meio de prazos mais extensos para implementação dos compromissos e da concessão de “reciprocidades desiguais” (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Nessa lógica, as concessões realizadas nos âmbitos de NAMA e serviços ficariam condicionadas – ou seja, percebidas como moeda de troca (CUNHA, 2008) – ao avanço dos interesses na área agrícola, que representaria, por excelência, o espaço de articulação para a projeção internacional do Brasil.

Como observa Carvalho (2010), as posições do Brasil na área agrícola foram condicionadas por dois fatores: a atuação dos grupos de pressão interna em favor de seus interesses e a capacidade de coordenação de posições junto ao G-20 comercial. No que diz respeito à primeira condicionante, o governo Lula observou, como mencionado anteriormente, uma grande capacidade de articulação dos interesses do agronegócio, que, além de passar a contar com o Icone e com o Fórum Permanente, foram fortalecidos pela criação de uma Secretaria de

Relações Internacionais no MAPA e pela organização de um Grupo Técnico que definia as propostas brasileiras em agricultura e as encaminhava ao G-20 (idem, p. 418).

Em relação à segunda condicionante, a organização de uma coalizão internacional de países em desenvolvimento com interesses alinhados em favor de maior liberalização do comércio agrícola internacional, em especial a partir dos países desenvolvidos, representou uma mudança importante na correlação de forças das negociações na Rodada Doha, na medida em que

“A articulação do G-20 na Conferência de Cancún parece ter garantido um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio internacional, especificamente o agrícola: o papel de serem uma ameaça de veto unificada e principalmente qualificada ao desempenhar um papel pró-ativo à solução da problemática. Isso porque representou uma aliança de países de três continentes, a qual abriga 60% da população rural, 12% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais” (OLIVEIRA, 2005).

As posições do Brasil frente às negociações da Rodada Doha serão, portanto, enfocadas em três momentos centrais das tratativas multilaterais: em 2003, na Conferência Ministerial de Cancún; em 2005, na Conferência Ministerial de Hong Kong; e em 2008, na Conferência “miniministerial” de Genebra.

O processo de formação do G-20 comercial e do impasse que culminou no impasse da Rodada Uruguaí teve início com o fracasso por parte dos Estados-membros de determinar um documento de “modalidades”, ou seja, de objetivos quantitativos, para atingir os objetivos gerais delimitados pelo mandato, no prazo de março de 2003 (WTO, 2004). No interim entre a falha no estabelecimento de modalidades e a Conferência Ministerial, em setembro, Estados Unidos e União Europeia lançaram documento de trabalho, influenciado pelas reformas domésticas mencionadas, em que recuavam em relação a sua disponibilidade de fazer concessões na área agrícola, defendendo a manutenção de subsídios à exportação do bloco europeu e de crédito agrícola pelos Estados Unidos, a manutenção de limites financeiros altos para programas de apoio doméstico e o estabelecimento de uma fórmula mista para acesso a mercados, limitando as possibilidades de ganhos dos países em desenvolvimento (CARVALHO, 2010).

A resposta dos países em desenvolvimento, por sua vez, deu-se por meio da circulação de documento, às vésperas da Reunião Ministerial, em que os países organizados no G-20 – e subsidiados por posições técnicas brasileiras (CARVALHO, 2010) – estabeleciam

modalidades que atendessem efetivamente seus interesses, como a redução total dos subsídios às exportações em um período determinado de tempo (WTO, 2004). Paralelamente, nas negociações em NAMA e em serviços, os grupos responsáveis também ainda não haviam logrado alcançar um documento de modalidades para suas áreas temáticas, com a manutenção da posição brasileira e de demais países em desenvolvimento em favor de uma “reciprocidade menos igual” para as negociações em produtos industriais (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Como resultado das divergências de interesses na Conferência de Cancun, não se obteve uma Declaração Ministerial e as negociações entraram em um impasse. Apesar da falta de avanços, o resultado de Cancun foi percebido como uma vitória pela diplomacia brasileira e de outros membros do G-20, considerando que “a partir de então, as negociações se processarão de maneira mais equilibrada e menos unilateral” (OLIVEIRA, 2005).

Entre o primeiro e o segundo momento destacados nas negociações, houve apelos da diplomacia americana, na figura do USTR, para a retomada das mesmas e, em julho de 2004, os países lograram chegar a um consenso genérico sobre o formato das negociações, o Pacote de Julho. De acordo com o mesmo, eram reafirmados os objetivos de Doha para Agricultura, NAMA e delimitavam-se as fórmulas, embora não as metas quantitativas, para que esses fossem alcançados. Entre os principais pontos do Pacote, destacam-se o aumento das isenções de prazos para redução tarifária por países em desenvolvimento em NAMA e a inclusão da categoria de “produtos sensíveis” nas negociações agrícolas, atendendo a demandas de países com maior interesse em políticas para agricultura de subsistência. O Pacote de Julho também serviu para que se “limpasse” a agenda negociadora, com a remoção total ou parcial de temáticas como investimentos e comércio (TRIMs), transparência em compras públicas e políticas de concorrência (WTO, 2004).

Em relação aos interesses brasileiros, a ampliação das flexibilidades na liberalização de produtos industriais representou um avanço dos interesses expressos pela CEB (OLIVEIRA; MILANI, 2012), ao passo que o tema dos produtos sensíveis deu origem ao crescimento de divergências internas entre países do G-20, como Brasil e Índia, em razão da contrariedade dos interesses brasileiros expressos pelo agronegócio em relação ao impacto protecionista que a inclusão desses poderia ter (CARVALHO, 2010). Foi, também, durante o lançamento do Pacote de Julho, que o Brasil apresentou sua primeira oferta em serviços, mas resguardando posturas defensivas em relação aos principais setores demandados, quais sejam serviços financeiros e construção e engenharia (COUTINHO, 2008)

Com o Pacote de Julho, chegou-se à reunião de Hong Kong, em 2005, com um espectro de negociação mais claro e com avanços concretos nos temas de agricultura e NAMA, enquanto

os avanços nas negociações relativas a serviços continuaram a passos lentos, consolidando a ideia de que o tema estaria “oficialmente dentro, mas concretamente fora” da agenda negociadora e da prática de concessões cruzadas (EVENETT, 2007). O que se percebeu, nos resultados de Hong Kong, é que, na medida em que avançaram os interesses ofensivos do agronegócio brasileiro e do G-20 de se obter uma data final para a remoção de subsídios às exportações agrícolas (2013), um sistema de bandas para cortes de subsídios domésticos, e o avanço de fórmulas para cortes em acesso a mercados agrícolas (CARVALHO, 2010), o país mostrava-se mais ativo nas negociações em NAMA, tendo apresentado, nesse sentido, paper conjunto com Argentina e Índia para o detalhamento da aplicação de uma fórmula suíça para cortes tarifários em bens industriais, mas preservando a aplicação diferenciada dos princípios de reciprocidade desigual e do tratamento especial e diferenciado e se opondo à proposta de apresentada pelos Estados Unidos<sup>31</sup>, posições que acabaram sendo em grande parte refletidas na Declaração Ministerial de Hong Kong (WTO, 2005). É importante destacar, nesse sentido, que a disposição em negociar devia-se à preferência de foro por agentes públicos e privados:

A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) entende que fortalecer a OMC (Organização Mundial do Comércio) é crucial para a defesa dos interesses do Brasil no que diz respeito ao comércio exterior. O sucesso da Rodada de Doha é essencial para evitar o enfraquecimento do sistema de comércio multilateral e limitar as distorções comerciais geradas por iniciativas regionais. A CEB também acredita que as negociações da Rodada Doha devem ser capazes de produzir resultados significativos em áreas onde os países em desenvolvimento concentram seus interesses em termos de exigências. Ao fazer isso, a Rodada terá dado uma contribuição real aos esforços empreendidos por esses países na direção do desenvolvimento. O mandato de Doha determina a inclusão dos princípios de tratamento especial e diferencial para países em desenvolvimento e reciprocidade parcial nas concessões a serem negociadas no tocante ao acesso ao mercado para produtos industriais. A combinação desses dois princípios deveria refletir-se em compromissos menores em termos de redução de tarifas, com períodos mais longos para implementação e a possibilidade de manutenção da porcentagem de linhas tarifárias com cortes menores do que previstos nas fórmulas, ou até mesmo isentas de liberalização (CEB APUD OLIVEIRA; MILANI, 2012).

A despeito dos avanços obtidos em Hong Kong, os anos seguintes viram uma deterioração no ambiente de negociações da Rodada Doha. Em primeiro lugar, a inclusão de

---

<sup>31</sup> De acordo com Jakobsen (2008), a proposta dos Estados Unidos seria de uma harmonização das tarifas mundiais para NAMA em 8%, em média, até 2010, chegando-se a 0%, em 2015.

Salvaguardas Especiais e o avanço do tratamento de produtos sensíveis, em agricultura, estreitou a margem para cooperação no G-20, com crescente oposição do Brasil e de seu setor agrícola às posições de membros do bloco que eram, paralelamente, partes do G-33, coalizão protecionista de países em defesa da agricultura de subsistência (CARVALHO; 2010). A partir de meados de 2006, a falta de entendimentos levou à suspensão das negociações até o final do ano e, em 2007, a eleição de Nicolas Sarkozy, na França, e a não-renovação da autorização negocial (*Trade Promotion Authority*) ao Executivo estadunidense limitavam severamente a vontade e a capacidade de União Europeia e de Estados Unidos de fazer concessões no tema agrícola; como resposta, países em desenvolvimento adotaram posições explícitas em relação ao condicionamento de concessões em NAMA ao avanço das negociações agrícolas, com o Brasil declarando que se negaria a aceitar um teto de 20% para as tarifas de bens industriais e demandando um patamar de 30%, além de maior espaço para exceções (EVENETT, 2007). Fortaleceu-se a tentativa de se chegar a um acordo via entendimentos do “new quad” – Brasil, Índia, União Europeia e Estados Unidos – mas a principal tentativa nesse sentido, a reunião informal de Potsdam (2007), fracassou, em virtude da contínua percepção de Brasil e Índia acerca da insuficiência das concessões agrícolas das outras duas partes (idem, p. 12).

Em 2008, na contramão da negatividade que permeou as negociações nos anos anteriores, porém, o Brasil aceitou um pacote de concessões proposto pelo então Diretor-Geral Pascal Lamy que poderia definir o sucesso da Rodada, o que não aconteceu por oposição indiana. Essa mudança de posição brasileira deve-se a uma série de fatores: (a) em primeiro lugar, as concessões de União Europeia e Estados Unidos relativas a acesso a mercados e créditos agrícolas, respectivamente, aproximaram-se das demandas do G-20; (b) além disso, houve aumento das pressões internas do agronegócio brasileiro, que passou a ser favorável a um afastamento do G-20 e de suas posições defensivas (CARVALHO; 2010) (c) a despeito das crescentes demandas de União Europeia e EUA por maior demandas em NAMA, chegou-se a uma proposta de modalidades que contemplava as flexibilidades demandadas pelo Brasil<sup>32</sup> (WTO, 2008); (d) por fim, argumenta-se aqui que um acordo alcançado no âmbito do “New Quad” que pudesse solucionar os impasses da Rodada seria percebido como uma importante vitória política brasileira e como uma sinalização da importância do país como interlocutor central do regime multilateral de comércio.

---

<sup>32</sup> Além de contemplar uma lista de flexibilidades específicas ao MERCOSUL, a última revisão do texto de modalidades de 2008 estabelecia a isenção à fórmula suíça de linhas tarifárias com tarifas consolidadas inferiores a 35%.

Ao contrário do efeito político esperado, no entanto, a aceitação pelo Brasil do pacote de 2008 teve impactos negativos em relação a sua credibilidade junto ao G-20 (CARVALHO, 2010). Ao explicar as razões percebidas para o fracasso das negociações, o então Ministro do Comércio indiano menciona explicitamente que, a despeito da divergência brasileira apresentada em relação a Salvaguardas Especiais e Produtos Sensíveis, as propostas do G-20 sempre contiveram e respeitaram dispositivos para esses tópicos, embora sem metas quantitativas (TWN, 2008). A despeito da manutenção dos interesses ofensivos brasileiros, a partir de 2008 as negociações multilaterais foram virtualmente paralisadas, em razão, em parte, da eclosão da crise econômico-financeira, e mesmo entidades atuantes na formação dos interesses brasileiros, como a CEB, passaram a se distanciar das tratativas da Rodada Doha (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

Quais são as lições deixadas por Doha para a política comercial brasileira? Em primeiro lugar, que os interesses do agronegócio foram efetivamente consolidados, por meio da atuação de entidades como a CNA, o Icone e mesmo o MAPA, como uma linha de frente do país na defesa de posições ofensivas em negociações comerciais. Além disso, o avanço da agenda agrícola foi absorvido pela política externa como uma forma de se posicionar em defesa dos interesses dos países em desenvolvimento e da projeção do Brasil como um interlocutor fundamental no regime multilateral de comércio. Em terceiro lugar, predominaram na agenda brasileira para bens industriais e serviços interesses defensivos, instrumentalizados como moeda de troca a ser oferecida por concessões no tema agrícola que, por sua vez, avançaria a agenda política do governo Lula da Silva. Dessa forma, a despeito do fracasso em relação aos objetivos políticos e econômicos delineados – que se deveu mais a fatores externos, como as resistências indiana, europeia e estadunidense – a atuação brasileira na Rodada Doha apresentou importante convergência entre a estrutura defensiva de interesses domésticos no setor industrial, historicamente formulada e agravada pela abertura brusca da década de 1990; os interesses ofensivos do agronegócio, beneficiados pelo ganhos de produtividade da década anterior e pela crescente importância econômica nas contas externas brasileiras; e o projeto político de autonomia pela diversificação, oposição a compromissos gravosos ao desenvolvimento nacional, democratização dos foros internacionais e aproximação Sul-Sul.

## **1.2. Integração regional**

### **1.2.1. MERCOSUL**

Como observado anteriormente, o avanço da integração no MERCOSUL e na América do Sul é o único ponto de convergência absoluta entre grupos de interesse no Brasil,

aglutinando tanto a valorização política do projeto e de seu efeito sobre a projeção internacional do Brasil, por parte dos formuladores de política externa brasileira (VIGEVANI ET AL, 2008), quanto interesses econômicos concretos da CEB, em relação ao potencial para acesso a mercados pelo setor manufatureiro exportador do Brasil, e da REBRIP, em relação aos impactos positivos de um processo amplo de integração econômica e social da região sobre o desenvolvimento de seus povos (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

Como apontam Oliveira e Milani (2012), a integração regional tem caráter eminentemente ofensivo para o setor privado brasileiro, em especial para os interesses industriais constituídos na CEB, pelo fato de que a região representa um importante canal de escoamento da produção brasileira de manufaturados, que, por ser percebida como mais competitiva que a dos vizinhos, não percebe grandes ameaças em relação à concorrência intrarregional, mesmo em setores tradicionalmente mais fechados ao comércio, como o automotivo. Os dados a respeito do comércio intra-bloco confirmam esses interesses: entre 2003 e 2010, as exportações de manufaturas nunca apresentaram participação inferior a 89% do total exportado aos demais sócios, resistindo à tendência geral de primarização das exportações; o crescimento anual médio das exportações foi de 24,5%; o Brasil sempre apresentou superávits de, pelo menos, US\$ 2,5 bilhões; e a participação do bloco nas exportações brasileiras passou de 7,8% para 11,2%<sup>33</sup>.

Como se observou anteriormente, o bloco contou, a partir de 1994, com a formalização da estrutura do MERCOSUL pelo Protocolo de Ouro Preto, com um canal institucional próprio para o diálogo com as autoridades dos países-membros: o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), cujas recomendações, embora representem diversos segmentos das sociedades dos diferentes países-membros, pode fornecer uma síntese dos principais interesses e pontos de convergência da sociedade civil em relação ao avanço da integração no MERCOSUL. Embora sem poder de decisão formal, as posições do FCES adquirem especial relevância no processo de “relançamento” do MERCOSUL, em meio a crise do bloco, em 2000, em virtude da Decisão CMC 32/00, que impede os países do bloco de negociar ou assinar novos acordos comerciais no âmbito tarifário de forma individualizada, estipulando apenas a atuação em bloco nesses casos. Dessa forma, toma-se a Recomendação N. 01/03 do FCES como uma síntese dos interesses dos atores privados em relação ao bloco. Esse documento, intitulado Programa de Proposta para a Consolidação Aduaneira - “Objetivo 2006”, realiza o diagnóstico de que, a despeito da principal causa da crise no bloco regional ser a ocorrência de crises econômicas

---

<sup>33</sup> Fonte: MDIC. Estatísticas de comércio exterior. Países e blocos. MERCOSUL.

internas nos sócios – notadamente, Brasil e Argentina – os países falharam em produzir avanços substantivos no escopo interno do bloco que permitissem a superação dessas crises e a viabilização de ganhos equilibrados. Nesse sentido, indicam como objetivos para o bloco nos quatros anos seguintes:

“(a) consolidação da união aduaneira<sup>34</sup>, evoluindo na coordenação macroeconômica<sup>35</sup>, na harmonização do marco jurídico e no necessário estabelecimento de um sistema ágil, preciso e previsível para incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes; (b) construção de um modelo produtivo complementar para os quatro países, equilibrado, coerente e socialmente inclusivo; com vistas a um desenvolvimento econômico sustentável; (c) desenvolvimento de cadeias produtivas regionais que contribua para a captação de investimentos, o crescimento econômico do bloco e a expansão das exportações; (d) harmonização de um marco jurídico entre os quatro países e na internalização da normativa MERCOSUL; (e) solução dos problemas cotidianos do MERCOSUL, de suas empresas e cidadãos, para atingir os objetivos de médio prazo” (FCES, 2003).

Não obstante a crescente importância do bloco para o aumento das exportações brasileiras de manufaturados e para sua projeção internacional, objetivos fundamentais da política comercial e da política externa do governo Lula, não foram realizados avanços concretos em favor da consolidação da união aduaneira, da coordenação macroeconômica e da integração produtiva. De fato, logo no primeiro ano desse governo, em 2003, foram renovadas às exceções à TEC para os setores de bens de capital (Decisão CMC 34/03) e de bens de informática e telecomunicações (Decisão CMC 33/03) e a autorização para estabelecimento de Listas Nacionais de Exceção à TEC (Decisão CMC 31/03), perfurações que foram continuamente renovadas e permaneceram vigentes na segunda metade da década de 2010.

Além disso, à exceção do Código Aduaneiro de 2010 (Decisão CMC 27/10), internalizado apenas pela Argentina, o bloco não apresentou resultados significativos em relação ao aprofundamento do livre comércio e da adoção de uma política comercial comum

---

<sup>34</sup> Sobre esse tema, a Recomendação detalha que “é inegável que as alterações tarifárias unilaterais deformaram a estrutura” da TEC e que “é preciso reafirmar e avançar na finalização da construção da união aduaneira”.

<sup>35</sup> Ainda de acordo com a Recomendação, “essa coordenação [macroeconômica] deve esgotar-se na fixação de algumas metas quantitativas e deve considerar também todo o espectro ainda divergente entre as políticas econômicas nacionais dos quatro países, que distorcem as relações produtivas e os fluxos de comércio”.

e, ademais, não conseguiu aprovar ou colocar em vigência entendimentos sobre outros temas essenciais à consecução de seus objetivos fundamentais<sup>36</sup>, como compras governamentais, investimentos, propriedade intelectual e concorrência, apresentando avanços limitados, no comércio de serviços (VAILLANT, 2011).

Cabe explicar, nesse sentido, quais seriam as possíveis causas dessa falta de avanços substantivos intra-bloco. Um primeiro elemento que pode ser apontado nesse sentido é o avanço de uma concepção “pós-liberal” do regionalismo na região sul-americana e, mais especificamente, no MERCOSUL (MALAMUD, 2015). De acordo com o diagnóstico que a motiva, a desaceleração e a perda de dinamismo dos processos de integração regional, entre o final da década de 1990 e o início da década seguinte, estaria relacionada à ênfase excessiva dada nos primeiros anos às questões comerciais, que ignoraria temas ligados à superação de assimetrias e a uma integração mais ampla das economias nacionais (idem, p. 40). A resposta seria, portanto, a preservação de maior *policy space* às partes envolvidas no projeto de integração e a ampliação da agenda em torno desses temas não-comerciais, como a integração física, energética e social e a superação de assimetrias, como o bloco do Cone Sul buscou por meio da criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (ibidem).

