

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

INSTITUTO DE HUMANIDADES, CIÊNCIAS,

EDUCAÇÃO E CRIATIVIDADE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Caio Rafael Peppe

O POSICIONAMENTO NACIONAL COMO GLOBAL  
TRADER E AS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS  
BRASILEIRAS (2003- 2014)

Passo Fundo/RS  
2023

Caio Rafael Peppe

O POSICIONAMENTO NACIONAL COMO GLOBAL  
TRADER E AS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS  
BRASILEIRAS (2003- 2014)

Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em História, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de doutor em História sob a orientação do Prof. Dr. Adelar Heinsfeld.

Passo Fundo/RS  
2023

CIP – Catalogação na Publicação

---

P424p    Peppe, Caio Rafael  
          O posicionamento nacional como global trader e as  
          estratégias competitivas brasileiras (2003- 2014)  
          [recurso eletrônico] / Caio Rafael Peppe. – 2023.  
          3.5 MB ; PDF.

          Orientador: Prof. Dr. Adelar Heinsfeld.  
          Tese (Doutorado em História) – Universidade de  
          Passo Fundo, 2023.

          1. Política industrial - Brasil. 2. Relações econômicas  
          internacionais. 3. Global trader. I. Heinsfeld, Adelar,  
          orientador. II. Título.

          CDU: 981

---

Catálogo: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569

Caio Rafael Peppe

O POSICIONAMENTO NACIONAL COMO GLOBAL TRADER E AS ESTRATÉGIAS  
COMPETITIVAS BRASILEIRAS (2003- 2014)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de doutor em História sob a orientação do Prof. Dr. Adelar Heinsfeld.

Aprovada em 28 de novembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA



---

Dr. Paulo Visentini  
(UFRGS)



---

Dr. Carlos Eduardo Vidigal  
(UNB)



---

Dra. Ana Luiza Setti Reckziegel  
(UPF)



---

Dr. Alessandro Batistella  
(UPF)



---

Dr. Adelar Heinsfeld.  
(UPF)

## **DEDICATÓRIA**

Vô, está feito!

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma conquista é alcançada sozinha, e minha jornada acadêmica até a conclusão desta tese de doutorado foi feita possível graças ao suporte, apoio e encorajamento inabalável de muitos.

Mãe, você sempre foi o mais sólido dos pilares da minha vida, e sua dedicação em me proporcionar as melhores oportunidades foi o alicerce dessa conquista.

Pai, obrigado por me mostrar que a possibilidade existe.

Malú, Rodrigo, Bruna e Bia, a presença constante de vocês e incentivo foram peça chave para me guiar ao longo dessa jornada.

Agradeço profundamente ao meu orientador, Prof. Dr. Adelar Heinsfeld, por sua orientação sábia, paciência e apoio incansável ao longo de todo o processo de pesquisa. Suas orientações e conhecimentos moldaram esta tese e meu desenvolvimento como acadêmico.

Aos meus queridos amigos, Felipe Malagueta e Eduardo Gonçalves, que estiveram ao meu lado nas horas de desafio, suas palavras de encorajamento e apoio foram inestimáveis. Suas provocações sobre a minha capacidade de ir além fizeram toda a diferença.

Bruno, Laís e João, obrigado por me desafiar a ser uma pessoa melhor, a cada dia.

Minha esposa, Priscila, você é minha rocha, minha inspiração e meu maior apoio. Sua compreensão, paciência e parceria foram os alicerces desta conquista. Obrigado por estar sempre ao meu lado.

Aos meus professores, que moldaram meu pensamento e me inspiraram ao longo de décadas, minha gratidão é eterna. Suas participações e orientações foram cruciais para meu crescimento acadêmico e pessoal.

À coordenação do PPGH, meu profundo agradecimento por proporcionar um ambiente acadêmico excepcional e oportunidades de aprendizado valiosas. Sua dedicação à qualidade da educação é evidente em cada aspecto deste programa.

Por fim, gostaria de expressar minha gratidão à Universidade de Passo Fundo por fornecer o ambiente propício para a minha pesquisa e crescimento acadêmico. Agradeço à instituição por seu compromisso com a excelência acadêmica.

Esta tese de doutorado representa não apenas meu esforço, mas também o apoio e contribuição de muitas pessoas e instituições. Estou profundamente grato a todos vocês por fazerem parte desta jornada.

## **EPÍGRAFE**

Todo futuro tem um começo.

(Brandão e Mesquita, 2023)



## RESUMO

A primeira década do século XXI foi caracterizada como o período de ouro do comércio internacional. Em função da forte expansão no volume de trocas comerciais realizadas entre os diversos participantes do fluxo global, tal período apresentou crescimento de 137% na corrente de comércio, passando de 6,4 trilhões de dólares em transações no ano de 2000 para quase 19 trilhões de dólares em 2014. Neste novo contexto de globalização, verificou-se também o fortalecimento da participação brasileira, momento em que o país adotou um novo posicionamento de suas relações comerciais externas ao estabelecer estratégias competitivas condensadas em três planos de política industrial e de comércio exterior. Esta tese, portanto, apresenta como proposta estudar o novo posicionamento brasileiro como *global player* e *trader* por meio da avaliação do conjunto de estratégias competitivas estruturadas pela Política Industrial, Tecnológica e Comércio Exterior (PITCE), pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e pelo Plano Brasil Maior (PBM), posicionamento este que fora inicialmente estruturado no final do século XX, fortalecido ao longo dos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e continuado no Primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff. Para sua confecção, esta tese foi dividida em cinco grandes capítulos, sendo que o primeiro contextualiza a Política Externa Brasileira desde a independência, o segundo apresenta uma análise contextual do ambiente competitivo externo, o terceiro descreve o cenário do ambiente interno, o quarto descreve as estratégias competitivas brasileiras condensadas em três políticas industriais e de comércio exterior, e por fim, o quinto capítulo que apresentará uma análise dos resultados obtidos através do estudo do posicionamento nacional do país como *global player* e *trader*, bem como das estratégias competitivas brasileiras adotadas entre os anos de 2003 e 2014.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul- Sul; Estratégias Competitivas; Global Player; Política Comercial; Política Industrial Brasileira.

## ABSTRACT

The first decade of the 21st century has been characterized as the golden period of international trade. Due to the strong expansion in the volume of trade carried out between the various participants in the global flow, this period showed a 137% growth in the trade chain, from 6.4 trillion dollars in transactions in the year 2000 to 15.3 trillion dollars of dollars in 2010. In this new context of globalization, there was also a strengthening of Brazilian participation, when the country adopted a new positioning of its external trade relations by establishing competitive strategies condensed into three plans of industrial policy and foreign trade. This thesis, therefore, proposes to study the new Brazilian positioning as a global player and trader through the evaluation of the set of competitive strategies structured by the Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (PITCE), by the Productive Development Policy (PDP) and by the Plano Brasil Maior (PBM), a positioning that was initially structured at the end of the 20th century, strengthened throughout the terms of President Luiz Inácio Lula da Silva and continued in the first term of the Dilma Rousseff Government. For its preparation, this thesis was divided into five major chapters, the first of which contextualizes the Brazilian Foreign Policy since independence, the second presents a contextual analysis of the external competitive environment, the third describes the scenario of the internal environment, the fourth describes the Brazilian competitive strategies condensed in three industrial and foreign trade policies, and finally, the fifth chapter that will present an analysis of the results obtained through the study of the country's national positioning as a global player and trader, as well as the Brazilian competitive strategies adopted among the years 2003 and 2014.

**Keywords:** Brazilian industrial policy; Commercial policy; Competitive strategies; Global Player; South- South Cooperation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Balança Comercial Brasileira (1821- 1830) .....	34
Figura 2 Balança Comercial Brasileira (1831- 1840) * .....	34
Figura 3 Concentração das Exportações Brasileiras (1821- 1830).....	35
Figura 4 Concentração das Exportações Brasileiras (1831- 1840).....	35
Figura 5 Concentração das Exportações Brasileiras (1841- 1890).....	40
Figura 6 Concentração das Exportações Brasileiras (1891- 1930).....	46
Figura 7 Concentração das Exportações Brasileiras (1931- 1940).....	53
Figura 8 Fluxo Comercial Brasileiro (1931- 1940) * .....	53
Figura 9 Fluxo Comercial Brasil e EUA (1901-1949) .....	54
Figura 10 Participação das Exportações Brasileiras por Mercado (1901-1949) .....	54
Figura 11 Concentração das Exportações Brasileiras (1960).....	62
Figura 12 Destino das Exportações Brasileiras (1960) .....	63
Figura 13 Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio (1950- 1960).....	63
Figura 14 Exportações Brasileiras por Fator Agregado (2001).....	81
Figura 15 Processos de Internacionalização .....	84
Figura 16 Evolução do Fluxo Global de Comércio (2000- 2010) - USD Bilhões .....	85
Figura 17 Volume Total de Exportação – Grupo de Países- em USD Bilhões.....	86
Figura 18 Variação Total de Exportação – Grupo de Países- 2000- 2010 (%).....	87
Figura 19 Volume de Exportações Brasileiras – Em Bilhões de USD.....	89
Figura 20 - Participação Brasileira na Cadeia Global de Comércio – (1950 – 2019).....	89
Figura 21 - Variação do Volume Total de Exportações- 2000- 2010 (%) .....	95
Figura 22 - Evolução das Exportações Brasileiras (2001- 2010) - Em USD Bilhões..	102
Figura 23 - Evolução das Importações Brasileiras (2001- 2010) - Em USD Bilhões..	102
Figura 24 - Saldo Comercial em Conta Corrente (2001- 2010) - Em USD Bilhões....	103
Figura 25 - Participação das Exportações sobre o PIB do Brasil - 2001- 2010 (%) ....	104
Figura 26 - Número de Empresas Brasileiras Exportadoras – 2001- 2010 .....	105
Figura 27 - Volume de Comércio Exterior em USD por Porte de Empresa (2010).....	105
Figura 28 - Concentração das Exportações Brasileiras (2001).....	106
Figura 29 - Concentração das Exportações Brasileiras (2010).....	107
Figura 30 - Concentração das Exportações Brasileiras (2001).....	108
Figura 31 - Evolução da Corrente de Comércio (2000- 2010) - em Bilhões de USD..	109
Figura 32 - Evolução das Exportações Brasileiras e Mundiais – (2001 e 2010) – (%)	110

Figura 33 – Participação da Corrente de Comércio Exterior no PIB do Brasil- 2001- 2010- (%) .....	110
Figura 34 - Capa da Revista The Economist, publicada em novembro de 2009.....	114
Figura 35 - Participação Setorial na Composição do PIB Nacional (%) - 2000 .....	115
Figura 36 - População Brasileira Residente em Ambientes Urbanos e Rurais – 2010	116
Figura 37– PIB per Capita Brasileiro- 2000/2010 em Reais Brasileiros.....	117
Figura 38 - Participação dos Setores Produtivos na Composição do PIB (%) - 2000/2010 .....	118
Figura 39 - Evolução do Número de Estabelecimentos por Porte – Em Milhões.....	119
Figura 40 - Evolução do Número de Empregos por Porte- Em Milhões .....	119
Figura 41 - Participação das MPEs no Total de Estabelecimentos, Empregos e Massa de Remuneração (%) .....	120
Figura 42 - Evolução da Remuneração Média Real por Porte de Estabelecimento – Em Reais Brasileiros .....	120
Figura 43 - Modelo de Vantagem Competitiva das Nações .....	130
Figura 44 - Participação dos IDEs Brasileiros no Total dos Investimentos Recebido pelos Principais Países Receptores de Investimentos Brasileiros- 2008- (%) .....	134
Figura 45 - Taxa de Investimento em (%) do PIB – (2003 – 2010).....	158
Figura 46 - Síntese da Política de Desenvolvimento Produtivo .....	159
Figura 47 - Macrometas da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).....	160
Figura 48 - Organização do Plano Brasil Maior (PBM).....	170
Figura 49 Sistematização da Análise Descritiva .....	177
Figura 50 Número de Empresas Brasileiras Exportadoras (2003- 2007).....	183
Figura 51 Evolução das Exportações Brasileiras em USD bilhões (2003- 2007).....	183
Figura 52 Evolução do Saldo de Balança Comercial em USD bilhões (2003- 2007)..	183
Figura 53 Evolução da Corrente de Comércio Brasileira em USD bilhões (2003- 2007) .....	184
Figura 54 Exportações Brasileiras por Intensidade Tecnológica (2003- 2007) .....	185
Figura 55 Mercados das Exportações Brasileiras em USD bilhões- (2008- 2010).....	188
Figura 56 Evolução das Exportações Brasileiras (2011- 2014) - Em USD bilhões.....	190
Figura 57 Número de Empresas Exportadoras (2003- 2014).....	193
Figura 58 Evolução das Exportações Brasileiras em USD Bilhões (2003- 2014) .....	193
Figura 59 Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio (2003- 2014).....	194
Figura 60 Evolução do Saldo de Balança Comercial em USD Bilhões- (2003- 2014)	195

Figura 61 Evolução da Corrente de Comércio Brasileira em USD Bilhões (2003- 2014)	195
.....	195
Figura 62 Exportação por porte de Empresas- Total de Empresas- (2003- 2014) .....	196
Figura 63 Exportação por porte de Empresas- Volume Exportado- (2003- 2014) .....	196
Figura 64 Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica .....	197
Figura 65 Principais Mercados de Destino das Exportações.....	198
Figura 66 Grau de Abertura da Economia Brasileira .....	199
Figura 67 Posição Brasileira no Ranking de Competitividade Global.....	200
Figura 68 Evolução PFT em Países Selecionados.....	201
Figura 69 Produtividade da economia brasileira por hora trabalhada em BREAL .....	201

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Balança Comercial Brasileira (1841 – 1890).....	41
Tabela 2 - Balança Comercial Brasileira (1891- 1930).....	46
Tabela 3 - Principais <i>Players</i> no Comércio Global – Participação nas Exportações (%) .....	87
Tabela 4 - Destino das Exportações Brasileiras – (2000 – 2015).....	97
Tabela 5 – Número de Exportadores por Porte de Empresa.....	105
Tabela 6 – Variação do Volume de Exportação por Perfil Tecnológico (%).....	111
Tabela 7 - Evolução da População Brasileira – 1950/ 2010 – Em Milhões de Habitantes .....	117
Tabela 8 - Indicadores Macroeconômicos 2001 e 2002 .....	124
Tabela 9 – Indicadores Macroeconômicos- 2003- 2010 .....	128
Tabela 10 - Índice de Internacionalização de Empresas Brasileiras (2008).....	136
Tabela 11 Exportação dos Setores por Intensidade Tecnológica .....	187
Tabela 12 Participação no Volume Total das Exportações Brasileiras (2008-2010)...	188
Tabela 13 Participação na Exportação dos Setores por Intensidade Tecnológica.....	191
Quadro 1 - Medidas de Promoção das Exportações Brasileiras .....	161
Quadro 2 - Medidas de Promoção das Exportações Brasileiras - Micro e Pequenas Empresas .....	164
Quadro 3 - Racionalização e Sistematização da Análise Descritiva.....	179

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	23
1.1 PERIODIZAÇÃO DA HISTÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	28
1.2 INDEPENDÊNCIA E DEFINIÇÃO DO ESTADO NACIONAL .....	33
1.3 SOBERANIA, INTERVENCIONISMO E PRAGMATISMO .....	37
1.4 AMERICANISMO, ATIVISMO E FRUSTRAÇÃO.....	44
1.5 DESENVOLVIMENTO, AUTODETERMINAÇÃO E LATINO- AMERICANISMO.....	52
1.6 AUTONOMIA, UNIVERSALISMO E SUL-AMERICANIZAÇÃO .....	61
1.7 O BRASIL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO .....	71
2 ANÁLISE AMBIENTAL E COMPETITIVA DO CENÁRIO EXTERNO .....	78
2.1 O AMBIENTE COMPETITIVO INTERNACIONAL .....	85
2.2 A POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DO GOVERNO LULA .....	91
2.3 A EXPANSÃO SUL- SUL.....	94
2.4 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA .....	99
2.5 RESULTADOS NA CORRENTE DE COMÉRCIO INTERNACIONAL .....	109
3 ANÁLISE AMBIENTAL E COMPETITIVA DO CENÁRIO INTERNO .....	113
3.1 O CENÁRIO MACROECONÔMICO BRASILEIRO.....	121
3.2 O AMBIENTE COMPETITIVO NACIONAL .....	129
3.3 CARACTERÍSTICAS DA POSIÇÃO BRASILEIRA COMO GLOBAL PLAYER .....	133
4 AS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS.....	141
4.1 A POLÍTICA, INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE).....	147
4.2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP) .....	155
4.3 O PLANO BRASIL MAIOR (PBM) .....	167
5 AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS .....	175
5.1 AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS – PITCE .....	181
5.2 AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS- PDP .....	186
5.3 AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS- PBM .....	189
5.4 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS .....	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	203
REFERÊNCIAS.....	219

## INTRODUÇÃO

Esta tese apresenta como proposta estudar o posicionamento brasileiro como um *player* e *trader* global no período do Governo Lula e de sua continuidade no primeiro mandato do Governo Dilma. Por meio da revisão da literatura, referente a política comercial externa nacional e de uma extensa análise das fontes oficiais que tratam do comércio exterior brasileiro, será examinado o conjunto de estratégias competitivas utilizadas pelo governo brasileiro para o incremento da atuação internacional, via adoção de políticas industriais específicas que objetivavam incentivar empresas a expandir suas operações globalmente e, assim, reforçar a posição brasileira como global *trader e player*.

Conforme mencionado, será considerado a política comercial externa brasileira durante a primeira década do século XXI, período classificado por Doratioto e Vidigal (2015) como o Período do Brasil no Contexto da Globalização. Este recorte de tempo, foi caracterizado pela busca do desenvolvimento de uma série de estratégias competitivas que visavam assegurar o posicionamento nacional como um relevante *player* na esfera comercial global.

Embora fortemente associado ao governo do Partido dos Trabalhadores, o estabelecimento deste novo posicionamento de política comercial externa, estruturado por meio da definição de uma série de estratégias competitivas que buscava o incremento da participação comercial brasileira, teve seu início ainda na última década do século XX. Neste sentido, ao analisar o período em questão, cabe considerar a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mas principalmente o período no qual Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) esteve à frente do executivo brasileiro. Ao exercerem 16 anos de mandato, esses dois chefes de Estado foram determinantes para o câmbio do modelo brasileiro de inserção internacional, na passagem do século XX para o XXI. Como resultado, dentre os principais elementos que compuseram a ênfase desta nova agenda internacional brasileira estava a confirmação e consolidação do posicionamento brasileiro como *global player e trader*.

Assim, ao buscarmos compreender especificamente como se deu o estabelecimento desta abordagem da política comercial externa brasileira, é preciso considerar a tentativa de construção de uma imagem de gigante adormecido e de país do futuro, mesmo que considerando o aspecto regional, em um primeiro momento. Ainda, cabe entender que, embora o país convivesse com uma condição dependente e periférica no sistema mundial (Visentini, 2013), um processo de mudança parecia estar em curso. A industrialização, em especial, mudou gradativamente a agenda internacional do país e o alcance de sua política externa. Entre avanços concretos e projetos frustrados, finalmente na passagem do século XX ao XXI, o Brasil parece



ter alcançado a posição de potência emergente, com uma economia em expansão e uma projeção mundial de certa forma reconhecida, pelas potências tradicionais (PIRES et al, 2010).

Neste sentido, e considerando o contexto à época, entender a projeção das políticas comerciais externas brasileiras ao longo de quase dois séculos de atuação externa independente se consolidou como fator vital para a compreensão de como, programas e políticas para o desenvolvimento de formas de internacionalização se estabeleceriam. Embora o tema fosse crucial para analisar a expansão da participação nacional no fluxo de comércio global, a literatura apresentava lacunas para decisões neste sentido. Assim, este estudo apresenta como premissa de contribuição entender o processo de como ocorreu a formulação e projeção da posição brasileira como *global player* e *trader* ao longo da primeira década do século XXI.

Logo, ao considerarmos o ambiente global de comércio como campo temático, a pesquisa aqui proposta permite avaliar um grande conjunto de possibilidades ao se analisar o comportamento e a experiência nacional de fomento a expansão de atividades de suas indústrias, no conceito Porteriano<sup>1</sup>, além de fronteiras. Desta forma, esta pesquisa se justifica por tratar de maneira analítica o modelo de projeção das políticas comerciais externas brasileiras por meio da investigação da experiência nacional entre os anos de 2003 e 2014.

Neste contexto, penso ser relevante considerar a perspectiva proposta por Milani e Pinheiro (2013), acerca da análise da atuação externa de um Estado e do estabelecimento de suas estratégias comerciais. Os autores estabelecem que a política externa age como uma resultante da política pública e que, neste sentido, deve definir a forma pela qual, tanto o Estado como os respectivos governos devem pautar suas ações no plano internacional. Aqui, podemos considerar que a avaliação da política externa de um determinado Estado deve romper com qualquer associação às versões mais cruas do realismo e que, em síntese, devem ser trazidas para o terreno da política como ação, ou seja, é necessário reconhecer que a respectiva formulação da política externa e sua implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos, ao considerar o ambiente interno do Estado.

Ainda, e como complemento, ao se considerar a política externa de um país como o elemento resultante deste conjunto de múltiplas dinâmicas internas, esta passa a ser expressa por meio de execução de políticas comerciais externas específicas, que em última instância visam atender às diversas dinâmicas de interesses existentes em uma determinada sociedade. Neste sentido, e conforme apontado por Garuz (2006), a expansão dos processos de

---

<sup>1</sup> Porter (1990), considera como indústria o arranjo produtivo específico localizado em um determinado território.

internacionalização e o aprofundamento do fenômeno da globalização trouxeram para as relações comerciais globais um impulso determinante para a expansão do comércio global frente a eventuais propostas protecionistas. O autor aponta que, no âmbito da política comercial externa, um dos elementos centrais de discussão deve considerar a utilização de instrumentos que possibilitem o avanço da ação comercial em novos mercados para o conjunto de indústrias estabelecidas em um determinado território e estratégias competitivas que visem a expansão de ações comerciais bilaterais ou por meio de ações multilaterais, e que permitam a expansão do comércio internacional, estes fatores foram preponderantes na explanação do período estudado ao longo deste trabalho.

Portanto, e ao sistematizar a política externa como um *continuum* do conjunto de ações do ambiente interno, penso caber uma explanação acerca do período escolhido como recorte para a realização deste estudo. Conforme será apresentado nos capítulos posteriores, do ponto de vista comercial, o histórico da atuação brasileira no fluxo comercial global apresentou de forma constante enormes variações da posição nacional frente as influências e demandas mercadológicas internacionais. Este fenômeno, costumeiramente presente ao longo da história brasileira, apresentou como resultados, grandes variações de saldo de balança comercial, redução da participação nacional no fluxo global de comércio além de considerável dependência externa por parte da pauta nacional. Este traço, entretanto, foi interrompido ao longo da primeira década do século XXI. Este período, conhecido como a década de ouro do comércio internacional, também apresentou frutos interessantes da atuação comercial brasileira.

Com incremento total no volume das exportações brasileiras na ordem de 309% entre os anos de 2000 e 2014, uma sólida diversificação de mercados de destino e de pauta de produtos brasileiros, este período demandava maior aprofundamento de estudo no que tange o direcionamento da política externa brasileira, a formulação da política comercial e a execução das estratégias competitivas brasileiras (BRASIL, 2010; BRASIL, 2014).

Ademais, ao optar por este recorte de tempo, presente na memória da sociedade brasileira, alguns desafios demandaram enfrentamento. O primeiro deles, foi posto ainda ao longo do processo de estruturação realizado para a confecção deste trabalho. Conforme apontado por Ferreira (2000), o aprofundamento das discussões acerca das relações entre passado e presente na história, e o rompimento com uma ideia que identifica o objeto histórico e passado, como algo totalmente morto e incapaz de ser reinterpretado em função do presente, trouxe novos caminhos para o estudo em História, e para esta tese em especial. Esta perspectiva que explora as relações entre memória e história, e que rompem com uma visão determinista, coloca em evidência a construção dos atores sociais de sua própria identidade e

reequaciona as relações entre passado e presente, reconhecendo que o passado é construído segundo as necessidades do presente e traz à luz a atenção para os usos políticos do passado.

O processo de confecção desta tese foi iniciado no primeiro semestre de 2021. O contexto político brasileiro à época diferenciava-se substancialmente do período em que efetivamente se estabeleceu a escrita deste trabalho. Como objeto de estudo, o fenômeno aqui escolhido, considerava em grande parte a administração de um político brasileiro, ainda vivo e que era peça central de um enorme conjunto de modificações no tabuleiro político nacional, além de ser responsável pela apresentação de considerável impacto na alteração do posicionamento brasileiro frente ao ambiente externo. Ainda à época, ao considerar o período entre 2003 e 2014, como foco de estudo, parecia que aquele era um período encerrado, próximo é verdade, vivo na memória da sociedade, mas encerrado. Um ledô engano, como foi possível perceber, os anos vindouros, em especial os anos de 2021 e 2022 os quais mudaram radicalmente o contexto desta análise, transformando o que era ainda vivo na memória social brasileira em fato presente. A campanha do então ex-presidente Lula na eleição presidencial de 2002 e sua respectiva eleição, fizeram com que este trabalho fosse direcionado não mais a um período próximo, mas sim a um período de história presente.

Posto isso, a elaboração deste estudo se coloca como parte de uma série de registros de transformações importantes nos diferentes campos da pesquisa histórica. Aqui, como apontado por Ferreira (2000), o autor pretendeu revalorizar a análise qualitativa concernente ao período, por meio do resgate da importância das experiências de setores específicos da sociedade brasileira, ou seja, deslocou-se o interesse das estruturas para as redes, dos sistemas de posições para as situações vividas, das normas coletivas para as situações singulares e para a avaliação de resultados ainda visíveis por parte da sociedade brasileira. Paralelamente, o período aqui retratado ganhou novo impulso do estudo do político e de sua interface com outras ciências humanas e sociais e incorporou-se especificamente na confecção desta pesquisa como parte do estudo do contemporâneo das relações políticas externas brasileiras.

Neste sentido, o trabalho aqui desenvolvido colabora com uma abertura desta prática histórica sobre outras práticas, fato este que permite novos esclarecimentos graças a esses intercâmbios entre as diferentes áreas do saber. Além disso, como apontado por Dosse (2012), trabalhos na história do tempo presente podem ser confrontados, mais do que outros, com a necessidade de uma prática consciente de si própria, o que impede qualquer ingenuidade frente à operação historiográfica que sabemos ser complexa. Aqui, coube ao autor necessariamente pensar por si próprio.

Ainda, trabalhos como o proposto por esta tese, que se posicionam na fronteira do tempo presente respondem também a um aumento da demanda social, uma vez que os achados do historiador são cada vez mais solicitados (DOSSE, 2012). Neste sentido, a responsabilidade deste autor remeteu a três funções: a função crítica, a função cívica e a função ética. Isso induziu duas missões contraditórias: de um lado, o discurso de desmistificação das crenças veiculadas pela memória coletiva para fazer valer um discurso racional. Por outro lado, ajudar a formar a consciência histórica e a memória dos contemporâneos, bem como a construção de uma cultura comum.

Assim, como apontado por Fico (2012), de fato, a marca central da História do Tempo Presente – sua imbricação com a política – decorre da circunstância de estarmos, sujeito e objeto, mergulhados em uma mesma temporalidade, que, por assim dizer, não terminou. Isso traz importantes consequências epistemológicas para o conhecimento que esta tese deseja construir. Desta forma, Crescentino e Viton (2020), ao apresentar as conexões temáticas de diversas áreas do conhecimento acerca de um determinado fenômeno histórico, como o aqui apresentado, categorizam esta natureza de estudo, em síntese, como um trabalho interdisciplinar. Ainda, se neste sentido é possível encontrar respostas para os desafios propostos na História, os autores definem como central estabelecer um próximo diálogo com outras ciências humanas e sociais no sentido de enriquecer a construção do conhecimento com a utilização de uma diversa gama de fontes, em um período em que a análise de processos acerca de internacionalização e globalização são cada vez mais relevantes. Assim, penso que esta tese apresenta uma contribuição neste sentido.

Por consequência, e novamente ao pontuar a posição de Crescentino e Viton (2020), para a elaboração de trabalhos com as características presentes nesta tese é importante considerar a história do tempo presente como um espaço de fronteira. Uma fronteira móvel, uma vez que seus limites podem ser expandidos ou retraídos quando se desenvolve pesquisas com processos contínuos. Uma fronteira que é lugar de encontro: por um lado, temporal entre passado, presente e futuro e por outro interdisciplinar. Por fim, como espaço de fronteira, este é um espaço de coexistência. Não apenas da pesquisa em História e de seu objeto de estudo, mas também da memória, do acontecimento, da demanda social e do testemunho. Trabalhos como o aqui apresentado, que visam contribuir com o saber contemporâneo, devem transcender as margens em que foram inicialmente estabelecidos e buscar novas arenas. Isso resulta na necessidade de busca de espaços disciplinares limítrofes, que considerem uma fronteira para repensar a relação com o tempo no trabalho de buscar a coexistência dos processos e fenômenos que buscamos historicizar.

Portanto, esta tese é um trabalho classificado como de História do tempo presente e considerando o caráter interdisciplinar da temática proposta apresenta como objetivo estudar a forma pela qual o Estado brasileiro estruturou, implementou e executou uma série de políticas de promoção comercial, com foco não apenas na inserção pontual de organizações brasileiras no exterior, mas sim, com o intuito de assegurar a manutenção destas respectivas atividades internacionais.

Neste sentido, a hipótese levantada por este autor é que ao se considerar, do ponto de vista da expansão internacional, como objetivo, embora as estratégias competitivas brasileiras fossem consideradas ferramentas de política de desenvolvimento, sua eficiência não correspondeu ao atingimento dos resultados previamente estabelecidos nas três políticas industriais confeccionadas pelo Estado brasileiro, e mais, a expansão do volume comercial brasileiro na corrente global de comércio se deu substancialmente em função da alteração de fatores externos, e que estes sim, foram motores para a tentativa de estabelecer um novo posicionamento nacional como um *player* e *trader global*.

Assim, e em síntese, este estudo apresenta como objetivo geral compreender o posicionamento nacional como *global player* e *trader* e as estratégias competitivas brasileiras entre 2003 e 2014. Ainda, e visando contribuir com o objetivo geral desta tese, foram traçados também os objetivos específicos desta pesquisa, que pretendem compreender os seguintes pontos:

- (i) Analisar as políticas comerciais nacionais desde a independência.
- (ii) Analisar o ambiente competitivo externo no início do século XXI.
- (iii) Apresentar o ambiente competitivo interno entre os anos 2000 e 2014.
- (iv) Descrever o processo de elaboração das estratégias competitivas brasileiras referente ao período estudado.
- (v) Discutir as estratégias competitivas e abordagens da política comercial externa brasileira no período de 2000 e 2014.

Portanto, este trabalho foi elaborado levando em consideração três perspectivas: (i) a periodização da política comercial externa brasileira, (ii) a análise do ambiente competitivo externo e interno no início do século XXI, e (iii) o estabelecimento das estratégias competitivas brasileiras para a o posicionamento brasileiro como relevante *player* no contexto global de comércio.

Como consequência, a tese foi estruturada em 5 capítulos, e apresentados a seguir: O primeiro capítulo pretendeu apresentar uma proposta de periodização da História da Política Comercial Externa Brasileira, mais especificamente no que tange o conjunto de estratégias competitivas adotadas ao longo de quase dois séculos de política externa independente. Aqui considerarei a periodização proposta por Doratioto e Vidigal (2015).

Já, o capítulo 2, visou apresentar o conjunto de variáveis ambientais do cenário internacional relacionado à época do marco da globalização como fase da política externa nacional. O período conhecido como à década de ouro do comércio internacional apresentou oportunidades para a expansão brasileira. Este capítulo, apresentará o contexto externo à época que favoreceu o modelo de comércio exterior brasileiro.

O capítulo 3, apresentará em complemento à análise do ambiente externo, o conjunto dos fatores ambientais e competitivos do cenário doméstico, e como estes se tornariam elementos centrais para a compreensão do contexto em que o país estava inserido no início do século e, como consequência, a influência exercida na elaboração dos planos de política industrial que compuseram a política comercial externa brasileira à época.

No capítulo 4, será descrito o processo de confecção destas estratégias competitivas por meio do desenvolvimento de instrumentos específicos de política industrial que objetivavam melhorar a competitividade nacional e como consequência colaborar na expansão comercial de empresas brasileiras no exterior.

Por fim, no capítulo 5, serão analisados os resultados comerciais obtidos por meio da execução das estratégias competitivas brasileiras, consolidadas nos três programas de políticas industriais que serão retratados ao longo deste trabalho. Para esta análise a opção adotada será a de avaliação por meio do conjunto dos dados oficiais do Estado brasileiro, emitidos pelos órgãos e ministérios responsáveis pela gestão de cada um dos três programas de política industrial entre os anos de 2003 e 2014.

## 1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Ao se considerar do ponto de vista de uma abordagem formal, os estudos sobre política externa, e em especial, os estudos acerca da política externa brasileira apresentam inúmeras variáveis interdependentes, que demandam ser entendidas e articuladas entre si (CASSANO, 2017). Nesta perspectiva, as possibilidades de análise da política externa brasileira devem também ser ampliadas por meio da análise deste conjunto de variáveis e de seus respectivos ajustes, sejam estes internos e externos, considerando o aspecto histórico como referencial para compreensão de suas respectivas formulações.

Em linhas gerais, a política externa de um Estado deve representar o conjunto de atividades estatais que são utilizadas para impor interesses e estratégias frente aos demais agentes do ambiente internacional (WILHELMY e TOMASSINI, 1988). Como afirma Lafer (1987), as relações de política externa devem apresentar um certo grau de continuidade e é por isso, que ao ser comparada com os elementos de política interna, tendem a apresentar desenvolvimento cronológico longo, face à estabilidade dos diversos meios possíveis de inserção de um Estado no contexto internacional.

Isto posto, Visentini (2013), nos apresenta que, a política comercial externa de um país envolve aspectos amplos dentro do conjunto das relações internacionais. Esta, deve focar a orientação governamental de determinado país a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas, em conjunturas específicas. A interação, conflitiva ou cooperativa, das políticas externas devem ser consideradas como parte de um sistema amplo, interdependente<sup>2</sup> e global, constituindo então em seu conjunto a política externa.

Já, do ponto de vista das relações comerciais de um Estado, a elaboração da política externa deve considerar, como também apontado por Lafer (1987), um conjunto de variáveis internas como: o panorama legal, político, econômico, social e ambiental, e estas devem ser consideradas sob a perspectiva histórica do ambiente interno (SOBEET, 2007)<sup>3</sup>. Em outras palavras, pensar no processo de incremento no âmbito das relações comerciais internacionais sem conhecimento da perspectiva histórica, na qual está inserida uma determinada sociedade,

---

<sup>2</sup> Para Rodrigues (2014), o conceito de interdependência aborda a cooperação recíproca, ou seja, dependência mútua e contempla a interferência de forças externas que influenciam atores em diversos países. A teoria não afirma que a arena internacional seja um ambiente de cooperação apenas, mas que no jogo para obter os resultados propostos é necessário manipular os fatores de interdependência.

<sup>3</sup> SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização.

não permite a compreensão das variáveis para a elaboração efetiva de políticas externas, neste caso em específico, das políticas comerciais.

Assim, a ideia de que as estratégias relacionadas a política externa de um Estado passam pelo profundo conhecimento, do ambiente interno e de seu respectivo contexto histórico é reforçada pelo economista Celso Furtado (1959; 2020). Furtado em sua obra, *Formação Econômica do Brasil*, afirma que se deve observar a estrutura política, comercial, social e cultural interna por meio de uma perspectiva histórica. Afinal, no caso brasileiro, em especial, muitos dos problemas enfrentados hoje são reflexos do excludente modelo econômico herdado ainda da Colônia e baseado na monocultura, no latifúndio, na escravidão, na perseguição à indústria, na ausência de estrutura educacional, no desprezo pelo trabalho e com foco em mercados internacionais, muitas vezes baseados unicamente em modelos exportadores primários. Este contexto, como apontado por Furtado (1959), é causa fundadora das colunas do processo histórico de estruturação das políticas externas brasileiras.

Neste sentido, Vigevani e Ramanzini (2009), apontam que existe um conjunto constante de tensões transversais relacionados a estas dinâmicas dos fatores de políticas interna e externa e que, em especial no caso brasileiro, tendem a ser intensificadas. Assim, o autor enfatiza que a primeira delas envolve os obstáculos e as oportunidades impostas pela dinâmica dos poderes externos em oposição aos poderes internos.

Como resultado, estas relações entre a política interna dos Estados e os relacionamentos que estes mantêm com outras unidades políticas que estruturam o sistema internacional, constituem um campo de pesquisa e reflexão que se cruzam em frequência cada vez maior e com crescente eficácia. As abordagens, os métodos e os trabalhos provenientes destes campos, em momentos nitidamente distintos na paisagem historiográfica, constituem a história política propriamente dita e a das relações internacionais, que permitiram efetuar um balanço tão completo quanto possível (MILZA, 1988).

Pierre Milza (1988), afirma que não existe ato de política externa que não tenha um aspecto firme de representação de aspirações locais, ou seja de política interna. Quer seja relacionado aos atos mais importantes da vida dos Estados ou das manifestações cotidianas da atividade internacional. Em outras palavras, na visão de Milza (1988), não existe diferença de natureza, tampouco uma separação hermética entre interior e exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo.

Portanto, o caso brasileiro não pode ser analisado de forma distinta da análise apresentada por Milza (1988). Neste sentido, o autor conclui que não é possível evocar senão alguns pontos de encontro entre os domínios cada vez menos fechados das questões de dentro



e de fora. Contesta ainda: será que algum dia foram completamente possíveis? Esses pontos de encontro são numerosos no imenso campo das interações entre a política interna e externa. E este campo apresenta um conjunto de elementos em comum pelos quais circulam especialistas das relações internacionais e historiadores do político e que constituem importantes elementos da historiografia nacional, fundamentalmente relacionado ao tema da política externa brasileira.

Assim, e em complemento, o sociólogo e professor Hélio Jaguaribe (2008), pontua que o caso específico brasileiro reflete esta dicotomia entre o interno e externo de forma mais contundente. Para Jaguaribe (2008), a possibilidade de o Brasil resistir as crescentes pressões externas apenas se estruturará, no curso do tempo, e pela capacidade nacional de executar projetos de desenvolvimento, sejam estes sociais, econômicos e/ou tecnológicos, que permitam a retroalimentação destes dois contextos, do interno e do externo. Neste sentido, compreender esta relação seria vital para a confecção de ações de política interna e/ou externa por parte do Estado brasileiro.

Ademais, Bartesaghi (2014), em seu texto, *la estrategia de Brasil como "global player": efectos en el desarrollo de la integración regional*, apresenta outro relevante elemento na discussão acerca da análise da política externa de um país. Para Bartesaghi (2014), em nenhum país, mas muito menos, em um país com as características e dimensões do Brasil, é possível analisar a política externa sem compreender as dimensões que compõem a sua política interna. Esta afirmação de Bartesaghi, novamente vêm ao encontro ao que já foi explicitado por Milza e Jaguaribe no parágrafo anterior. Desta forma, ao se pensar na mutualidade existente entre as diversas variáveis do ambiente interno e externo, existentes em processos de formulação da política externa de um país, no caso brasileiro, em um certo sentido, podemos considerar que as políticas internas e externas formam um simples *continuum*, resultando na necessidade da inserção da política externa na teia sem costura da vida nacional, e que da qual é praticamente indissociável (RICUPERO, 2017).

Nesta perspectiva, podemos evidenciar que em muitas das principais etapas da evolução histórica brasileira, as relações exteriores desempenharam papel central na vida nacional. Considerando acertos e erros, marcou profundamente a independência, o fim do tráfico de escravos, a inserção no mundo por meio do regime de comércio, os fluxos migratórios, voluntários ou não, que constituíram a população, a consolidação da unidade ameaçada pela instabilidade na região, a industrialização e o desenvolvimento econômico. Este capítulo tende a descrever, de forma sucinta, é verdade, como a política externa, mais especificamente, como a política comercial brasileira, colaborou no processo de moldagem da inconfundível história e da identidade da nação, de seus valores e instituições. Com as devidas adaptações do texto de

Ricupero (2017), a afirmação vale para o que se pretendeu fazer neste trabalho em relação a breve demonstração da cronologia dos períodos da política externa brasileira.

Para Ricupero (2017), a impressão de que o mundo exterior não existia, parecia fazer parte da historiografia brasileira. A atenção voltava-se aos fatores internos, como se a história de um país constituísse um todo suficiente e fechado em si mesmo, como se os acontecimentos nacionais se desenrolassem num vácuo perfeito. O que era possível identificar, concentrava-se na tímida participação de alguns poucos especialistas na redação de capítulos separados a respeito das relações internacionais e em alguns poucos períodos determinados.

Entretanto, Bueno e Cervo (2015), apontam que este não era um fenômeno rigorosamente local. A historiografia brasileira acerca das relações internacionais é similar à de outros países. Até por volta dos anos 1950, prevalecia aqui também basicamente uma história diplomática, tradicional, como a que se fazia em praticamente todo o globo, com interpretações conduzidas de dentro das nações ou das respectivas nacionalidades, que veiculavam os argumentos dentro da perspectiva da diplomacia.

Na visão de Bueno e Cervo (2015), esta narrativa superficial, vinculada a historiografia brasileira das relações internacionais adquiriu sua maturidade quando a história diplomática foi superada por novos métodos de análise desenvolvidos no seio das universidades, a UnB<sup>4</sup> apresenta destaque neste ponto. Neste sentido, é comum que a obra de Caio de Freitas, nos anos 1950<sup>5</sup>, seja considerada o ponto de partida deste novo período.

Para Doratioto e Vidigal (2015), foram estes avanços da historiografia e da própria inserção internacional do Brasil, fortalecidos entre as décadas de 1960 e 1990 que propiciariam o surgimento de diversas obras relacionadas a História da Política Exterior do Brasil e da Política Externa Brasileira. Obras como: *A História da Política Exterior do Brasil* de Bueno e Cervo, (2015); *História das Relações Internacionais do Brasil* de Doratioto e Vidigal, (2015); *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750- 2016*, de Ricupero, (2017); *A Política Externa de Lula da Silva* de Cepaluni e Vigevani, (2009); *A Projeção Internacional do Brasil 1930-2012* de Visentini, (2013); além de diversos outros trabalhos que fizeram amplo uso de fontes

---

<sup>4</sup> Tanto os cursos de relações internacionais quanto a produção intelectual ganharam em volume e diversidade. Em termos profissionais, o mercado de trabalho para internacionalistas e historiadores das relações internacionais tornou-se uma realidade, pelo menos a partir da virada do milênio, ao contrário do que acontecia nos anos 1970, quando a Universidade de Brasília (UnB) criou o primeiro curso de Relações Internacionais (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

<sup>5</sup> *Apud* BUENO E CERVO (2015). Caio de Freitas publica em 1958 a Obra: *George Canning e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1958.2 v.

primárias, de publicações oficiais do Ministério da Relações Exteriores (MRE) e de literatura secundária.

Assim, e considerando a transformação ocorrida na historiografia brasileira como importante elemento de organização destas informações, utilizei a provocação de Ricupero (2017). Por onde se deve então começar a narrar a história da política externa brasileira? A resposta lógica parece ser: a partir da independência. Afinal, um país somente adquire a condição de sujeito autônomo das suas relações internacionais quando se torna independente (RICUPERO, 2017).

Obviamente, esta preocupação com o estudo do tempo, mais precisamente com a identificação dos marcos que caracterizam os fenômenos que dividem a cronologia em fases, etapas ou períodos não é uma exclusividade da pesquisa em História (HEINSFELD, 2013). Esta preocupação, também norteou a escolha pela divisão histórica das fases da política externa brasileira que será apresentada neste capítulo. Neste sentido, o esforço, será o de expor, uma reflexão, sucinta, acerca da história da política exterior, das relações internacionais, mas com enfoque principal na política comercial externa do Brasil. Como apontado por Bueno e Cervo (2015), o objetivo de trabalhos desta natureza deve ser o de contribuir na elaboração de conceitos que darão inteligibilidade orgânica e fornecerão, ao mesmo tempo, critérios de avaliação de resultados para fenômenos específicos, no caso deste trabalho em especial, da compreensão das estratégias competitivas brasileiras no processo de inserção internacional para o fortalecimento do posicionamento nacional como *global player*<sup>6</sup>.

Sendo assim, reforço o ponto em que as relações internacionais do Brasil constituem um extenso laboratório de experiências históricas ricas e variadas. Agregam correntes, fontes de pensamento e estratégias criativas suportadas por conceitos e teorias elaborados, inicialmente nos centros de estudo do norte desenvolvido, não por modo a reproduzi-los na área cognitiva, de forma acrítica, muito menos por modo a operacionalizá-los na esfera dirigente, de forma única e subserviente (BUENO e CERVO, 2015).

Nesta perspectiva, o método aqui utilizado, consistiu, na síntese do que há de mais relevante na produção acadêmica acerca da história da política externa brasileira, enriquecido com informações originais advindas da pesquisa em arquivo e com interpretações amadurecidas

---

<sup>6</sup> Global Trader: Vigevani e Cepaluni (2009) apresentam a expressão *global trader*, como a síntese do conceito de que uma nação pode apresentar interesses comerciais globais e, portanto, não deveria realizar alinhamento automático algum com qualquer país, mercado ou conjunto de nações que poderiam, de alguma forma limitar a atuação comercial, no âmbito externo para países que detém esta condição.

de relatórios e bases de dados oficiais, principalmente de fontes da república produzidos ao longo do período em questão.

Assim, e ao considerar como já mencionado pelo embaixador Ricupero em seu livro: *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016, de 2017*, este autor compreende que a política externa de um país só pode começar a existir, quando este Estado se torna dono de sua história, ou seja a partir de sua independência. Entretanto, é sabido que esquecer do passado colonial, em especial no caso brasileiro, é uma tarefa quase impossível. Como já descrito, aqui, a política externa brasileira e em especial a política comercial externa foi, e é fruto da herança colonial portuguesa recebida, e que não pode ser desassociada da confecção das estratégias de política externa executadas desde a independência, período este que dá início ao recorte temporal deste trabalho.

Em suma, ao se aproximar, em perspectiva histórica, o país se apresenta em uma nova etapa de sua inserção internacional. As metas que a diplomacia brasileira desejou realizar foram construídas ao longo de sua trajetória histórica, da formação do Estado nacional e da nacionalidade brasileira até sua atuação diante das forças da globalização. Nesse percurso, muitos foram os desafios internacionais, as conjunturas adversas e as pressões internas para que a política externa brasileira pudesse atender, na medida do possível, às demandas da sociedade. Entre sucessos e frustrações, o país consolidou sua soberania e uma tradição de autonomia e universalismo, que, indubitavelmente, orientarão seus passos futuros (RICUPERO, (2017).

### **1.1 Periodização da História da Política Externa Brasileira**

Cervo (1993), em seu texto, *A Periodização da História Política Brasileira*, apresenta um elemento central no desenvolvimento de trabalhos que objetivem a discussão acerca da política comercial externa de um Estado. Cervo, cita a participação do autor italiano *Brunelo Vigezzi*, e de sua pontuação acerca da necessidade de periodizar a história das relações internacionais. Vigezzi<sup>7</sup>, considerava essa uma tarefa prioritária sobre os estudos da história das relações internacionais. Entretanto, ainda no mesmo texto, Cervo (1993), aponta que a historiografia, nos textos metodológicos e teóricos que se ocupam deste ramo das ciências humanas apresenta certa carência, seja de reflexão ou ainda do próprio problema da periodização em si.

---

<sup>7</sup> Apud CERVO, 2013.