No Brasil, esse diagnóstico do cenário regional é compatível, particularmente, com os interesses demonstrados pela REBRIP em relação à integração ampla da região em bases não-comerciais, mas não é compatível, necessariamente, com os interesses estritamente comerciais e econômicos avançados pela CEB (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Condiz, ademais, com a percepção demonstrada pelos formuladores da política externa a respeito da integração regional como um projeto político amplo que, a um só tempo, sirva como “trampolim de projeção internacional” (SPEKTOR, 2007) e como uma fonte de aumento de poder de barganha nos foros internacionais, mas não crie constrangimentos excessivos às políticas domésticas e à atuação internacional do Brasil (VIGEVANI ET AL, 2008). A integração regional não seria, assim, um “fim” em relação a seus objetivos econômicos e comerciais, mas um “meio”, instrumentalizado, em relação a objetivos políticos (idem, p. 9). Nesse sentido, a maior abertura da política externa às propostas da REBRIP, em relação à integração regional, pode ser vista

---

<sup>36</sup> De acordo com o Artigo 1º do Tratado de Assunção: (i) promover a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; (ii) estabelecer uma tarifa externa comum e uma política comercial comum; (iii) promover a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados partes para assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados partes; e (iv) harmonizar as legislações dos países membros nas áreas pertinentes ao processo de integração.

tanto como uma convergência efetiva de interesses como uma instrumentalização das posições da sociedade civil em favor do projeto político proposto (VEIGA, 2006c).

Os problemas de política comercial gerados por essa concepção de integração regional assumem diferentes formas. Em primeiro lugar, há a questão de “foco”: embora a opção por um projeto mais amplo de integração não obstrua, por si, o avanço da agenda comercial, é razoável supor que a expansão ilimitada da agenda não-comercial funcione como um reflexo e um caminho de menor resistência a ser enfatizado diante de dificuldades em fazer políticas e interesses comerciais convergirem (MALAMUD, 2015).

Argumenta-se, aqui, porém, que o principal efeito negativo da transformação das percepções sobre a integração regional, no Cone Sul, seja a permissividade dada ao maior nacionalismo econômico dos Estados partes. A renovada ênfase no conceito de *policy space* e a ampliação temática faz com que o tratamento da União Aduaneira seja sistematicamente postergado (VEIGA; RIOS, 2007) e justifica o contínuo uso de exceções à Tarifa Externa Comum e as dificuldades na construção de uma política comercial comum, ao passo que os acordos em temas não-econômicos servem como atenuantes dessa falta de avanços naqueles comerciais. Em entrevista<sup>37</sup>, um negociador do Ministério da Fazenda envolvido nas tratativas intra-bloco durante todo o governo Lula da Silva, ao destacar as razões pelas quais o bloco não consegue superar as imperfeições da União Aduaneira, afirma que:

Sobre esta questão, minha percepção é a de que a principal dificuldade é a incapacidade do bloco de se ver como um bloco e de neste sentido tomar decisões de forma comunitária. Os países do Mercosul olham apenas para si próprios, pensam como países, em seus problemas nacionais e suas políticas individuais. Não se observa a discussão ou construção de políticas comuns, que valham para todos e que sejam benéficas para o bloco como um todo. O debate é sempre dominado por preocupações nacionais, que impedem a construção de opções comunitárias. No contexto específico, cada país fica focado nas suas necessidades individuais, que em parte são atendidas por seus regimes nacionais. Não há disposição para a revisão do status quo. Nenhum quer rever seus regimes, de forma que eventualmente isso possa gerar perdas nacionais em um primeiro momento. Não se chega a um diagnóstico de que os ganhos no médio e longo prazo poderiam superar tais perdas. A construção de opções comunitárias implica em ganhos e perdas, mas com um foco no resultado líquido favorável no médio prazo. No Mercosul os países negociam

---

<sup>37</sup> Entrevista com Rafael Quirino Santos, Coordenador-Geral da Coordenação de Integração Comercial (COINT) da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF). 24/11/2016.

preocupados em não perder nada no curto prazo. E esta dinâmica trava a construção dos consensos” (SANTOS, 2016).

O que se observa, enfim, é que a preferência por pontos de convergência não-econômicos superou, largamente, o enfrentamento e a superação das divergências observadas nos temas comerciais. Essa postura de acomodação tem efeitos políticos positivos, não impedindo a maior projeção almejada pelo Brasil (VIGEVANI ET AL, 2008) e mesmo indo ao encontro dos interesses da sociedade civil organizada na REBRIP, que conta com segmentos historicamente mais próximos ao Partido dos Trabalhadores (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Os bons resultados observados em relação à composição da pauta exportadora, ao incremento das exportações e a obtenção de saldos positivos no período, porém, não podem mascarar a falta de avanços observada em relação à expansão do livre-comércio intra-bloco, à conformação à TEC, ao incremento de mecanismos de política comercial comum e de coordenação macroeconômica e à escassez de regras comerciais em temas como investimentos e compras públicas (VAILLANT, 2011). A opção pela acomodação, pela expansão temática e pela falta de aprofundamento dos compromissos na área da integração aconteceu de forma a contrabalancear essa falta de avanços, indicando a manutenção da importância política do projeto, mas a descontinuidade no foco em interesses econômicos concretos e na disposição em fazer concessões de soberania e arcar com os custos de seu aprofundamento.

### 1.2.2. Acordos regionais “extra-MERCOSUL”

Como observado anteriormente, a primeira década do século XX foi marcada, no cenário sul-americano, por uma grande ênfase no eixo político do relacionamento entre os países e em uma versão progressista da integração, em que se destacavam suas vertentes física, energética e social; e, assim como no MERCOSUL, na UNASUL, símbolo dessa fase, a vertente comercial acabou relegada a um plano secundário, merecedor de poucas menções explícitas (MALAMUD, 2015). A falta de um foco definido e compartilhado quanto aos rumos da integração comercial na região fez com que seus países se dividissem, genericamente, em três categorias quanto à negociação de acordos comerciais: (a) uma vertente liberal e voltada à integração aos mercados globais, em que se destacam Chile, Colômbia e Peru; (b) uma vertente refratária à liberalização comercial, especialmente no que diz respeito a acordos com atores do Norte geopolítico, composta por Venezuela, Equador e Bolívia; (c) e uma vertente intermediária, representada pelos países do MERCOSUL, que não se opõe de maneira frontal

e definitiva a uma maior abertura comercial, mas que comporta interesses defensivos de forma mais pronunciada que os países da primeira corrente apresentada (MENDOZA, 2012).

Não obstante essa disparidade de interesses, o Brasil buscou dar ambição à continuidade da integração comercial na América do Sul por meio da retomada do projeto de formação de uma área sul-americana de livre comércio (ALCSA), proposto inicialmente no governo Itamar Franco (BARRETO, 2012). O projeto passaria pela continuidade da assinatura de acordos comerciais preferenciais, como os assinados com Bolívia (ACE-36), Chile (ACE-35) e Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ACE-39), durante a década de 1990, e seria concluído por um acordo de convergência entre o MERCOSUL e a CAN, que daria total conformidade à liberalização comercial na sub-região, conforme atestam a Declaração de Cuzco, de 2004, oriunda da III Cúpula Presidencial Sul-Americana, e a Resolução n. 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, também de 2004<sup>38</sup>.

De fato, os países continuaram a se utilizar do arcabouço normativo disponibilizado pela ALADI, em especial da ferramenta de Acordos de Complementação Econômica (ACEs), para impulsionar o intercâmbio inter-regional. No caso brasileiro, dando continuidade aos acordos já firmados com Chile e Bolívia na segunda metade da década de 1990, o país assinou acordos preferenciais de comércio com Peru (ACE-58, 2005) e com Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59, 2005), além de aprofundar entendimentos já existentes, como por meio do Protocolo de Serviços assinado com o Chile, em 2009<sup>39</sup>. Não há que se arguir, portanto, a existência ou não de esforços efetivos de liberalização comercial e integração regional nesse cenário. O que se pretende discutir é a medida em que esses esforços corresponderam aos objetivos de política externa e comercial existentes, especialmente *vis-a-vis* outras iniciativas adotadas pelos parceiros regionais.

No que se refere a tarifas, com os acordos firmados durante a década de 2000, o Brasil passou a contar com tratativas de liberalização comercial com todos os países sul-americanos membros da ALADI. De forma geral, em especial no que diz respeito aos países de tendências mais liberais mencionados – Chile, Colômbia e Peru – esses acordos compreendem nível próximo à universalidade tarifária, ou seja, preveem a total desgravação tarifária do comércio

---

<sup>38</sup> Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)>. Acesso em 18/01/2017.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quis-o-brasil-e-parte/1820-acordos-mercosul-chile-ace-35>>. Acesso em 18/01/2017.

bilateral até o final dos cronogramas estabelecidos, mas dentro de uma lógica de “reciprocidade assimétrica” (VEIGA, 2006c):

“O diferente ritmo de abertura se traduziu em condições de assimetria no acesso a mercados. Segundo estudo da CNI (2004), no caso do Brasil, 42,9% das importações oriundas da Colômbia, 80,9% das importações da Venezuela, 93,9% das importações do Equador e 96,1% das importações do Peru obtêm livre acesso imediato ou em um ano ao mercado brasileiro. Já o percentual das exportações brasileiras que terão o mesmo tratamento na Colômbia é de 24,2%, na Venezuela, 14,1%; no Equador, 17,4%; e no Peru, 2,4%. Com prazos de 11 a 15 anos, o percentual das exportações brasileiras é de 21,6% (Colômbia), 55,8% (Venezuela), Equador (61,2%) e Peru (23,3%)” (PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, há que se observar, em primeiro lugar, que esses acordos adotaram cronogramas de velocidade diferenciada e de grande amplitude temporal, com a data final para sua implementação chegando a 2019. Conforme estudo da CAF (MENDOZA, 2012), até 2010, o Brasil havia liberalizado mais itens, com margem de preferência entre 50%-90%, do que os parceiros desses acordos (ACE-58 e ACE-59) em relação ao país, e a cobertura apresentada por esses acordos ainda não havia alcançado 50% do universo tarifário em nenhum dos novos acordos, como demonstra a Tabela 4:

**TABELA 6: CONCESSÕES TARIFÁRIAS RECEBIDAS E OUTORGADAS  
PELO BRASIL ATÉ 2010**

	<b>Linhas concedidas ao Brasil</b>	<b>Linhas liberalizadas pelo Brasil</b>
<b>Colômbia</b>	2.659	3.964
<b>Equador</b>	1.745	2.655
<b>Peru</b>	677	2.368
<b>Venezuela</b>	1.671	2/658

A lentidão no avanço da liberalização, bem como o estabelecimento de velocidades diferenciadas para os cronogramas de desgravação tarifária, dentro da lógica de uma “reciprocidade assimétrica” em favor de países com menor grau de desenvolvimento (VEIGA, 2006b) não são, *per se*, sinais de ineficiência ou de desvio da política comercial de seus objetivos em relação à integração regional. Em verdade, no programa de governo do Partido

dos Trabalhadores, em 2002, ao propor um “pacto regional de integração” na América do Sul, o partido destaca que buscará a “complementaridade na região” e que “processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). As flexibilidades apresentadas pelo Brasil nesses acordos podem, portanto, ser enquadradas nessa visão de equilíbrio e de solidariedade com os parceiros de menor expressão econômica na sub-região, objetivos também compatíveis com o projeto político de integração delineado pelo país (VEIGA, 2006b).

Há que se observar, no entanto, que a maior parte desses acordos se restringiu ao âmbito tarifário. Em verdade, à exceção do Protocolo de Serviços, assinado com o Chile, em 2009, o Brasil – e o MERCOSUL – não firmaram compromissos em temas como serviços, investimentos e propriedade intelectual (“novos temas”), limitando-se, nos casos em que há menção a esses temas, a referendar ou o marco normativo da OMC ou a importância geral do tema (PEREIRA, 2006). Embora essa restrição possa ser explicada pelo gradualismo e pela oposição ideacional a uma liberalização comercial profunda, oriunda do objetivo de preservação da máxima autonomia nacional, pela perspectiva brasileira (VEIGA, 2006a), é necessário compreendê-la em termos comparativos a outras iniciativas realizadas frente aos países da região por países desenvolvidos, que lograram firmar acordos abrangentes em termos de agenda temática e de cobertura de produtos (RIOS, 2006). Ao passo que os esforços de liberalização por parte do Brasil frente à Colômbia, por exemplo, ficaram restritos a um longo cronograma de desgravação tarifária, o país andino assinou acordos comerciais com Estados Unidos, Canadá e EFTA, nos quais se contemplou liberalização tarifária imediata da quase totalidade do comércio de bens e compromissos em outros temas, como serviços e investimentos, em especial. Acordos semelhantes foram firmados por parte de Peru e Chile frente a Canadá e Japão, respectivamente<sup>40</sup>.

Dessa forma, embora não possa se apontar inação em termos de política comercial no que se refere à integração aos demais países da América do Sul, há que se observar, em primeiro lugar, que os acordos firmados contemplam um grau de liberalização e um nível de abertura menores que os observados nos acordos desses três países, em especial, com atores extrarregionais do Norte global, em que já se compreendia uma abordagem mais abrangente e multitemática de acordos de livre-comércio. Além disso, embora continue superior ao nível

---

<sup>40</sup> Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/rta\\_participation\\_map\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm)>. Acesso em 10/01/2017.

observado entre a região e o restante do mundo, a integração produtiva entre os países sul-americanos continua pouco significativa (SOUZA; CASTILHO, 2016) e a participação dos demais países da região como destino das exportações brasileiras tampouco observou alterações significativas, como aponta a tabela 5:

**TABELA 7: PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SUL-AMERICANOS EXTRA-MERCOSUL NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (%)**

	<b>2003</b>	<b>2010</b>	<b>2003-2010 (média)</b>
<b>Bolívia</b>	0,5	0,6	0,5
<b>Chile</b>	2,6	2,1	2,5
<b>Colômbia</b>	1,0	1,1	1,2
<b>Equador</b>	0,5	0,5	0,5
<b>Peru</b>	0,7	1,0	0,9
<b>Venezuela</b>	0,8	1,9	2,1

No que se refere à composição das exportações para a América do Sul, com exceção das destinadas aos países do MERCOSUL, a pauta continuou observando a predominância de bens manufaturados, mas em curva decrescente: entre 2003 e 2010, a participação desses bens caiu de 92% para 73%, ao passo que a representatividade de bens básicos saltou de 6% para 22%. Dessa forma, a despeito de as exportações totais para a região terem crescido 224,6%, no período, a composição da pauta demonstra retraimento no nível de agregação de valor da pauta comercial, mesmo para destinos tradicionais de produtos manufaturados, como a América do Sul.

Além disso, não obstante a área da integração regional ter sido a que apresentou maior convergência de interesses entre o empresariado – representado pela CEB e pela CNI – e a sociedade civil – assumindo-se a REBRIP como instância de sua representação – as negociações comerciais regionais extra-MERCOSUL não foram contempladas com qualquer mecanismo ampla de consulta institucionalizada ou formal com atores não-estatais, como aconteceu com a Senalca e a Seneuropa e, dessa forma, foram comandadas de forma altamente centralizada por atores estatais (OLIVEIRA; MILANI, 2012). A ausência de foros de diálogo ou de formação de posições negociadoras acabou por alienar a participação do setor privado, que, por outro lado, também não demonstrou grande interesse em participar das tratativas por meios de mecanismos prévios, como a CEB. Dessa forma, a despeito de sinalizações positivas

em favor da integração regional comercial por parte de atores não-estatais, as negociações realizadas pautaram-se fortemente pela percepção estatal dos interesses nacionais.

Essa percepção, por sua vez, compreendeu interesses de difícil conciliação dentro da matriz geral de atuação que pautou a política externa do governo Lula da Silva: por um lado, respeitava-se a posição autonomista, segundo a qual se deveriam evitar quaisquer compromissos potencialmente gravosos à máxima autonomia nacional e ao desenvolvimento industrial brasileiro, especialmente na área comercial (VEIGA, 2006a), em linha com um maior nacionalismo em política externa que ganhou destaque na região durante a primeira década do século XXI (RIOS; VEIGA, 2006); por outro, a integração regional sul-americana, para além do bloco mercosulino, era vista como uma prioridade, como já observado, dada sua capacidade de servir como uma plataforma à projeção internacional do Brasil, bem como um espaço de mercado preferencial (SPEKTOR, 2007). Entre esses dois interesses, mais uma vez, impôs-se uma via intermediária de comprometimento do país desses vizinhos, em que os projetos de maior destaque foram desviados da seara comercial para o campo da integração física, social e produtiva e da cooperação política, especialmente no foro da UNASUL, de forma a permitir ao país sua projeção a partir da região, mas não comprometer seus interesses econômicos ou projetos de desenvolvimento específicos (VIGEVANI ET AL, 2008).

No que diz respeito a seus aspectos comerciais, nesse sentido, é possível afirmar que a priorização da América do Sul como espaço de política externa, para além do MERCOSUL, não atingiu seus objetivos. Em primeiro lugar, países que se mostraram mais refratários à liberalização comercial na região – Bolívia, Equador e Venezuela, o “eixo bolivariano” ligado à ALBA – não obstante terem se aproximado politicamente do bloco e, no caso venezuelano, dado continuidade a seu processo de adesão ao mesmo, não tiveram seu processo de integração comercial com o Brasil ou com seus vizinhos aprofundado de maneira significativa, como demonstram os dados referentes ao comércio com esses países (MALAMUD, 2015).

Em relação aos outros países da sub-região – Chile, Colômbia e Peru – a despeito do maior interesse demonstrando em negociações comerciais, mesmo com parceiros de maior nível de desenvolvimento, como Canadá e Estados Unidos, e dos acordos firmados com o Brasil, as relações comerciais mantiveram-se em níveis próximos aos observados anteriormente ao governo Lula da Silva, especialmente no que diz respeito à baixa representatividade na balança comercial do país e à baixa integração produtiva observada (SOUZA; CASTILHO, 2016).

Pelo lado brasileiro, as iniciativas exclusivamente comerciais adotadas – programas de liberalização comercial predominantemente tarifária e de grande prazo de implementação – ficam aquém dos objetivos de integração econômica e de formação de uma zona preferencial

e comércio na região propostos (PEREIRA, 2006), especialmente ao se levar em consideração a baixa ambição dessas iniciativas, em comparação com acordos assinados por esses países com o mundo desenvolvido, e dado o baixo potencial de perda de autonomia efetiva e de comprometimento dos objetivos de industrialização que arranjos similares poderiam acarretar ao país.

Em conclusão, portanto, não apenas o comércio intra-regional do Brasil – dentro e fora do MERCOSUL – não logrou recuperar o dinamismo observado na década de 1990, mas também teve sua importância paulatinamente reduzida em favor da persistente falta de complementaridade econômica e industrial entre os países (SOUZA; CASTILHO, 2016); de iniciativas extra-regionais – entre 2000 e 2006, os países da região assinaram 17 acordos de livre comércio com parceiros de outras partes do globo, ao passo que apenas 05 novos arranjos regionais foram finalizados – especialmente no caso de Peru, Colômbia e Chile (PEREIRA, 2006); de projetos alternativos, não-comercialistas de integração, como a ALBA; e do próprio interesse demonstrado pelo Brasil de desviar a ênfase da integração regional em favor de outras temáticas, como infraestrutura e energia (MALAMUD, 2015).

### **1.3. Negociações extrarregionais**

#### **1.3.1. ALCA**

O Programa de Governo apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, em 2002, a ser executado durante o governo Lula da Silva, buscou dar ênfase ao ceticismo e à oposição frente ao rumo das negociações pela formação da Área de Livre Comércio das Américas, especialmente a partir de uma leitura de que essas avançavam rapidamente e que o governo Cardozo era passivo, se não favorável, às mesmas (BATISTA JR., 2003). De acordo com o documento, o Brasil não poderia assinar o acordo “se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias” estadunidenses, especialmente no setor agrícola, considerando-se o grande diferencial de nível de desenvolvimento existente entre as partes, e, caso fosse assinado nos termos até então estabelecidos, o tratado da ALCA implicaria um “processo de anexação econômica do continente” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

De fato, os ocupantes do Executivo, a partir de 2002, percebiam as negociações da ALCA em dois pilares: (a) importância de separar o ritmo e a dinâmica das negociações com os Estados Unidos daquelas estabelecidas com países sul-americanos, em favor dessas últimas; (b) necessidade de se buscar um acordo que preservasse a autonomia nacional na regulação de temas sensíveis à aplicação de políticas industriais, como investimentos e compras governamentais (VEIGA, 2004). Além disso, é importante entender que os principais

tomadores de decisão do governo brasileiro à época consideravam que, independentemente do nível de ambição apresentado em um acordo final, a consolidação da ALCA representava uma força centrífuga e um obstáculo fundamental aos interesses brasileiros de projeção a partir do espaço sul-americano e levaria, em última instância, ao “fim do MERCOSUL” (GUIMARÃES, 1999).

No que diz respeito aos interesses dos atores não-estatais, é importante destacar, em primeiro lugar, que as negociações da ALCA foram a variável fundamental pelo desencadeamento da participação organizada do setor privado e da sociedade civil na formação de posições negociadoras pelo Brasil (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006), o que atesta a centralidade que ocupava a negociação nas preferências desses atores. No caso da CEB, desde 1997, a entidade manifestava interesse em uma negociação gradualista e de baixa velocidade, em linha com as preocupações defensivas que a ALCA despertava no setor privado e no governo brasileiro e de forma a contemplar, igualmente, setores exportadores favoráveis à continuidade das tratativas (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

De forma similar, a sociedade civil, passiva – quando não isolacionista – a tratativas comerciais, até então, passaram a se organizar: em 1996, a Organização Interamericana de Trabalhadores (Orit) considerou as reivindicações pela participação formal de movimentos sindicais e a demanda de respeito às normas básicas da OIT posições insuficientes para lidar com as negociações, sendo necessário o aprofundamento das formas de engajamento nas tratativas (JAKOBSEN, 1999). No âmbito do MERCOSUL, o FCES elegeu, por meio da Recomendação 01/97, a ALCA como tema prioritário de sua agenda de trabalho, destacando como pontos essenciais da estratégia do MERCOSUL nas negociações: (a) gradualismo e escalonamento temático; (b) flexibilidade, com possibilidade de tratamento mais favorável aos países do bloco; (c) maior engajamento da sociedade civil no processo negociador; e (d) delimitação das pré-condições para o Acordo em relação aos interesses ofensivos do bloco no tema agrícola<sup>41</sup>.

No Brasil, a CUT, em especial, passou a se posicionar veementemente contra o acordo a partir de 1999, mas, no caso do prosseguimento das negociações, em favor da inclusão de uma cláusula social em seus dispositivos (VEIGA, 2006c). A REBRIP, que passou a contar com maior interlocução a partir do governo Lula da Silva, acompanhou as posições defensivas

---

<sup>41</sup> Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=22BECF6B818E46D694BCA692BA0FBAEF>>. Acesso em 11/02/2017.

apresentadas por esse movimento sindical, especialmente em temas como “propriedade intelectual e saúde” e na defesa dos interesses de pequenos agricultores (idem, p.19). Como se percebe, a despeito da existência e da importância de interesses ofensivos de setores exportadores no Brasil, as negociações da ALCA, até 2002, levaram à formação de uma grande coalização de interesses defensivos, motivados por diferentes fatores, que aproximava o governo eleito em 2003, a sociedade civil e o setor empresarial e encontrava eco em organizações regionais. Cabe, portanto, explicitar o estágio das negociações até então.

Até o final de 2002, quando chega ao poder o Partido dos Trabalhadores, as negociações da ALCA avançavam de forma relativamente acelerada em relação a entendimentos técnicos, mas produziam frequentes impasses em relação ao escopo e à abrangência em relação aos temas negociados (EUA, 2005). Até o momento, as partes haviam apresentado capítulo sobre acesso a mercados que, a despeito da existência de diversos colchetes e da ausência de regras de origens definidas, encontrava-se em situação avançada, com dispositivos referentes a gravação de medidas antidumping, salvaguardas hemisféricas e barreiras não-tarifárias<sup>42</sup>. Na minuta de acordo referente a agricultura, por sua vez, há previsão de desgravação tarifária para esses bens, bem como de restrições à imposição de impostos à exportação de bens agrícolas, mas não constam dispositivos referentes a apoio direto ou subsídios à exportação<sup>43</sup>, temas de interesse central ao Brasil, como demonstravam as negociações na Rodada Doha, e de difícil inclusão em tratativas regionais. Entre as minutas de acordo existentes para os demais temas, merece destaque o capítulo sobre investimentos, em que se fazia presente, até então, menção explícita à solução de controvérsias “investidor-Estado” mediante arbitragem internacional, em conformidade com os procedimentos adotados em foros como o ICSID, ligado ao Banco Mundial<sup>44</sup>, mecanismo que, durante a década de 1990, motivou a não aprovação de acordos internacionais de investimento firmados pelo Brasil.

---

<sup>42</sup> Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=A5DF6FC501D141FCA2225B4B8FC73B3E>>. Acesso em 12/02/2017.

<sup>43</sup> Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8726DCDDFF1A42F3AAFBA788666322F3>>. Acesso em 12/02/2017.

<sup>44</sup> Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=759DB98E57574F50BF64C0583D3D02F4>>. Acesso em 12/02/2017

De acordo com o formato de negociação adotado até o início do governo Lula da Silva, o acordo da ALCA seguiria o princípio multilateral do *single undertaking*, ergo, todos os capítulos formam um mesmo pacote negociador ao qual todos devem aderir para que as negociações sejam exitosas (THORSTENSEN, 2001). Dessa forma, ainda que os capítulos sobre acesso a mercados ou sobre agricultura estivessem em conformidade com os interesses brasileiros, o país não poderia aceita-los sem ceder, também, em temas de alta sensibilidade ao país, como investimentos. De forma a contornar essa situação, durante o primeiro ano do governo Lula da Silva, o Brasil exerceu contínua e intensa pressão de forma a reduzir o nível de ambição do acordo, o que acabou levando, na Conferência de Ministros de Comércio, em novembro de 2003, em Miami, à reforma do modelo negociador vigente até então (STEPHENSON, 2006). De acordo com o novo modelo estabelecido, a ALCA seria um arranjo de dois pisos: um primeiro, de obrigações mínimas e multilaterais, focado em acesso a mercados; e um segundo, mais ambicioso e plurilateral ou bilateral, focado em “novos temas”, como serviços, investimentos e compras governamentais, cuja adesão era voluntária e aberta, mas não obrigatória aos aderentes ao primeiro piso do acordo (VEIGA, 2004).

A despeito do novo modelo negociador proposto, as negociações logo entraram em impasse definitivo e, ainda no primeiro semestre de 2004, foram suspensas. De acordo com o Escritório de *Accountability* Governamental (2005) dos Estados Unidos, a interrupção das tratativas foi ancorada em três fatores fundamentais: (i) o pouco progresso observado no diálogo entre o país norte-americano e o Brasil em temas-chave, como agricultura e acesso a mercados; (ii) a mudança de foco de Estados-parte das negociações da ALCA para acordos comerciais bilaterais e multilaterais, em razão das crescentes dificuldades de fazer as mesmas avançarem; e (iii) o insucesso de mecanismos voltados à facilitação das tratativas regionais, em especial a co-presidência estadunidense e brasileira. Após essa suspensão, as negociações não foram retomadas de forma exitosa, até o final do governo Lula da Silva, a despeito de tentativas realizadas em 2005.

Considerando-se que nenhum dos objetivos tidos como fundamentais ao governo brasileiro nas negociações da ALCA tinham relação direta com a questão de acesso ao mercado estadunidense ou aos demais mercados regionais, mas com a capacidade de articulação regional e promoção da integração a despeito dessa iniciativa e com a manutenção do espaço de autonomia nacional para políticas industriais, como a PITCE, então em curso, o fracasso das negociações pareceria, à primeira vista, o resultado ótimo para as pretensões brasileiras (VEIGA, 2006a).

Algumas considerações, no entanto, são necessárias. Em primeiro lugar, ao contrário dos tomadores de decisões governamentais e de setores da sociedade civil, o setor empresarial brasileiro, em especial o exportador e competitivo, não era favorável à interrupção das negociações, mas apenas a ajustes quanto à ambição e aos termos do acordo (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Além disso, como aponta Veiga (2004), a fragmentação das negociações, ainda que no modelo de “dois pisos” proposto, era mais favorável aos Estados Unidos que ao Brasil, na medida em que, ao tratar individualmente, ou em blocos menores, com o restante da América Latina, o país norte-americano teria maior capacidade de barganha para fazer prevalecer seus interesses. De fato, como observado anteriormente, ainda na primeira década do século XXI, os Estados Unidos fecharam acordos comerciais amplos, em linha com o mandato proposto na ALCA, com Peru e Colômbia, entre outros, com maior potencial de integração econômica e de geração de interdependência que as iniciativas comerciais empregadas pelo Brasil.

### 1.3.2. MERCOSUL-União Europeia

Ao contrário do que se observou em relação à ALCA, as negociações comerciais com a União Europeia em favor da criação de uma área birregional de livre-comércio não mereceram menções explícitas no programa de governo do Partido dos Trabalhadores para o período 2003-2006: em relação ao bloco, o documento se limita a mencionar que deve ser buscada uma parceria “equilibrada” que permitiria “contornar constrangimentos internacionais, diminuir a vulnerabilidade externa e criar condições mais favoráveis para a inserção ativa do país no mundo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Embora todos os conceitos apresentados tenham se mostrado centrais à política externa brasileira, bem como a essa negociação, denota-se um perfil menos confrontacionista que o observado nas tratativas hemisféricas. Além de se poder considerar menos positiva, internamente, sob a ótica política, uma visão de embate frente à União Europeia do que frente aos Estados Unidos (VEIGA, 2004), há que se considerar que as negociações MERCOSUL-União Europeia são, em essência, um “subproduto” da ALCA, motivado, pela parte sul-americana, a partir da necessidade de se criar uma alternativa negociadora a essa; e, pela parte europeia, pela necessidade de se evitar a perda de mercados na região, em caso de conclusão exitosa da negociação hemisférica (BATISTA JR., 2003) e, dadas essas condições, algo situado, inicialmente, no “plano de fundo” da política externa brasileira. Por fim, cabe mencionar, ainda, que, ao contrário dos Estados Unidos, a União Europeia não era percebida

como uma ameaça à manutenção e à expansão do MERCOSUL, mas como uma força em seu favor (PINTO; GUIMARÃES, 2005).

A despeito dessas diferenças, mais políticas que econômicas, as implicações de um possível acordo e os interesses dos formuladores de política externa do Estado brasileiro podem ser consideradas, de forma geral, mais sensíveis aos interesses brasileiros que os observados nas negociações da ALCA. Tanto Estados Unidos quanto União Europeia ocupavam papel central na pauta comercial brasileira, representando, 22,8% e 25,2% do total exportado e registrando saldos favoráveis de US\$ 7,1 e US\$ 24,7 bilhões, em 2003, mas, no caso do bloco europeu, 50,1% das exportações brasileiras eram constituídas por produtos básicos, ao passo que, nas relações com os Estados Unidos, a participação desses produtos era de apenas 7,7%<sup>45</sup>. Dessa forma, supõe-se que, nas negociações birregionais, os interesses ofensivos agrícolas do Brasil, bem como dos demais países do MERCOSUL, ocupavam papel ainda mais central em sua estratégia de barganha, especialmente no que tocava às questões dos subsídios agrícolas oferecidos pela Política Agrícola Comum (PINTO; GUIMARÃES, 2005). Além disso, a estrutura da balança comercial com a Europa era muito mais próxima à noção de “vulnerabilidade externa” que ganhava ênfase no governo Lula da Silva: alta participação de produtos de baixo valor agregado na pauta comercial e, portanto, maior sujeição das relações bilaterais a choques externos (GUIMARÃES, 2005).

Dessa forma, e considerando-se que a estratégia apresentada em negociações comerciais frente aos países do Norte, em especial, estava muito mais pautada por considerações de política externa e industrial – limitação a compromissos externos que pudessem reduzir o espaço de autonomia e de aplicação de políticas industriais – não há que se considerar que as preferências dos tomadores de decisão do Estado brasileiro sejam diferentes entre as negociações MERCOSUL-União Europeia e aquelas apresentadas na ALCA (VEIGA, 2006a). O mesmo se observa, de forma geral, nas posições do setor privado: em documento de posição, em 2004, a CNI pedia que as negociações fossem continuadas com a nova Comissão Europeia a ser indicada, mas que fosse adotada uma posição cautelosa para evitar a assinatura de um “mau acordo” em que os ganhos industriais e agrícolas para o Brasil se apresentassem demasiadamente limitados (CNI, 2004). Representada na Seneuropa, a CEB apresentava posições ainda mais refratárias que as observadas frente à ALCA:

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externor/estatisticas-de-comercio-externor/balanca-comercial-brasileira-mensal-2?layout=edit&id=1214>>. Acesso em 21/01/17.

“Segundo representante da CEB, a agenda de negociações da Alca, em geral, interessava mais aos setores organizados na Coalizão do que a que norteava as negociações entre o Mercosul e a UE. O potencial ganho em termos de acesso a mercados em alguns setores industriais nos Estados Unidos com a Alca e as expectativas de ganho concentrado no setor agrícola com o acordo Mercosul-UE embasavam o interesse mais ampliado no primeiro relativamente ao segundo” (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

A posição adotada em ambas as negociações reforça a ideia de que, para o setor privado brasileiro – em que pesem os interesses ofensivos do agronegócio e de alguns segmentos do setor industrial – uma maior abertura comercial, realizada de forma rápida e ampla, não era considerada a via preferencial (*idem*, p. 386).

Ao contrário do que o senso comum possa sugerir, portanto, a sociedade civil e o setor privado tinham posições convergentes no que se referia a negociações comerciais com o Norte global, que inclui a União Europeia. No caso de entidades de classe e de organizações da sociedade civil, no entanto, a menor sensibilidade política das negociações com o bloco europeu parece ter sido revertida em menor resistência a um possível acordo, como demonstrava a postura menos incisiva da CUT e a menor participação da REBRIP nessas, o que convergia, no caso de entidades trabalhistas, com uma maior semelhança entre as legislações dos dois blocos em relação ao tema (VEIGA, 2006c). Além disso, a sociedade civil organizada manteve posições defensivas e negativas em relação ao acordo com os europeus, mas não encontrou, nas negociações entre os blocos regionais, o mesmo grau de abertura apresentado na ALCA (MILANI; OLIVEIRA, 2012), a despeito do maior espaço para sua participação concedido pelo governo do Partido dos Trabalhadores (VEIGA, 2006c).

No que se refere à dinâmica das negociações, desde 2000, na I Reunião do Comitê de Negociações Birregionais (I CNB), consolidou-se a noção de que os motores dessa seriam as tratativas sobre bens não-agrícolas, serviços e investimentos, ao passo que a área agrícola constituiria uma área de resistência ao seu avanço (THORSTENSEN; JANK, 2005). Essas dificuldades em agricultura seriam, por sua vez, decorrentes, na visão dos tomadores de decisão brasileiros, de uma “visão desequilibrada e seletiva do que constitui livre-comércio”, em que a abertura comercial não se estenderia às áreas de interesse prioritário para o MERCOSUL (BATISTA JR., 2004). Apesar da resistência brasileira usual à negociação de “novos temas”, as divergências nesses eram menores do que as observadas na ALCA, dado que a União Europeia demonstrava abordagem “mais palatável às ‘preferências de política’ dominantes no Brasil” (VEIGA, 2006b).

Dada essa menor resistência encontrada em temas sensíveis de interesse defensivo para o Brasil, como serviços e investimentos, as preferências entre os blocos ficaram centradas nas propostas em NAMA e em Agricultura. Em 2001, na VI Reunião do CNB, foi realizada a primeira troca de ofertas entre os blocos: pelo lado europeu, lançou-se mão de cobertura de 90% das importações do bloco sul-americano, mas a pequena parte das exportações mercosulinas excluída do acordo incluía produtos-chave na área agrícola, como carnes, lácteos e açúcar; o MERCOSUL, por sua vez, fez uma oferta com severas limitações do grau de abertura em NAMA, que foi de 68%, mas, descontados os produtos considerados sensíveis, levaria a uma desgravação de apenas 32% das importações europeias (THORSTENSEN; JANK, 2005). Face às preferências dos blocos, as ofertas foram consideradas insatisfatórias por ambas as partes, que voltaram à mesa de negociação.

Quando teve início o governo Lula da Silva, portanto, o estágio das negociações era de encaminhamento de ofertas revisadas e, ao contrário do que se observou na ALCA, o Brasil prosseguiu às mesmas nos moldes negociadores estabelecidos. As novas ofertas foram apresentadas logo após a posse do novo governo brasileiro, na IX Reunião do CNB, em março de 2003: ao passo que a União Europeia aumentou em 1% a cobertura das importações, chegando a 91%, mas ainda deixando de fora 964 produtos agrícolas, o MERCOSUL elevou seu grau de abertura para 83,5% das importações europeias (THORSTENSEN; JANK, 2005). Diante da consideração de que haveria, ainda, espaço para melhoras, os blocos se comprometeram a continuar negociando no aumento de suas ofertas de liberalização até outubro de 2004, data prevista para a conclusão do acordo, o que levou a União Europeia a postular uma “abertura em dois passos” de seu mercado agrícola, condicionado ao resultado das negociações da Rodada Doha, ao passo que o bloco sul-americano aumentou suas ofertas de abertura em serviços e investimentos (*idem*, p. 99).

A despeito desses avanços, ao receber a oferta revisada final, em setembro de 2004, o Itamaraty afirmaria que:

“Numa reação inicial e preliminar, a oferta recebida, em termos gerais, situa-se em nível aquém do que já havia originalmente sido formalizado ao Mercosul na oferta apresentada em maio último, uma vez que repete valores de quota anteriormente oferecidos, mas introduz novas condicionalidades. Está, em consequência, abaixo dos níveis quantitativos que chegaram a ser indicados informalmente pelo lado europeu em reunião realizada neste mês de setembro em Bruxelas” (MRE, 2004).

Seguindo essa lógica, as partes concluíram, no mês seguinte, que seria impossível concluir um acordo no prazo previsto, ou mesmo até o final do ano, especialmente em razão das dificuldades de avanço nas negociações sobre agricultura, mas, também, por obstáculos encontrados em regras para produtos industriais, como regras específicas de origem e tratamento de regimes fiscais especiais, como o *drawback* (VEIGA, 2006b). Após essa frustração de expectativas, as negociações entraram em impasse, que levou ao cancelamento abrupto de novas reuniões e à adoção da estratégia, tanto por europeus quanto por sul-americanos, de responsabilização da outra parte pelo insucesso das negociações (THORSTENSEN; JANK, 2005).

Embora, nas negociações da ALCA, a agricultura também tenha ocupado papel relevante, parece óbvio que o tema ganhou maior centralidade nas tratativas com os europeus, o que encontra correspondência, inclusive, no maior peso que produtos básicos têm na pauta exportadora brasileira nessa relação bilateral. Em razão disso, as negociações foram fortemente contaminadas pelas tratativas em curso na Rodada Doha, colocando as partes em uma “barganha posicional da qual não houve saída possível até o término do mandato negociador dos comissários europeus” (CÂNDIA VEIGA, 2007) e tornando claro que “a única estratégia plausível para as duas partes seria esperar a evolução e o desfecho da Rodada Doha” (VEIGA, 2007). Somada à dificuldade do MERCOSUL, em especial de Brasil e Argentina, em produzir ofertas comuns para apresentação aos europeus (CÂNDIA VEIGA, 2007), essa barganha posicional estaria constituída em razão de o resultado mais positivo para uma parte – alta abertura em NAMA, serviços e investimentos, para os europeus, e em agricultura, para os sul-americanos – ser correspondente à opção menos preferida pela outra.