Esta dificuldade, também esteve presente na escolha da periodização utilizada neste capítulo. Como apontado por Heinsfeld (2013), toda e qualquer divisão da História em períodos suscitará dúvidas e discussões. Este capítulo não apresenta a pretensão de se ausentar desta discussão, mas sim, de demonstrar as opções metodológicas utilizadas na escolha da periodização que será utilizada ao descrever, a trajetória da política externa brasileira, com enfoque particular nas ações de política comercial adotadas de 1822 até 2014. Isso, considerando o enorme desafio que cabe a nós, historiadores, a missão de assinalar nossas periodizações por meio das transformações que marcam a passagem de um período para outro no tempo (HEINSFELD, 2013). Os avanços da historiografia brasileira acerca das políticas externas brasileiras foram fundamentais na decisão metodológica de periodização adotada.

Neste sentido, Doratioto e Vidigal (2015), apontam em perspectiva histórica, como que em quase dois séculos, o país se apresenta em uma nova etapa no que tange sua inserção internacional. Entretanto, nem sempre, a produção intelectual, em geral, e a produção acadêmica, em particular, acompanharam o dinamismo verificado nas relações internacionais do país, em especial em um ambiente fortemente globalizado e conectado, como vivemos na contemporaneidade. A produção intelectual brasileira na área de relações internacionais teve um crescimento notável nas duas últimas décadas, respondendo ao aumento do número de cursos de graduação e de pós-graduação implementados no país a partir da década de 1970 e seguindo o pioneirismo da UnB.

Foram estes avanços, principalmente aos que contribuíram com a ampliação da historiografia que propiciariam estabelecer os pilares da definição do modelo de periodização que seria apresentado neste trabalho. Neste sentido, ao analisar as obras já destacadas na seção anterior, é possível identificar diferenças estruturais no que tange a periodização apresentada pelos diversos autores que desenvolvem pesquisas no campo da História da Política Externa Brasileira, a saber:

Visentini (2013), classifica as nossas relações comerciais exteriores em três grandes fases ou períodos. A primeira fase foi pautada na dupla problemática da subordinação unilateral ao capitalismo mediterrânico e norte-atlântico e da construção do espaço nacional, a qual se estendeu por quatro séculos.

A unilateralidade durante a hegemonia norte-americana representaria um novo período das relações internacionais do Brasil (2ª fase). Nela, seria concluído o traçado das fronteiras, o país se voltaria para um processo de inserção hemisférica e iniciaria uma vinculação mais estreita da política externa com o desenvolvimento econômico.

A 3ª fase das relações externas brasileiras, embora começasse a emergir ainda no segundo governo Vargas, intensificou-se com a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964, que se configurou de forma explícita em nossa agenda diplomática. O terceiro grande período das relações exteriores brasileiras, o da multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial, se estende até a atualidade.

Já Cervo, como apontado também por Doratioto e Vidigal (2015), utiliza um critério analítico que reporta ao desenvolvimento econômico como sustentáculo do conjunto da narrativa e do esforço de teorização, na forma da análise paradigmática. Neste sentido, Ricupero (2017) pontua na raridade do estabelecimento paradigmático ao se periodizar a sequência de fatos dentro da história política, e que neste sentido, uma periodização, baseado em paradigmas ampara-se em dois fundamentos: (i) de um lado, a consciência de nação definida pela condição de em desenvolvimento, pela identidade sul e latino-americana, de cultura ocidental com forte miscigenação indígena e africana, de comum interesse solidário com africanos e asiáticos com problemas similares.(ii) de outro, por uma ação internacional construtiva transcendendo disputas ideológicas e rivalidades de potência, voltada para a reforma do sistema internacional no sentido do desenvolvimento e da paz.

Assim, Cervo (2003), explana que, no conjunto das ciências humanas e sociais, um paradigma, equivale em síntese a uma explanação compreensiva do real. No entanto, o uso que dele fazem as ciências exatas e naturais é diferente. Nessas áreas, o paradigma articula em uma teoria uma série de leis científicas que estabelecem, em princípio, relações necessárias de causa e efeito.

Nas ciências humanas, o paradigma também desempenha a superior função de organizar o tema, o objeto de observação, porém não apresenta a mesma relação perfeita de causa e efeito. Esse tipo de abordagem nas ciências humanas, restringe-se à função de dar inteligibilidade a um determinado objeto, iluminá-lo através de conceitos, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana. A análise paradigmática sugerida por Cervo (2003), no estudo das relações internacionais do Brasil, corresponde, antes de tudo, a um método. Apresenta como fim a construção de conceitos pela via da observação empírica. Neste sentido, para o autor, a história constitui em suma o próprio campo de observação, o laboratório de experiências sobre as quais devemos nos apoiar.

Cervo (2003) então, apresenta o conjunto de experiências históricas classificadas em três grandes grupos, ao qual o autor denomina como nível, a saber: (i) o diplomático, (ii) o político e (iii) o das relações internacionais. Assim, em primeiro plano, por trás de um paradigma, é possível verificar a existência de uma ideia de nação que um povo faz de si mesmo,

a visão que projeta do mundo e o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Estes elementos levam ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os propósitos duradouros da política exterior. O paradigma, neste sentido, deve projetar a imagem que uma determinada formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo como um todo.

Em segundo plano, um paradigma deve contemplar o conjunto de percepções de objetos e/ou grupos de interesse. Neste sentido, devem contemplar, entre outros elementos, a leitura que os dirigentes do Estado fazem dos interesses nacionais, sejam estes, sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais e como estes modificam-se com a mudança de um paradigma.

Em terceiro plano, um paradigma contempla a elaboração política. Aqui, se estabelecem tendências de médio ou longo prazos, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação existente no estabelecimento e no cálculo estratégico do processo de decisão.

Assim, Cervo (2003), fundamenta que a análise paradigmática converge, em síntese, para dois tipos de resultados. Dela se espera, por um lado, o efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e imprecisa quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. Existe, por outro, o efeito operacional. Um paradigma inclui um modo de proceder, de posicionar o Estado na esfera global e que, em última instância, representa a forma de se fazer política exterior ou ainda, a forma de controlar as relações internacionais.

Deste modo, para Cervo (2003), as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador<sup>8</sup> que se estende do século XIX a 1930, o Estado

---

<sup>8</sup> O Paradigma Liberal- Conservador, foi apontado por Cervo como o ponto de partida para a compreensão do secular paradigma liberal- conservador implementado pelos países da América Latina desde suas independências. Esta constituição se deu inicialmente por meio dos estudos de Adam Watson, Hedley Bull e Brunello Vigezzi acerca da sociedade internacional europeia do início do século XIX e do sistema internacional colonial. (CERVO, 2003)

desenvolvimentista<sup>9</sup>, entre 1930 e 1989, O Estado normal<sup>10</sup> e o Estado logístico<sup>11</sup>, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais de 1990 a nossos dias. Identificamos e definimos essas experiências à luz dos pressupostos metodológicos e epistemológicos que definimos anteriormente.

Doratioto e Vidigal (2015), no livro, *História das Relações Internacionais do Brasil*, afirmam que, embora, não apresentem a pretensão de se equiparar aos clássicos da História Diplomática e da política exterior brasileira, seja na periodização, que não abarca o período colonial, seja na densidade do argumento, os autores pretendem dialogar indiretamente com essa tradição, e assim com aportes mais recentes da historiografia, buscando tanto a mudança quanto à continuidade. Ademais, diante da necessidade de concisão e de abrangência, optaram como alternativa a pesquisa em fontes primárias da história das relações internacionais do Brasil.

Aqui, existe um ponto crucial de definição para a sequência deste capítulo, e que já havia sido citado na seção anterior. Recuperando a posição de Ricupero (2017) e da SOBEET (2007), quando se definem os marcos de política externa de um Estado. Neste sentido, cabe refletir acerca do estabelecimento de tais marcos da política externa de um país. Aqui, como apresentado pelos autores, deve-se iniciar tal revisão a partir da avaliação de um conjunto de variáveis internas como: o panorama legal, político, econômico, social e ambiental, e que estas variáveis devem ser consideradas sob a perspectiva histórica do ambiente interno do Estado.

Logo, é a independência de um Estado, que o torna *de facto* detentor de sua história. Ou seja, é a partir de sua independência que existe uma possível periodização de sua atuação externa. Desta forma, a classificação apresentada nas obras de Visentini e de Bueno, deveriam ser preteridas como modelo de periodização da História da Política Externa Brasileira.

---

<sup>9</sup> O Paradigma desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. (BUENO e CERVO, 2015).

<sup>10</sup> O Paradigma Neoliberal ou Normal, foi denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentino, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiraram ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, como Estado destrutivo e como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social. (BUENO e CERVO, 2015).

<sup>11</sup> O Paradigma do Estado logístico, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (BUENO e CERVO, 2015).



Assim, a opção pela escolha da periodização, se deu justamente pela necessidade de definição de procedimentos objetivos e sistemáticos, dentro de uma pesquisa qualitativa no campo da História da Política Externa. Foi necessário fazer uma opção de periodização que nos permitisse a inferência de conhecimentos relativos à política externa brasileira, ou seja a partir de 1822.

Como resultado, conforme apontado por Cervo (1993), e consciente do enorme desafio que se relaciona com a apresentação de uma proposta de periodização da História da Política Externa Brasileira, mais especificamente no que tange o conjunto de estratégias competitivas adotadas ao longo de quase dois séculos, considerarei a periodização proposta por Doratioto e Vidigal (2015). Neste sentido, o capítulo será dividido nas seguintes seis seções, a saber:

- (i) Independência e definição do Estado Nacional- (1822- 1845);
- (ii) Soberania, intervencionismo e pragmatismo- (1845-1889);
- (iii) Americanismo, ativismo e frustração- (1889- 1930);
- (iv) Desenvolvimento, autodeterminação e latino- americanismo- (1930- 1961);
- (v) Autonomia, universalismo e sul-americanização- (1961- 1989);
- (vi) O Brasil no Contexto da Globalização- (1990- 2010).

## **1.2 Independência e definição do Estado Nacional**

Ao aceitar a provocação feita por Ricupero (2017), no que se refere ao início da história da política externa brasileira e, neste sentido, considerar a independência, como nascedouro da condição de sujeito autônomo das relações internacionais, concentrar ao estudo do 1º Reinado me parece fundamental para que possamos entender as bases de construção da política externa brasileira.

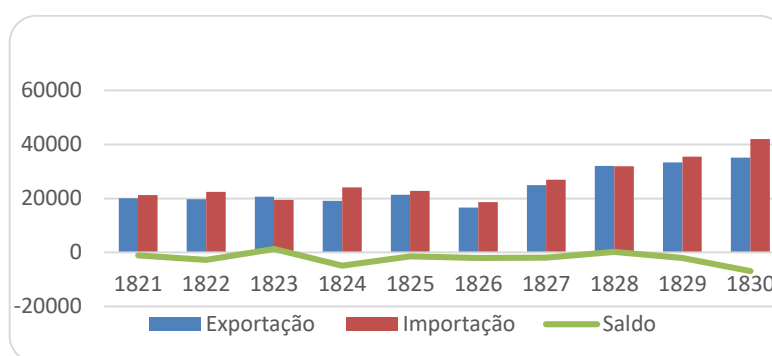
Como apontado por Pereira (2010), a organização do Brasil como Estado foi uma das principais preocupações de Pedro I. A negociação do reconhecimento da independência frente às demais nações, a confecção de uma constituição, a regulamentação dos poderes do Estado, em um período que conteve uma série de ameaças contestatórias que assolavam o novo país de Norte a Sul, estiveram no centro das ações do novo Estado.

Já, do ponto de vista econômico, como apontado por Fogolari et al. (2019), os períodos extrativistas e agrícolas que aqui haviam se implementado, fomentaram desde o início do novo Estado a manutenção de uma economia agroexportadora, fortemente concentrada e com baixa diversidade. Assim, destacava-se ainda a herança do período colonial, que se apresentava como

dependente do arranjo exportador, de uma sociedade estruturada em torno de dinâmicas de dependência e que oferecia, em resumo, baixo nível de autonomia no que tange a toda administração econômica interna.

Assim, e ao se observar o comportamento do fluxo comercial brasileiro entre 1821 e 1830, conforme apresentado na Figura 1, podemos notar que com exceção feita aos anos de 1823 e 1828, que apresentaram ligeiro saldo positivo de balança comercial, a década mencionada, em computo geral, demonstra grande déficit do então novo Estado brasileiro.

Figura 1 - Balança Comercial Brasileira (1821- 1830)

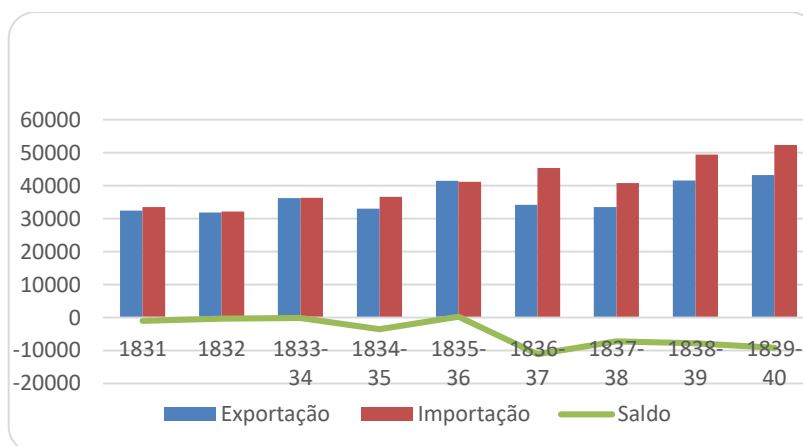


\*Valores em Mil Contos de Reis.

Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952.

Já a década seguinte, (1831- 1840), acompanhou o comportamento da década anterior conforme demonstrado na Figura 2, e também apresentou forte comportamento deficitário, principalmente entre 1836 e 1840.

Figura 2 Balança Comercial Brasileira (1831- 1840) \*

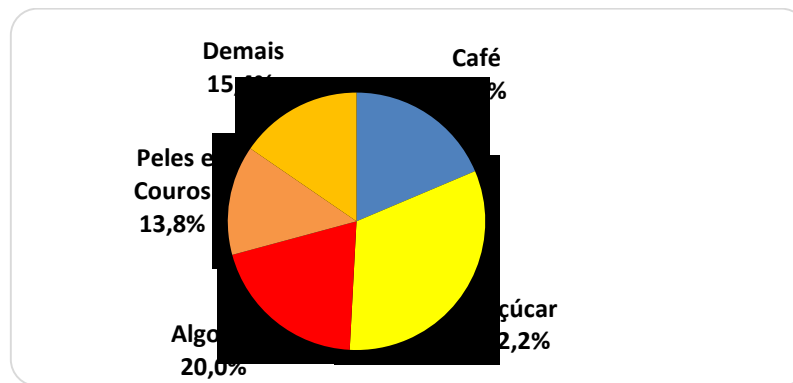


\*Valores em Mil Contos de Reis.

Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952.

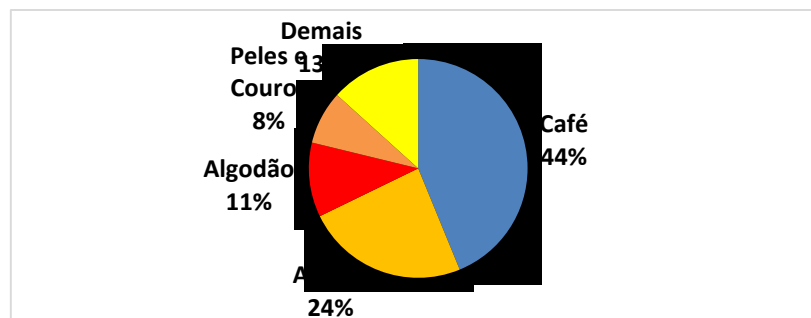
O recorte tratado nesta seção buscou analisar o período que compreende, do reconhecimento da Independência à definição do Estado brasileiro como monárquico e centralizado. Conforme demonstrado nas figuras 1 e 2, este foi um período em que o novo Estado brasileiro experienciou um período bastante decepcionante, no que tange a participação de produtos nacionais no fluxo de comércio global. Com exportações pouco dinâmicas no período, os resultados acumulados deficitários de balança comercial podem ser creditados a intensas atividades internas, mas também a uma enorme concentração da pauta de exportação, conforme apontado por Ricupero (2017) e apresentado nas figuras 3 e 4.

Figura 3 Concentração das Exportações Brasileiras (1821- 1830)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952.

Figura 4 Concentração das Exportações Brasileiras (1831- 1840)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952.

Se durante a 1ª década analisada é possível identificar concentração das exportações brasileiras em 4 mercadorias que totalizavam 84,6% da pauta, a década seguinte apresentou concentração ainda maior, onde 4 mercadorias totalizavam 86,7% da nossa pauta e uma única mercadoria, o café, respondia por aproximadamente 44% das exportações brasileiras. Embora, do ponto de vista das relações comerciais externas este período tenha se configurado como um

tempo difícil, com grande déficit de saldo comercial, foi ao mesmo tempo um período dinâmico no que tange a estruturação do novo Estado brasileiro.

Conforme apontado por Doratioto e Vidigal (2015), o período pós independência e de definição do Estado nacional foi responsável por um grande número de concessões comerciais e políticas a fim de obter o reconhecimento das potências da época, fato este que restringiu a margem de manobra externa do novo Estado nacional; todavia, essas concessões permitiram que Pedro I impusesse a independência e a subordinação ao poder central no Rio de Janeiro a todo o território da antiga América portuguesa, exceto a Província da Cisplatina, que se tornou independente. No conturbado período regencial, a ausência de consenso político interno repercutiu na ação externa do país, que se viu contingenciada pela ausência de meios, e mesmo de definição de objetivos.

Neste sentido, as concessões políticas e comerciais ofertadas pelo Brasil se revelariam entraves consideráveis ao desenvolvimento do novo Estado independente. Diferentemente do que ocorreu com os vizinhos da América hispânica, a independência brasileira não significou ruptura, mas de uma certa forma, até uma certa continuidade do ponto de vista estratégico (VISENTINI, 2013).

Como consequência, o Império do Brasil nasceu dispendioso de um Estado. Doratioto e Vidigal (2015), acrescentam, o novo Estado brasileiro, era minimamente funcional ao dispor de estruturas administrativas, exército e marinha nacionais o que permitiu que o novo Imperador tivesse a capacidade de impor a aceitação da independência às províncias mais próximas de Lisboa, em especial às províncias do Norte.

O Brasil da independência era um Estado em busca de seu reconhecimento e de seu desenvolvimento econômico que à época estaria condicionado diretamente a dinamização e expansão de suas exportações. A alternativa a este modelo de desenvolvimento seria o fomento a industrialização, porém, sem o apoio de uma capacidade para importar em expansão, seria tentar o impossível em um país totalmente carente de base tecnológica (FURTADO, 1959).

Com pauta de comércio exterior extremamente concentrada, população de cerca de 4 milhões de habitantes, destes aproximadamente 1,2 milhão de escravos e responsáveis diretamente pela produção agrícola em latifúndios, o que correspondia a praticamente toda pauta de exportação nacional, coube a política internacional à época da independência, a função de instrumento com a qual o Brasil e as potências ocidentais forjariam uma integração condicionante, aceitando cada uma das partes sua função própria na divisão internacional do trabalho (BUENO e CERVO, 2015).

Assim, compreender o período da independência bem como as articulações que levaram ao reconhecimento do Estado brasileiro fornecem as bases da política externa brasileira ao longo do 1º Império. As relações referentes as articulações internas, como a própria organização do Estado brasileiro, caracterizaram-se com uma das principais preocupações de Pedro I, que negociou o reconhecimento da Independência frente às demais nações, outorgou uma constituição em 1824, regulamentou a distribuição dos poderes do Estado, conteve ameaças contestatórias, envolveu-se em disputas que tangenciaram a conformação das fronteiras do Império em uma época onde integridade e unidade territorial se confundiam com poderes políticos e econômicos (PEREIRA, 2010).

Como resultado, o período que compreende a inserção do Brasil como Estado independente na lógica política internacional do início do século XIX, precisou reunir, as condições políticas para encerrar um longo período de ingerência externa, que havia sido formalizado, desde 1810, por meio dos tratados firmados entre Portugal e Inglaterra.

Estas condições, em especial, não ficaram restritos unicamente à Portugal, e perpassaram a emancipação política brasileira, que herdou da metrópole as condições de subordinação comercial impostas pela potência britânica. Ao arcar com tal demanda, o governo português sacrificou a política soberana de seu Estado e legou à América portuguesa a vinculação dos Tratados de Comércio que, entre outras coisas, privilegiaram o parceiro inglês em detrimento da autonomia política e econômica do Brasil. Mesmo independente, as condições brasileiras não permitiram romper com o sistema de preferências estabelecido, situação que apenas foi encerrada, de fato, em meados da década de 1840 (FOGOLARI, 2019).

### **1.3 Soberania, intervencionismo e pragmatismo**

Se coube ao período que compreende a independência do Estado Nacional o desafio da inserção do novo Estado brasileiro na lógica da política internacional (FOGOLARI, 2019). Ao período seguinte, coube o desafio da consolidação política, econômica e diplomática do novo Estado brasileiro (VISENTINI, 2020). Este período insere a presença internacional do Império frente às grandes potências da época. Foi neste período que o país se confrontou com outras nações como no caso da recusa em abrir o rio Amazonas para navegação internacional<sup>12</sup>, no

---

<sup>12</sup> Em 1853, William Trousdale, novo representante dos EUA, apresenta credenciais no Rio de Janeiro com instruções para obter um tratado de comércio e navegação que incluísse o acesso de embarcações norte-americanas ao Rio Amazonas (8 out). Aumentam as pressões pela abertura do Rio Amazonas. O Império resiste adotando táticas protelatórias, como a de admitir a concessão de direitos de navegação, mediante convenção, somente aos ribeirinhos superiores, excluindo os países de fora da região (GARCIA, 2018).

rompimento das relações diplomáticas com a Grã-Bretanha na questão Christie<sup>13</sup> e ainda em tensões com os Estados Unidos durante a Guerra do Paraguai<sup>14</sup>. Ainda, este período consolida uma certa cordialidade das relações externas brasileiras com outras potências internacionais e no âmbito regional, é estabelecido um conjunto de diretrizes quanto à definição de limites com Estados vizinhos, o que pôde ser observado pela implantação de políticas de apoio a independência do Paraguai e do Uruguai além de ações e tentativas de isolamento de Buenos Aires (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Ainda, este período permite observar como o novo país alterou significativamente sua política externa. A Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840<sup>15</sup>, a maioria que possibilitou que Pedro II assumisse o poder, foram algumas diretrizes da ação do Estado brasileiro, e que tiveram forte impacto na definição da política externa nacional. Ainda, este período, segundo Gabaglia (2010), aponta, que de fato o Brasil iniciaria a busca por uma política de potência capitalista e nacionalista, conforme apontado por Almeida (2001), a saber:

De um modo geral, a política econômica implementada pelas elites políticas no início do Segundo Reinado foi um lento processo articulado, refletido e pontual, visando ao desenvolvimento da economia brasileira, à superação dos déficits, à organização do mercado e à confecção de uma infraestrutura adequada. De início hesitante e dependente do cenário externo, a partir de 1844, ela assumiu um caráter profundamente voltado para os interesses nacionais (ALMEIDA, 2001, p. 91).

Um ponto, que aqui cabe ser levantado, e apontado por Visentini (2020), se relaciona na forma pela qual, a implementação do Segundo Reinado, abriu uma nova e importante etapa

---

<sup>13</sup> Em 1862, três oficiais da fragata britânica *Forte*, à paisana, causam distúrbios no Rio de Janeiro e são presos por desacato à autoridade, sendo soltos logo depois. O ministro britânico, William Christie, lança um ultimato formal ao governo brasileiro para que o chefe de polícia seja repreendido e que suas exigências de indenização no caso do navio *Prince of Wales*, do ano anterior (1861), sejam cumpridas. Em resposta, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Miguel Calmon du Pin e Almeida, marquês de Abrantes, comunica que o governo imperial irá se entender diretamente com o gabinete britânico sobre o assunto (18 dez). Há manifestações populares de desagrado a Christie. O navio britânico *Prince of Wales* naufragaria no litoral do Rio Grande do Sul e teve sua carga saqueada. O ministro britânico no Rio de Janeiro, William Dougal Christie, exige do governo brasileiro o pagamento de 6 mil libras de indenização e a punição das autoridades envolvidas. O assunto daria origem à Questão Christie (GARCIA, 2018).

<sup>14</sup> Entre 1865 e 1870 a diplomacia e o jogo de poder entre os dois gigantes da América – Brasil e EUA – em tempos de vulnerabilidade para o Brasil. O Brasil passou por um conflito sem precedentes na história dos Estados Platinos e, durante este íterim, a diplomacia brasileira teve de negociar questões pertinentes da política internacional estando em condições de fragilidade. Nesse contexto, os EUA, que saíam de uma guerra civil, tentam se reafirmar no continente americano como verdadeira potência regional, tentando interferir no percurso do conflito paraguaio. Foram abordados, portanto, a questão da livre navegação do Amazonas, a possível mediação para o fim do conflito e o jogo de alianças velado de ambos os lados da guerra (AYALA et al, 2019).

<sup>15</sup> Em 1840, foi instituída a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834, inspirada pelos regressistas, diminui a autonomia das províncias (GARCIA, 2018).

de reações frente as pressões britânicas, em especial àquelas relacionadas a renovação dos acordos de livre comércio. Neste contexto, as expectativas brasileiras, ante um novo modelo de política econômica, eram grandes. Como apresentado por Bueno e Cervo (2015), presos por tratados<sup>16</sup>, não nos podíamos mover.

Como consequência, e por meio da extinção do sistema de tratados permitiu-se a criação de algumas condições, mesmo que incipientes, para a articulação de um projeto de política externa, apesar da persistência de uma relação de dependência assimétrica com a Inglaterra. Na década de 1850 inicia-se o apogeu da formação social representada pela monarquia, o que se refletiu na política externa. Os desacordos com a Inglaterra atingem o paroxismo com a ruptura das relações diplomáticas entre o Rio de Janeiro e Londres, de 1863 a 1865. Porém, isso não significou a ruptura das relações comerciais e financeiras, estas permaneceram intensas durante todo o período (CERVO; BUENO, 1992; VISENTINI, 2020). Assim, ao buscar pelo câmbio na posição de sua diplomacia econômica, esta nova orientação da política externa brasileira deve ser compreendida entre o pacto colonial e abertura dos portos até o fim da política de tratados na década de 1840.

Ao abrir-se para o mundo, no início do século XIX, o governo adotou três conjuntos de medidas políticas, a fim de orientar as relações econômicas internacionais da nova nação independente. Em primeiro lugar, buscou seu reconhecimento internacional por meio de uma política de acordos, que em muitos casos inclusive, eram desfavoráveis à economia nacional. Em segundo lugar, orientou sua economia, por meio de um regime escravagista, o que proporcionou diversos desentendimentos com a Inglaterra, que defendia o fim da escravidão. Em terceiro lugar, o país utilizou-se do capital estrangeiro e de empréstimos externos para equacionar os desequilíbrios crônicos nas contas do Estado, fato este, que gerou uma contínua dependência das potências centrais, principalmente da Grã-Bretanha (GABAGLIA, 2010).

Com a renúncia de D. Pedro I e a instauração da Regência em 1831, iniciam-se lutas em torno da hegemonia político-econômica entre as diversas regiões do país. Isso implicou em um regresso da política externa, com questões internas adquirindo primazia, já no âmbito regional o Brasil adotava a atitude de neutralidade paciente. Apesar da momentânea e aparente perda de importância da diplomacia, é exatamente nessa etapa que se configura uma política externa propriamente brasileira, ainda que marcada pela herança bragantina. A criação do Conselho de

---

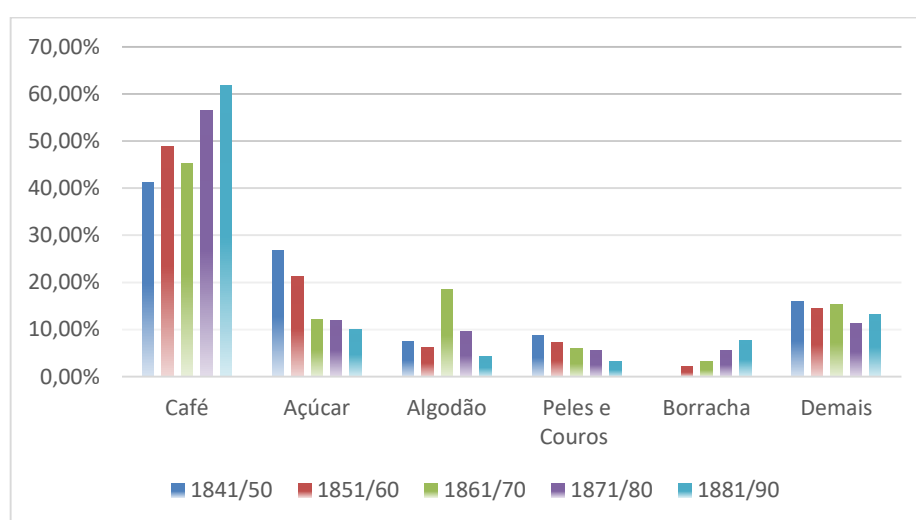
<sup>16</sup> Afirmação de Paulino José Soares em 1843, futuro visconde do Uruguai, tornou-se pela primeira vez ministro dos Negócios Estrangeiros. Entre 1831 e 1849, o Ministério dos Negócios Estrangeiros será ocupado por 27 titulares diferentes, reflexo da instabilidade político-institucional do período. *Apud* Bueno e Cervo (2015).

Estado<sup>17</sup> constituiu em essência, então, o primeiro núcleo formulador da diplomacia nacional (VISENTINI, 2020).

Nesse equilíbrio de interesses internos e externos, Pedro II reinaria por quase meio século, mantendo a base da estrutura econômica brasileira, por meio da agricultura de exportação, e conduzindo novamente, sob demanda britânica, um lento processo de erradicação da escravidão que terminaria por indispor-lo com a aristocracia latifundiária cafeeira, viabilizando assim as condições que trariam a república ao governo do país, em 1889 (PIRES, 2010). Pode-se ainda observar a manutenção das características básicas da economia brasileira, tendo por pano de fundo a principal atividade econômica do período, a agricultura para exportação, e as relações da economia local com a economia internacional, especialmente representadas pelo predomínio do político, econômico e militar britânico (PIRES, 2010)

Ainda fortemente dependente do café (que representava cerca de 60% da receita de divisas externas nacionais) e assegurando, por volta de 70% da oferta mundial do produto, o Brasil dificilmente conseguiria aumentar ainda mais sua elevada participação no mercado internacional. A possibilidade de acelerar sua taxa de exportações dependia da diversificação, da qual o único exemplo notável apresentado no período se deu pela participação da borracha. As outras exportações tradicionais, como o açúcar, algodão, fumo, couros e peles, reduziram sua participação na pauta brasileira ao se comparar com o café (RICUPERO, 2017). Esta concentração da pauta brasileira de exportações pode ser verificada na Figura 5, a saber:

Figura 5 Concentração das Exportações Brasileiras (1841- 1890)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952.

<sup>17</sup> Conselho de Estado, foi um órgão composto por membros da confiança do imperador para assessoramento em assuntos do governo imperial (GARCIA, 2018).



Ainda apresentando pauta de exportações pouco dinâmicas no período, como apontado na Figura 5, os resultados acumulados de balança comercial apresentaram resultados diferentes em relação ao fluxo comercial brasileiro de 1821 e 1840. Se entre 1841 e 1860 o saldo de balança comercial apresentado permanecia negativo, nas três décadas seguintes o país apresentou saldo positivo robusto, conforme demonstra a Tabela 1, a saber:

Tabela 1 – Balança Comercial Brasileira (1841 – 1890)

<b>Período</b>	<b>Exportação*</b>	<b>Importação*</b>	<b>Saldo*</b>
1841/50	487.976	540.943	-52.967
1851/60	900.532	1.016.684	-116.152
1861/70	1.537.174	1.347.514	189.660
1871/80	1.963.718	1.621.251	342.467
1881/90	2.285.833	1.998.658	287.175

Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

\*Valores em Contos de Reis

Pires (2010), então afirma que do ponto de vista da estrutura econômica nacional, a ideia era de acelerar o processo de industrialização a fim de incrementar a capacidade de atuação internacional de produtos brasileiros, em outras palavras, reduzir a dependência do modelo agroexportador e como consequência, ampliar a pauta dos produtos brasileiros no fluxo internacional de comércio.

Porém, para Cervo (2015), esta ideia de se construir uma potência econômica, lançada principalmente pelos homens da década de 1840, definhou, evoluindo para um projeto de ambições bem mais limitadas. Este declínio pode ser analisado à luz de duas categorias de fatores, que agiam sobre as decisões de Estado, e que se relacionaram diretamente à função da variável externa, a saber:

- (i) a vontade de inovar cedeu diante da percepção segundo a qual a situação interna era suficientemente confortável e aconselhava não arriscar mudanças profundas;
- (ii) a alienação das elites políticas em ideologias desviantes.

Assim, e embora fosse possível no início do Segundo Reinado verificar o surgimento de estabelecimentos fabris em várias províncias brasileiras (PIRES, 2010). A modernização

brasileira teve início sob impulsos externos e internos, e foi estimulada tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Despidos de seus privilégios, os ingleses responderam aos estímulos conjunturais pela livre concorrência, tornando-se agentes desta modernização. Esta teve, entretanto, sua força propulsora, novamente na expansão da produção e do comércio do café, após o declínio da economia açucareira nacional.

O setor cafeeiro foi responsável pelo investimento nas estradas de ferro (223 km em 1860, 745 em 1870, 3.398 em 1880, 9.937 em 1890), pelo estímulo à imigração livre, pela formação de novos centros urbanos, conseqüente diversificação social e pelo surgimento de novas organizações, vinculados originalmente à economia de exportação. As manufaturas se desenvolveriam quase que espontaneamente nos centros urbanos, em ritmo lento e contínuo, até 1889. Para seu desenvolvimento os ingleses contribuíam como propulsores deste processo de modernização e controlariam quase que por inteiro o complexo exportação-transporte-importação-crédito- seguro, o que lhes permitia embolsar os lucros totais do comércio (PIRES, 2010).

Os produtores agrícolas, que teriam teoricamente na economia urbana uma alternativa de investimento, não acumularam excedentes de capital para tal. Raramente havia investimentos ingleses nas manufaturas, exceção feita aos moinhos e aos engenhos de açúcar, experimentando expressivo sucesso no primeiro caso e fracasso no segundo. A modernização, feita sob o amparo da livre concorrência, colocava diante do poderio inglês um setor nacional relativamente dinâmico em todas as áreas, exceto no complexo acima referido, e concorrentes externos de menor peso, como os norte-americanos, os franceses e os alemães, atraídos pelas chances que se apresentavam (BUENO e CERVO, 2015).

Aqui, é relevante observar os indicadores econômicos daquele período, e como estes nos mostram o rápido desenvolvimento da economia brasileira, com um aumento sensível da produção, a intensificação do comércio, a ampliação de investimentos na economia, a preocupação com a força de trabalho e os esforços para a manutenção dos preços e dos juros. Os investimentos eram realizados em larga medida com o apoio do capital inglês, direta e indiretamente. Muitos ingleses possuíam casas comerciais e empresas no Brasil, bem como a Inglaterra era a fornecedora dos principais recursos e dos empréstimos contraídos no mercado externo (BENTIVOGLIO, 2002).

Como resultado, os excedentes comerciais cobriram neste período os encargos da dívida externa e geraram saldos positivos em conta de transações correntes. As exportações para os Estados Unidos, onde o café entrava isento de tributos, foram desde a década de 1830 responsáveis por elevados saldos no comércio bilateral. Do lado do Prata, o comércio do

charque e a importação do gado para abate no Rio Grande do Sul foram garantidos por tratados impostos ao Uruguai na década de 1850. O valor das exportações brasileiras no século XIX elevou-se em ritmo firme, década após década, como apresentado na Tabela 1. Em suma, um quadro favorável, no comércio exterior, para as aspirações de uma sociedade conservadora e escravocrata. “O comércio é o primeiro elemento das relações internacionais, e para nós quase a base exclusiva em que elas assentam atualmente”, afirmava o Relatório de 1859, quando a chancelaria mantinha no exterior um corpo consular com 220 agentes em serviço (BUENO e CERVO, 2015).

Assim, compreender a consolidação do Estado brasileiro durante o Segundo Reinado significa perceber uma complexa trama que integra os quatro poderes, responsável por um lento processo de modernização na estrutura administrativa, auxiliada pela confecção de uma política econômica, que permitiu contornar um quadro instável, caótico e de debilidade econômica herdado de certas estruturas coloniais, bem como pela instabilidade do período regencial. Para que as reformas tivessem sucesso era imprescindível a adoção de um Código Comercial a fim de normalizar as atividades econômicas, dotando-as da segurança jurídica e estrutural necessária. Por meio da nova legislação, o Brasil dotou de racionalidade legal a esfera da produção e integrou-se, definitivamente, ao mundo do capital (BENTIVOGLIO, 2002).

Ainda, embora o Segundo Império tenda a ser associado ao imaginário da história do Brasil com as inovações tecnológicas, como ferrovias, telefones, telegrafo etc. A evidência de contato do império com aquelas tecnologias pode causar a ideia equivocada de seu uso comum e difundido. Na verdade, com exceção da expansão da malha ferroviária, o uso de novas tecnologias não foi difundido de maneira a promover o desenvolvimento da economia brasileira, e mesmo o aumento do número de ferrovias serviu apenas à reprodução e ao incremento da exportação de café (PIRES, 2010).

De um modo geral, a política econômica implementada pelas elites políticas no início do Segundo Reinado foi um lento processo articulado, refletido e pontual, visando ao desenvolvimento da economia brasileira, à superação dos déficits comerciais, à organização do mercado e à confecção de uma infraestrutura minimamente adequada. De início incerto e dependente do cenário externo, a partir de 1844, ela assumiu um caráter profundamente voltado para os interesses nacionais (BENTIVOGLIO, 2002).

Neste sentido, embora seja possível questionar alguns mitos da política externa brasileira que influenciam interpretações diversas sobre o período. Ao se analisar a política externa brasileira, entre 1844 e 1889, por meio de um diálogo com a economia política internacional, o Império do Brasil transformou para sempre a história do povo brasileiro, pois

de fato criou e consolidou o Estado e a economia nacional. Essas forças foram relevantes para a criação de uma potência hegemônica regional, a qual obteve êxito na região da Bacia do Prata, na defesa do território nacional, na autonomia das decisões de Estado, na dignidade e no legado da diplomacia, na manutenção e expansão do crédito externo e na abertura de mercados. A política exterior do Império garantiu a base necessária para a expansão da economia nacional e de importância do Estado brasileiro (GABAGLIA, 2010).

Ricupero (2017) complementa argumentando que, apesar das inúmeras transformações que se operaram ao longo do século XIX, alguns elementos estruturais da diplomacia brasileira se firmaram. O primeiro consistiu na condição dependente de país novo e atrasado, isso se deu graças à subordinação de uma economia primário-exportadora aos centros internacionais. Nesse plano, configurava-se uma relação político-econômica assimétrica, pois o Brasil se encontrava em posição de flagrante inferioridade. Entretanto, num segundo plano, o país conseguia desenvolver uma diplomacia relativamente autônoma, na forma de uma relação simétrica de poder, representado então pela política, principalmente em âmbito regional.

Como elemento de complementação, Ricupero (2017), afirma que ao fim do regime, a política exterior do Império atingira todos os fins que se propusera. Assegurara a independência do Uruguai e do Paraguai, evitara a temida reconstituição do Vice-Reino do Rio da Prata, afastara duradouramente seus adversários do poder em Buenos Aires, Montevideu e Assunção, obtivera a livre navegação dos rios platinos, as fronteiras desejadas com orientais e paraguaios. Ao que parece, ao fim de trinta anos de guerras e tensões, é como se a monarquia, exausta, houvesse perdido a energia e a vontade para reformar-se e modernizar a si própria (RICUPERO, 2017).

#### **1.4 Americanismo, ativismo e frustração**

O cuidado com a formulação da política externa e seu respectivo alinhamento com o interesse econômico nacional foi uma constante na história da política externa brasileira. No período que concerne à República, esta preocupação foi observada desde seu nascimento. Assim, algumas variações são observadas em termos de conteúdo, de forma, e mais precisamente em termos de oportunidades apresentadas pelo contexto externo. Mudanças estruturais reais apenas ocorreram quando o Estado passou a integrar, já na década de 1930, ao interesse econômico de outros setores de atividades nacionais, como a indústria, ainda incipiente, o setor de bens de capital e posteriormente o setor energético (BUENO e CERVO, 2015). Esta visão institucional apresentada por Bueno e Cervo, (2015), é reforçada por Fonseca

(2020), ao apontar que cabe a cada nação em seu curso histórico criar as estruturas institucionais próprias para os diversos mercados (bens, trabalho, capital e terra) e que estas são em última instância responsáveis por moldar as peculiaridades da relação entre empresariado e governo. Ainda, o autor afirma que esta consciência do governo brasileiro na década de 1930 que remete a uma opção industrializante pode ser identificada pelas instituições criadas e alteradas no período. Ainda, Fonseca (2020) apresenta que as instituições criadas e/ou modificadas à época pelo governo brasileiro evidenciam esta opção institucional de industrialização ao se traduzirem em um conjunto de mecanismos, regras, arenas e espaços internalizados nas estruturas do Estado brasileiro e que sob sua influência foi capaz de reorientar a economia nacional pela definição de novos parâmetros da relação entre Estado, empresariado, mercado e trabalho.

Em continuação, neste recorte é possível perceber como a unilateralidade se fez presente, principalmente ao longo da hegemonia norte-americana que representaria um novo período das relações internacionais do Brasil, como apontado por Visentini (2020), uma 2ª fase. Neste período, seria concluído o traçado das fronteiras, o país voltar-se-ia para um processo de inserção hemisférica e se iniciaria uma vinculação mais estreita da política externa com o desenvolvimento econômico. (VISENTINI, 2012). Para Da Costa (1998), novas interpretações acerca do período que findou o regime monárquico demonstraram que o império se encontrava incapaz de solucionar os principais problemas nacionais de forma satisfatória. A autora aponta que dentre as diversas questões nacionais, a abolição que era chave no desenvolvimento nacional, foi um elemento central na perda de prestígio do regime. Neste sentido, e em complemento, a Proclamação da República se deu pelo resultado de um conjunto de profundas transformações em curso no país à época. A decadência das oligarquias tradicionais, majoritariamente ligadas à terra, a própria abolição, os fluxos imigratórios, a industrialização e consequente urbanização do país, além do antagonismo presente entre zonas produtoras contribuíram para minar as estruturas da monarquia. Estes elementos ajudam a compreender o contexto à época e colaboram na explanação de como ocorreu a queda da Monarquia no Brasil pela inadequação das instituições vigentes ao progresso do país (DA COSTA, 1998).

Assim, faz-se importante apontar que em função da forma que nasceria o novo regime, como apontado por Da Costa (1998), esta, marcaria a República de forma duradoura. Como apontado por Ricupero (2017), embora não seja apreciado afirmar, a festa do Quinze de novembro celebra não uma revolução popular, mas um golpe e talvez por isso nunca tenha se estabelecido no imaginário e no sentimento do povo. Forças sociais, tendências econômicas, razões políticas convergiam no sentido da superação da monarquia, este era um fenômeno comum aos diversos grupos nacionais. Entretanto, antes, que tivessem tido capacidade de

estruturar a evolução natural, o desfecho precipitou-se por uma ruptura da ordem institucional e pela força.

Ricupero (2017) pondera que a República começou mal na política e pior na economia, com a inflação do Encilhamento<sup>18</sup>. Nesse quadro, surpreende que o destino de sua política exterior tenha sido melhor do que se poderia esperar. Ao se analisar o comportamento da balança comercial, na Tabela 2, abaixo, podemos verificar que entre os anos de 1900 e 1930, verificou-se saldo comercial consolidado bastante positivo, embora a concentração da pauta de exportação persistisse e se fortaleceria, em especial na última década da República Velha, onde as exportações de café totalizariam 69,6% do total da pauta nacional, conforme apresentado na Figura 6, a saber.

Tabela 2 - Balança Comercial Brasileira (1891- 1930)

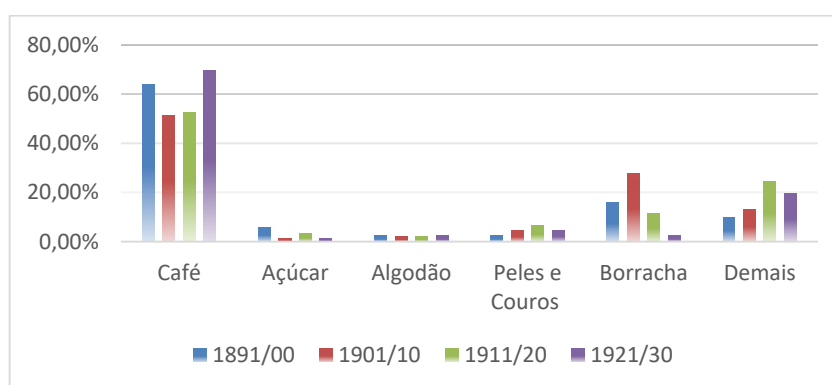
Período	Exportação*	Importação*	Saldo*	Varição**
1891/00	8.384.200	7.533.916	850.284	196%
1901/10	8.123.578	5.397.784	2.725.794	221%
1911/20	12.300.768	9.960.223	2.340.545	-16%
1921/30	32.797.144	27.321.166	5.475.978	134%

Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

\*Valores em Conto de Reis

\*\*Variação referente ao Saldo Total de Balança Comercial da década anterior.

Figura 6 Concentração das Exportações Brasileiras (1891- 1930)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

<sup>18</sup> O Encilhamento foi um fenômeno político-econômico ocorrido logo no início da República Velha, no governo de Deodoro da Fonseca. Caracterizou-se por meio de uma reforma tarifária promovida por Rui Barbosa, ministro da Fazenda, de caráter protecionista, envolvendo cerca de 1.100 itens. A política econômica de Rui Barbosa levou ao aumento da inflação e da especulação financeira (GARCIA, 2018).

O setor cafeeiro, cuja expansão caracterizaria, do ponto de vista comercial, as últimas décadas do Império, atingiu na Primeira República o apogeu de sua influência política e econômica, pesando de modo preponderante, mas não exclusivo, na definição da orientação macroeconômica, mas principalmente nas decisões sobre câmbio e comércio exterior. “O império dos fazendeiros [...] só começa no Brasil com a queda do Império”, diria Sérgio Buarque<sup>19</sup>, referindo-se especificamente aos fazendeiros das áreas avançadas, isto é, do café (RICUPERO, 2017).

Neste contexto, o envolvimento cada vez maior da dinâmica da economia agrária com os mercados financeiros internacionais expôs a necessidade crescente do financiamento para compensação da instabilidade gerada pela receita comercial. Ademais, a este quadro soma-se o significado e o impacto da abolição da escravidão e da República em si, sobre as transformações da economia e política do período. Assim, Singer (1997, p. 352), pondera que, os acontecimentos de 1888 e 1889 elevaram o Brasil a uma posição de maior destaque na divisão internacional do trabalho e no caminho dos fluxos de capital e de mão-de-obra internacionais (MUÑOZ, 2010).

Por consequência, e em face a uma época caracterizada, tanto no plano externo quanto no interno, por mudanças de ordem política, econômica, social e cultural, a inserção internacional do Brasil esteve associada aos efeitos desencadeados pelo avanço da produção industrial do período, pelo novo equilíbrio de poder entre as grandes potências europeias e pela emergência dos Estados Unidos como potência internacional. Tais fatos promoveram uma readequação da política externa brasileira, bem como da própria identidade internacional do país (MUÑOZ, 2010).