Novamente, o não-acordo representaria, como na ALCA, a opção mais próxima possível em termos dos interesses dos tomadores de decisão brasileiros, considerando-se que, dadas a preferência pelo resguardo da autonomia nacional na aplicação de políticas comerciais e industriais e a baixa disposição europeia em oferecer maior abertura em mercados agrícolas:

“Seria difícil para a União Europeia abrir de fato seus mercados agrícolas por meio de um verdadeiro acordo de livre comércio com o MERCOSUL sem negociar os temas agrícolas com os Estados Unidos. Por outro lado, um acordo de livre comércio com o MERCOSUL que não incluía de forma significativa os produtos agrícolas seria um acordo desequilibrado, pois as vantagens que o MERCOSUL teria a ganhar no setor industrial e de serviços seriam pequenas” (GUIMARÃES, 2005).

Há que se ressaltar, no entanto, que, assim como no caso das negociações hemisféricas, não obstante as posições defensivas apresentadas, não era do interesse do setor empresarial brasileiro, seja industrial ou agrícola, que as negociações fossem suspensas, sendo preferida a continuidade dessas em favor de um acordo equilibrado (CNI, 2004). Tal suspensão se deu, portanto, a despeito dessa preferência e a favor da resistência às próprias negociações e da priorização do âmbito multilateral, como defendido pela REBRIP e amparado pela demanda de evitar compromissos gravosos ao espaço de políticas públicas nacionais (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Em conclusão, portanto, as preferências defendidas pelo Brasil foram, de forma geral, compatíveis com os interesses defensivos postulados por grande parte do setor industrial e por entidades da sociedade civil, ainda que em foro menos politizado e aberto à participação que a ALCA.

### 1.3.3. Negociações Sul-Sul

A relação com países do Sul global foi, sem dúvida, uma das áreas centrais do governo Lula da Silva, marcando um importante aspecto de diferenciação – ou, ao menos, de aumento considerável de ênfase – em relação aos governos brasileiros da década de 1990:

“A aproximação com os países do Sul ganhou destaque no governo Lula da Silva. Defendeu-se uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Esse relacionamento, no entanto, deve ser entendido de acordo com a lógica político-comercial empregada pelo governo Lula da Silva, segundo a qual critérios políticos, como a clivagem Norte-Sul e a preservação da autonomia nacional, adquirem primeira grandeza e tornam o componente comercial das relações bilaterais um papel secundário, mas que traz a possibilidade de gerar externalidades positivas para o país, como exemplifica o IBAS (VEIGA, 2006b). Mesmo nas relações com grandes países do Sul situados fora do espaço de integração regional, portanto, a parceria comercial entre o Brasil e outros atores deu-se em função, e não à margem, do relacionamento político. Novamente, aqui, caberia equacionar interesses políticos ofensivos com o pressuposto básico de manutenção do espaço de autonomia nacional, especialmente nas tratativas com outros atores de “viés protecionista”, como a Índia (PEREIRA, 2006).

Em geral, no que se referiu às negociações comerciais com países do Sul global, assim como no âmbito da integração regional, observou-se menos resistência por parte da sociedade civil e dos atores privados: pelo lado da sociedade civil, mesmo a REBRIP, de posições costumeiramente defensivas em relação a acordos de liberalização comercial extrarregionais, fez menção positiva às tratativas com Índia e África do Sul, embora tenha condenado abertamente as negociações realizadas com Israel, em função, principalmente, de seus aspectos políticos (OLIVEIRA; MILANI, 2012); em relação ao setor privado, esse apresentou menor engajamento nessas frentes, embora não tenha deixado de se manifestar quando potenciais interesses defensivos poderiam ser atingidos, como era o caso do setor têxtil, nas negociações com a Índia, e do setor de químicos, nas tratativas não exitosas realizadas junto ao Conselho de Cooperação do Golfo (idem, p.386).

Considerando-se a forte aproximação observada no período entre Brasil, Índia e África do Sul, são de especial relevância, nesse período, os acordos firmados entre o país – por meio do MERCOSUL, conforme estipulado pela Decisão CMC 32/00 – e a União Aduaneira Sul-Africana (SACU), bem como entre o bloco sul-americano e a Índia. Nesse sentido, recorda-se que o agrupamento IBAS postulava dois eixos de objetivos centrais: o primeiro, voltado para fora, referente à coordenação de posições em foros multilaterais para maximizar o poder de barganha de suas partes; o segundo, interior às relações entre os países, em favor da intensificação das relações econômicas entre eles, por meio de diversas formas de cooperação, entre as quais o aumento do intercâmbio bilateral (PEREIRA, 2006). Os números comprovam que, no início do governo Lula da Silva, o comércio existente entre as partes era bastante tímido e apresentava potencial de aprimoramento: ao final de 2002, Índia e África do Sul eram, respectivamente, o 19º e o 28º destino das exportações brasileiras e representavam 1,1% e 0,8% das vendas ao exterior<sup>46</sup>, a despeito do fato de serem importantes centros comerciais das relações Sul-Sul, em especial com seus entornos regionais.

Assinados em 2004, os acordos apresentam estruturas e coberturas bastante semelhantes: são considerados “etapas” para a criação de uma área de livre-comércio entre as partes; restringem-se ao âmbito tarifário; estabelecem margens de preferências parciais ou totais para os produtos listados; e compreendem um número limitado de linhas tarifárias – 450 produtos ofertados pela Índia e 951 pela SACU ao MERCOSUL, que fez concessões em níveis semelhantes –, mas em que estão incluídas produtos de peso na pauta bilateral (PEREIRA, 2006). Essa cobertura limitada demonstra que, a despeito da menor incidência de “assimetrias

---

<sup>46</sup> Disponível em: AliceWEB/MDIC.

macroeconômicas” nas relações com países do Sul global, negociações comerciais continuaram desafiando a capacidade de barganha brasileira e dos países do MERCOSUL em razão de diversos fatores, como a existência de indústrias concorrentes entre as partes, que gera sensibilidades entre suas pautas; a dificuldade em se formular uma lista única de oferta pelo bloco sul-americano (idem, p. 9-10); o reduzido grau de complementaridade entre as partes; e a pequena disposição em programas de integração econômica mais abrangentes (RIOS, 2006). Não obstante, o governo brasileiro logrou consolidar, com esses acordos, a base existente para o lançamento de negociações por um Acordo Trilateral de Livre-Comércio Índia-MERCOSUL-SACU, conforme afirmado na I Cúpula IBAS, em 2006 (BARRETO, 2012).

Da mesma forma que os acordos firmados, os resultados obtidos no comércio bilateral entre os países e o Brasil também apresentou resultados limitados no período: em 2010, ao fim do governo Lula da Silva, a Índia representava 1,7% das exportações brasileiras e ocupava o 17º lugar como destino das exportações, ao passo que a África do Sul caiu para a 35ª posição entre os parceiros comerciais do país e constituía-se como destino de apenas 0,6% das vendas ao exterior<sup>47</sup>; além disso, nos dois casos, a pauta bilateral continuou fortemente concentrada em poucos produtos (PEREIRA, 2006). Dessa forma, em relação ao objetivo geral de diversificação de exportações quanto a destinos e produtos, estipulado pelo PITCE, a estratégia brasileira adotada frente a esses grandes emergentes pode ser considerada falha.

A despeito da predominância que acordos preferenciais de comércio – isto é, acordos de alcance limitado não cobertos pelo artigo XIV do GATT-94 – tiveram na agenda brasileira, o país, no âmbito do MERCOSUL, logrou a assinatura de dois acordos ditos de livre-comércio, com Israel, em 2007, vigente no Brasil desde 2010, e com o Egito, em 2010, ainda sem vigência<sup>48</sup>. Trata-se de parceiros com pouca expressão na agenda comercial brasileira: ao final do governo Lula, quando o primeiro acordo ganhou vigência e o segundo foi assinado, as vendas a Egito e Israel correspondiam a, respectivamente, 0,97% e 0,17% das exportações totais brasileiras<sup>49</sup>. Em razão disso, e de essas negociações não terem buscado agendas amplas para além do campo tarifário, não se observaram grandes resistências em temas como agricultura e NAMA e nem grande interesse do setor privado e da sociedade civil em participar

---

<sup>47</sup> Disponível em: AliceWEB/MDIC.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/796-negociacoes-internacionais-2>>. Acesso em 25/01/2017.

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>>. Acesso em 25/01/17.

de forma organizada e institucionalidade desses processos negociadores. As negociações com Israel, porém, demonstraram atento acompanhamento por parte da REBRIP, mas por fatores políticos: dado o tradicional apoio brasileiro à causa palestina e a não-distinção por Israel dos bens produzido nos assentamentos ilegais em relação às demarcações de 1967, o acordo foi criticado por prever a liberalização desses sem qualquer forma de controle (MILANI, OLIVEIRA, 2012).

De forma geral, esses últimos acordos têm potenciais benefícios comerciais e práticos: abrem caminhos em mercados ainda pouco explorados e permitem o crescimento da capacidade negociadora brasileira de pactos comerciais expressivos, em relação ao grau de cobertura, ao menos no âmbito tarifário. Nota-se, porém, que não há uma estratégia consistente de longo prazo que justifique essas iniciativas, que seria normalmente ligada ao acesso a um mercado importador de grande escopo, de grandes oportunidades para expansão e diversificação das atividades brasileiras ou de níveis de proteção especificamente danosos ao Brasil, elementos ausentes tanto em Israel quanto no Egito (RIOS, 2006).

## **2. POLÍTICA COMERCIAL UNILATERAL**

Tradicionalmente, as análises a respeito da política comercial unilateral das nações – isto é, das medidas adotadas internamente com objetivo de alterar os fluxos de comércio – são pautadas por três instrumentos tradicionais: tarifas, subsídios e quotas (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010). Todavia, é necessário reconhecer que, atualmente, os instrumentos de comércio internacional são mais abrangentes e incluem esforços de promoção comercial e financiamento de exportações (APEX-BRASIL, 2006). Além disso, após a evolução dos marcos normativos do GATT-47 e, especialmente, a conclusão da Rodada Uruguai, os Estados passaram a contar com significativas restrições a suas políticas comerciais, como a substituição de restrições quantitativas, como quotas e tarifas específicas por tarifas *ad valorem* e a proibição a subsídios diretamente destinados a exportações, entre outros (THORSTENSEN, 2001). Dessa forma, a presente seção se dedicará a analisar como o governo Lula da Silva utilizou esses instrumentos, nos marcos e objetivos propostos pela PITCE e, posteriormente, pela PDP.

Nesse sentido, recorda-se que a PITCE não estabeleceu metas quantitativas para sua diretriz de “inserção externa”, limitando-se a buscar “a expansão sustentada das exportações e a ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios”, citando, como caminhos para esse objetivo: (a) apoio financeiro às exportações, por desoneração, financiamento ou redução de custos; (b) promoção comercial; e (c) apoio à

inserção em cadeias de valor; entre outros (BRASIL, 2003). A PDP, por sua vez, avançou em relação à política anterior ao estabelecer metas quantitativas para a macrometa de “ampliação das exportações”, entre 2007 e 2010, quais sejam: ampliar a participação nas exportações mundiais em 0,07% (de 1,18% para 1,25%), para o que se faria necessário um crescimento médio anual de 9,1% para o período 2008-2010; aumentar o número de empresas exportadoras em 10%, a partir de um contingente de 20.889; e ampliar as vendas para países não tradicionais, mas sem meta quantitativa, nesse caso (FERRAZ, 2009).

Como observado anteriormente, ao passo que a PITCE envolveu, em sua formulação, principalmente setores da academia e formuladores de políticas ligados ao governo em exercício, a PDP deu um passo adiante ao “propor uma articulação institucional com o propósito de mobilizar e comprometer diversas esferas da administração pública federal na formulação e implementação das medidas e instrumentos de política”, o que passou por forte articulação com o setor privado no período de formulação, mas não no de implementação (CNI, 2009). Dessa forma, a despeito dessa falta de sinergia posterior, pode-se considerar a política industrial e de comércio exterior, especialmente a partir de 2007, como correspondente parcial das demandas apresentadas pelo setor privado.

Ressalta-se, portanto, que é à luz desses objetivos que as medidas listadas e analisadas nas subseções seguintes devem ser percebidas, dedicando-se a última seção do presente capítulo a uma análise dos resultados percebidos no período em relação às metas traçadas.

## **2.1. Tarifas**

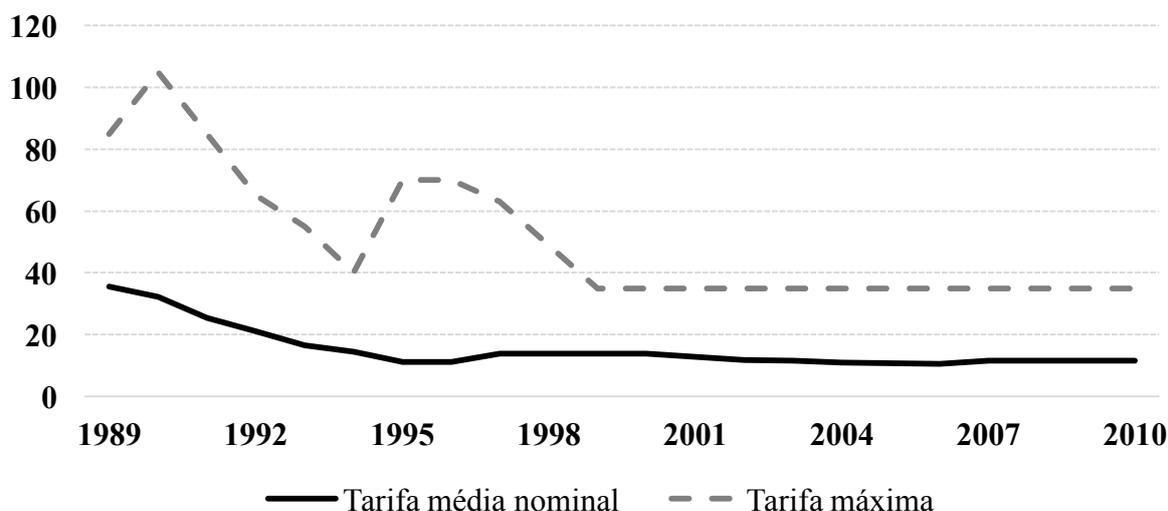
Como descrito no segundo capítulo da presente dissertação, a década de 1990 observou dois momentos distintos de política comercial: o primeiro, de reforma tarifária e abertura comercial, teve destaque no governo Collor de Melo e foi concluído com a entrada em vigência da Tarifa Externa Comum, consolidando alterações significativas nas barreiras tarifárias à entrada de produtos importados; o segundo, em destaque a partir de meados da década, compreendeu uma retomada de esforços no sentido contrário, visando preservar níveis de proteção consolidados, especialmente em relação a setores considerados “sensíveis” (VEIGA, 2006b).

Amparando-se na PITCE e na PDP, o que se poderia esperar em relação à política tarifária nos governos Lula da Silva? Chama atenção, primeiramente, que nenhum dos dois planos de política faça qualquer menção ao aumento ou à redução do grau de abertura do país, mas tão somente à necessidade de ampliar o esforço exportador global (BRASIL, 2003; FERRAZ, 2009). “Inserção externa”, conforme descrito nos planos em questão,

corresponderia, portanto, apenas a um aumento de “vendas”, não de “compras”, em relação ao exterior. Embora o raciocínio pareça, à primeira vista, razoável como modo de fortalecer a produção local e a indústria nacional, é necessário considerar – especialmente tendo em vista a meta de “aumentar a participação em cadeias de valor” – que, em um sistema produtivo global caracterizado pela descentralização da produção em busca de redução de custos e pela formação de cadeias produtivas transnacionais, a maior abertura à importação de determinados produtos é, também, uma política comercial voltada ao aumento da competitividade (CÉSAR, 2015), mas que não foi considerada no caso brasileiro.

Estima-se, portanto, que uma análise da política tarifária do governo Lula não deveria contemplar mudanças significativas em relação a um maior grau de abertura e, possivelmente, um aumento do nível de proteção, especialmente nos setores considerados estratégicos na PITCE: bens de capital, fármacos, semicondutores e *softwares* (CANO; SILVA, 2010). O gráfico abaixo<sup>50</sup> retrata o comportamento das tarifas brasileiras no período:

**GRÁFICO 5: TARIFAS NO BRASIL (1989-2010)**



Como se percebe a partir do gráfico acima, entre 2003 e 2010, a tarifa média nominal brasileira não passou por alterações significativas: em todo o período, a variação máxima observada foi de 1,05 pontos percentuais (10,59 em 2006 e 11,64 em 2010), coincidindo o leve aumento observado a partir de 2007 com a eclosão da crise econômico-financeira. Nesse

<sup>50</sup> Fonte: MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgam/tec/tabela-e-grafico-da-evolucao-das-tarifas-nominais-de-importacao-do-brasil-1983-a-2016.pdf>>. Acesso em 30/01/17.

sentido, pode-se afirmar, portanto, que a política tarifária, salvo algumas exceções, foi neutralizada como instrumento de política comercial.

Essa neutralização, ao invés de constituir uma opção autônoma, pode ser entendida como produto de duas restrições fundamentais introduzidas na política comercial brasileira na década anterior: a conclusão da Rodada Uruguai e o início da vigência da Tarifa Externa Comum. Em virtude do primeiro desses elementos, foram estabelecidas tarifas consolidadas, ou seja, máximas que uma nação poderia praticar para cada código tarifário (THORSTENSEN, 2001). Dessa forma, ainda que alguns setores tenham passado por surtos de demandas protecionistas, especialmente após a crise econômico-financeira, como o caso daqueles relativos a calçados, têxteis e confecções, as elevações da TEC tiveram de manter-se fiéis aos níveis máximos estipulados nos compromissos frente à OMC, como demonstra a elevação de tarifas para esses setores por meio da Decisão CMC 37/07<sup>51</sup>.

Em relação à Tarifa Externa Comum, o problema observado é, verdadeiramente, institucional. Conforme determinado pela estrutura institucional do bloco, decisões relativas à modificação da TEC seriam apresentadas frente ao Comitê Técnico 1 (CT-1), responsável por tarifas e nomenclatura, que, mediante consenso entre os membros em favor de uma alteração tarifária, encaminharia o pedido à Comissão de Comércio do MERCOSUL, que, por sua vez, seria responsável por ratificar e promulgar as decisões do CT-1. Uma análise dos casos pendentes no CT-1, porém, demonstra a ineficiência do sistema: o comitê apresentava, ao final de 2010, 125 pedidos pendentes, dos quais 100 seriam brasileiros e alguns haviam sido apresentados mais de 10 anos antes, como o pedido de elevação tarifária para eletrogeradores, bens de capital relacionados à produção de energia eólica<sup>52</sup>.

Servindo-se dos pleitos como referência para a orientação da política comercial brasileira, percebe-se a ausência de uma orientação clara para a política tarifária: desses 100 pedidos, 46 referiram-se a solicitações de elevação da TEC; 35 de redução tarifária; e 19 por razões estatísticas ou de nomenclatura. Os pedidos, ademais, espriam-se entre os mais diversos setores, a despeito de uma ligeira predominância de pedidos relacionados aos capítulos NCM 84 e 85, relativos a bens de capital, que representam 31% do total<sup>53</sup>. Além

---

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3707p.pdf>>. Acesso em 30/01/2017.

<sup>52</sup> Disponível em:

<<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Reunion?OpenAgent&lang=ESP&id=F016E12C010D8AFF03257FF7005CE48F&id2=436F2441F72826F4032573E0005E486B>>. Acesso em 01/02/2017.

<sup>53</sup> Idem.

disso, mesmo nos poucos casos em que o país manteve autonomia para exercício da política tarifária, como é o caso da Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC), percebe-se um sentido pouco claro de política comercial: entre os 100 produtos listados ao fim de 2010, percebe-se grande dispersão entre os setores, com a manutenção por longos períodos de produtos em nada relacionados às prioridades lançadas pela PITCE e pela PDP, mas a alguns grupos de interesse domésticos, como vinhos tintos e batatas.

Percebe-se, portanto, que nem os planos de política comercial apresentados pelo governo Lula da Silva, nem as ações práticas adotadas por sua gestão permitem verificar a existência de qualquer orientação de política tarifária, que ficaria sujeita, portanto, a demandas setoriais ou empresariais ad hoc. Quais as implicações da ausência de uma política tarifária para o Brasil? Em primeiro lugar, embora tenha sido o principal instrumento de política comercial por décadas, é importante ressaltar que, após as sucessivas rodadas de acordos de reduções tarifárias apresentados pelo GATT-47, as tarifas passaram a ter uma importância relativa menor, com outras barreiras não-tarifárias, como subsídios, instrumentos de defesa comercial, barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias ocupando crescente espaço como instrumentos de defesa e proteção dos mercados domésticos (THORSTENSEN, 2001).