A República, nessa primeira fase, buscou um certo tipo de inovação na condução de sua política externa. Inicialmente, foi possível identificar uma tentativa de quebra, em boa parte com a tradição diplomática imperial. Assim, abandonou-se o critério de não ligar o Brasil à primeira potência continental, os Estados Unidos, seja por alianças ou acordos comerciais. O convênio aduaneiro assinado entre os dois países em 31 de janeiro de 1891 foi, nesse sentido, a primeira ruptura, pois a diplomacia do Império já se havia negado à assinatura do tratado de reciprocidade proposto. Em 1894, por ocasião da Revolta da Armada, os norte-americanos praticaram intervenções a favor de Floriano Peixoto. O acordo aduaneiro e a intervenção armada concorreram para a aceitação da preponderância norte-americana em nossos negócios exteriores (BUENO e CERVO, 2015).

---

<sup>19</sup> *Apud*, Ricupero (2017)

Dente estas alterações, o fim do Império do Brasil, causou outros câmbios nas diretrizes da política externa brasileira. Anteriormente, a postura de desconfiança do Estado Monárquico em relação aos países vizinhos fora questionada, por exemplo, pela oposição republicana, tanto que no Manifesto Republicano de Itú, de 1870, bradava-se “somos da América e queremos ser americanos”. Em 1889, ao chegar ao poder, os republicanos tornaram-se prisioneiros deste discurso de que tudo que vinha do Brasil Império era negativo e que a República significava o surgimento de um novo país; ignorava-se o passado, como se o presente nada devesse ao regime e às gerações anteriores. A arrogância dessa postura levou o governo Deodoro da Fonseca a desconsiderar as diretrizes de política externa imperial, embora os republicanos não tivessem um pensamento sistematizado sobre o tema, exceto o de um ingênuo idealismo americanista, que foi aplicado na definição da soberania sobre o território litigioso de Palmas e era na postura brasileira na Conferência Pan- Americana (DORATIOTO e VIDIGAL, 2015).

O período analisado nesta seção se inicia com a mudança da política externa brasileira por parte da República instalada pelo golpe de Estado de 1889. Foi adotada, então, como apontado por Doratioto e Vidigal (2015), uma postura de um americanismo ingênuo, que se baseava em uma suposta fraternidade entre repúblicas, o que levou os novos governantes brasileiros a aceitarem dividir com a Argentina o território litigioso de Palmas, atitude que foi repudiada pela opinião pública brasileira.

Já na segunda metade da década de 1920, o Brasil acabou se retirando da Liga das Nações após uma ousada e fracassada tentativa de se tornar membro permanente do Conselho dessa organização multilateral. No entanto, quando a política externa fugiu do voluntarismo, o país obteve expressivas vitórias, quer na definição de fronteiras, quer na sua projeção internacional, graças ao pragmatismo e a astúcia do Barão do Rio Branco quando à frente do Itamaraty, e em razão da participação militar simbólica na I Guerra Mundial, da presença nas negociações de paz de Versalhes e da fundação da Liga das Nações. O auge do modelo agroexportador, que propiciou os recursos financeiros que facilitaram a atuação externa do país, foi o pano de fundo de tal projeção (DORATIOTO e VIDIGAL, 2015).

Neste sentido, como aponta Visentini (2012), a inserção brasileira no sistema interamericano nesta fase se caracterizaria por uma aliança não-escrita com os EUA, país em relação ao qual nossa economia passou a depender prioritariamente. Durante este período, variaram as formas dessa aliança: “de acordo, sempre que possível”, “nobre emulação”; “parceiros prediletos” ou “satélites privilegiados”. Entretanto, não se duvidava que todas essas nuances se inseriram em uma mesma perspectiva, a de que a “aliança” com Washington constituía a espinha dorsal da política exterior brasileira.



Durante a primeira metade do século XX, como foi ressaltado, a diplomacia brasileira teve como tendência predominante a inserção no contexto hemisférico, onde o eixo principal era a relação com os Estados Unidos. Não se tratava apenas da dependência face aos EUA, mas do fato de o Brasil centrar sua política externa no estreitamento das relações com a potência do norte. Dentro da perspectiva da “aliança não escrita”, concebida durante a gestão Rio Branco. A dependência, enquanto tal, prosseguiu depois desta fase, mas a tônica não era mais essencialmente a busca de uma aproximação privilegiada com os Estados Unidos. Ao longo desta fase, houve momentos de busca de uma relativa autonomia na dependência, como apontado por Moura (1980), ou de barganha para a defesa de certos interesses brasileiros, conforme presente durante a gestão Rio Branco e como veremos ao longo do primeiro governo Vargas.

Assim, aqui cabe uma menção especial a gestão Rio Branco (1902-1912) e como foi marcante, uma vez que nela foram demarcadas vantajosamente as fronteiras amazônicas. Durante o auge do ciclo da borracha, o conflito do Acre<sup>20</sup> evidenciou a determinação e a continuidade da política exterior brasileira. Além disso, Rio Branco desenvolveu uma política de defesa dos interesses nacionais, numa época de dificuldades devidas ao reordenamento mundial. A aliança com os EUA, a par da subordinação, assinalava a busca de uma estratégia de barganha, com vistas ao fortalecimento da posição internacional do Brasil (VISENTINI, 2012).

O período seguinte, compreende da sucessão de Rio Branco a ascensão de um novo posicionamento da política externa brasileira, em oposição, por uma dependência relativamente passiva frente aos EUA. Após a morte de Rio Branco, e sobretudo com a Primeira Guerra Mundial, os interesses norte-americanos afirmaram-se de forma assimétrica. Nos anos 1920, o desgaste da República cafeeira fez inclusive com que a diplomacia brasileira refluisse. A crise de 1929, enfim, desarticulou ainda mais a capacidade do país em formular uma diplomacia positiva (VISENTINI, 2012).

Neste sentido, a diplomacia passaria a vincular entre si os diversos cenários de ação e a estruturá-los num conjunto no qual os diversos elementos interagissem uns sobre os outros. Os três principais eixos que forneceram a estrutura do paradigma foram a política territorial já

---

<sup>20</sup> O Conflito do Acre ou Revolução Acreana (1902), representou o incremento da resistência dos seringueiros acreanos, liderados pelo gaúcho Plácido de Castro, contra o arrendamento da área pelo governo boliviano ao Bolivian Syndicate. Cerca de 60 mil brasileiros já habitavam a região, atraídos pela crescente extração da borracha. No Senado e na imprensa, Rui Barbosa sustentou que a interpretação correta do Tratado de Limites de 1867 deveria ser uma linha paralela, e não a oblíqua que vinha sendo aceita pelo governo brasileiro (GARCIA, 2018).

avaliada acima, o relacionamento assimétrico de poder com as grandes potências e as relações de relativa simetria com os vizinhos sul-americanos (RICUPERO, 2017).

Ao proclamar-se a República, o Brasil tinha aproximadamente 14 milhões de habitantes, que saltariam para 33,6 milhões em 1930, aumento de 240% em cerca de quarenta anos. A economia apresentaria crescimento modesto, em média anual de 0,9% per capita, nessas quatro décadas em que a globalização vitoriana tinha sido responsável por expansão notável da economia mundial, sobretudo antes da Grande Guerra. Apesar da abolição da escravatura, do vigoroso aumento da população, do forte influxo de imigrantes, o desempenho econômico nacional não chegara a beneficiar-se das favoráveis condições externas de maneira comparável a vizinhos como a Argentina e o Uruguai. O país continuava extremamente pobre e atrasado. Em 1890, calcula-se que o PIB per capita brasileiro orçasse por US\$ 797 (RICUPERO, 2017). Do início da vida independente, continuando ao longo dos 67 anos do regime monárquico e 41 da República Velha, o país caracterizou-se por situação de pobreza extrema seja em termos absolutos, seja em comparação com as nações avançadas e boa parte dos países da América Latina (aqui podemos ilustrar a comparação com países como Argentina, México e Chile). Ao transitar de um regime político para outro, avançou-se modestamente, em ritmo inferior ao do simultâneo avanço dos países desenvolvidos e de alguns latino-americanos, sem poder reduzir, nesse período, o hiato que nos separava deles (RICUPERO, 2017). Se, apesar da relativa fraqueza de muitos fatores do poder, o Brasil desse período não se saiu pior na vida internacional, deve-se buscar a explicação não no poder mensurável, mas em fatores intangíveis, entre os quais a qualidade da diplomacia não foi certamente dos menores (RICUPERO, 2017).

Assim, como última etapa de gestão da política externa na República Velha, podemos destacar a demarcação e liquidação de questões relativas a trechos das fronteiras do país, conseguidas por meio de tratados, acordos e caracterização de limites já fixados. Aqui, observamos a resolução de questões então ainda remanescentes e, portanto, definidas, como na questão das fronteiras em trechos de limites nacionais com a Argentina (Convenção Complementar de Limites, Buenos Aires, 27 de dezembro de 1927)<sup>21</sup>, Bolívia (Tratado de Limites e Comunicações Ferroviárias, Rio de Janeiro, 25 de dezembro de 1928)<sup>22</sup>, Colômbia

---

<sup>21</sup> Assinada, em Buenos Aires em 1927. A Convenção complementar de limites entre o Brasil e a Argentina determinou e findou o longo processo de demarcação da fronteira entre os dois países (GARCIA, 2018).

<sup>22</sup> É firmado em 1928, entre Brasil e a Bolívia, no Rio de Janeiro, o Tratado de limites e comunicações ferroviárias (GARCIA, 2018).

(Tratado de Limites e Navegação Fluvial, Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1928)<sup>23</sup>, Paraguai (Tratado Complementar, Rio de Janeiro, 21 de maio de 1927)<sup>24</sup> e Venezuela (Protocolo para a Demarcação de Fronteiras, Rio de Janeiro, 24 de julho de 1928)<sup>25</sup>. Em 1929, após negociações com a Grã-Bretanha, assentou-se a execução da demarcação dos limites com a Guiana.

Ainda, como aponta Bueno e Cervo (2015), o Brasil do 1º terço do século XX, na frente internacional, mostrava-se como uma nação satisfeita consigo mesma. Folgava a diplomacia brasileira, pois não havia nenhuma questão grave a resolver e não se punha em causa a divisão internacional do trabalho, cumprindo o país a função de típico exportador de produtos primários.

Considerando o exposto, a agenda de política externa correspondeu ao entrelaçamento do Brasil às transformações em curso no mundo, cujo dinamismo do comércio internacional, dos fluxos financeiros e da imigração impulsionou mudanças internas que, por fim, tornaram possíveis no início do século XX a formação de um novo paradigma de política externa (BUENO, 2003).

Por fim, a Primeira República brasileira foi derrubada por um movimento armado que eclodiu em 3 de outubro de 1930. Em 24 de outubro, uma junta de militares dos mais graduados depuseram o então presidente da República na Capital Federal, a 24 dias do término do seu mandato, para impedir posse do candidato oficialmente eleito nas eleições de março daquele ano. Em 3 de novembro, o líder civil do movimento e candidato derrotado na eleição presidencial, Getúlio Vargas, assumiu, aos 47 anos, a chefia do governo provisório e só veio a ser deposto do poder em 29 de outubro de 1945, inaugurando novo e importante período na

---

<sup>23</sup> Assinado em 1928, o Tratado de Limites e Navegação Fluvial, considerando que, em virtude do tratado de limites entre a Colômbia e o Peru, firmado em Lima a 24 de Março de 1922 e cujas ratificações foram trocadas em Bogotá, a 19 de Março de 1928, a Colômbia ficou reconhecida como único país confinante com o Brasil, na região entre os rios Apaporis e Amazonas; e considerando, igualmente, que, na ata firmada em Washington, aos 4 de Março de 1925, pelos representantes do Brasil e da Colômbia, juntamente com o do Peru e o Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, ficou estipulada a obrigação recíproca dos Governos brasileiro e colombiano de concluir um tratado nos termos indicados na dita ata; resolveram celebrar o referido tratado, pelo qual se completa a definição da fronteira comum, da foz do Apaporis para o sul, se estabelecem regras que facilitem a navegação fluvial entre ambos os países e se consagra e garante, recíproca e perpetuamente, essa livre navegação (BRASIL, 1928).

<sup>24</sup> Celebrado, no Rio de Janeiro, tratado complementar de limites entre o Brasil e o Paraguai, definindo a linha de fronteira no trecho Rio Apa-Bahia Negra. Na gestão Otávio Mangabeira, diversos ajustes de limites e de demarcação serão concluídos com países fronteiriços, visando à definição completa do território nacional (GARCIA, 2018).

<sup>25</sup> Assinado em 1928, o Protocolo para a Demarcação de Fronteiras, considerando, as demarcações efetuadas em 1879- 1880 e 1914-1915, por comissões mistas brasileiro-venezuelanas, precisaram ser completadas, de maneira que ficasse bem assinalada toda a fronteira entre os dois países, desde a ilha de São José, no rio Negro, até um ponto, no Monte Roraima, em que convergissem os limites do Brasil, Venezuela e Guiana Inglesa; O tratado de 1928, substituiu as estipulações do segundo protocolo de Caracas, de 9 de dezembro de 1905 (BRASIL, 1928).

construção das colunas da até então incipiente política externa da República (MENEZES et al, 2010).

### 1.5 Desenvolvimento, autodeterminação e latino- americanismo

O conturbado período que compreende as décadas de 1930 e 1950, e classificado por Doratioto e Vidigal (2015), como fase de desenvolvimento, autodeterminação e latino americanismo da política externa brasileira, nasce, já marcado por um acontecimento súbito e aparentemente imprevisível. Em 24 de outubro de 1929, na chamada quinta-feira negra, ocorre uma abrupta e inesperada queda dos preços na Bolsa de Valores de Nova Iorque, decorrente da oferta alarmante de cerca de 70 milhões de títulos, que não encontram compradores. As cotações das ações despencam. A evaporação de US\$ 18 milhões perfaz o cálculo das perdas. Na segunda-feira, os preços voltam a cair drasticamente. No dia 29, a terça-feira seguinte, a crise de confiança se generaliza e a bolsa quebra (MENEZES et al, 2010).

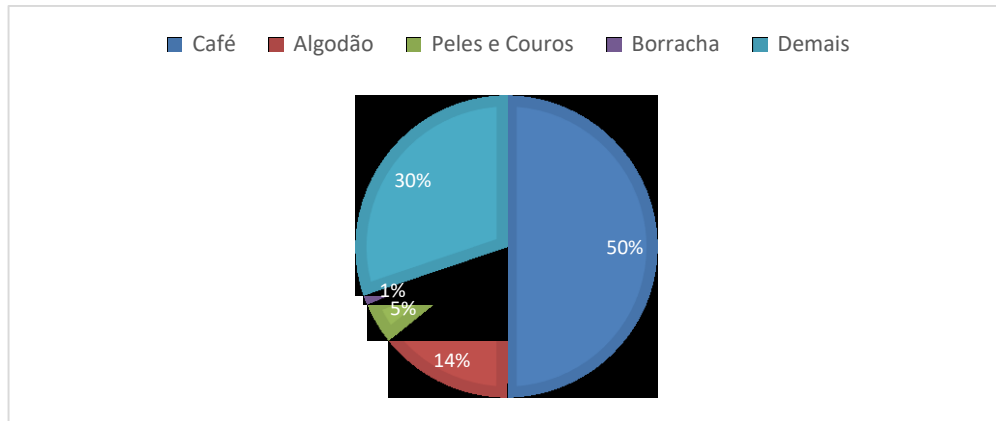
Em consequência, uma primeira análise parecia fazer sentido. Ao longo do século XIX, a quase regularidade das crises econômicas sugeria a tese que essas fazem parte do próprio sistema capitalista. Historicamente, entretanto, o *Crash de 29*<sup>26</sup>, se mostrou diferente de todas as crises enfrentadas anteriormente, face as dimensões da sua duração, extensão e repercussão. A crise, na realidade, constitui-se de dois choques: o choque em si, em 1929, e a Grande Depressão, que se instalou entre 1929 e 1932 (MENEZES et al, 2010).

No Brasil, os resultados deste evento, no início dos anos 1930 também foram sentidos. A época, como apontado por Menezes et al, (2010), o país possuía um quadro demográfico de perfil rural (dos cerca de 37 milhões de habitantes, 70% viviam na área rural). Embora, o país enfrentasse acentuado crescimento urbano. A economia agrário-exportadora mantinha no café seu principal sustentáculo, como poderemos observar na Figura 7, abaixo. Neste sentido, a crise de 1929 também atingiria a economia brasileira e estagnaria o comércio exterior até o final da década, como demonstrado na Figura 8, a saber:

Figura 7 Concentração das Exportações Brasileiras (1931- 1940)

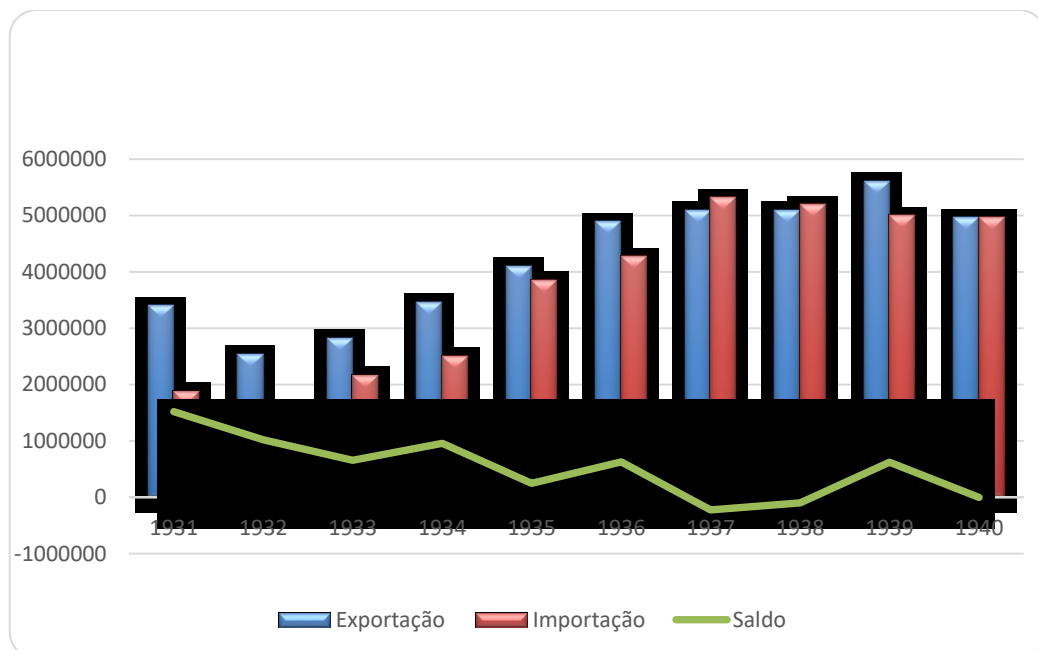
---

<sup>26</sup> Nomenclatura utilizada ao configurar a quebra da Bolsa de Nova Iorque. Um fenômeno econômico que desencadeia profunda depressão econômica mundial que durará até 1933. O Brasil registra superprodução de café, mas as exportações do produto caem com a Crise de 1929 e a recessão nos mercados compradores, que já não podem fornecer os empréstimos necessários à política de valorização do café. Fazendeiros vão à falência e muitos desempregados no campo migram para as cidades (MENEZES et al, 2010).



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

Figura 8 Fluxo Comercial Brasileiro (1931- 1940) \*

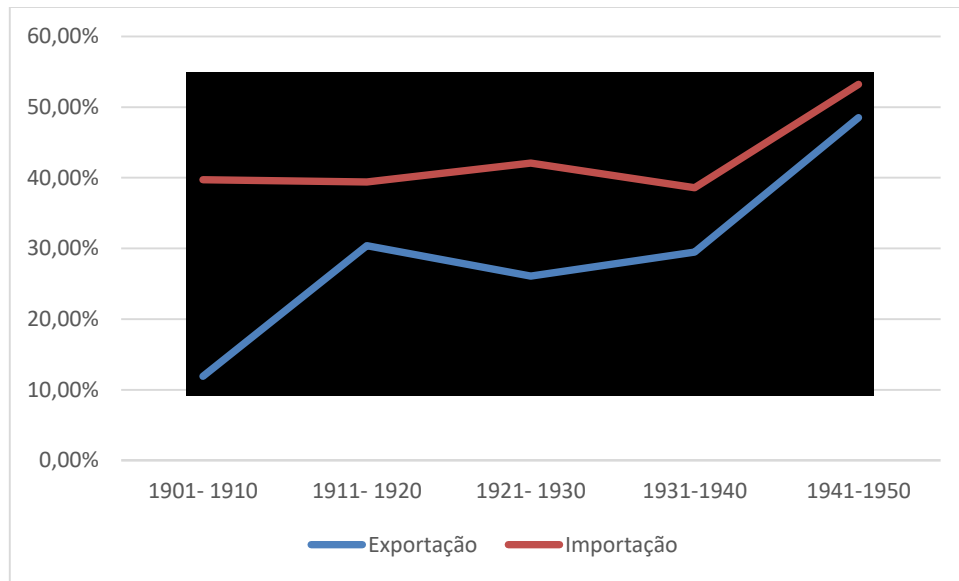


Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

\*Valor em Contos de Réis

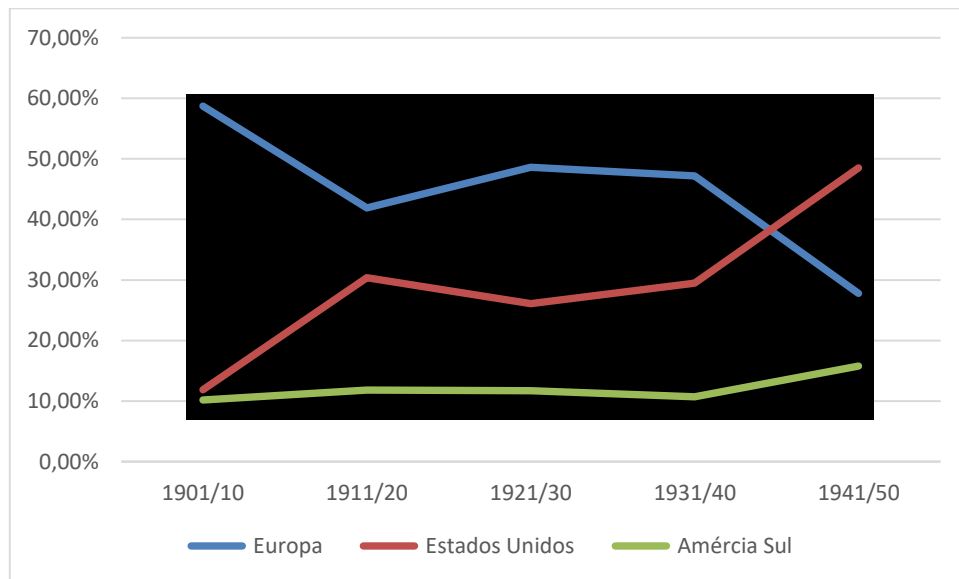
Neste sentido, a inserção brasileira no sistema internacional nesta fase caracterizar-se-ia por uma aliança não-escrita com os EUA, país em relação ao qual nossa economia passou a depender prioritariamente (VISENTINI, 2012). Como podemos observar nas Figuras 9 e 10, abaixo, a ascendente participação Norte Americana no fluxo de comércio brasileiro se tornou crescente desde a década de 1900 e se consolidou na década de 1940, com os Estados Unidos sendo o principal parceiro comercial brasileiro, respondendo ao final desta década por 48,5% das nossas exportações e por 53,2% das nossas importações.

Figura 9 Fluxo Comercial Brasil e EUA (1901-1949)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

Figura 10 Participação das Exportações Brasileiras por Mercado (1901-1949)



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 1952

O período aqui retratado é costumeiramente usado pela historiografia brasileira como marco temporal de início e término de um período especialmente particular da história do posicionamento externo nacional. Tal especificidade se deve a uma série de transformações ocorridas, em níveis políticos, econômicos, sociais e culturais. Sobretudo, este período é fortemente identificado pela presença e proeminência da figura de Getúlio Vargas e posteriormente de Juscelino Kubitschek. Mesmo em recortes que privilegiam períodos

menores, a expressão Era Vargas para denominar os quinze anos de governo sob sua égide é recorrente e mesmo atentando-se para certas ressalvas, pertinente. Contudo, a abordagem de tal período como um bloco único, homogêneo e contínuo pode levar a uma impressão quanto a certas continuidades; ou quando estas são realmente detectáveis, à sua supervalorização; correndo se assim o risco de negligenciar o processo de construção de certos momentos históricos com seus agentes, ambiente, cenário e real força motriz (GOULART, 2003).

Frente a um período tão inquieto da história, a resposta às dificuldades foi dada por meio de governos de inspiração corporativista, em torno do qual convergiam interesses das oligarquias, do empresariado industrial e dos militares. Nesse novo contexto, a política externa priorizou, inicialmente, a promoção comercial, para avançar na articulação entre o desenvolvimento econômico e a ação internacional do país. O auge desse processo coincidiu com a Segunda Guerra Mundial, que propiciou entendimentos entre o Brasil e os Estados Unidos, cujo principal resultado concreto foi a estruturação de uma usina siderúrgica, em Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro. Com o término do conflito, embora o Brasil tivesse se consolidado como o principal destinatário dos recursos norte-americanos, não foi possível prosseguir na “aliança especial” com Washington, como aponta Visentini (2020). A alternativa às novas condições das relações internacionais do país foi apresentada por Juscelino Kubitschek, por meio da Operação Pan- Americana<sup>27</sup>, que representou o início da latino-americanização da política exterior brasileira (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Assim, conceitos como desenvolvimento, autodeterminação e latino-americanismo, embora façam parte do conjunto de estratégias de posicionamento externo adotadas pelo Estado brasileiro, não podem ser considerados como uma sequência temporal ou como acontecimentos com relações de causalidade, mas, ao contrário, como acontecimentos que, ao longo do período, coexistiram e apresentaram tão somente diferenças de ênfase. Se o desenvolvimento vinculado à política exterior foi mais visível durante a Segunda Guerra Mundial e à época da (OPA)<sup>28</sup>, o latino-americanismo foi mais relevante no governo Dutra e nas negociações do imediato pós-guerra. Ainda, tampouco eram unívocos: vários foram as formas de latinismo e/ou panamericanismos, os perfis das políticas desenvolvimentistas e a maneira de se afirmar a

---

<sup>27</sup> O presidente Juscelino, em carta dirigida ao presidente Eisenhower, lança a Operação Pan-Americana (OPA), propondo que os EUA patrocinem um programa de ajuda ao desenvolvimento econômico e combate à pobreza na América Latina, como forma de fortalecer a democracia no hemisfério (28 maio). A carta destaca a necessidade urgente de investimentos nas “áreas economicamente atrasadas do continente”, programas de assistência técnica, mecanismos “capazes de proteger os preços dos produtos de base”, e recursos de organismos financeiros internacionais (GARCIA, 2018).

<sup>28</sup> OPA- Operação Pan- Americana (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

autonomia do país. Em suma, a partir da Revolução de 1930, e principalmente do Estado Novo, o desenvolvimento tornou-se o vetor da política exterior brasileira (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Além disso, outro ponto merece destaque, como apontado por Visentini (2012). Ao longo deste período, existiram momentos de busca de uma relativa autonomia por parte da política externa brasileira frente a posição de dependência, ou de barganha junto a nova potência. Neste sentido, sempre em busca da defesa de certos interesses brasileiros, como haviam ocorrido durante a gestão Rio Branco. O primeiro governo Vargas, ilustra esta tentativa. Entretanto, a aliança com os EUA, a par da subordinação evidente, assinalava em essência a busca de uma estratégia de alinhamento, com vistas ao fortalecimento da posição internacional do Brasil (VISENTINI, 2012).

A década de 1930 é considerada pelos historiadores brasileiros um período de inflexão entre dois mundos: o da economia primário-exportadora e seu equivalente político, o Estado oligárquico e o da sociedade industrial (ou semi-industrial), sendo o desenvolvimento o vetor responsável pelo ascendente processo de urbanização e de crescimento populacional ocorridos nas décadas seguintes. A política exterior à época, não foi nem poderia ser indiferente à tais mudanças ocorridas no país, acompanhando esse processo tanto no estabelecimento de diretrizes quanto na adoção de novos procedimentos na área internacional. Essa mudança, que foi interpretada como a passagem de um modelo econômico primário-exportador, e classificado por Bueno (2013), como paradigma primário-exportador para um modelo classificado dentro de um novo paradigma desenvolvimentista. Este, não deve, no entanto, ser considerado de maneira rígida (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Assim, e como apontado por Oliveira (2016), as relações internacionais do Brasil à época, suas definições estratégicas de política externa ganharam, principalmente a partir dos anos 1970 com a abertura de arquivos nos Estados Unidos e na Europa, um grande fôlego para suas análises, o que produziu uma grande quantidade de teses, ensaios, artigos e livros sobre o tema. Importantes nomes da historiografia se destacaram nestas análises, como Stanley Hilton, Frank McCann, Roberto Gambini, Gerson Moura e Ricardo Seitenfus. Com esses acadêmicos, ganha realce nos anos 1970, e refletido nas pesquisas dos dias atuais, uma série de chaves interpretativas sobre a política externa brasileira. Conceitos como “política de cima do muro” (McCANN, 1995), “duplo jogo” (GAMBINI, 1977) e “equidistância pragmática<sup>29</sup>” (MOURA,

---

<sup>29</sup> Posição estratégica da política externa brasileira, onde o Brasil permaneceu, até 1941, em posição de "equidistância pragmática" (Gerson Moura) entre a Alemanha e os EUA, que disputam espaço em termos de influência política e penetração econômica (GARCIA, 2018).



1980) passam a permear praticamente todas as interpretações da dimensão da política externa do governo de Vargas. Neste sentido, De Oliveira (2016), reforça que, em linhas gerais a compreensão da política externa brasileira da Era Vargas deve ser vista sobre novos prismas.

A política externa entre o movimento político militar de 1930 e a deposição de Vargas em 1945 é um exemplo bastante contundente de que durante tal período as posições e os procedimentos foram adotados diante de conjunturas específicas e, portanto, de certa forma estavam previamente estabelecidas ou com um caráter uniforme e inalterável. A gradual passagem de uma postura ainda vinculada às práticas liberais e às necessidades fundamentalmente comerciais para execução de processos de negociação mais complexos, e marcadas pelo surgimento de potencialidades e interesses tanto internos quanto externos, ilustram que as relações internacionais do Brasil passaram por um amplo processo de transformações e que teriam profundas implicações não somente durante o período em que se processou mas também, por sua natureza e profundidade, naqueles que se seguiriam (GOULART, 2003).

Assim, e retornando à interpretação da política externa brasileira frente a conjunturas específicas, o mundo apresentava novos cenários, participantes e distribuição de poder, no âmbito global, evidentemente, mas principalmente no que tange ao hemisfério. Ao final do conflito em 1945, a África estava desocupada, a Alemanha destruída, o poderio dos EUA consolidado. A política externa brasileira não mais possuía qualquer elemento de negociação comparável àqueles de antes e durante a Guerra. Consolidara-se o centro hegemônico, a liderança política, militar e tecnológica, a economia central. A política externa ficou sob um grau de condicionamento e limitação muito superiores aos períodos anteriores. Se questão do comércio internacional nos anos 30 fora crucial para a recuperação econômica do país após a Crise de 29 e fornecera ao Estado recursos materiais e políticos que permitiram colocar em prática seus programas de governo, manter a estabilidade externa e definir sua posição no plano internacional; a partir do novo contexto, e mais precisamente nos primeiros anos da década de 1940, seriam as questões do desenvolvimento industrial e da soberania nacional os elementos reguladores de tais aspectos (GOULART, 2003).

Não se pode é claro, legar apenas a política externa o sucesso ou fracasso do país em termos internacionais, mas tal aspecto é parte integrante de um conjunto, no qual teve por vezes caráter dominante. A política externa do Governo Vargas, entre 1930 e 1945, foi pragmática frente às possibilidades que se colocavam, tendo, portanto, um projeto em permanente construção. O destaque de cada fator, a oportunidade de cada negociação, as limitações estruturais intransponíveis, todos estes elementos tiveram de ser considerados de maneiras

diferentes e em momentos distintos. De saldo positivo restaram o projeto siderúrgico de Volta Redonda e os ganhos financeiros na época da guerra. Em contrapartida, como saldo negativo restou o alinhamento definitivo e as amarras incontestáveis (HIRST, 1990).

A queda de Vargas em 1945 e o caráter da política externa do governo Dutra evidenciaram esses elementos limitantes. Além do mais, a tendência a formas mais ou menos passivas de uma acomodação submissa aos EUA ainda se faziam sentir entre 1945 e 1964, especialmente durante o governo Dutra. Porém, a volta de Vargas ao poder vai significar uma importante mudança. É inegável que ainda iria persistir em larga medida a ilusão de que o Brasil poderia, por meio de uma barganha nacionalista, voltar a lograr e estabelecer vínculos privilegiados com os EUA. A ilusão persistiu até o final do governo Kubitschek. Mas a situação nos anos 1950 era diferente. O desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação de um novo perfil sociopolítico da sociedade brasileira impunham novas demandas à política exterior (VISENTINI, 2020).

A política externa do governo Dutra (1946-1951) adaptou-se à nova realidade internacional, alimentando uma convicção válida para a época da guerra, mas que se mostraria equivocada para as novas condições, qual seja, a da permanência de relações especiais entre o Brasil e os Estados Unidos. Os dirigentes brasileiros acreditavam no apoio norte americano para a manutenção da cooperação econômica e militar entre os dois países, o que incluía o reconhecimento, por parte de Washington, dos termos do acordo político-militar de 1942, a possibilidade de obtenção de recursos para obras de infraestrutura no Brasil, a continuidade do treinamento militar prestado às forças armadas brasileiras (Exército e Marinha), além do fornecimento de material bélico. O Brasil pretendia, ao fim da guerra, manter a preeminência militar na América Latina, e foi essa convicção que levou o governo Dutra a tentar repetir a política de barganha da época da guerra, sem alcançar os resultados esperados, o que levou o historiador Gerson Moura (*Apud*, Doratioto e Vidigal, 2015) a definir a política externa brasileira do período como a de um “alinhamento sem recompensa” (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

A política externa brasileira seguia, aparentemente, diretrizes semelhantes às do regime varguista, mas distanciava-se progressivamente ao promover um novo tipo de alinhamento com os Estados Unidos. A diplomacia da era Dutra tornou-se o protótipo do que veio a ser pejorativamente chamado de “alinhamento automático”. Gerson Moura<sup>30</sup>, que lhe dedicou vários estudos, compara-a de modo desfavorável com a política exterior de Vargas. Apesar de

---

<sup>30</sup> *Apud*, Doratioto e Vidigal, 2015.

formalmente semelhante no alinhamento aos Estados Unidos, a política varguista teria sido ditada pela “necessidade de gerar ganhos econômicos, políticos e militares para o Brasil”. Já a de Dutra, além de não dispor das mesmas condições, não teria tido “desejo de produzir a essência da política de Vargas”. O alinhamento, em vez de ser instrumento de barganha, teria se convertido no “próprio objetivo da política exterior” (RICUPERO, 2017).

Antes de tratar diretamente da política externa do segundo governo Vargas, é importante posicionar o contexto internacional em que esta política se inseria no início dos anos 50. Não cabe dúvida que a rigidez política- ideológica que orientava as práxis políticas da potência norte americana, restringia por si a margem de autonomia da atuação externa e de defesa dos interesses próprios de países como o Brasil (HIRST, 1990).

A política externa do Brasil durante o segundo Governo Vargas foi postulada a partir de duas ideias básicas: primeiro, as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico nacional. Segundo, fosse mantido o alinhamento político e militar aos princípios de solidariedade do mundo ocidental. De acordo com as duas premissas assinaladas, o discurso da política externa brasileira teve seu conteúdo definido pelas ênfases específicas que seus principais autores procuraram destacar (HIRST, 1990).

As condições de negociação tão maximizadas e das quais Vargas pôde se beneficiar nos anos 1940, haviam desaparecido por completo. Ao contrário do período da II Guerra, quando a América latina como um todo, e o Brasil em particular, ocuparia um lugar prioritário na agenda internacional norte-americana, neste período, prevalecia um total desinteresse quanto à região. Esta marginalidade econômica e militar constituiria um forte impeditivo para que Vargas aplicasse sua antiga estratégia de negociar proveitosamente o alinhamento brasileiro à política externa norte-americana (HIRST, 1990).

Bueno e Cervo (2015), consideram que o hiato representado pelo governo Café Filho representa um retorno a Dutra, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, pois, em sua interpretação, Café Filho abandonou o desenvolvimentismo varguista. Conforme já apresentado, onde se reconhece a diferença do liberalismo econômico de Dutra e o desenvolvimentismo de Getúlio, as relações Brasil-Estados Unidos conservaram o que havia de essencial ao longo do período, variando apenas em um ou outro aspecto, como foi o caso da luta pela obtenção de recursos para o desenvolvimento. Brasil e Estados Unidos convergiam nos temas comerciais, com os atritos próprios da área, coincidiam parcialmente na questão dos investimentos, faziam coro na maioria das votações nos foros internacionais e regionais e apresentavam visões semelhantes a respeito da política internacional. O interesse brasileiro no desenvolvimento econômico foi comum nos governos de Dutra, de Vargas e de Café Filho,

variando apenas quanto ao formato. O nacionalismo e o associacionismo representavam, grosso modo, diferentes interesses da sociedade brasileira, a industrialização e a agro exportação, mas suas diferenças eram menores do que normalmente se apresentam. Os projetos de desenvolvimento industrial dependiam, em grande medida, do sucesso das exportações de produtos primários, enquanto empresários do campo mantinham investimentos em atividades manufatureiras (DORATIOTO e VIDIGAL, 2015; BUENO e CERVO, 2015).

Com a posse de Juscelino em 1956, três problemas do setor externo dominaram sua diplomacia, e gravitaram em torno do café, da tumultuada relação com o Fundo Monetário Internacional e da Operação Pan-Americana. Todos possuem conteúdo predominantemente econômico e pertencem nitidamente à esfera da diplomacia do desenvolvimento (RICUPERO, 2017).

Embora desfrutasse do apoio da mesma aliança partidária de Getúlio e Jango, a diplomacia de Juscelino Kubitschek não despertou oposição comparável nos adversários do nacional-populismo. Esses setores, que chegariam ao poder pelo golpe militar de 1964, haviam criticado duramente a política exterior de Vargas e aumentariam o tom em relação a Goulart. Por que teriam poupado JK, cuja base de apoio partidário era a mesma? Pedro Malán<sup>31</sup> chama a atenção para a aparente contradição na conclusão de seu ensaio “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945–1964)”, onde oferece muito mais sobre a evolução social e política da diplomacia brasileira do que promete o título exclusivamente econômico (RICUPERO, 2017).

A política externa do governo JK (1956-1961) pode ser dividida em dois períodos, tendo o lançamento da Operação Pan-Americana como marco divisório. O primeiro período, que se estende de janeiro de 1956 a maio de 1958, foi caracterizado como uma fase de alinhamento aos Estados Unidos, estratégia utilizada pelo governo brasileiro para tentar receber apoio financeiro norte-americano. Esse alinhamento significava que o país acompanharia o posicionamento norte-americano (e europeu ocidental) nos organismos multilaterais, encamparia a bandeira norte americana de combate ao comunismo e adotaria na América do Sul uma atitude de cordialidade vinculada à questão da segurança do Atlântico Sul (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Se durante o segundo governo Vargas a opinião nacional via no contexto externo importante componente que poderia acelerar ou atrasar o desenvolvimento, consoante cada posicionamento ideológico, no governo JK, sobretudo a partir do lançamento da Operação Pan-

---

<sup>31</sup> *Apud*, Ricupero, 2017.

Americana (OPA), essa tendência reforçou-se ainda mais. Vencer a condição de país em desenvolvimento era a palavra de ordem, e caracterizaria o segundo período da política externa de Juscelino, para todos que tinham um mínimo de interesse pelas questões nacionais. Para retirar o país do atraso, impunham-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações. Na ótica dos formuladores e defensores de tais mudanças, havia problemas específicos e imediatos, tais como: a necessidade de receber capitais e tecnologia por meio da cooperação internacional, mais exatamente dos EUA; a deterioração dos termos de troca no comércio internacional, isto é, o não acompanhamento dos preços internacionais das matérias-primas e produtos agrícolas em relação aos produtos industrializados; a necessidade de ampliação do mercado exterior do Brasil a fim de se aumentar a capacidade de importação de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento (BUENO E CERVO, 2015).

Durante todo esse período, que se estende até o fim da década de 1950, as relações exteriores do Brasil voltaram-se prioritariamente para os EUA, em busca do status de aliado privilegiado. Na medida, entretanto, em que esta relação se mostrava insuficiente como apoio ao desenvolvimento industrial, incrementado desde os anos 1930, a política externa brasileira viu-se na contingência de alterar o seu perfil. A autonomia na dependência MOURA (1980), que Vargas explorou às vésperas da Segunda Guerra Mundial, e o nacionalismo dos governos populistas dos anos 1950 representaram uma estratégia de barganha frente a Washington. Essa barganha visava redefinir os laços de dependência face aos EUA, com vias de forma a obter apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro (Visentini, 2020).

Em um período posterior, com as mesmas limitações estruturais, mas com outras condições conjunturais, se tentaria dar novos rumos à política externa brasileira, bem como ao próprio Brasil. A busca pela autodeterminação, a criação da política exterior independente, já no governo Jânio são exemplos destas tentativas. Entretanto, as amarras do alinhamento e da guerra fria condenariam tal iniciativa ao fracasso (GOULART, 2003), como será observado na próxima seção deste capítulo.

## **1.6 Autonomia, universalismo e sul-americanização**

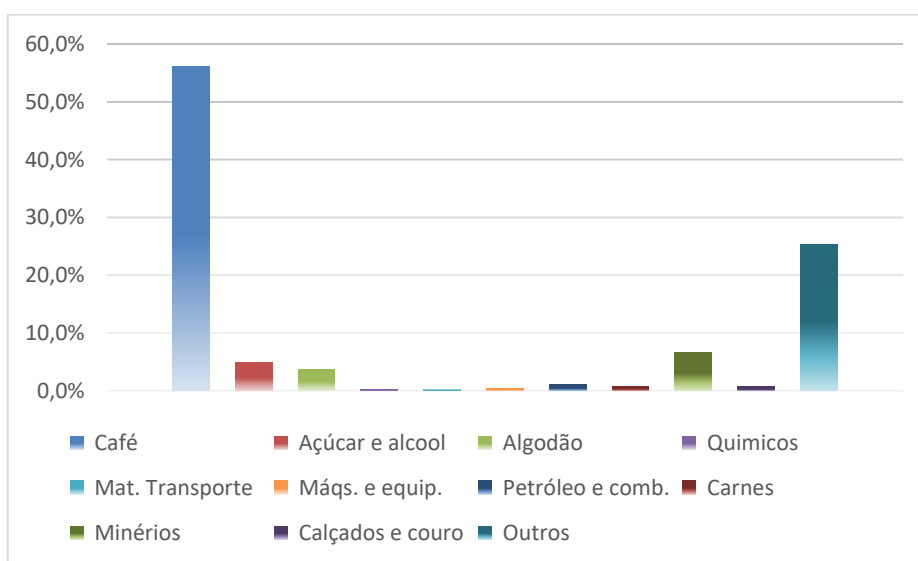
A política externa brasileira entre os anos de 1950 e 1964 tentou apresentar um conjunto de novas características, que de certa forma tentaria diferenciá-las das fases anteriores de elaboração como demonstrado até aqui. Conforme apresentado por Visentini (2013), embora diferenças pudessem ser observadas, principalmente no que tange a execução do nacional-

desenvolvimentismo popular de Vargas, o desenvolvimentismo associado a Juscelino, cada um desses projetos possui acentuados traços em comum e apresentam uma certa continuidade. Ainda, que considerando elementos únicos relacionados as variáveis internas e externas que marcaram o contexto histórico na proposição de cada um destes projetos, das ambiguidades contextuais apresentadas, a política externa brasileira desses períodos apresenta um aprofundamento contínuo e que culmina na proposição da Política Externa Independente, já no Governo Jânio (VISENTINI, 2020). Assim, foi inicialmente apresentada como tentativa de execução de um modelo de política externa mais autônomo perante os EUA, em especial.

Neste sentido, e em decorrência das decepções substancialmente geradas, principalmente durante o Governo Dutra, essa linha de política externa com raízes mais distantes de um processo de alinhamento direto e que visava de uma certa forma instrumentalizar um novo modelo de desenvolvimento econômico, passa a fornecer o tom, da nova política externa brasileira (LOUREIRO, 2019).

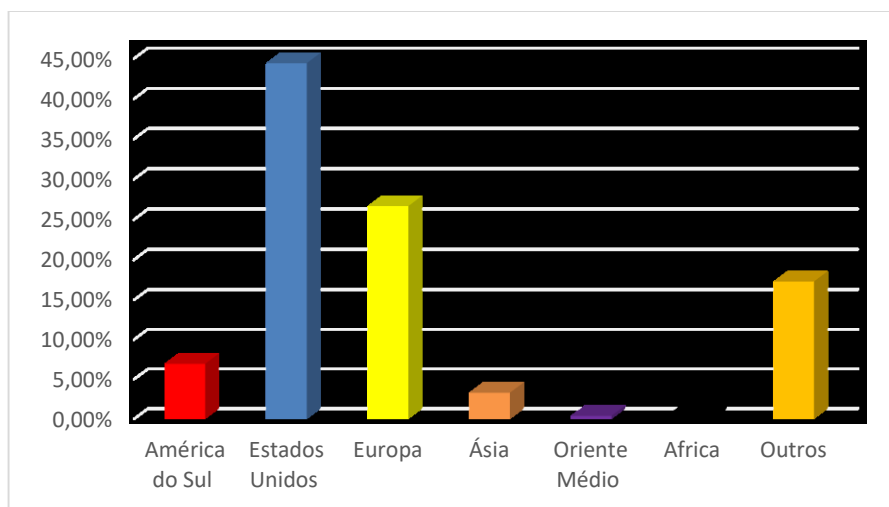
Desta forma, o processo de busca pelo aperfeiçoamento de um modelo de desenvolvimento econômico, na perspectiva comercial, enfrentava uma série de problemas já conhecidos pelos formadores brasileiros. Questões como a concentração das exportações em poucos mercados de destino, mas principalmente concentrado em poucos produtos da nossa pauta, mantinham a sua presença como inibidor da expansão do comércio exterior brasileiro. As figuras 11 e 12, abaixo, demonstram que a questão da concentração da nossa pauta, não apenas se mantinha, mas era agravada, em 1960, a saber:

Figura 11 Concentração das Exportações Brasileiras (1960)



Fonte: O Autor. Adaptado de Exportações brasileiras: SISCOMEX e SECEX, 2007.

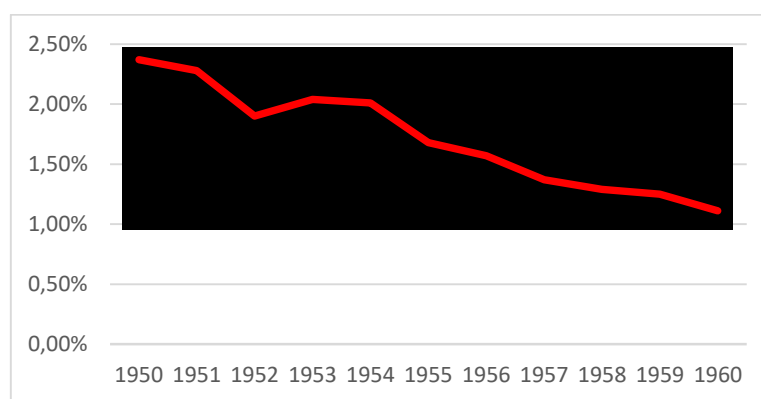
Figura 12 Destino das Exportações Brasileiras (1960)



Fonte: O Autor. Adaptado de Exportações brasileiras: SISCOMEX e SECEX, 2007.