Não obstante esse menor peso nas estratégias comerciais, as tarifas continuaram sendo um pilar básico de negociações bilaterais, plurilaterais e multilaterais e um elemento presente no estabelecimento da política comercial dos Estados. Dessa forma, é importante ressaltar que, ao passo que as tarifas brasileiras se mantiveram virtualmente estáticas, a tendência global – e, em especial, de grandes países em desenvolvimento, como Índia e China – foi de redução tarifária, especialmente para bens intermediários e bens de capital, entre outros (BAUMANN; KUME, 2013), o que gerou um crescente descolamento entre a situação brasileira e a realidade internacional. Além disso, a centralização da estratégia negociadora brasileira na Rodada Doha e os esparsos resultados obtidos em negociações regionais e extrarregionais também funcionaram como uma força de isolamento do país *vis-a-vis* o desempenho do resto do mundo na negociação de acordos de liberalização comercial e impediram uma desgravação tarifária de impactos efetivos, ainda que caráter específico, sobre a estrutura de comércio exterior brasileira (THORSTENSEN ET AL, 2013).

Dessa forma, conclui-se que a política comercial brasileira, durante os governos Lula da Silva, negligenciou a política tarifária brasileira e não a incluiu como um elemento estratégico de sua estratégia de desenvolvimento, fosse ela maior proteção e incentivo à produção a setores considerados estratégicos – bens de capital, fármacos, semicondutores e

*softwares* –, fosse a possibilidade de incentivar a competitividade desses e da economia mediante a redução de tarifas para seus insumos.

## **2.2. Financiamento e apoio às exportações**

Consoante com o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, subsídios são definidos como qualquer contribuição financeira pública no território de um membro, seja por meio de desonerações fiscais, transferência direta, provisão de bens ou serviços pelo governo ou apoio financeiro indireto (WTO, 1994). Dessa forma, e dada a complexidade dos regimes de política industrial brasileiros, tratar de regimes de subsídios, especialmente durante as vigências da PITCE e da PDP, consistiria em esforço hercúleo e não necessariamente compatível com os objetivos gerais da presente dissertação, dada a grande amplitude de desonerações fiscais e de incentivos praticada (CANO; SILVA, 2010). Dessa forma, a presente subseção dedicar-se-á a analisar as formas de apoio prestadas pelo governo federal diretamente ligadas à atividade exportadora por meio de duas instituições: o BNDES, por meio da linha BNDES-Exim e outros instrumentos; e o Banco do Brasil, por meio do PROEX.

Como observado no segundo capítulo, a partir de meados da década de 1990, observou-se uma ligeira retomada do papel do Estado como incentivador e promotor da atividade exportadora. Além do fortalecimento da capacidade de promoção comercial, a ser melhor detalhado na subseção seguinte, o governo Cardoso apresentou grande ênfase na melhora da capacidade brasileira de financiamento de exportações, revigorando a atuação do Banco do Brasil nessa área por meio do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX – em suas duas modalidades, equalização de taxas de juros e financiamento direto (VEIGA, 2006b). Ao lado do PROEX, figura como outra fonte central de financiamento às exportações, o BNDES-Exim, criado em 1990 e que, assim como o primeiro, apresentou rápido crescimento em relação aos desembolsos realizados, especialmente no governo Lula: entre 1990 e 2005, os desembolsos passaram de US\$ 100 milhões para US\$ 4 bilhões e, ao fim desse período, representavam até 30% do total de operações realizadas pelo banco, em relação ao valor das operações realizadas (CATERMOL, 2008). Além dessas duas ferramentas, o país contava, no início do governo Lula, com outras modalidades fiscais e creditícias de apoio às exportações, como programas de *drawback*.

Analisando os planos de política comercial do governo Lula, percebe-se que instrumentos de apoio às exportações, ao contrário do que se observou em relação à política tarifária, constituíam elementos centrais da estratégia de desenvolvimento industrial e de inserção internacional apresentada, sendo o “apoio às exportações, com financiamento, simplificação

de procedimentos e desoneração tributária” (BRASIL, 2003) a primeira linha de ação na estratégia de inserção externa na PITCE. De forma equivalente – e utilizando-se, inclusive, da mesma redação – a PDP coloca essas medidas como aspectos centrais do pilar de inserção externa (FERRAZ, 2009).

As primeiras medidas efetivas trazidas pelo governo Lula da Silva ocorreram em 2004, portanto após o lançamento da PITCE. Inicialmente, foi lançada, em 2004, uma nova linha de financiamento do BNDES-Exim: a modalidade “Pré-Embarque Empresa Âncora”, cujo objetivo era financiar empresas que viabilizassem as exportações indiretas realizadas por micro, pequenas e médias empresas (CATERMOL, 2008), o que atendia não apenas a promoção de exportações, mas também o objetivo delineado pela PITCE e pela PDP de aumentar a participação de empresas de pequeno porte no *quantum* exportado pelo Brasil (CANO; SILVA, 2010). Adicionalmente, criou-se, no âmbito da CAMEX, o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), cujo objetivo seria “enquadrar e acompanhar” as operações do PROEX e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), além de estabelecer os parâmetros para a concessão de empréstimos e seguros de crédito a exportadores e orientar a atuação estatal em relação ao Fundo de Financiamento às Exportações (FFEX) (BRASIL, 2004). Comandado pelo Secretário-Executivo do MDIC e seguindo o modelo colegiado da Câmara, o COFIG passou a centralizar as decisões relativas a operações de crédito no exterior.

No ano seguinte, além de diversos regimes de incentivo setorial, como a criação da linha de crédito para o setor farmacêutico – PROFARMA/BNDES –, que era considerado estratégico nos marcos da PITCE, o governo deu mais um passo em favor do maior ativismo estatal nas políticas industriais e de comércio exterior por meio da promulgação da “Lei do Bem” (Lei 11.196/2005). Nos termos dessa, foram instituídos regimes especiais de tributação para empresas ligadas ao comércio internacional dos outros dois produtos ligados a setores considerados estratégicos pela PITCE, quais sejam bens de capital (RECAP) e serviços de tecnologia da informação (RECAP) (BRASIL, 2005). Como resultado desse e dos demais regimes de incentivo tributário criados, o impacto fiscal de estímulos ao desenvolvimento produtivo e de incentivos à produção saltou de R\$ 0,65 bilhões para R\$ 6,61 bilhões entre 2004 e 2006 (CANO; SILVA, 2010).

Com exceção de ações no setor externo – notadamente, o encaminhamento dos acordos do MERCOSUL com Israel, Índia e SACU – a política comercial não foi contemplada por outras medidas de incentivo durante o primeiro mandato do governo Lula da Silva. Com o lançamento da PDP, em 2007, porém, esse quadro mudou significativamente, impactado pela crescente

apreensão em relação ao cenário internacional. Acompanhando um aumento significativo do *funding* do BNDES para os setores de indústria e serviços e a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para diversos setores industriais, o setor externo foi contemplado com um significativo pacote, cujas principais medidas por programa estão listadas na tabela abaixo:

**TABELA 8: PDP – Principais medidas de apoio a exportações**

<b>Programa</b>	<b>Medida</b>
<b>PROEX Financiamento</b>	ampliação da dotação orçamentária do programa para R\$ 1,3 bilhão em 2008;
	ampliação para R\$ 150 milhões do limite de faturamento das empresas habilitadas a captar recursos do programa (limite atual é de R\$ 60 milhões);
	extensão de prazo de financiamento para os bens dos setores têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro.
<b>PROEX Equalização</b>	elevação do limite de dispêndio atual com equalização em operações intercompanies de US\$ 10 milhões para US\$ 20 milhões por empresa;
	ampliação da lista de bens elegíveis pelo programa em operações entre empresas;
	inclusão do setor automotivo, a partir de janeiro de 2009;
	extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro.
<b>Revitaliza Exportações (Bens de capital/BNDES)</b>	equalização das taxas de juros (7% ao ano) e bônus de adimplência de 20%;
	dotação do programa: de R\$ 300 milhões para R\$ 9 bilhões por ano até 2010.

Analisando as estatísticas operacionais do PROEX, é mais tangível a intensificação substancial pela qual passou o programa nos anos Lula da Silva: entre os seis últimos anos do governo Cardoso (1997-2002) e os seis primeiros anos do governo do Partido dos

Trabalhadores (2003-2008), as concessões de crédito, apenas na modalidade financiamento<sup>54</sup>, saltaram 98,8% - de US\$ 836,2 milhões para US\$ 1,6 bilhão. A alteração em relação aos destinos das exportações beneficiadas também é relevante: embora, nos dois casos, Angola tenha sido o principal destino dessas – 56,1% e 61,1%, respectivamente – as operações para Cuba, que não haviam sido contempladas com qualquer financiamento durante os anos Cardozo, passaram a representar 13,7% do total. Em relação ao conjunto da América Latina, porém, observa-se tendências antagônicas: ao passo que a participação das operações para exportações destinadas a Peru e Equador apresentaram queda significativa – de 4,6% e 18,2% para, respectivamente, 0,6% e 0,4% – as operações relacionadas a Bolívia e Venezuela observaram crescente representatividade, saltando de 4,9% e 3,3% para 7,5% e 4,2%, respectivamente, o que as alçou à segunda e à terceira posição em relação à participação no total. Além disso, também cresceram as concessões de créditos a parceiros tradicionais do Brasil, como Estados Unidos (3,1%), Itália (2,0%) e Espanha (1,1%)<sup>55</sup>.

Destarte, é mister ressaltar que operações de crédito funcionam sob demanda de exportadores e importadores, o que limita bastante a capacidade de influência estatal sob o direcionamento dos créditos supracitados. Todavia, parece relevante analisar os dados supracitados sob a ótica de dois objetivos estratégicos apresentados pelo Plano de Governo e reafirmado pela PITCE e pela PDP: o incremento das exportações e da integração comercial com África e América Latina (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002; BRASIL, 2003; CNI, 2009). Nesse sentido, a predominância de Angola não foi um fato novo, mas a manutenção de uma tendência, com ligeira queda na representatividade frente ao total das operações beneficiadas pelo PROEX; além disso, o único país que teve uma representação crescente no continente africano em relação aos anos Cardozo foi a África do Sul, em relação à qual não foram realizadas operações de crédito às exportações anteriormente, mas cuja representatividade continuou reduzida (0,9%), especialmente tendo-se em consideração o papel estratégico do país na estratégia de inserção internacional do governo Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Em relação à América Latina, a despeito do crescimento significativo de Cuba como destino de exportações amparadas pelo PROEX, não é possível distinguir uma orientação clara, embora seja significativo que os outros dois países que mais

---

<sup>54</sup> Não existem estatísticas consolidadas para o governo FHC em relação à modalidade “equalização”.

<sup>55</sup> Disponível em:

<<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20%E2%80%93%20Estat%C3%ADsticas%20Operacionais>>. Acesso em 30/01/2017.

creceram em relação à participação no total tenham sido importantes aliados políticos do governo brasileiro (MALAMUD, 2015).

Cenário diverso é observado, porém, ao se analisar o desempenho do BNDES-Exim no período, em relação ao governo anterior. Em primeiro lugar, é mister notar que, de acordo com dados fornecidos pela instituição, o montante de empréstimos observou crescimento reduzido, de 2,5%, na comparação entre o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006), e o segundo mandato do governo Cardoso (1998-2002); ao passo que, na comparação entre o período 1998-2002 e o relativo a 2007-2010, os desembolsos caíram 16,6%. Além disso, conforme demonstra o quadro abaixo, o perfil dos desembolsos mudou consideravelmente, em favor do financiamento de obras de infraestrutura na América Latina e na África:

**TABELA 9: Participação setorial nos desembolsos do BNDES-Exim Pós-Embarque**

Setor	1998-2002	2003-2006	2007-2010
<b>Obras de Infraestrutura – América do Sul</b>	4,4%	6,7%	23,6%
<b>Obras de Infraestrutura – África</b>	0,0%	0,0%	22,7%
<b>Bens de capital – todas as regiões</b>	94,8%	89,0%	46,9%
<b>Outros setores – todas as regiões</b>	0,7%	0,7%	23,6%

A variação observada no perfil dos desembolsos pode ser interpretada de duas formas diferentes. Em primeiro lugar, é importante observar a coadunação entre os desembolsos voltados a América Latina e África e os objetivos da política comercial no que se refere a “ampliar exportações para destinos não-tradicionais” e a ampliar a integração produtiva e comercial com essas duas regiões em especial (BRASIL, 2003; FERRAZ, 2009; CNI, 2010), para o que obras de infraestrutura costumam desempenhar papel-chave, como apontou a ênfase brasileira na integração física regional sul-americana em iniciativas como a IIRSA e, posteriormente, a COSIPLAN (MALAMUD, 2015).

Além disso, o mercado mundial de infraestrutura é altamente competitivo e restrito à participação de poucos países, especialmente aqueles com capacidade de apoio e disponibilidade de capitais em relação a suas empresas domésticas. Dado o histórico de internacionalização das principais empresas brasileiras fornecedoras de serviços de engenharia, o aumento do apoio a suas operações no exterior é compatível não apenas com o objetivo explícito de “consolidar a liderança mundial” no setor (CNI, 2009), mas também com uma política externa voltada à instrumentalização da política comercial em favor da projeção internacional, atuando pró-ativamente como um parceiro e um incentivador das atividades de

multinacionais brasileiras no exterior, na lógica do “paradigma logístico” de participação estatal (SOUZA; DIAS, 2013).

Por outro lado, dado que o montante ofertado nos desembolsos não cresceu significativamente, ou, como dito anteriormente, foi reduzido no fim do período, o crescimento do apoio às exportações de serviços de engenharia implicou a redução dos créditos concedidos para a exportação de bens de capital, setor que, dado o alto valor usualmente vinculado às transações, também é grande demandante – e, em certa medida, dependente – desse tipo de crédito para ampliar suas exportações. Por esse ângulo, a evolução do perfil de desembolso dos empréstimos em análise apontaria contra a priorização dada ao setor como “estratégico” pelos planos de política comercial no governo Lula (CANO; SILVA, 2010).

Para além desses instrumentos considerados centrais, a política industrial da administração Lula da Silva contemplou uma diversidade de outras medidas, em sua maioria ligadas a estímulos ou concessão de crédito subsidiado para setores específicos, como o PROFARMA, para o farmacêutico; RECAP e Revitaliza Exportações, para o setor de bens de capital; e REPES, para o setor de tecnologia da informação (CANO; SILVA, 2010). Além desses, foram concedidos alguns estímulos diretamente ao setor exportador, cuja maior explicitação foi a expansão do “drawback verde-amarelo”, após o lançamento da PDP: o programa, que já concebia isenção tarifária para insumos importados incorporados a produtos para exportação, passou a conceder, também, isenção de outros impostos, como o IPI e o ICMS (CNI, 2009). Em 2010, a renúncia fiscal gerada por esse instrumento representava cerca de 25% das importações nacionais<sup>56</sup>.

A análise dos instrumentos em questão, enfim, permite afirmar que o financiamento às exportações apresentou um sentido confuso em relação aos objetivos de política comercial estabelecidos. Por um lado, houve certa priorização dos destinos “não-tradicionais” – notadamente, América Latina e África – como previam as estratégias de política comercial, especialmente no financiamento de obras de infraestrutura e na concessão de empréstimos a exportações para países como Cuba, Bolívia e Venezuela; além disso, os desembolsos do PROEX aumentaram significativamente e a estrutura institucional de financiamento foi fortalecida por novas linhas de crédito no BNDES e pela criação do COFIG. Por outro lado, o montante de desembolsos do BNDES-Exim manteve-se relativamente inalterado e, no fim do período, foi reduzido em relação ao governo anterior, o que implicou uma transferência dos

---

<sup>56</sup> Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sececx/dececx/Dados\\_drawback/Renncia-fiscal-drawback---tributos-federais.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sececx/dececx/Dados_drawback/Renncia-fiscal-drawback---tributos-federais.pdf)>. Acesso em 02/01/2017.

aportes do setor de bens de capital para o de infraestrutura e serviços de engenharia, e a priorização da América Latina e da África como um todo, nos desembolsos do PROEX, não pode ser verificada. O saldo final, porém, é de que houve compatibilidade entre os propósitos de política comercial e a utilização de instrumentos de financiamento de exportações, mas que essa correlação é especialmente forte nas situações em que esses propósitos foram coadunados com objetivos mais amplos da política externa, como a aproximação com a África, a integração física sul-americana e a aproximação com governos *like-minded*, como Bolívia e Venezuela (MALAMUD, 2015).

### **2.3. Promoção comercial**

Tradicionalmente, as operações de promoção comercial brasileiras foram conduzidas pelo Departamento de Promoção Comercial (DPR) do Ministério das Relações Exteriores. Conforme a globalização e o comércio internacional avançaram, desde a década de 1970, porém, foi observada crescentemente a incapacidade, não apenas no Brasil, de órgãos governamentais de cumprir as demandas ensejadas em relação ao apoio às exportações, o que levou à criação de diversas agências especializadas em promoção comercial. No Brasil, esse movimento levou à estruturação, entre o primeiro e o segundo mandatos do governo Cardoso, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações (Apex), que, nos anos seguintes, teve suas competências e sua dotação orçamentária ampliadas, tornando-se a APEX-Brasil (GUSSO ET AL, 2004). Conjuntamente, o DPR e a APEX-Brasil foram os principais agentes de promoção comercial brasileiros durante a gestão Lula da Silva, embora a diplomacia presidencial também tenha exercido importante papel nesse sentido (CASON; POWERS, 2009). São as ações relativas a esses atores que serão analisadas na presente subseção.

Analisando os planos de política comercial formulados pelo governo Lula da Silva, a área de promoção comercial figura como o segundo dos cinco pilares de inserção externa da PITCE (“promoção comercial e prospecção de mercados”) seguido de outro instrumento bastante conexo, o estímulo à internacionalização de empresas brasileiras (BRASIL, 2003), assim como, na PDP, aparece ao lado da “consolidação da imagem do Brasil e de suas marcas no exterior” (FERRAZ, 2010). Dada a dificuldade de mensuração do efeito direto de operações de promoção comercial, tal qual a participação em feiras internacionais, nenhum dos planos estabelece metas quantitativas para as ações nessa matéria, apenas apontando-a como um dos instrumentos centrais para a “expansão sustentada das exportações”.

A prioridade dada a esse pilar pôde ser percebida logo no início do primeiro mandato Lula da Silva. Por meio da Lei 10.668/2003, houve a reformulação da Agência Brasileira de

Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) (CANO; SILVA, 2010). Com o intuito de fortalecer a atuação da agência e livrá-la das “restrições burocráticas” normalmente conexas às atividades governamentais de promoção de exportações (GUSSO ET AL, 2004), o referido diploma legal tornou-a um Serviço Social Autônomo, submetido não mais ao SEBRAE, mas ao MDIC, e, portanto, à fiscalização do Poder Executivo por meio da formulação do contrato de gestão e da definição do orçamento-programa; vinculado às políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as industriais, comerciais, tecnológicas e de serviços, e com ênfase especial às empresas de pequeno porte<sup>57</sup>, essa última característica em conformidade com o objetivo da PITCE e da PDP de alavancar as exportações e a internacionalização de empresas de micro, pequeno e médio porte (CANO; SILVA, 2010).

Na vigência do governo Lula, as atividades da APEX-Brasil se desenvolveram em quatro áreas centrais, envolvendo ação interna e externa: disseminação de cultura exportadora, por meio de Programas Setoriais Integrados (PSI); disponibilização de estudos relativos a oportunidades comerciais e condições de acesso em diferentes mercados (“inteligência comercial”); apoio à inserção e à participação de empresas brasileiras em eventos no exterior, em parceria com a APEX-Brasil; e, por fim, seguindo propostas contidas tanto na PITCE quanto na PDP, criação de Centros de Distribuição e, posteriormente, Centros de Negócios no exterior, voltados ao fornecimento de apoio logístico e de infraestrutura técnica e negocial para o acesso de exportadores e importadores a mercados externos (LOPES, 2011).