Ademais, além de manter considerável concentração no que tange a pauta comercial externa e os mercados de destino, como visto acima, a participação brasileira no fluxo total de comércio internacional também decaía. Dados da UNCTAD (2019), demonstram que entre os anos de 1950 e 1960 o fluxo internacional apresentaria crescimento no volume comercial na ordem de 110,47%, saltando de 61,81 bilhões USD em 1950 para 130,09 bilhões USD, em 1960. Já a participação brasileira que representou 2,37% do total das exportações globais em 1950, passava a apresentar forte comportamento de queda como apresentado na figura 13, atingindo assim, em 1960 apenas 1,11% de participação no fluxo global de comércio. Em ponto prático, a participação brasileira no fluxo global de comércio apresentou variação negativa de 53,21%.

Figura 13 Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio (1950- 1960)



Fonte: O Autor. Adaptado de Exportações brasileiras: SISCOMEX e SECEX, 2007; UNCTAD, 2019; WTO, 2020.

A década compreendida entre o suicídio de Vargas e o golpe de 64 constituiu, sob múltiplos aspectos, um período crucial na história do Brasil contemporâneo (VIZENTINI, 1999). Assim, Ricupero (2017), aponta que um dos aspectos mais relevantes desta fase foi a política exterior e que de uma certa forma, germinou as primeiras ações de estabelecimento de uma política externa mais independente, autônoma e que constituiu as bases comerciais brasileiras para o posicionamento nacional como *global player* que seria reforçado durante o contexto da globalização pela gestão Fernando Henrique Cardoso e consolidado nos oito anos da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, se, durante a 1ª metade do século XX a Política Externa Brasileira, teve como tendência predominante a inserção do país no contexto hemisférico, onde o eixo principal era a relação com os EUA, coube ao período seguinte (1961- 1989), a definição de uma nova posição da política externa brasileira a fim de nortear o posicionamento externo brasileiro.

Nesta perspectiva, e conforme definido por Visentini (2012), como a terceira fase da política externa brasileira, por Bueno (2003), como parte do Paradigma do Estado Desenvolvimentista, por Doratioto e Vidigal (2015), como a quinta etapa da política externa e por Ricupero (2017), como a nona parte das relações externas nacionais, esta fase da política externa brasileira abarca do lançamento da Política Externa Independente e finda com a queda do governo militar em 1985. As características básicas deste período são a multilateralização das relações exteriores e os componentes ideológicos nacionalistas, onde o alinhamento automático em relação aos EUA passa a ser questionado. Ainda que a dependência face ao Norte industrializado persistisse, o aprofundamento do caráter multinacional do capitalismo permitiu a introdução de elementos novos. Conforme apontado por Da Silva e Gonçalves (2009, p. 31):

Até este ‘momento’, o eixo Norte-Sul dominava as diretrizes que formulavam a nossa política externa, configurando-se uma dependência tão forte e exclusiva ao mundo Norte atlântico nas Relações Internacionais, que elas ficaram marcadas pelo traço da unilateralidade. Neste ‘momento’, extremamente polêmico e diversificado nas nuances conjunturais, começamos a praticar, no possível, a multilateralidade. Vislumbra-se a primeira oportunidade de horizontalizar (eixo Sul-Sul) ou de diagonalizar (eixo Sul-Leste) nossa política externa, mas isto sem negar totalmente a verticalização (eixo Norte-Sul). Com a horizontalização passaríamos a valorizar mais as nossas relações com a América Latina e a África. (...) Ora, para que ocorra este reposicionamento nos sistemas interamericano e mundial, é preciso discutir a liderança dos EUA.

No geral, salvo especificidades, reconhece-se que o início dos anos 1960 teria representado uma mudança importante de rumo na política externa brasileira (Lima, 1994; Pinheiro, 2000). Neste sentido, exploraremos nesta seção o modo pelo qual a chamada Política Externa Independente (PEI), iniciada pela administração de Jânio Quadros (de janeiro a agosto



de 1961) e mantida, em suas linhas gerais, pelo governo Goulart, representou uma alternativa de mudança da política externa brasileira, abrindo novas perspectivas para as relações internacionais do Brasil. Posteriormente, será analisado a gestão da política externa ao longo de 21 anos de Governo Militar e fecharemos a seção ao compreender as diretrizes da política externa que resultaram com a queda do regime militar em 1985.

Com o surgimento da Política Externa Independente (PEI), a partir do início da década de 1960, a autonomia passou a nortear a política exterior brasileira, sendo um dos principais traços das relações internacionais do país até o fim da década de 1980. Quando a guerra fria passou a ter maior importância na política regional, a PEI buscou a diversificação dos laços internacionais do país, o universalismo, - e despertava enorme desconfiança de setores da sociedade nacional, em especial dos setores conservadores, que em 1964, promoveram o golpe militar. Já, sob os governos militares, após uma aproximação mais forte com Washington e a adoção de princípios econômicos liberais, o desenvolvimentismo foi retomado, assim como a autonomia e o universalismo. Na década de 1980, diante das dificuldades econômicas internas e internacionais, o primeiro governo democrático fez uso de uma iniciativa já aplicada durante o regime militar, a tentativa de construção de um espaço sul-americano de integração (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

A Política Exterior Independente, foi concebida em razão de três objetivos, como apontado por Doratioto e Vidigal (2015), a saber: (i) contribuir com a política nacional de desenvolvimento econômico e social, (ii) diversificar os laços internacionais do país, de maneira amigável e (iii) contribuir para a paz mundial. Para tanto, o Brasil deveria agir com autonomia e exercer maior protagonismo no cenário internacional. Ancorado em seu território de dimensão continental, no tamanho de sua população, que poderia alcançar 100 milhões de habitantes ao final da década, e no crescimento industrial, que, em alguns setores, o qualificava como poder econômico (RICUPERO, 2017).

As novidades apresentadas inicialmente pela PEI não negavam totalmente a tradição diplomática do país nem feriam os laços mais tradicionais com os Estados Unidos e os países europeus ocidentais, mas refletiam a busca pela atualização da política exterior brasileira, que se colocava em sintonia com a conjuntura da época e apresentava como fim, aprimorar o modelo de desenvolvimento econômico e social por meio da diversificação da pauta e ampliação de mercados para produtos brasileiros. Isto posto, a PEI foi alicerçada em quinze princípios<sup>32</sup> da nova diretriz de política externa e como apontado por Doratioto e Vidigal (2015), constituiu

---

<sup>32</sup> Princípios da PEI- Publicado na RBPI, n. 14, 1961 – (1) .... (15). *Apud*, Doratioto e Vidigal, 2015.

uma extraordinária síntese das linhas de continuidade de política exterior brasileira (DORATIOTO e VIDIGAL, 2015).

Assim, a raiz de tal diretriz, materializada na PEI, encontrava-se nas necessidades do desenvolvimento brasileiro, que sinalizavam para a mundialização e autonomia da política externa face aos EUA principalmente, que não contribuíam economicamente, como desejavam as elites em troca de seu alinhamento com Washington (VISENTINI, 2010).

Como resultado, a política externa brasileira do período populista, apesar de marcada por avanços e recuos, vinculou-se progressivamente às necessidades do projeto de desenvolvimento industrial por substituição das importações. A barganha nacionalista dos anos 50 e a PEI do princípio da década de 60 buscaram uma autonomia relativa diante dos EUA, dando início a um processo de multilateralização das relações externas brasileiras. Crises e conflitos internos, bem como as dificuldades do contexto internacional conduziram à interrupção temporária desse projeto diplomático em 1964 (VIZENTINI, 2020).

Com o golpe de 1964 tem início no regime militar uma nova fase da política externa, ainda que marcada por alguns traços de continuidade. Neste sentido, entretanto cabe a ponderação apresentada por Luiz (2011). Embora seja possível identificar traços de continuidade ao longo de todo o regime, o período é marcado por características heterogêneas entre os diferentes governos que a compuseram. Seus cinco governos traçaram variados planos de ação, tendo-lhes sido conferidos, inclusive, diferentes denominações/nomenclaturas.

A ditadura militar instituída no Brasil a partir do golpe de 31 de março de 1964, marcou uma profunda transformação não apenas na política interna brasileira, mas também na formulação desta. Quanto à política interna, a interrupção da ordem democrática, com a deposição de um presidente eleito, a suspensão de garantias fundamentais, a cassação de mandatos e cargos políticos, a censura, além da tomada do controle governamental pelas forças armadas, são exemplos de transformação política interna vivenciada no país. Já, em relação à política externa, houve também uma profunda transformação de suas bases, tendo em vista que, a Política Externa Independente desenvolvida pelo Itamaraty, de cunho globalista, marcadamente independente e autônoma, retrocedeu para uma política externa americanista, considerada por Cervo, como: “um passo fora da cadência<sup>33</sup>” (1992, p.332), com prevailecimento das questões ideológicas para formulação de política externa (LUIZ, 2011).

---

<sup>33</sup> Para Cervo (1992), ao assumir a Presidência da República, em abril de 1964, o general Castello Branco juntamente com seu ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, propuseram-se a desmantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina.

Ademais, como apontado por Vizontini (1999), o regime militar foi contraditório. Implementou-se um ambíguo modelo de desenvolvimento que reprimiu movimentos populares e acirrou as desigualdades sociais. Isto posto, cabe considerar as diferentes ações de política externa implementadas e intituladas por cada um dos governos militares. Faremos na sequência, um breve panorama dos governos militares, não somente no que tange aos dados históricos, mas também a respeito de uma breve análise das construções teórico-conceituais de suas respectivas políticas externas (LUIZ, 2011).

Em sequência, costuma-se considerar a política econômica do primeiro governo militar como meramente conjuntural e saneadora. No campo diplomático, o governo Castelo Branco (1964- 1967), representou um verdadeiro recuo, abandonando o mundo em desenvolvimento, o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os Estados Unidos e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. O que embasava tal política era a geopolítica típica da Guerra Fria, teorizada pela Escola Superior de Guerra, com seu discurso centrado nas fronteiras ideológicas e no perigo comunista (BUENO, 1992; VISENTINI, 1999).

Em troca da subordinação a Washington e do abandono da diplomacia desenvolvimentista, o Brasil esperava receber apoio econômico dos EUA. O Chanceler Juracy Magalhães chegou a afirmar que “o que é bom para os EUA é bom para o Brasil”. Como prova de lealdade ao “grande irmão do norte”, o Brasil rompeu relações com Cuba em maio de 1964 e enviou tropas à República Dominicana em junho de 1965 sob a bandeira da OEA, onde também apoiava os EUA na tentativa de constituir uma Força Interamericana de Defesa. Neste sentido, e apesar de a PEI ter representado um importante episódio da política externa brasileira, não teria sido o caso de haver trazido efeitos de longo prazo para o posicionamento do país no sistema internacional (LOUREIRO, 2019).

Assim, o Governo Castello Branco e sua política de interdependência apresentou características de política externa bastante distintas dos demais governos militares. Este fato se deve, em larga escala, pela sua aproximação ideológica com os EUA e os princípios do conflito Leste-Oeste, ao incorporar o discurso anticomunista e de segurança hemisférica na lógica da política externa.

Já a indicação de Costa e Silva, que inaugura a Diplomacia da Prosperidade, representou uma resposta da burguesia nacional e da linha dura nacionalista, que contrariavam em essência o grupo que compunha o *core* do governo Castelo Branco (VIZENTINI, 1999). O governo

---

Costa e Silva (1967-1969) foi marcado pela transformação das bases políticas tanto no âmbito interno, quanto externo. Para o âmbito interno, como dissemos anteriormente, houve a manutenção do regime, agora no comando do setor conhecido como “linha-dura”, que não só manteve os militares no poder, como intensificou as políticas de repressão, controle e segurança. As divergências entre os grupos militares criavam conflitos mais acirrados, na medida em que o temor de uma possível rearticulação das forças depostas se mostrava possível, especialmente pela condução “abrandada” de Castello Branco no “combate ao comunismo e na guerra contra a subversão (LUIZ, 2011).

Já sob Médici, e sua Diplomacia do Interesse Nacional, o mercado interno cresce, as diferenças sociais se ampliam e há perda de poder aquisitivo da população que incide fortemente sobre a então nova classe média urbana. Estes são reflexos do terceiro governo militar. Ao tratar do governo Médici (1969-1974), duas questões se colocam como fundamentais: em primeiro lugar está o caráter de maior repressão e autoritarismo do regime militar nestas duas décadas e, em segundo, a guinada econômica para aquilo que se denomina “milagre econômico<sup>34</sup>” (LUIZ, 2011).

Estas duas variáveis não são excludentes; pelo contrário: mantém significativa correlação, visto que apenas com uma economia em franco desenvolvimento, proporcionando melhores condições de vida para população em geral, as medidas não democráticas puderam ser implementadas sem maior reivindicação popular; sem contar que, os poucos focos de resistência não se consolidariam como parcela significativa da população, mas sim pequenas redes isoladas, logo desmanteladas pela repressão do aparato policial-militar (LUIZ, 2011).

Na sucessão, o Pragmatismo Responsável de Geisel, que por sua vez, aprofunda o processo de industrialização principalmente pela via da substituição das importações. Ao apresentar as características do governo Geisel (1974-1979), é importante destacar que a conjuntura ora apresentada era completamente distinta do período anterior. Ao contrário do governo Médici, respaldado pelo milagre econômico, o governo Geisel já sofria com o esgotamento deste modelo, além das repercussões negativas por todo o mundo do choque do petróleo e do colapso do sistema financeiro de Bretton Woods. A importância do então denominado Pragmatismo Responsável pode ser interpretada tanto por retomar alguns dos

---

<sup>34</sup> O chamado "milagre econômico" elevou o crescimento do PIB a taxas médias acima de 10% ao ano entre 1970 e 1973. A doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), com ênfase no "fortalecimento do Poder Nacional", e estudos sobre geopolítica, convergiram em torno do projeto de transformar o Brasil em "Grande Potência" até o ano 2000. Com o primeiro choque do petróleo, onde os países membros da OPEP reduziram a oferta petrolífera e os preços do produto sofrem vertiginoso aumento. A economia mundial seria duramente afetada, com impacto também no Brasil, que importava 80% do petróleo que consumia. O fim do ciclo econômico expansivo colocou à prova as vulnerabilidades do "milagre" brasileiro (GARCIA, 2018).

princípios da Política Externa Independente, como por manter algumas de suas características até a data presente (LUIZ, 2011).

Neste sentido, Letícia Pinheiro (2004), aponta que é neste momento que as fronteiras ideológicas, que de alguma forma tolhiam direta ou indiretamente o comportamento diplomático brasileiro, reduzindo seu leque de opções, foram finalmente desvinculadas da política externa, que, agora calcada no pragmatismo e no realismo, abria suas portas para a diversificação e intensificação das relações do Brasil com todo o mundo.

Enquanto no último capítulo do regime, já na gestão Figueiredo, a Política Universalista, a busca pela redemocratização deu norte. A redemocratização foi marcada pela continuidade da política antipopular e pela resistência do projeto nacional desenvolvimentista (VIZENTINI, 1999). O último e mais longo governo militar, sob o controle do General João Batista Figueiredo (1979-1985) prometeu, desde o início, tanto a abertura política, como dar continuidade aquilo pregado por Geisel no governo anterior. No que tange à política externa, além de manter as prerrogativas e linhas de atuação do pragmatismo responsável, enfrentou, com maior peso e intensidade uma conjuntura internacional altamente desfavorável, com um quadro econômico mundial recessivo e a instabilidade das políticas ministradas internamente (LUIZ, 2011).

Ainda, a atuação manteve-se fiel aos princípios do pragmatismo, além de aprofundar as relações com os países do sul. É por este aprofundamento que recebeu a “qualificação de universalista, em oposição ao pragmatismo” (PINHEIRO, 2004). Já Cervo (1992), além de frisar a deterioração da estrutura internacional, aponta as dificuldades encontradas em gestar a política interna e externa face às críticas da imprensa nacional e, mais especificamente, da perda do papel do Itamaraty para resolução dos problemas de âmbito econômico, que ficou nas mãos dos setores tecnocratas/especialistas dos gabinetes da fazenda e desenvolvimento (LUIZ, 2011).

Assim, e ao observarmos os 20 anos dos militares no poder, o discurso ideológico não foi absolutamente cortado das relações diplomáticas brasileiras, vide a demora em abrir pontos específicos (Cuba, regimes socialistas, governos de esquerda na América Latina), que feriam diretamente alguns setores das forças armadas que participavam com voz e poder de influência no processo decisório. E, pelo peso que consistiam, puderam manter alguns princípios que perduraram tanto na sociedade brasileira quanto nas linhas de atuação da política externa por algum tempo.

Portanto, entendo que o avanço para uma atuação pragmática não foi suficiente para retirar o peso do ranço ideológico em temas e matérias afeitas à segurança nacional e que

ofendessem diretamente a luta anticomunista travada pelo regime militar, uma vez presente no poder, na mão das forças armadas, desde 1964.

Há, também, como marca do regime militar, um grau decrescente e não excludente de ideologia no interior do processo decisório sobre política externa, atuando com maior ênfase no governo Castello Branco e perpassando boa parte da orientação da Política Externa Brasileira da ditadura, até chegar numa ênfase bastante diminuta, já precária e pouco sustentável, face à ascensão de atores políticos, da transformação da ordem internacional, e do próprio processo de abertura controlada e gradual dos últimos anos do regime militar (LUIZ, 2011).

Com o encerramento do regime militar em 1985, a política externa da Nova República apresentou uma evolução singular. O Ministro Olavo Setúbal mostrou-se determinado a romper com a linha diplomática do Pragmatismo Responsável e do Universalismo. Argumentava que o Brasil era um país Ocidental, que deveria maximizar suas oportunidades individuais, em cooperação com os EUA, para chegar ao Mundo Central. Obviamente sua ênfase foi novamente no afastamento de países em desenvolvimento e de suas reivindicações. Sua política baseava-se em larga medida na situação internacional, caracterizada pela relativamente bem-sucedida tentativa norte-americana de reafirmar sua liderança, pela crise e reforma do socialismo (a ascensão de Gorbachev foi praticamente simultânea ao início da Nova República) e pelas crescentes dificuldades apresentadas pelo mundo em desenvolvimento. Contudo, o Itamaraty resistiu a esta nova orientação, que se assemelhava à diplomacia de Castelo Branco (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015). Assim, no início de 1986 o Chanceler era substituído por Abreu Sodré. Uma de suas primeiras medidas foi o reatamento de relações diplomáticas com Cuba, que fora até então obstáculo criado por Setúbal e pelo Conselho de Segurança Nacional (VISENTINI, 2020).

A Política Externa Independente representou a gênese de um paradigma transformador. Mais tarde, retificações, aperfeiçoamentos, temas inovadores, enriqueceriam a tentativa de expansão, sem lhe modificar a essência básica. Passados meio século da invenção do paradigma, as condições que lhe presidiram o nascimento continuam as mesmas. O Brasil permanece um país em desenvolvimento e reforçou a identidade sul e latino-americana, ampliando a solidariedade com as demais nações. Apesar dos erros e insuficiências, a Política Externa Independente ou ao menos os princípios que a inspiraram sobreviveram à adversidade porque constituíam uma necessidade histórica da evolução da consciência coletiva da Nação. A demora e a dificuldade em ser reconhecida como tal se devem, no começo, ao pioneirismo da concepção e à radicalidade interna e externa da época. Estar certo antes do tempo não é crime nem erro, apenas falta de sorte. O epitáfio dessa diplomacia podia bem ser a frase tantas vezes

citada de Maquiavel: a sina da Política Externa Independente foi ter muita virtude e pouca fortuna (RICUPERO, 2017).

Como resultado, nos trinta anos seguintes, a política exterior brasileira adaptou-se, primeiro, ao crescimento da economia mundial no chamado “período de ouro” do capitalismo, e, em um segundo momento, à crise iniciada em 1970, que tomou corpo na década seguinte. Essa adaptação passou por instrumentos como o exercício da autonomia, a diversificação dos parceiros internacionais e a sul-americanização da política exterior brasileira. A fase seguinte, a partir de 1990, teve como objeto o processo de globalização e a abertura da economia brasileira, com novos desafios e novas respostas (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

### **1.7 O Brasil no Contexto da Globalização**

No final da década de 1980, em razão da crise da dívida externa e do processo inflacionário enfrentado, o Brasil passou a considerar a adoção de políticas econômicas de viés liberal, o que o Chile e a Argentina haviam feito em 1975 e 1976, respectivamente. A abertura do Brasil ao mundo globalizado não foi, porém, realizada de forma cuidadosa e com um planejamento de longo prazo. Ao contrário, durante a gestão do presidente eleito Fernando Collor, a economia brasileira expôs-se à competição internacional de maneira abrupta e nem todas as empresas conseguiram responder de forma proativa à nova conjuntura. A política exterior, sob o governo de Fernando Henrique, procurou fazer uso do multilateralismo e das promessas de uma nova ordem internacional, pautada nos princípios da democracia e da economia de mercado, para promover o equilíbrio financeiro do país e melhorar o padrão de sua inserção internacional. A partir de 2003, com o advento dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a política exterior passou a apresentar maior ativismo, o que coincidiu com uma conjuntura internacional favorável ao crescimento econômico e ao protagonismo de países ditos emergentes. Não obstante as mudanças operadas na política exterior, o país não perdeu seu perfil de estado em desenvolvimento (DORATIOTO E VIDIGAL, 2015).

Neste sentido, e ao refazer a história econômica do Brasil, parece evidente que a diversificação da estrutura produtiva nacional, com o objetivo de modificar a posição do país na divisão internacional do trabalho e conseqüentemente, reduzir a transferência de renda ao exterior foi um objetivo presente da política econômica nacional, pelo menos entre as décadas de 1930 e 1970 (CARVALHO e GIUBERTI, 2010).

Por meio da interrupção deste projeto a partir da década de 1980 e fortemente modificado com um conjunto de reformas liberalizantes a partir de 1990, coube a década

seguinte a tarefa de reconstruir um projeto de desenvolvimento nacional (CARVALHO e GIUBERTI, 2010). Para Oliveira (2012) compreender este contexto é central para a análise da trajetória de crescimento da economia brasileira entre 1930 e 2014, o que nos permite, a partir de então compreender a posição brasileira de enfatizar o conceito de *global trader* na formulação da política comercial externa.

O binômio autonomia-desenvolvimento, que funda as bases da inserção internacional brasileira, passa a ganhar nova força com o impulso renovado de integração da economia brasileira à mundial. A mudança do modelo de desenvolvimento, com menor proteção econômico-comercial, reestruturou as necessidades internas em termos de possibilidades externas, que também se apresentavam variantes. A autonomia é, então, buscada pela via da integração e da participação (OLIVEIRA, 2012).

Fonseca Jr. (1998), destaca que a autonomia não passa mais pelo distanciamento de temas polêmicos e polos de poder a fim de resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Pelo contrário, a autonomia traduz-se pela participação ativa a fim de influenciar a agenda internacional com valores que remetem aos princípios e às tradições da política externa brasileira. O Brasil evoluiu no século XXI no sentido de tornar-se um país inserido globalmente. O caso brasileiro correspondeu à inserção industrialista, marcado nessa etapa pela maturidade do processo de desenvolvimento e por dois traços essenciais: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica (BUENO E CERVO, 2015).

Neste sentido, dois homens de Estado, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao exercerem 16 anos de mandato, foram determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional, na passagem do século XX para o XXI. O primeiro nutria suas ideias e decisões com a filosofia paradigmática do neoliberalismo, o segundo com a da missão logística do Estado. Mas o pensamento apenas, não basta para qualificar as estratégias dos dois presidentes. Ao ensaiar em seu segundo mandato o paradigma logístico de política exterior, FHC, abriu a porta para seu sucessor, que adotou o novo padrão com o fim de promover a inserção interdependente do país (BUENO e CERVO, 2015). Os anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso sintetizaram a lógica da “autonomia pela participação” – ou “autonomia pela integração” –, que permitiria ao país ampliar o controle sobre seu destino no contexto da integração à globalização (LAFER, 2004; CARDOSO, 2006 apud OLIVEIRA, 2012).