Em relação a esse último pilar – criação de postos no exterior – tratava-se de uma nova inovação em relação à atuação da agência que, “não mais responsável pela tarefa de educar e capacitar as empresas para a exportação”, passava a voltar-se “totalmente para o trabalho intensivo de promoção comercial do Brasil e de seus produtos no mercado internacional” (FURLAN, 2006). Com o objetivo de atender prontamente às demandas no exterior e evitar entraves burocráticos na promoção comercial, a agência inaugurou seu primeiro Centro de Distribuição em 2004, em Dubai, que foi seguido por um investimento de US\$ 100 mil em um novo Centro em Miami que, em apenas seis meses, mais que dobrou a meta estabelecida para o primeiro ano de funcionamento, ao bater a marca de 90 empresas abrigadas (APEX-BRASIL, 2006). Em 2010, seguindo a objetivo especificamente estabelecido pela PDP, a APEX-Brasil já ampliara as competências desses estabelecimentos, transformando-os em Centros de Negócio instalados em, além de Miami e Dubai, Varsóvia, Havana e Pequim, nos quais oferecia

---

<sup>57</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm)>. Acesso em 30/01/2017.

serviços de informação, qualificação para exportação, promoção comercial, posicionamento e imagem e apoio à internacionalização (APEX-BRASIL, 2010).

Como resultado das ações promovidas no período, a APEX-Brasil recebeu, em 2010, o reconhecimento como melhor agência de promoção comercial do mundo entre os países em desenvolvimento (*TPO Network Awards*) pelo International Trade Centre, organismo vinculado tanto à ONU quanto à OMC e responsável por promover a cooperação técnica em promoção comercial (APEX, 2010b). Os resultados quantificáveis da agência também impressionaram no período, seguindo a estratégia de “produtos inovadores para mercados tradicionais e produtos tradicionais para mercados não-tradicionais”: apenas em 2005, projetos apoiados pela APEX-Brasil totalizaram US\$ 13 bilhões em exportações, quantia superior ao saldo comercial de todo o país para o último ano do governo Cardozo (FURLAN, 2006). Em 2010, ao final do governo Lula, o desempenho manteve-se acima das expectativas: o somatório dos valores totais de exportação de empresas atendidas pela APEX-Brasil alcançou R\$ 32,5 bilhões, superando em 246,2% o índice de R\$ 13,2 bilhões previstos para o exercício (APEX, 2010b).

Outro pilar central da promoção comercial durante o governo Lula da Silva foi a atuação da diplomacia presidencial. Como observado anteriormente, a participação direta do chefe de Estado na política externa foi um traço marcante do período, dando continuidade à tendência presente no governo Cardozo, mas com diferentes ênfases e graus de intensidade (CASON; POWERS, 2009). Na era Lula da Silva, foram priorizadas regiões anteriormente “sub-enfatizadas”, em especial Ásia, África e Oriente Médio e houve grande número de visitas oficiais: entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005, o presidente em exercício visitou 48 países, dos quais 18 na África, passando 14% dos seus primeiros três anos no governo fora do país (idem, p. 122). Embora seja de difícil mensuração o impacto direto dessas visitas sobre fluxos comerciais, há que se ressaltar a ênfase que foi dada a esse aspecto em diversas ocasiões: em 2004, um ano após a China ter-se tornado principal parceiro comercial ao Brasil, o presidente, em viagem ao país, foi acompanhado pela maior comitiva empresarial já registrada nesse tipo de evento, que contou com a participação de mais de 400 empresários<sup>58</sup>; além disso, em viagens a diversos parceiros não-tradicionais do Brasil, como Líbano e Líbia, o presidente também contou com a presença de missões empresariais, com o objetivo de aumentar o acesso a mercados para esses destinos (BARRETO, 2012).

---

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-05-12/lula-qualifica-missao-china-como-viagem-do-ano>>. Acesso em 29/01/2017.

No que diz respeito à atuação do Ministério das Relações Exteriores, trata-se da entidade mais tradicional em defesa da promoção comercial no Brasil, principalmente após a criação do Departamento de Promoção Comercial (DPR), entre as décadas de 1960 e 1970 (SANTOS, 2015). Além da atuação dos Setores de Promoção Comercial (SECOMs) das embaixadas brasileiras no exterior que, ao final do governo Lula da Silva, somavam 100 em 78 países (MRE, 2011), o DPR passou a atuar, no período em análise, como um ponto focal de informações para exportadores e potenciais exportadores brasileiros, especialmente com a criação de sítios na internet para divulgação de informações, como os manuais “Como Exportar” para países-chave para atividade comercial brasileira, como o Brasil Global Net (LOPES, 2011).

Embora reconheça-se que a baixa integração e a diferente submissão institucional da APEX-Brasil e do DPR tenham trazido certa duplicação de programas e recursos humanos e financeiros, além de terem apresentado baixo grau de cooperação e integração entre os dois órgãos (JANK, 2016), a política de promoção comercial brasileira pode ser considerada exitosa. Como observado, nos períodos em análise, a APEX-Brasil não apenas cumpriu os objetivos de ampliar o apoio às exportações e implantar Centros de Negócios no exterior, como também apresentou resultados expressivos e superou metas específicas estabelecidas (APEX, 2006; APEX, 2010b). A diplomacia presidencial também serviu como um importante suporte às empresas brasileiras, servindo-se do grande ativismo do presidente em exercício na política externa para montar importantes missões comerciais, especialmente para destinos não-tradicionais, como China, África e Oriente Médio (CASON; POWERS, 2009). Além disso, mantendo as operações dos SECOMs e investindo na divulgação de informações e na publicização de dados relevantes a empresas com potencial exportador, o Ministério das Relações Exteriores manteve-se como importante agente de promoção comercial, embora tenha perdido a centralidade de outrora. De forma geral, portanto, a promoção comercial cumpriu o papel central de instrumento de política comercial a que foi designado nos governos Lula da Silva.

#### **2.4. “Novos temas”**

A presente dissertação elegeu quatro áreas da política comercial como centrais à análise do desempenho do governo Lula da Silva: negociações externas, política tarifária, apoio financeiro às exportações e promoção comercial. Não obstante a ênfase nesses instrumentos, é necessário considerar, também, outros instrumentos de política comercial, como políticas setoriais e medidas afetando o comércio de serviços e o fluxo de investimentos externos,

também considerados determinantes para avaliar a efetividade e o alcance das medidas adotadas.

No que diz respeito aos novos temas – serviços, investimentos e propriedade intelectual – o que se registra no período é a prevalência pela manutenção dos regimes já existentes. Em relação a investimentos, em primeiro lugar, não foram registradas mudanças legais significativas entre 2004 e 2009, continuando o investidor estrangeiro a ter grande abertura e liberdade tanto para aportar capitais ao país quanto para repatriá-los ou remete-los ao exterior, com a manutenção das exceções relativas a setores específicos, como propriedades rurais e serviços de saúde (WTO, 2009). Nessa área de política econômica e comercial, dois fatores podem ser apontados como centrais para a ausência de modificações: por um lado, dado o histórico de oposição no Congresso Nacional, optou-se por não negociar ou assinar novos acordos internacionais de investimentos; por outro, a ausência desses acordos ou de novas medidas de maior abertura ao capital estrangeiro parecia não afetar os fluxos para o país, que continuaram a aumentar: entre 2003 e 2007, os fluxos de IED para o país subiram de US\$ 13,1 para US\$ 34,3 bilhões, o que representa um aumento superior a 150% (idem, p. 11).

No que tange ao sentido inverso do fluxo de capitais, ou seja, à saída de capitais brasileiros para investimentos diretos no exterior, observou-se um crescimento substantivo, compatível com a tendência global de aumento da participação de países do Sul – em especial os BRIC – no fluxo global de capitais nessa modalidade de investimento e de aumento do fluxo de investimentos entre esses países (AYKUT; GOLDSTEIN, 2011). Liderado por um pequeno número de empresas – em especial, as 20 maiores multinacionais brasileiras, com destaque para as relacionadas aos setores de construção civil e serviços de engenharia, aviação civil e relacionadas à atividade extrativa de metais e minérios – o processo de internacionalização brasileira no período cresceu de maneira relativamente rápida na comparação com as tendências internacionais, com o indicador de transnacionalização das empresas brasileiras subindo de 14,9% em 2006 para 17,4% em 2008 (HIRATUKA; SARTI, 2011). Embora esse processo tenha sido mais relacionado às estratégias endógenas das empresas de competir por mercados externos ou consolidar sua liderança em alguns setores, como o de carne, aponta-se que os instrumentos de política comercial de promoção comercial e de financiamento a exportações, com maior ênfase nesse segundo, foram determinantes, com as concessões de crédito do BNDES-Exim desempenhando papel central na expansão da atuação das empresas de serviço de engenharia na América do Sul e na consolidação da liderança mundial em alguns setores, como o de carnes (idem, p. 40), tal qual preconizado nos planos de política comercial (BRASIL, 2003; FERRAZ, 2009).

Em relação ao setor de serviços, registra-se a manutenção de uma tendência de preservação do mercado interno e de manutenção dos padrões regulatórios existentes até então. Nas negociações da Rodada Doha, o país manteve alto grau de resistência à abertura em setores como engenharia e construção civil e telecomunicações (CUNHA, 2008) e não houveram novas inscrições de compromissos setoriais específicos, que continuaram a cobrir apenas 38 dos 160 subsetores estipulados pela OMC (WTO, 2009). Paralelamente, no ambiente interno, embora as regulações sejam grandemente variadas conforme o setor analisado, mantiveram-se restrições significativas à participação de empresas estrangeiras: apenas para ficar em três dos mais importantes setores de serviços, os setores de comunicação, aviação civil e navegação continuaram limitando e condicionando a atuação de empresas estrangeiras, seja por restrições à participação de capital estrangeiro em prestadoras de serviço, como nos dois primeiros seja pela associação entre critérios de conteúdo local e a concessão de créditos, no último (idem, p. 15).

Embora o período tenha registrado a internacionalização expressiva de algumas empresas prestadoras de serviço, como a STEFANINI e a Itaotec (HIRATUKA; SARTI, 2011), com exceção do setor de construção civil, que recebeu grandes aportes do BNDES-Exim, não se pode registrar grande apoio da política comercial nesses casos, de resto, isolados. Foram avançadas apenas projetos institucionais de fortalecimento do tratamento comercial do tema, como a Criação da Secretaria de Comércio e Serviços, no MDIC, em 2005, e o esboço de criação de uma Nomenclatura Brasileira de Serviços, como parte da PDP (CANO; SILVA, 2010). Durante todo o governo Lula da Silva, o Brasil manteve-se largamente deficitário no setor de serviços, desempenho em linha com a tendência histórica do setor (WTO, 2009).

No que se refere ao tema da propriedade intelectual, a afirmação de que a mesma consistia em um pilar fundamental, teoricamente, da política comercial não é exagerada, dado que o primeiro programa de políticas públicas o traz em seu título – por meio da inferência à “tecnológica”. Entre as medidas adotadas para o setor, pode-se citar: (a) reestruturação do INPI, em 2003, de forma a agilizar seus procedimentos de funcionamento; (b) aprovação da Lei da Inovação e da Lei de Informática, no mesmo ano, com ênfase na concessão de incentivos ao desenvolvimento científico; (c) e a criação da Academia da Propriedade Intelectual e da Inovação, visando a fomentação do tratamento do tema no Brasil (CANO; SILVA, 2010). Os marcos legais fundamentais da propriedade intelectual no Brasil, por sua vez, mantiveram-se estagnadas e inalteradas, especialmente a Lei 9.279 de 1996, que continuou como principal

diploma regulador de “direitos e obrigações relativos à propriedade intelectual”<sup>59</sup>. Na dimensão internacional, o Brasil manteve posições predominantemente defensivas e conservadoras no tema, dando continuidade às tendências vigentes no país desde a Rodada Uruguai (THORSTENSEN, 2001) e não negociando quaisquer acordos que digam respeito a propriedade intelectual.

Não obstante o entendimento de que políticas de propriedade intelectual sejam formuladas com vistas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico no longo prazo, as políticas de fomento adotadas internamente não produziram efeitos perceptíveis na administração Lula da Silva. Em verdade, a variação média na quantidade de patentes concedidas entre 2003 e 2010 foi de -2% a.a. e a média de patentes concedidas a brasileiros foi de 11%, ao passo que os registros de desenho industrial registraram crescimento médio anual de 2% a.a.<sup>60</sup>. Em relação às transações com o exterior, durante todo o período o país apresentou saldo negativo em contas de serviços associadas a propriedade intelectual – *royalties*, licenças e computação –, embora o déficit nessas tenha passado de uma representatividade de 42% do saldo em serviços, em 2003, para 32%, em 2007, e 19%, em 2010<sup>61</sup>.

De forma geral, portanto, a política comercial e industrial do governo Lula não produziu mudanças significativas nem nos marcos legais, nem nas tendências comerciais ou no grau de abertura do país em relação a esses “novos temas”. Nos poucos casos em que se verifica uma mudança significativa – como nos investimentos brasileiros diretos no exterior – essa se deve, em grande parte, a tendências globais e a estratégias adotadas por multinacionais brasileiras, embora instrumentos de promoção comercial e financiamento de exportações tenham apresentado importância não-desprezível nas transações (HIRATUKA; SARTI, 2011).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou expor cinco vertentes da política comercial no governo Lula da Silva: negociações comerciais, tarifas, financiamento a exportações, promoção comercial e tratamento de “novos temas”, à luz dos objetivos estabelecidos pelos dois planos de política comercial elaborados – a PITCE e a PDP. O capítulo seguinte, dedicado a conclusões, exporá quantitativamente e qualitativamente o desempenho externo brasileiro em relação aos

---

<sup>59</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9279.htm)>. Acesso em 01/02/2017.

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/anuario-estatistico-de-propriedade-industrial-2000-2012-di2#di>>. Acesso em 01/02/2017.

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>. Acesso em 01/02/2017.

principais objetivos estabelecidos, de forma a fazer uma avaliação ampla da evolução da inserção comercial internacional brasileira. É de interesse da presente dissertação, no entanto, fazer uma avaliação preliminar de como se deu a aplicação dos instrumentos listados.

Em relação a negociações comerciais, é possível afirmar que a combinação entre interesses defensivos da indústria, de representações da sociedade civil e do partido controlador do Executivo nacional foi atendido: o país resistiu a pressões a maior abertura em NAMA e em novos temas tanto nas tratativas com parceiros de maior nível de desenvolvimento quanto na Rodada Doha (OLIVEIRA; MILANI, 2012). Há que se observar, porém, que, diferentemente de outras décadas, o país também apresentava interesses ofensivos sólidos, notadamente em uma minoria do segmento industrial e, de forma mais acentuada, no agronegócio (VEIGA, 2006b), que não foram atendidos pela ausência de acordos comerciais e pela falta de conclusão nas tratativas da Rodada Doha. Há uma razão pela qual as representações da sociedade civil, do segmento industrial e do setor público terem apresentado convergência de posições apenas em relação às negociações comerciais na América do Sul (OLIVEIRA, MILANI, 2012): nessa instância, o país não apresentava interesses defensivos significativos, mas real potencial de ganhos tanto comerciais quanto políticos. A despeito da grande oportunidade que representava, no entanto, a área regional foi, no MERCOSUL, subdesenvolvida na área comercial e, em relação aos demais parceiros sul-americanos, palco de acordos de alcance limitado, restrito ao âmbito tarifário, e de efeitos significativos apenas no longo prazo, abrindo espaço para que arranjos mais significativos fossem firmados na região com outros atores, como Estados Unidos e União Europeia (RIOS, 2006).

A política tarifária, tal qual a rede de acordos comerciais, foi pouco alterada. Apenas a partir de 2007-2008, especialmente, a tarifa média aplicada no país passou a observar pequenas elevações em razão de respostas à crise internacional, como nos setores de têxteis, confecções e calçados, entre outros. No que tange ao processo habitual de modificações tarifárias, no âmbito do CT-1 do MERCOSUL, observou-se grande lentidão para a aprovação de pleitos nacionais, tornando ainda mais estática a dinâmica da política comercial do âmbito tarifário. A grande questão, nesse sentido, é que, paralelamente, outros grandes países emergentes, como Índia e China, registraram no período reduções tarifárias consideráveis, especialmente em setores considerados estratégicos para a política industrial, como bens intermediários e bens de capital (BAUMAN; KUME, 2013).

Por outro lado, as mudanças observadas no âmbito do financiamento de exportações – e, especialmente, dos instrumentos considerados, quais sejam o PROEX-Financiamento e o BNDES-Exim Pós-Embarque – parecem ter sido mais centrais à política comercial da

administração Lula da Silva. Em primeiro lugar, nota-se uma importante convergência entre objetivos políticos da integração regional – notadamente, a integração física – (MALAMUD, 2015); as estratégias de internacionalização das empresas brasileiras de construção civil e exportação de serviços de engenharia (HIRATUKA; SARTI, 2011); e o aumento da concessão de créditos do BNDES-Exim à exportação dos serviços desse setor. No caso do PROEX-Financiamento, por outro lado, não se observou claramente a convergência entre esses objetivos políticos e o destino das exportações financiadas: em que pese o fato de Angola ter-se mantido como principal destino, não houve, praticamente, novos financiamentos à África, ao passo que, na América Latina, alguns países aumentaram sua participação, como Bolívia, Cuba e Venezuela, e outros a reduziram, como Argentina, Peru e Colômbia. Quanto ao grau de utilização desses instrumentos, apenas o PROEX aumentou significativamente o tamanho de sua carteira, embora novas linhas de crédito associadas tenham sido criadas no BNDES. Foram também intensificados programas setoriais para aquelas áreas consideradas “estratégicas” pela PITCE – fármacos, bens de capital, softwares e semicondutores – e aumentou-se a renúncia fiscal de forma não desprezível, como demonstra a ampliação do regime brasileiro de *drawback*, no segundo mandato.

A promoção comercial, tal qual o financiamento às exportações, também pareceu ter impactos tangíveis. Com a reestruturação e o fortalecimento financeiro e de competências da APEX-Brasil, foram ampliadas as oportunidades de inserção externa das empresas brasileiras exportadoras ou com potencial exportador, alinhando o país às melhores práticas internacionais no tema (GUSSO ET AL, 2004). A Agência, que, de forma geral, cumpriu ou mesmo superou as metas estabelecidas, representou o principal foco da promoção comercial no período, embora, como registrado anteriormente, essa decisão tenha provocado choque de competências e criação de redundâncias em relação à atuação do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores. Em complemento a essas duas instâncias, a diplomacia presidencial também atuou como importante fio condutor de missões comerciais de alto nível, especialmente em relação a parceiros não-tradicionais enfatizados pela política externa, como África do Sul, China e Índia.

Por fim, em relação ao tratamento dos “novos temas” selecionados, também se observou pouca alteração em relação aos níveis de proteção e de fomento observados anteriormente, bem como ao desempenho das contas externas conexas a esses temas. É possível afirmar que a alteração mais significativa se refira ao nível de internacionalização das empresas brasileiras, mas, como notado na subseção anterior, esse movimento tem mais conexão com estratégias inerentes às multinacionais de país e à utilização de instrumentos orientados para o

financiamento de exportações, e não propriamente para a internacionalização, como o BNDES-Exim. Novamente, a questão aqui observada é que, em contraposição à “paralisia” desses temas no Brasil, o cenário internacional foi marcado pelo crescente englobamento desses nas estratégias nacionais de política comercial, seja pelo seu impacto direto sobre a estruturação da produção em cadeias globais de valor (SATO; CÉSAR, 2013), seja pela crescente presença desses na negociação da ampla rede global de acordos comerciais que se formava (THORSTENSEN ET AL, 2013). Nesse sentido, embora tenha-se proposto uma “nova política industrial”, a estratégia do governo Lula da Silva manteve-se atrelada aos temas e aos instrumentos tradicionais na área comercial, na contramão das tendências mundiais (CÉSAR, 2015).

Conclui-se, enfim, que a política comercial do governo Lula da Silva foi muito menos de mudança, e muito mais de continuidade, em relação à dos governos anteriores. Interesses defensivos do setor industrial passaram a encontrar na estratégia governista importante apoio à manutenção do afastamento de acordos comerciais com potencial de reduzir a autonomia nacional e o *policy-space* da política industrial que, no âmbito interno, foi conduzida, nos termos dos instrumentos aqui estudados, com pouca alteração de marcos já estabelecidos – em tarifas e nos “novos temas” – ou, nos casos do financiamento a exportações e da promoção comercial, apenas com reforço ou de mudança de sentido de ferramentas previamente existentes, como o BNDES-Exim, o PROEX e a APEX-Brasil. Apesar disso, se a política comercial da década de 1990 pode ser considerada liberal e alinhada com as tendências internacionais vigentes (CASTRO, 2005b), o mesmo não pode ser dito da administração Lula da Silva, pois, embora tenha mantido inalterada a política econômica ortodoxa estabelecida pelo tripé macroeconômico, não deu continuidade à tendência de liberalização comercial e maior integração à economia internacional, preferindo uma estratégia focada apenas na abertura de mercados externos e na ausência de compromissos “gravosos à autonomia nacional e ao espaço de política industrial” (VEIGA, 2006).

## RESULTADOS E CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como temática central o desempenho da política comercial executada durante o governo Lula da Silva em relação aos objetivos a que essa se propôs. A hipótese proposta estabelecia que variáveis intervenientes – a política econômica ortodoxa em um cenário de “bonança externa” e a política externa de viés globalista em um mundo economicamente globalizado e politicamente multipolar – funcionaram como forças contrárias aos objetivos da política comercial, constituindo-se na explicação pelos resultados aquém dos esperados observado por essa.

Ao passo que o primeiro capítulo se dedicou a expor os principais conceitos que corroborariam a análise, o segundo capítulo focou as mudanças observadas no período imediatamente anterior ao governo Lula da Silva. A partir dessa retrospectiva, foi possível concluir que: (a) o modelo nacional-desenvolvimentista, refletido em grande ativismo estatal e protecionismo na política comercial, mostrou-se pouco sustentável, especialmente em cenários de condições econômicas internacionais adversas; (b) a década de 1990 observou grande mudança de paradigmas econômicos, políticos e comerciais, mas sem que os mesmos implicassem em reversão total das estratégias adotadas até então, como a contínua proteção tarifária de alguns setores e o fortalecimento de alguns instrumentos de incentivos ao setor externo, a partir da segunda metade da década, demonstram; (c) a “estratégia liberal” adotada durante a década de 1990 também mostrou-se pouco sustentável, dada sua suscetibilidade a choques externos e a falta de orientação clara na área comercial, que levava a posicionamentos pouco claros em relação aos instrumentos de incentivo ou às negociações internacionais, como demonstraram as expressões do governo Cardozo em relação à ALCA, por exemplo.

A partir desse diagnóstico, o terceiro capítulo trouxe as principais propostas do novo governo – e, assim, suas preferências –, bem como aquelas do setor privado em relação às áreas externa, macroeconômica e comercial. A análise desses elementos permite afirmar que: (a) o governo do Partido dos Trabalhadores visava combinar uma estratégia macroeconômica ortodoxa, alinhada à perspectiva liberal de desenvolvimento e aos elementos que trouxeram estabilidade à atividade econômica nacional, com uma política externa alinhada aos paradigmas globalista e nacional-desenvolvimentista, que enfatiza a autonomia nacional, a parceria com países em desenvolvimento e a redução das “vulnerabilidades externas” como meios para o desenvolvimento e fins para a atuação internacional; (b) na área comercial e industrial, a estratégia também pautou-se pelos padrões nacionais-desenvolvimentistas e autonomistas, em que prevalecia o avanço da industrialização e o fortalecimento da competitividade nacional, com vistas à ampliação das exportações e à agregação de valor a

essas, mas sem perspectivas de maior abertura ao exterior; (c) a despeito das transformações das estratégias internas e do sistema internacional durante a década de 1990, a estrutura de preferências dos agentes domésticos – tanto do empresariado quanto de agentes da sociedade civil – continuou atrelada a uma perspectiva autonomista de oposição a compromissos internacionais que pudessem ser gravosos a seus interesses, exceção feita às negociações por maior integração regional na América do Sul e às preferências do setor do agronegócio, bem como de uma minoria do empresariado; (d) o sistema internacional apresentou condições bastante favoráveis a um equilíbrio externo parcial da vulnerabilidade econômica brasileira, mas danosa aos objetivos da política industrial e comercial em função de seus efeitos sobre o câmbio e a competitividade das exportações de manufaturados.

Por fim, o quarto capítulo buscou explorar as posições brasileiras em negociações internacionais, bem como a utilização de instrumentos de política comercial. Nesse sentido, afirma-se, em primeiro lugar, que a atuação brasileira nas negociações comerciais analisadas correspondeu em grande medida às preferências dos agentes domésticos expostas no capítulo anterior, exceção feita aos setores com interesses ofensivos mencionados anteriormente. Em referência às negociações na América do Sul e com países do Sul global, no entanto, entende-se que esses acordos foram demasiadamente limitados em relação a seu potencial político e econômico, dado que refletiam tanto interesses comerciais de atores privados quanto interesses estratégicos da política externa delineada. Ao passo que, no cenário global, a liberalização tarifária foi tida como um ponto de partida de acordos comerciais que incluíram novos temas, como investimentos, serviços e propriedade intelectual, nas negociações com o Brasil o aspecto tarifário continuou sendo tratado com grande cautela, sendo liberalizado parcialmente ou em grandes períodos de tempo, e os novos temas foram, na quase totalidade das vezes, excluídos. Essa diferenciação entre o Brasil e o que acontecia no sistema internacional, especialmente com o pouco avanço observado nas negociações da Rodada Doha, gerou as condições de um “isolamento” do país em relação às redes globais de comércio (THORSTENSEN ET AL, 2013).

Em relação à utilização de instrumentos de política comercial, foram analisados quatro aspectos: tarifas, financiamento de exportações, promoção comercial e tratamento de novos temas. No que se refere a tarifas e novos temas, medidas que afetariam diretamente o nível de abertura da economia nacional, prevaleceram as regulações e o nível de proteção estabelecidos anteriormente, o que, somado à virtual ausência de acordos comerciais nessas áreas, à ampliação da liberalização tarifária em diversos países (BAUMANN; KUME, 2013) e ao avanço da incorporação dos novos temas à agenda de política comercial (CÉSAR; SATO,

2013), também gerou disparidade entre os padrões de política comercial nacionais e os prevalentes em nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Os instrumentos de promoção comercial e de financiamento a exportações, por sua vez, foram efetivamente utilizados como forma de garantir os objetivos das políticas externa, industrial e comercial propostos, como demonstram o fortalecimento da APEX-Brasil e seu reconhecimento internacional, bem como a ampliação dos desembolsos por meio do PROEX e a destinação de recursos do BNDES-Exim às obras de infraestrutura na América do Sul, a despeito da redução em desembolsos para a exportação de bens de capital que surgiu como consequência.

Tanto a PITCE quanto a PDP foram lançadas sob um mesmo objetivo global: a redução da vulnerabilidade externa, medida como a dependência de bens primários de menor valor agregado e a suscetibilidade a choques externos, que levariam a uma estrutura da balança comercial – e da balança de pagamentos – instável e deficitária à longo prazo (GUIMARÃES, 2005), em linha com as ideias de deterioração dos termos de troca e de obstáculos ao desenvolvimento lançadas pela escola cepalina (PREBISCH, 1949). Além disso, apenas a PDP estabeleceu objetivos quantitativos verificáveis: aumento da participação nas exportações globais (de 1,18% para 1,25%) e aumento de 10% do número de empresas exportadoras.

Por um lado, embora a estratégia de política industrial e comercial proposta enfatizasse a competitividade externa e a agregação tecnológica, ao invés da proteção do mercado interno e da construção de capacidade instalada (SUZIGAN; FURTADO, 2006), o efeito das políticas implementadas em relação a tarifas e novos temas, especialmente, é virtualmente o mesmo: manter os níveis de proteção tarifária e regulatória estáveis, em um mundo em crescente integração econômica e abertura comercial, tem efeito correspondente a um aumento de proteção (CÉSAR, 2015). Por outro lado, promoção comercial e financiamento de exportações foram instrumentos definitivamente avançados pela política comercial: além do maior focos e do aumento de suas dotações orçamentárias, os instrumentos, antes acessórios, passaram a ser centrais à expansão das exportações, como exemplifica a representatividade da APEX-Brasil, cujos projetos representavam, ainda em 2007, 68% da pauta de exportações<sup>62</sup>.

De acordo com o conceito geral apresentado, um primeiro objetivo não atendido pela política comercial diz respeito à estrutura da pauta exportadora nacional. Ao contrário da agregação de valor às exportações proposta, o que se observa no gráfico relativo à composição da pauta exportadora (pg. 123) é um crescimento constante da participação de produtos básicos

---

<sup>62</sup> Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/2010%20-%20PITCE%203%20anos.pdf>>. Acesso em 12/02/2017.

no total das vendas ao exterior, puxado pela alta demanda por *commodities* pela China. Como se observou, esse movimento foi puxado por, simultaneamente, pelo *boom* das *commodities* e pela valorização cambial brasileira, que prejudicou a competitividade de suas exportações industriais. Embora os altos superávits observados na balança de pagamentos nacional tenham contribuído para um aspecto da redução da vulnerabilidade externa – a acumulação de reservas internacionais – a estrutura da balança de pagamentos a que se atribui a vulnerabilidade externa não se alterou de forma significativa, sendo mantidas as condições que as políticas industrial e comercial visavam sanar. Por esse ângulo, é claro que a política econômica – os altos juros que atraem capital externo e a não-intervenção no mercado cambial – funcionaram em sentido contrário aos objetivos da política comercial.

Cabe observar, em relação aos objetivos quantificáveis das políticas comerciais, que a PDP alcançou um dos objetivos a que se propôs: de acordo com dados da OMC, o país representou, em 2010, 1,3% das exportações globais<sup>63</sup>, superando a meta estabelecida; porém, de acordo com o MDIC, o número de empresas exportadoras entre 2007 e 2010 caiu 6,9%, de 23.032 para 21.921, a despeito dos esforços de capacitação exportadora da APEX e de outros órgãos, como o SEBRAE e o próprio MDIC<sup>64</sup>. Nesse sentido, cabe ressaltar que a média de crescimento das exportações foi expressiva no período: 23,3% a.a., com um aumento total de 175,8% entre 2003 e 2010<sup>65</sup>. A título de comparação, a média mundial foi de 5,9% a.a., a de países emergentes, de 8,6%, e a de países latino-americanos e caribenhos, de 4,1% a.a.<sup>66</sup>. Entende-se, a partir da representatividade dos níveis de valor agregado, que esse aumento foi puxado mais pela expansão do comércio de brasileiros de *commodities* do que por um maior acesso a mercados de países por parte de produtos industrializados.

Outro objetivo da política externa e da política comercial foi reforçar os laços econômicos existentes com países em desenvolvimento. De fato, pode-se dizer que esse objetivo foi atingido: entre 2003 e 2008, a participação desses países na balança comercial saltou de 40,7% para 50,8%; da África, de 3,9% para 5,1%; da América Latina, de 20,3% para 25,8%; e, dos BRICS, de 10,0% para 12,1%. Em razão desses indicadores, há uma redução

---

<sup>63</sup> Disponível em <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/trade\\_profiles11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/trade_profiles11_e.pdf)>. Acesso em 13/02/2017.

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano?layout=edit&id=1180>>. Acesso em 13/02/2017.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em 13/02/2017.

relativa da importância de países desenvolvidos para a balança comercial, como é o caso da União Europeia, cuja participação caiu de 25,8% para 23,5%<sup>67</sup>. Na ausência de acordos comerciais de larga escala com qualquer uma das regiões destacadas, uma parte do sucesso desse objetivo pode ser atribuída à maior aproximação econômica global entre países do Sul (AYKUT; GOLDSTEIN, 2011), mas outra parte tem de ser definitivamente atribuída aos esforços de política externa e de promoção comercial com esses países, que tornam a aproximação política e a exposição internacional em portas de entrada aos produtos brasileiros (APEX, 2006).

Em conclusão, temos que a política comercial lançada pelo governo Lula da Silva não foi inteiramente fracassada, tampouco alcançou todos os seus objetivos: embora não tenha logrado sua meta principal – a redução da vulnerabilidade externa por meio do incremento do valor agregado à pauta exportadora – o conjunto de instrumentos utilizados impulsionou a diversificação das parcerias comerciais do país, com efeito importante sobre o aumento do intercâmbio comercial brasileiro com o restante do mundo, que se deu acima do crescimento do comércio mundial, bem como das metas traçadas pela PDP.

A hipótese apresentada no começo desta dissertação foi que as políticas macroeconômica e externa funcionaram como um fator de restrição à execução da política comercial proposta. O que se extrai da análise realizada e das evidências apresentadas é que a comprovação dessa hipótese depende do objetivo de política comercial em questão: em relação ao objetivo de redução da vulnerabilidade externa, por exemplo, o ambiente internacional – *commodity boom* e multipolaridade permissiva – e as políticas adotadas – ortodoxia macroeconômica e política externa de viés globalista – auxiliaram na acumulação de reservas internacionais e na diversificação de parcerias comerciais, mas prejudicou a estrutura da pauta exportadora ao fortalecer as exportações de produtos básicos e reduzir a competitividade de bens industriais. O grande problema identificado, dessa forma, não foi a estratégia econômica ou diplomática adotada, mas sim a falta de coerência dessas com a política comercial e industrial proposta. Uma política de industrialização e expansão de exportações com ativismo estatal supõe alto nível de intervenção cambial e programas setorialmente focados, aspectos que acabam vetados por uma política macroeconômica ortodoxa; da mesma forma, uma maior integração competitiva no comércio internacional tem como pré-condição a redução da autonomia nacional em algum nível, tendo como contrapartida maior acesso a mercados e integração em cadeias globais ou regionais de valor. O equacionamento dessas três vertentes

---

<sup>67</sup> Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br//consulta-ncm/consultar>>. Acesso em 13/02/2017.

políticas é aspecto fundamental de qualquer estratégia de inserção internacional a que se proponha o país no futuro.

## Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Comércio Exterior: Interesses do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALLISON, Graham; ZELIKOV, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis**. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1999.

ALMEIDA, Mansueto de. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 11. p. 273-294.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 8. p. 253-316.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Espaço da Sophia**, [s.l.], v. 43, n. 5, p.63-79, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 47, n. 1, p.162-184, jun. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292004000100008>.

AMORIM, Celso. **Discurso de posse**. 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da->

transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 01 fev. 2017.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva**. Rio de Janeiro: Benvirá, 2015.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 34, n. 2, p.617-657, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292012000200008>.

ANJOS, João Alfredo dos. **José Bonifácio: O primeiro chanceler do Brasil**. Brasília: Funag, 2008

APEX-BRASIL. **As exportações brasileiras e os ciclos de commodities: tendências recentes e perspectivas**. [s.l.]: Apex-brasil, 2011. (Conjuntura & Estratégia).

APEX-BRASIL. **Centro de Negócios**: ApexBrasil. 2010. Disponível em: <[http://wiki.apexbrasil.com.br/@api/deki/files/884/=CENTROS\\_DE\\_NEG%C3%93CIOS.pdf](http://wiki.apexbrasil.com.br/@api/deki/files/884/=CENTROS_DE_NEG%C3%93CIOS.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

APEX-BRASIL. **Passaporte para o mundo**. São Paulo: Totum, 2006.

APEX-BRASIL. **Prestação de contas ordinária anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. 2010. Disponível em: <[http://www.apexbrasil.com.br/Content/pdfs/transparencia/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2010\\_01112012151941.pdf](http://www.apexbrasil.com.br/Content/pdfs/transparencia/Relatorio_de_Gestao_2010_01112012151941.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ASSUNÇÃO, Iuri. O fórum IBAS: uma experiência de parceria estratégica na perspectiva da cooperação Sul-Sul. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, [s.l.], v. 2, n. 4, p.66-104, out. 2013.

AVERBUG, André. **Abertura e integração comercial brasileira na década de 90**. 1999. BNDES. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90\\_02.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

AYKUT, Dilek; GOLDSTEIN, Andrea. **Developing Country Multinationals: South-South Investment Comes of Age**. [s.l.]: Oecd Development Centre, 2006. Working Paper n. 257.

BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 4. p. 97-120.

BACHA, Edmar. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 4. p. 97-120.

BANCO MUNDIAL. **Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform**. Washington, D.c: Banco Mundial, 2005.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: Funag, 2012. Tomo I (1985-2002).

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: Funag, 2012. Tomo II (2002-2010).

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O Brasil e a economia internacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil: Uma década em transição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

BAUMANN, Renato; KUME, Honorio. Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Org.). **O futuro da**

**indústria no Brasil:** Desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 10. p. 249-272.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 19, p.31-44, nov. 2011. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782011000400004>.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 86, n. 2, p.301-322, jun. 1992.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T.. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BERNAL-MEZA, Raúl. International thought in the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53, n. , p.193-213, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292010000300012>.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Eugênio Gudín. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 15, n. 41, p.91-111, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a09.pdf>>.  
Acesso em: 04 nov. 2016.

BOARIN, Paula Vivacqua. O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional do Brasil: estratégias de influências diferentes para uma política diferente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Artigo**. Porto Alegre: Ufrgs, 2012. p. 1 - 25.

BRASIL. Decreto nº 4993, de 18 de fevereiro de 2004. **Decreto Presidencial N. 4.993**. Brasília, 2004.

Brasil. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. 2003. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes\\_PITCE.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Lei N. 11.196**. Brasília, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: Uma abordagem ricardiana. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 28, n. 1, p.47-71, dez. 2007.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 48, n. 1, p.178-213, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292005000100007>.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. 2010. IE/UNICAMP. Texto para discussão n. 181. Disponível em: <[http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/texto181\\_politica\\_industrial.pdf](http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

CANUTO, Otavio; FLEISCHHAKER, Cornelius; SCHELLEKENS, Phillip. O curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 122, n. 29, p.19-25, jan. 2015.

CAPORASO, James A.; LEVINE, David P.. **Theories of Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CARLSNAES, Walter. Actors and structures in Foreign Policy Analysis. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Andrew; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 86-100

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 25, n. 2, p.363-401, dez. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292003000200005>.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, [s.l.], v. 53, n. 2, p.405-445, jun. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582010000200005>.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. "**O tempo é o senhor da razão**"?: a política externa do governo Collor, vinte anos depois. 2014. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Usp, São Paulo, 2014.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J.. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 30, n. 02, p.117-140, mar. 2009.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República. In: GIAMBAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 116-141.

CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 6. p. 141-166.

CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 141-165.

CATERMOL, Fabricio. Agências de crédito à exportação: O papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p.5-38, dez. 2008.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 02, p.08-25, dez. 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 46, n. 2, p.5-25, dez. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292003000200001>.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora Unb, 2011.

CÉSAR, Susan Elizabeth Martins; MAIA, Clarita Costa. A diplomacia congressional: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 163, n. 41, p.363-389, jul. 2004.

CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], p.174-193, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0034-73292012000100010.

CÉSAR, Susan Elizabeth Martins. **Cadeias globais de valor e novos padrões de comércio internacional**. Brasília: Funag, 2015.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. The influence of nationalism in Mercosur and in South America: can the regional integration project survive?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 50, n. 1, p.139-158, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292007000100008>.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Política de Desenvolvimento Produtivo: Avaliação e perspectivas**. 2009. Disponível em: <<http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/FF80808123070B3901231A3DB8520258/Política de Desenvolvimento Produtivo - Avaliação e Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Posição da CNI sobre as Negociações Mercosul-União Européia**. 2004. Disponível em:

<<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=A2D5965C435C42DC9C915B204D9301F5>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

COLEMAN, Rick; FRASER, C. R.p.. Integrative Versus Distributive Bargaining: Choosing a Problem Resolution Process. **Relations Industrielles**, [s.l.], v. 34, n. 3, p.546-562, 1979. Consortium Erudit. <http://dx.doi.org/10.7202/028990ar>.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative politics. **World Politics**, [s.l.], v. 49, n. 3, p.430-451, abr. 1997.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Ps: Political Science & Politics**, [s.l.], v. 44, n. 04, p.823-830, out. 2011. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s1049096511001429.

COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raul Prebisch. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 29, p.45-64, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

CUNHA, Raphael Coutinho da; FARIAS, Rogério de Souza. As relações econômicas internacionais do governo Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 54, n. 2, p.46-69, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292011000200003>.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula. **Economia & Tecnologia**, [s.l.], v. 1, n. 07, p.91-103, dez. 2011.

DEVLIN, Robert; FRENCH-DAVIS, Ricardo. The great Latin American debt crisis: a decade of assymetric adjustment. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 15, n. 3, p.117-142, set. 1995.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katal.**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p.24-34, jun. 2007.

DUNNING, John H.. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. **Journal Of International Business Studies**, [s.l.], v. 19, n. 01, p.1-31, mar. 1988.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. GAO (GENERAL ACCOUNTING OFFICE). **Free Trade Area of the Americas: Negotiators Move Toward Agreement That Will Have Benefits, Costs to U.S. Economy**. Washington, D.c: General Accounting Office, 2005. Report to the Ranking Minority Member, Committee on Finance, U.S. Senate.

ESTIGARRIBIA, José Felix Fernandez. A integração latino-americana em foco: 50 anos da ALALC/ALADI. In: Ministério das Relações Exteriores (Comp.). **A integração latino-americana: 50 anos da ALALC/ALADI**. Brasília: Funag, 2010. p. 7-79.

EVENETT, Simon J.. Reciprocidade e o impasse da Rodada de Doha. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, p.9-29, jan. 2008.

FCES (FORO CONSULTIVO ECONÔMICO E SOCIAL). **Documento Sobre Objetivo 2006 A Apresentar Al Cmc**. Montevidéo, 2003. Anexo V. XXIV Reunión Plenaria Foro Consultivo Económico-Social.

FCES (FORO CONSULTIVO ECONÔMICO E SOCIAL). **Recomendação nº 01/97, de 1997. Recomendação 01/97. Tema: Alca.** Montevidéo, 1997.

FERRAZ, Max Benjoíno. Retomando o debate: a nova política industrial do Governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], v. 32, n. 1, p.227-264, jan. 2009.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 49, n. 2, p.119-136, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292006000200007>.

FIGUEIREDO, Rubens; COUTINHO, Ciro. A eleição de 2002. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.93-117, out. 2003. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762003000200005>.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 1. p. 23-44.

FLEMES, Daniel. A visão brasileira da futura ordem global. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 32, n. 2, p.403-436, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292010000200005>.

FLYVBJERG, B.. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**, [s.l.], v. 12, n. 2, p.219-245, 1 abr. 2006. SAGE Publications. DOI: 10.1177/1077800405284363.

FRANCISCHINI, Andresa S. N.. **Tecnologia e trajetória de internacionalização precoce na indústria brasileira**. 2009. 1 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2014: a força da marca Brasil na criação de valor internacional**. 2014. Disponível em:

<<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relatórios de Pesquisa/Relatórios de Pesquisa 2014/Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2014 - Sumário Executivo.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

- FURLAN, Luiz Fernando. Olhos voltados para o mundo. In: APEX-BRASIL. **Passaporte para o mundo**. São Paulo: Totum, 2006. p. 8-16.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Nacional, 2005.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 52, n. 2, p.63-80, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292009000200004>.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Diplomacia brasileira e política externa: Documentos históricos (1493-2008)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. **Case Studies and Theory Development**. Cambridge: Mit Press, 2005. (BCSIA Studies in International Security).
- GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de (Org.). **Brasil Pós-crise: Agenda para a próxima década**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reformase desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.
- GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o Governo Lula. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 196-217.
- GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001. 422 p.
- GONÇALVES, Reinaldo. Competitividade internacional e integração regional. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.1-19, dez. 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC>

5/REC\_5.Esp\_02\_Competitividade\_internacional\_e\_integracao\_regional\_a\_hipotese\_da\_insercao\_regressiva.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2016.

GRAZIANO, José Francisco. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999.

GRUSS, Bertrand. **After the Boom: Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean**. [s.l.]: International Monetary Fund, 2014. (Working Paper 14/xx).

GUDIN, Eugênio. Rumos de política econômica. In: GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen X Gudin**. Brasília: Ipea, 2010. p. 51-119. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3183/1/livro\\_A\\_controvérsia\\_do\\_planejamento\\_na\\_economia\\_brasileira\\_3ed.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3183/1/livro_A_controvérsia_do_planejamento_na_economia_brasileira_3ed.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

GUERRIERO, Ian Ramalho. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 18., 2012, Rio de Janeiro. **Artigo**. Rio de Janeiro: Ufrj, 2012. p. 1 - 25.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A ALCA e o fim do MERCOSUL. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **ALCA e MERCOSUL: Riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: Funag, 1999. p. 283-303.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUSSO, Divonzir Arthur et al. **Promoção de comércio exterior: experiências e aprendizagens**. Brasília: Ipea, 2004. (APEX).

HAASS, Richard N.. The age of non-polarity: what will follow U.S. dominance. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.1-10, maio 2008.

- HELD, David et al. **Global transformations: Politics, economics and culture.** Stanford: Stanford University Press, 1999
- HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 93-116.
- HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente.** 2011. IPEA. Texto para discussão n. 1610.. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1571/1/td\\_1610.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1571/1/td_1610.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 38, n. 1, p.5-23, jan. 1995.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 51, n. 2, p.98-116, jul. 2008.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedes**, [s.l.], v. 21, n. 55, p.30-41, nov. 2001. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0101-32622001000300003
- HUDSON, Valeria. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.1-30, jan. 2005.
- HUNTINGTON, Samuel P.. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 78, n. 2, p.50-68, mar. 1999.
- HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North–South relations and global climate politics. **International Affairs**, Oxford (uk), v. 3, n. 1, p.463-484, set. 2012.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. **International Affairs**, [s.l.], v. 82, n. 1, p.1-19, jan. 2006.

IKENBERRY, G. John. **After victory: Institutions, strategic restraint, and the building of order after major wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?. **Cambridge Review Of International Affairs**, [s.l.], v. 25, n. 4, p.507-534, dez. 2012. Informa UK Limited. DOI: 10.1080/09557571.2012.734779

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília: Funag, 2013.

JAKOBSEN, Kjeld. Uma visão sindical em face da ALCA e de outros esquemas regionais. In: CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). **MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A dimensão social**. São Paulo: Ltr, 1999. p. 232-248.

JANK, Marcos Sawaya. **Itamaraty, Apex e comércio exterior**. 2016. Folha de S. Paulo. Edição online de 14/05/2016. Disponível em: <<http://folha.com/no1771138>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

JICA. **50 anos de cooperação Brasil-Japão**. 2009. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

JOHNSON, Janet Buttolph; REYNOLDS, H. T.. **Political science research methods**. 7. ed. California: Cq Press College, 2011.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. Globalization: What's new? What's not? (And so what?). **Foreign Policy**, [s.l.], v. 1, n. 118, p.104-119, mar. 2000.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Aqui, v. 36, n. 02, p.185-205, abr. 1982.

- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment Revisited. **The National Interest**, [s.l.], v. 17, n. 5, p.5-17, out. 2002.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2010.
- KRUGMAN, Paul; SMITH, Alasdair (Ed.). **Empirical Studies of Strategic Trade Policy**. Chicago: Chicago University Press, 1994.
- KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 25, n. 4, p.370-390, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572005000400004>.
- LAVIOLA, Mauro Oiticica. **Integração regional: Avanços e retrocessos**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2011.
- LAZAROU, Elena; FONSECA, Carmen. O Brasil e a União Europeia: a parceria estratégica em busca de significado. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 91-118.
- LAZZARINI, Sergio G. et al. Commodities no Brasil: maldição ou benção?. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 8. p. 201-226.
- LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53, n. , p.115-131, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292010000300007>.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: AS POLÍTIICAS EXTERIORES DA ARGENTINA E DO BRASIL FRENTE A UM MUNDO EM TRANSIÇÃO: DIVERSIDADE, CONVERGÊNCIA E

COMPLEMENTARIDADE, 1., 1993, Buenos Aires. **Trabalho**. Brasília: Funag, 1994. p. 71 - 82.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. In: Hemisfério Em Transformação: Relações Internacionais, Multilaterais E Perspectivas Para O Aprofundamento Democrático Nas Relações Internacionais, 1., 2012, São Paulo. **Trabalho**. São Paulo: Lua Nova, 2013. p. 167 - 201.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Tradição e inovação na política externa brasileira**. 2010. Plataforma Democrática. Working paper n. 3. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

LOPES, Nádia Marucci. **A PROMOÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA DE 1995 A 2010**. 2011. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Uniceub, Brasília, 2011.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Brasília: Funag, 1999. (Curso de Altos Estudos).

MAHONEY, James. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. **World Politics**, Princeton, v. 1, n. 62, p.120-147, jan. 2010. Disponível em: <[http://www.uky.edu/~clhyn2/PS671/Mahoney\\_WP2010.pdf](http://www.uky.edu/~clhyn2/PS671/Mahoney_WP2010.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

MALAMUD, Carlos. **Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas**. Madri: Real Instituto Elcano, 2015. Documento de trabalho 15/2015. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1445853907990>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2010.

MARKWALD, Ricardo. **Economia política da política comercial externa: o caso brasileiro**. Trabalho produzido no âmbito de projeto OBREAL sobre políticas comerciais comparadas na América Latina. nov. 2005.

MARKWALD, Ricardo. Inserção do país na economia mundial: qual a singularidade do Brasil?. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 118, n. 28, p.1-18, jan. 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. privado**. São Paulo: Penguin, 2014.

MEARSHEIMER, John; WALT, Stephen M.. The Case for Offshore Balancing: A superior US grand strategy. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 95, n. 04, p.70-85, ago. 2016.

MEIRELLES, Henrique. O controle da inflação como condição do desenvolvimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2003. p. 20-25.

MENDOZA, Miguel Rodríguez. **Tratados de Libre Comercio en América del Sur: Tendencias, perspectivas y desafíos**. Lima: Cyngular, 2012. (Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 7).

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 35, n. 1, p.11-41, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292013000100001>.

MORA, Monica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: Ipea, 2015. Texto para discussão 2022.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 31, n. 4, p.507-527, nov. 2011.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Departamento de Promoção Comercial e Investimentos**. 2011. Disponível em:  
<<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1307381937.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Européia: Avaliação preliminar**. Brasília: Brasil, 2004. Nota à imprensa n. 445.

MUÑOZ, Enara Echart. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL COM A ÁFRICA. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 29, n. 76, p.9-12, abr. 2016. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792016000100001>.

MUSSE, Ricardo. AS AVENTURAS DO MARXISMO NO BRASIL. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 28, n. 74, p.409-426, ago. 2015. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792015000200012>.

NAGEL, Stuart S.. The policy studies perspective. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 40, n. 4, p.391-396, jul. 1980.

ODELL, John; SELL, Susan. Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health. In: ODELL, John. **Negotiating trade: Developing countries in the WTO and Nafta**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Cap. 3. p. 85-115.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janine. “Política comercial e Legislativo: a atuação do empresariado brasileiro”. In: MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta & IGLECIAS, Wagner (orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura. 2010.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política externa do Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 389-429.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.185-217, nov. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20702003000200008>.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R. S.. Atores não estatais e trade policy - making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, [s.l.], v. 55, n. 2, p.367-401, 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582012000200004>.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 48, n. 2, p.55-69, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292005000200003>.

PALOCCI FILHO, Antônio. A nova política econômica. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2003. p. 20-25.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente**. 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

PASTORE, Affonso Celso et al. Por que a produção industrial não cresce desde 2010? In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Cap. 8. p. 201-226.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 69-90. Volume I.

PEREIRA, Lia Valls. Os acordos comercial Sul-Sul firmados pelo MERCOSUL: uma avaliação sob a ótica brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 86, n. 1, p.2-11, mar. 2006.

PETRY, Mariana Simões. **A política de comércio exterior brasileira de 1995 a 1998: a política comercial estratégica e o caso EMBRAER**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PINHEIRO, Letícia. (1998), "1997: O ano que não terminou". **Carta Internacional**, 59, jan., São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.

PINTO, Messias de Sá; GUIMARÃES, Maria Helena. O Mercosul e a Alca: os interesses (irre)conciliáveis da União Européia e dos EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 48, n. 1, p.129-150, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292005000100005>.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p.47-111, jan. 1949.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: PIMENTAL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasi, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2013. p. 47-72.

RICUPERO, Rubens. José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): A fundação da política exterior da República. In: PIMENTEL, José de Sá Vicente

(Org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)**. Brasília: Funag, 2013. p. 405-441.

RIOS, Sandra Polônia; IGLESIAS, Roberto M.. Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais do Brasil. In: VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias**. São Paulo: Singular, 2007. Cap. 6. p. 77-116.

RIOS, Sandra Polônia; PANZINI, Fabrizio Sardelli. O pacote de Bali: implicações para a política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 118, n. 28, p.1-13, jan. 2014.

RIOS, Sandra Polônia. O papel dos acordos comerciais na política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 87, n. 1, p.34-39, abr. 2006.

RODRIK, Dani.. Governing the global economy: does one architectural style fits all?. **Brookings Trade Forum**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.105-139, dez. 1999.

RODRIK, Dani; WOLFSON, Leandro. Las reformas a las politicas comercial e industrial en los paises en desarrollo: una revision de las teorias e datos recientes. **Desarrollo Economico**, [s.l.], v. 35, n. 138, p.179-225, jul. 1995.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T.. A política industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], v. 12, n. 1, p.234-277, jun. 1995.

RUGGIE, John G.. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order. **International Organization**, [s.l.], v. 36, n. 02, p.379-415, abr. 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706527>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

RUGGIE, John G.. The Past as Prologue?: Interests, Identity and the American Foreign Policy. **International Security**, Princeton, v. 21, n. 04, p.89-125, abr. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2539284>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SACHS, Jeffrey D.. **New approaches to the Latin American debt crisis**. Princeton, N.j: Princeton University, 1989. (Essays in International Finance). N. 174.

SACHS, Jeffrey; TORNELL, Aaron; VELASCO, Andres. Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995. **Brookings Papers On Economic Activity**, [s.l.], v. 27, n. 1, p.147-199, maio 1996. National Bureau of Economic Research. <http://dx.doi.org/10.3386/w5576>.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: Balanço e Perspectivas**. 2006. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/2006 - PITCE - Balanco e Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

SANTOS, Rodrigo de Azeredo. **50 anos do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos: Perspectiva Histórica**. 2015. Seminário 50 anos DPR. Disponível em: <[http://50anos.dpr.gov.br/src/files/9h45 - Rodrigo de Azeredo Santos \(DPR\).pdf](http://50anos.dpr.gov.br/src/files/9h45 - Rodrigo de Azeredo Santos (DPR).pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

SARAIVA, José Flavio Sombra. Introdução: Relações Internacionais e o lugar da história. In: SARAIVA, José Flavio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 1. p. 1-7.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M.. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto marcado pela continuidade. **Cebri Artigos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 7, p.6-32, dez. 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings...** . São Paulo: Abri, 2011. p. 1 - 16.

SARAIVA, Miriam Gomes. Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia nos planos inter-regional e multilateral. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VAZQUEZ, Mariana (Org.). **Anuario de la integración regional de America Latina y el Gran Caribe, 2013**. Buenos Aires

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 64, n. 4, p.1033-1053, dez. 1970. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.2307/1958356.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. As duas estratégias da busca pela âncora fiscal. **Conjuntura Econômica**, [s.l.], v. 69, n. 12, p.1-4, dez. 2015.

SISCÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 27, n. 4, p.507-524, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572007000400001>.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. 1776. Metalibri.. Disponível em: <[http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_p.pdf](http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

SOUZA, Creomar Lima Carvalho de; DIAS, Jéssica Alencar. O uso do paradigma logístico no entendimento do processo de internacionalização no Brasil. **World Citizen Magazine**, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-12, jun. 2013.

SOUZA, Karla Sarmiento Gonçalves de; CASTILHO, Marta Reis. Integração produtiva e acordos comerciais: o caso dos países da Aladi. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 25, n. 1, p.173-207, abr. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2016v25n1art7>.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53, n. 1, p.25-44, jul. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292010000100002>.

STEPHENSON, Sherry M.. **New trade strategies in the Americas**. 2006. Disponível em: <[http://www.sedi.oas.org/DTTC/Speeches/NewStrategiesSSStephenson\\_e.asp](http://www.sedi.oas.org/DTTC/Speeches/NewStrategiesSSStephenson_e.asp)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

STOLTE, Christina. Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach toward its Atlantic neighborhood. **Cebri Artigos**, [s.l.], v. 2, n. 9, p.7-23, jul. 2014.

STURGEON, Timothy et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 115, n. 27, p.1-17, abr. 2013.

TAYLOR, John B.. **The financial crisis and the policy responses: what went wrong**. [s.l.]: Nber, 2009. (Working Paper 14631).

THORSTENSEN, Vera et al. **A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e o isolamento do Brasil**. 2013. Estudo desenvolvido para o IEDI. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos. **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio: As regras do comércio internacional e a rodada do milênio**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TUDE, João Martins; MILANI, Carlos Sanchez. A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. **Revista Brasileira de**

**Política Internacional**, [s.l.], v. 56, n. 1, p.85-103, 2013. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292013000100005>.

TWN (Third World Network). (2008), "Kamal Nath Explains How the Geneva Talks Failed". **TWN Info Service on Trade and WTO**. Disponível em <http://www.twinside.org.sg>. Acesso em: 15 fev. 2017.

VAILLANT, Marcel. O Brasil e seus três vizinhos do sul: três décadas de integração em sete dimensões. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 107, n. 1, p.25-27, abr. 2011.

VASCONCELLOS, Patricia Mara Cabral de. **A política externa brasileira e a internacionalização das empresas de engenharia e construção na América do Sul, a partir de 2002**. 2015. 1 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 44, n. 1, p.43-54, jun. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292001000100004>.

VEIGA (a), Pedro da Motta. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 83, n. 1, p.2-9, maio 2006. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/83-polcom-PMV.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. A economia política das políticas comerciais do Brasil: Será que algum dia ela irá mudar?. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 125, n. 29, p.20-30, dez. 2015.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 93, n. 1, p.34-60, out. 2007.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. Política comercial e produtividade: evolução recente e recomendações. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 120, n. 28, p.1-18, jul. 2014.

VEIGA, Pedro da Motta. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, [s.l.], v. 116, n. 1, p.4-19, jul. 2013.

VEIGA, Pedro da Motta. A estratégia brasileira e suas implicações potenciais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 78, n. 1, p.12-16, mar. 2004.

VEIGA, Pedro da Motta. Formulação de políticas comerciais no Brasil: A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 86, n. 1, p.9-18, mar. 2006.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: Características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, Marcos Sawaya; SILBER, Simão Davi (Org.). **Políticas comerciais comparadas: Desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, 2006. Cap. 2. p. 71-163.

VERMULM, Roberto. **A indústria de bens de capital seriados**. [s.l.]: Cepal/ipea, 2003. LC/BRS/R.147.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 51, n. 1, p.5-27, 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292008000100001>.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.273-335, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292007000200002>.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Soc.**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.31-61, nov. 2003. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0103-20702003000200003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p.437-488, jul. 2010.

VIGEVANI, Tullo. Mercosul e os problemas da integração regional. In: SARTI, Ingrid et al (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI: XIII Congresso Internacional FoMERCOSUL**. Rio de Janeiro: Perse, 2012. p. 421-429.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política africana do governo Lula**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p.134-154, jan. 1999.

WALTON, John. Making the theoretical case. In: RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S.. **What is a case?: Exploring the foundations of social inquiry**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Cap. 5. p. 121-137.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-wesley, 1979.

WEI, Shang-jin; FRANKEL, Jeffrey A.. Regionalization of World Trade and Currencies: Economics and Politics. In: NBER. **The Regionalization of the World Economy**. Chicago, Il: University Of Chicago Press, 1998. p. 189-226.

WOLF, Martin. **Fixing Global Finance**. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **"Framework agreed"**. 2004. WT/L/579. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM)**. 1994. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2017.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Hong Kong Ministerial Declaration**. 2005. WT/MIN(05)/DEC. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Ministerial Declaration**. 2001. WT/MIN(01)/DEC/1. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2017.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **The July 2008 Package**. 2008. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/meet08\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION). **Trade Policy Review: Brazil**. 2009. WT/TPR/S/212. Disponível em:

<[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(@Symbol=wt/tpr/s/\\*\) and \(\( @Title= brazil \) or \(@CountryConcerned=brazil\)\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=wt/tpr/s/*) and (( @Title= brazil ) or (@CountryConcerned=brazil))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)>. Acesso em: 07 fev. 2017.