Assim, o governo FHC sinalizou que o Brasil tinha interesses globais que justificavam o posicionamento em agendas diversificadas e na busca por mercados e relações não vinculadas a apenas um parceiro, ou de nenhum tipo de alinhamento automático. Portanto, a inserção



externa do Brasil não seria excludente, ampliando-se a ideia da possibilidade de integração com outros países e regiões. No contexto da “autonomia pela integração”, pensar na inserção comercial externa do Brasil sem alinhamentos e exclusividades permitiria à política comercial externa defender os interesses nacionais, que se reestruturavam, no campo da regulação política do comércio internacional (VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA, 2003).

Neste contexto, incorporar o conceito de *global trader* significava que o Brasil tinha interesses globais, e assim, poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e novas relações sem se vincular de forma automática a um único parceiro (OLIVEIRA, 2012). Com a eleição do Presidente Lula, em 2002, novos elementos foram incorporados à política externa, com mudanças de ênfases e discursos que tinham base no próprio pensamento do Partido dos Trabalhadores sobre a agenda internacional e a inserção externa do Brasil. Estas, apresentavam uma visão de mundo distinta daquela apresentada no governo anterior (ALMEIDA, 2004).

Não obstante tais elementos, ao longo do governo Lula, marcas da tradição e de continuidade foram claramente observadas em algumas dimensões de sua política externa, em geral, e da política comercial externa, em particular. A manutenção da estratégia de negociações com prioridade conferida à participação no regime multilateral de comércio e à integração regional na América do Sul destacava-se no quadro mais geral da tradição e da continuidade (VIGEVANI e CEPALUNI, 2009).

Desta forma, a integração à globalização em seus múltiplos processos deu a linha da política comercial brasileira no período, e foi determinante para integrar, no longo prazo, os vetores que nortearam a estratégia brasileira por meio do enfoque estruturado na visão do Brasil como *global trader*. Tal posicionamento regeu a estratégia da negociação comercial brasileira. Vinculado a objetivos de ampliação da participação nacional no fluxo global de comércio, por meio do incremento da atuação de empresas brasileiras no âmbito internacional e pela redução de políticas de proteção das relações com parceiros comerciais tradicionais. Outro ponto relevante, ainda neste contexto, se deu pelo incentivo a expansão internacional brasileira, através, principalmente do incremento das exportações, e das operações internacionais com investimento direto de empresas brasileiras<sup>35</sup>. Estes pontos serão apresentados ao longo deste estudo e qualificados como, as estratégias competitivas brasileiras.

---

<sup>35</sup> Para Keegan (2005) os modelos de internacionalização das empresas derivam de cinco estratégias, aqui denominada de grupos: (a) Exportação. (b) Joint Venture. (c) Licenciamento. (d) Investimento Direto. (e) Franqueamento.

Assim, ao enfatizar o conceito de *global trader* na formulação da política comercial externa brasileira, o governo FHC sinalizou que o Brasil tinha interesses globais que justificavam o posicionamento em agendas diversificadas e na busca por mercados e relações não vinculadas a apenas um parceiro. No contexto da autonomia pela integração, pensar na inserção comercial externa do Brasil sem alinhamentos e exclusividades permitiu à política externa defender os interesses nacionais, que se reestruturavam, no campo da regulação política do comércio internacional.

A política externa do governo FHC manteve o apelo à tradição multilateralista da inserção internacional do Brasil. O enfoque estruturado na visão do Brasil como *global trader* posicionou a estratégia de negociação comercial vinculada a objetivos de ampliação das exportações por meio de reduções de proteção em parceiros comerciais tradicionais.

Este apelo autonomista e a busca por distinção frente às ações de política externa do governo FHC, paradoxalmente marcaram, efetivamente a política externa do governo Lula. Ainda neste quadro de referência da política externa, duas ideias estiveram sempre presentes nos pronunciamentos oficiais brasileiros: a autodenominação do Brasil como *global trader* e a concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial. A expressão *global trader* sintetizava novamente a ideia de que o Brasil tinha interesses comerciais globais e, portanto, não deveria se alinhar automaticamente a nenhum país.

A política macroeconômica do Governo Lula apresentou, no período de 2003 a 2007, como principal prioridade, a estabilidade monetária. Mesmo com o reconhecimento tardio, por meio do Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP)<sup>36</sup>, anunciado em 12 de maio de 2008, de que a política macroeconômica era condição necessária, mas não suficiente, para a aceleração da competitividade industrial, a manutenção de políticas macroeconômicas que se restringissem apenas à estabilidade monetária por meio do aumento ou da manutenção das ainda elevadas taxas de juros e da taxa de câmbio valorizada, poderiam comprometer todo o esforço de posicionamento do Brasil como *global trader*.

O desempenho da economia brasileira no Governo Lula apresentou, em seus aspectos mais relevantes, desempenho mais favorável do que no Governo FHC. Tal melhora, entretanto, se deveu, em grande parte, a uma situação internacional favorável, pelo menos até meados de 2008, do que propriamente a mudanças significativas na política econômica, pois esta manteve-se, no essencial, na mesma linha do governo anterior.

---

<sup>36</sup> Política de Desenvolvimento Produtivo PDP (BRASIL, 2008).

Neste cenário, e apesar de a economia brasileira beneficiar-se, no momento, de uma conjuntura global bastante favorável, o que permitiu ao Brasil sustentar uma taxa de crescimento em torno de 4% ao ano, com um crescimento expressivo de suas exportações, principalmente de matérias-primas, ainda era possível perceber o eterno obstáculo da política comercial externa brasileira: a alta concentração do comércio exterior nacional em segmentos específicos e como novidade, em algumas grandes organizações nacionais. Este padrão de comércio externo então praticado no Brasil apresentava debilidades que demandavam ajustes.

Desta forma, no 2º mandato do Presidente Lula, mudanças deveriam ser realizadas. E neste contexto, foi lançado o 2º plano industrial da gestão Lula, o PDP, com o objetivo de estabelecer a participação do Estado como agente de desenvolvimento. Esta alteração relacionada a posição do governo Lula frente aos desafios econômicos apresentados, rompia definitivamente com a política neoliberal do governo FHC.

Muitas das ações relacionadas ao fortalecimento do ambiente empresarial nacional começaram a ser planejadas e enraizadas ainda na PITCE<sup>37</sup>, e foram melhor desenvolvidas e planejadas nos demais planos, principalmente com o lançamento do PDP em maio de 2008, que perdurou até o final de 2010, quando foi sucedido pelo PBM<sup>38</sup> e continuado pelo Governo Dilma Rousseff.

Assim, e com o objetivo de manutenção do posicionamento global brasileiro, e com base nas evidências aqui apresentadas, foi possível concluir que as estratégias de competitividade executadas pelo governo brasileiro entre o período de 2003 e 2014, se pautaram a um conjunto de estratégias governamentais, centradas principalmente no BNDES, de incentivo às empresas e consideradas como fatores-chave em seus respectivos setores no mercado doméstico, para que pudessem aprofundar e consolidar suas operações de internacionalização. E desta forma, assegurar a posição brasileira como *global trader e player*.

Analisar o processo de expansão comercial externa brasileira ao longo do período apresentado neste trabalho, nos apresenta uma nova e rica perspectiva de considerar a questão da expansão comercial nacional como um campo amplo de interpretação e de fundamentação das relações externas do país. Neste sentido, examinar as teorias de comércio internacional são consequências diretas da interpretação fundamentada no amplo escopo da expansão, por meio do comércio.

---

<sup>37</sup> Política Industrial e Tecnológica de Crescimento Econômico (BRASIL, 2003).

<sup>38</sup> Plano Brasil Maior (BRASIL, 2011).

Neste sentido, de fato, a política externa brasileira deu preferência a negociações bilaterais em detrimento das multilaterais. O governo brasileiro teve condições técnicas para usufruir de sua autonomia, fazer visitas aos países de interesse e realizar os acordos comerciais desejados. Pensando em termos sul-americanos, seria interessante que esses acordos comerciais tivessem sido realizados no âmbito do Mercosul.

Pelo que foi visto até aqui, o objetivo do governo Lula pareceu ser o de diversificar parceiros comerciais, a começar pelos do continente em que está inserido geograficamente, a América do Sul. De fato, constata-se que o foco dessa diversificação foram os países em desenvolvimento do Hemisfério Sul. Lima (2005), aponta que a chamada cooperação Sul-Sul não foi posta em prática por acaso, assim como também não representou uma substituição as relações com os parceiros tradicionais do Hemisfério Norte (Estados Unidos e União Europeia, fundamentalmente). Essa nova estratégia objetivava ampliar o fluxo comercial a partir da compreensão de que o comércio brasileiro com os Estados Unidos e União Europeia já teria alcançado um valor limite e que os incrementos seriam apenas marginais.

Em um primeiro momento, a mudança do cenário internacional, que indicava estarem os países centrais perdendo capacidade de absorção da produção dos países em desenvolvimento, favorecia o foco na América Latina. Porém, outro fato importante fez reduzir a importância relativa das regiões mais industriais: o intenso crescimento econômico dos países asiáticos e o correspondente aumento de demanda por produtos primários, que gerou um alto custo de oportunidade para a integração do Mercosul.

A política externa brasileira, neste período, também apresentou traços singulares que limitavam o alcance das estratégias de hegemonia regional. O primeiro deles se deu pela crença na compatibilidade entre a aspiração de liderança regional e a vontade de se consolidar como *global player*. No entanto, a prática evidenciou as contradições das duas estratégias com a região atuando como limite para a projeção internacional do Brasil e para sua vontade de potência, alimentando o ressentimento entre os vizinhos. No decorrer do governo Lula, a diplomacia brasileira buscou solucionar o dilema por meio da maior valorização da Cooperação Sul-Sul e da retração estratégica nas relações com a América do Sul.

O segundo traço observado foi a vocação universalista da política externa brasileira. A retração no *front* regional permitiu que o Brasil aumentasse seu engajamento internacional. Nos últimos anos do Governo Lula, os envolvimento do país na tentativa de solucionar a crise em Honduras (2009), as negociações sobre o programa nuclear iraniano e a sua voluntariedade para participar da mediação da questão palestina demonstram o ativismo externo brasileiro. A

articulação com os BRICs<sup>39</sup> parecia mais bem-sucedida do que a aspiração de liderança regional. Apesar de ter seu papel reduzido, a América do Sul preservou sua importância para a política externa brasileira - particularmente como complemento para o projeto de desenvolvimento nacional.

O terceiro traço identificado foi a forte ligação entre a política externa e o projeto de desenvolvimento nacional. Os investimentos do Brasil no seu entorno regional devem ser compreendidos dentro deste contexto. O enorme descompasso dos estímulos fiscais domésticos e os recursos destinados à vizinhança torna clara a prioridade do governo.

Os dois princípios de autonomia e universalismo convergiram pela lógica de diversificação de parcerias e pelo multilateralismo na política externa de Lula. A construção de uma nova geografia do comércio e a lógica da Cooperação Sul-Sul foram noções usadas pela diplomacia brasileira como orientação para a nova política externa (DOMINGUES, 2013).

As tentativas de diminuir a excessiva dependência com os países do centro por meio da abertura e aprofundamento do diálogo com países não-tradicionais foram expressões claras da busca por autonomia e da orientação universalista da política externa brasileira. A ideia subliminar era de que a assimetria de poder entre os países do Norte e do Sul seria diminuída gerando um novo equilíbrio de poder que tornasse a ordem internacional mais justa.

Posto isso, e conforme apresentado por Osterhamme e Petersson, (2005), a fase da globalização, deveria considerar mais do que apenas a existência e fortalecimento de relações entre dois pontos geográficos dentro do planeta. O termo deveria ser utilizado em arenas onde este conjunto de relações fossem capazes de adquirir um certo nível de regularidade e estabilidade e mais, onde fossem capazes de afetar mais do que um pequeno grupo de participantes. Neste sentido, estar inserido no contexto globalizado deveria ser capaz de oferecer aos atores a capacidade de cristalizar este conjunto de relações em instituições com o objetivo de assegurar permanência. Portanto, a inserção no contexto da globalização, por meio da busca pela autonomia pela diversificação e a ênfase no multilateralismo representaram a síntese estratégica da expansão da política comercial externa, praticada ao longo dos oito anos do governo Lula e que buscara em última instância, a tentativa brasileira de consolidar a participação nacional como um ator permanente no cenário externo e inserido no contexto da globalização,

---

<sup>39</sup> O acrônimo BRIC foi cunhado em 2001 pelo banco de investimentos Goldman Sachs, para indicar as potências emergentes que formariam, com os Estados Unidos, as cinco maiores economias do mundo no século XXI. Em 2006, os países do BRIC deram início ao diálogo que, desde 2009, tem lugar nos encontros anuais de chefes de Estado e de Governo. Em 2011, com o ingresso da África do Sul, o BRICS alcançou sua composição definitiva, incorporando um país do continente africano (BRASIL, 2019).

## 2 ANÁLISE AMBIENTAL E COMPETITIVA DO CENÁRIO EXTERNO

Conforme apresentado no capítulo anterior, a periodização de escolha para o desenvolvimento deste trabalho, considera o período que compreende a primeira década do século XXI. Neste sentido, o recorte temporal aqui adotado, considerará a forma pela qual a dinâmica de integração à globalização em seus múltiplos processos deu a tônica das relações comerciais globais e como foi determinante para remodelar, no médio prazo, os vetores negociadores que nortearam as diversas estratégias de expansão comercial entre os Estados. O período foi relevante como forma de reposicionamento dos Estados centrais, mas principalmente de realinhamento de novos atores neste contemporâneo contexto das relações internacionais, em especial das relações comerciais globais.

Bueno e Cervo (2015), consideram que este período da história das relações internacionais representa o triunfo do capitalismo, em especial da integração do capitalismo global, sobre o socialismo soviético. Tal reconhecimento, como apontado pelos autores, a partir de 1989, deu impulso a um novo processo de integração econômica, denominado e popularizado como a globalização. Ainda, podemos identificar a presença de três condições centrais que influenciaram diretamente este novo reordenamento das relações internacionais, a saber: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar de uma única potência hegemônica. A globalização, como fenômeno, estabeleceu nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela confluência de processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados. Esse movimento histórico deparou-se, sobretudo, com dois outros arranjos, um primeiro de conteúdo e um segundo de moldura: como primeiro arranjo, atrelava-se a formação de uma nova estruturação comercial segmentada em grupos de Estados, com a denominação de blocos econômicos e no segundo arranjo, o estabelecimento de uma nova forma de assimetria entre o posicionamento comercial

dos Estados centrais ou hegemônicos<sup>40</sup> do capitalismo e a periferia, classificada aqui, como em desenvolvimento<sup>41</sup> (BARBOSA e TEPASSÊ, 2014).

Os primeiros dez anos do século XXI ficaram conhecidos como a década de ouro do comércio internacional. Esta definição, cunhada por Guerra e Senhoras (2015), considerava que a enorme expansão comercial ocorrida se deu em função de uma combinação única de fatores globais que se relacionavam diretamente a uma série de transformações conjunturais presentes neste período econômico internacional e que resultaram em colossal incremento do fluxo de comércio exterior.

Senhoras (2019), ainda aponta que tal combinação de fatores impactaram no estabelecimento de uma tendência mais dinâmica de internacionalização e que este movimento inseriu novos atores no contexto global de comércio, em especial, contribuiu para a inserção de novos agentes emergentes como parte a serem considerados no novo alinhamento do fluxo internacional de comércio. Neste sentido, o autor pondera que ao longo da década de ouro é possível identificar tal ascensão em função de um forte processo de especulação em mercados de derivativos em países em desenvolvimento o que diretamente se contrapôs à desvalorização multilateral do dólar, que já era observada desde 2001 (WOLF, 2008). Assim, e considerando

---

<sup>40</sup> O cenário internacional, com que se defrontam qualquer sociedade, Estado e governo, organiza-se em torno de estruturas hegemônicas de poder, político e econômico. Essas estruturas, resultado de um processo histórico, beneficiam os países que as integram e têm como principal objetivo sua própria perpetuação. O conceito de estruturas hegemônicas é preferível ao de Estado hegemônico. Por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem poder ou coalizão de poderes que possa impedi-lo de agir. Seria, por exemplo, a situação dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Poder-se-ia atenuar alguns dos aspectos dessa definição ou incluir a ideia de que o Estado se caracteriza como hegemônico na medida em que tem condições de abdicar de algumas vantagens que sua situação lhe confere no interesse maior de garantir o conjunto de seus interesses a longo prazo. É o que teriam feito os Estados Unidos em relação ao Japão, permitindo uma política protecionista japonesa enquanto abriam seu mercado aos produtos japoneses e, de forma semelhante, quanto à sua aceitação do projeto europeu de constituição de uma Comunidade Econômica Europeia (GUIMARÃES, NADER e RAMAGEM, 1998).

<sup>41</sup> A existência de centros com diferentes níveis de influência antecipa a noção de uma hierarquia regional no âmbito das economias-mundo. A concentração de recursos em benefício de lugares determinados, mas também em função das necessidades de acumulação de todo o sistema, contribuiria para a formação de espaços secundários e periféricos (BRAUDEL, 1984). Neste sentido, o autor francês delineia ao menos três conjuntos de áreas na esfera das economias-mundo. A primeira delas, como mencionado, seria o grande centro sistêmico, ponto de convergência dos fluxos econômicos e espaço privilegiado de acumulação. As regiões secundárias, por sua vez, também poderiam ser marcadas por um notável desenvolvimento econômico e social, participando da coordenação das atividades mercantis e agregando núcleos subordinados à dinâmica geral de acumulação. O terceiro conjunto seria reconhecido como o espaço periférico do sistema, muitas vezes marcado por atrasos econômicos ou problemas estruturais de desenvolvimento. Seriam formados por países pobres, dependentes de demandas externas e vinculados a núcleos mais desenvolvidos por meio de trocas tradicionais geralmente relacionadas ao fornecimento de matérias-primas (PEREIRA, 2011).

a dupla crise econômica americana, a primeira no primeiro semestre de 2001 (NASDAQ)<sup>42</sup> e a segunda, do 11 de setembro<sup>43</sup>, criou-se uma forte pressão internacional sobre os preços das *commodities*. Senhoras (2019), aponta ainda que, essa conjuntura se manteve até 2008, com a crise do *subprime*<sup>44</sup> nos Estados Unidos.

Como resultado, foi possível perceber nova valorização da moeda norte americana, de forma multilateral, e que resultou em movimento inverso ao que foi percebido no início da década, acarretando queda global nos preços das *commodities*. O incremento no preço global das *commodities* observado entre 2001 e 2008 teve forte impacto no crescimento do volume de exportações entre os diversos países, classificados como em desenvolvimento. Em casos específicos, como o do Brasil, seguindo o padrão de outros Estados também em desenvolvimento, a expansão comercial externa foi fortemente fundamentada na regressão da pauta produtiva que considerou, um processo de primarização das exportações e que repercutiu, em última instância na concentração de commodities a praticamente 50% de todo valor global exportado pelos novos entrantes do mercado global (DE NEGRI E ALVARENGA, 2010).

Embora, o início do século XXI apresentasse forte tendência de concentração da pauta de exportação dos novos agentes, entrantes na arena internacional de comércio, o contexto se demonstrava ligeiramente diferente. Especificamente no caso brasileiro, ainda que considerando uma expansão promissora nos preços de bens primários, a pauta brasileira se diversificara ao longo das últimas décadas. Como poderemos observar na Figura 14, abaixo. Ao se considerar o volume de exportações por fator agregado em 2001, podemos perceber que embora representativo, as exportações de produtos primários não mais monopolizariam a pauta brasileira.

---

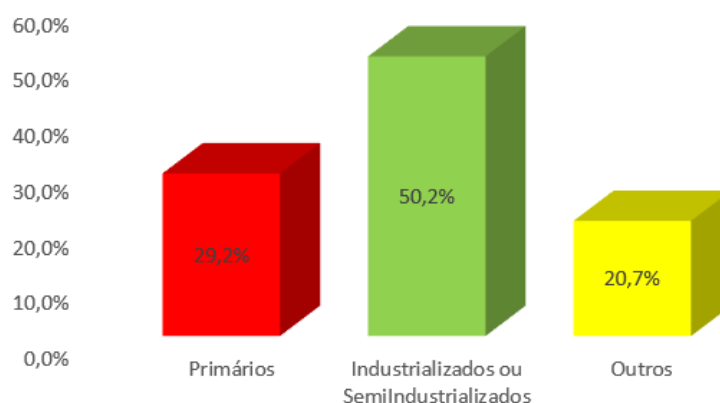
<sup>42</sup> Durante muitos anos o valor cresceu nas pontas, alimentando uma venturosa economia, que acabou transformando-se na Bolha da Internet, que estourou em 2001. O estouro da bolha não foi responsável por afetar esta próspera economia, ele dizimou milhares de empresas com propostas inexecutáveis, levando à profissionalização do mercado, que passou a buscar novos e promissores modelos de negócios (CARIBÉ, 2019).

<sup>43</sup> Atentados terroristas nos EUA, atribuídos à organização islâmica extremista Al-Qaeda, derrubaram as duas torres gêmeas do World Trade Center em Nova York e atingiram o Pentágono em Washington (11 set). Há indignação mundial. O presidente Bush promete uma guerra sem tréguas contra o terror. O Brasil condena os atos de terrorismo insano. Foi convocado pela OEA, a pedido do Brasil, o órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a fim de avaliar a segurança hemisférica após os atentados (GARCIA, 2018).

<sup>44</sup> Falência do banco norte-americano Lehman Brothers (15 set) provoca a maior queda na história da bolsa de Nova Iorque e desencadeia severa crise financeira mundial. Em discurso na Assembleia Geral da ONU, Lula critica a especulação e afirma que o ônus da cobiça desenfreada de alguns não pode recair impunemente sobre os ombros de todos (23 set). O Congresso dos EUA aprova pacote de ajuda de US\$ 700 bilhões ao sistema financeiro (3 out). Reunião extraordinária do Mercosul, em Brasília, aborda a crise e discute ações para minimizar seus impactos negativos na região (27 out) (GARCIA, 2018).



Figura 14 Exportações Brasileiras por Fator Agregado (2001)



Fonte: O Autor. Adaptado de Exportações brasileiras: SISCOMEX e SECEX, 2007.

Assim, ao considerar os inúmeros desafios enfrentados pelos Estados em desenvolvimento que visavam incrementar à internacionalização de seus produtos e/ou serviços, compreender a correta composição deste composto de internacionalização não seria tarefa simples ao definir a política comercial externa em um contexto aparentemente favorável aos novos participantes das cadeias globais de comércio. Ainda, compreender novos mercados de destino, em alguns casos, mercados desconhecidos, analisar um novo ambiente e estabelecer o melhor composto de atuação seria o grande desafio apresentado aos novos entrantes. Em contrapartida, este processo de expansão internacional poderia apresentar grandes perspectivas de incremento comercial para Estados que vislumbrassem o estabelecimento de políticas comerciais autônomas, integradas e participativas.

O processo de globalização econômica criou este cenário, propício à expansão de produtos. A internacionalização, poderia oferecer grandes vantagens a projetos que optassem por este caminho. Ganhos com economia de escala e redução de custos operacionais seriam algumas das vantagens teóricas apresentadas por este modelo estratégico (VIGNALI, 2001).

Em complemento, a compreensão destas definições relacionadas à internacionalização, por meio da correta utilização dos conceitos e ferramentas tradicionais de análise ambiental e competitiva, poderiam auxiliar no estabelecimento da política comercial externa, no momento de tomada de decisão, quanto à forma de inserção no mercado externo e à maneira pela qual essa inserção pudesse apresentar melhores resultados, e ainda, buscar reduzir os riscos existentes quando da expansão da presença comercial de um Estado em novos mercados.

Desta forma, compreender que embora os conceitos de globalização e internacionalização muito se confundem ao analisar processos de expansão em mercados

externos, faz-se relevante, apontar suas diferenças conceituais. Foi visível, no período em questão, verificar a capacidade de se identificar mudanças nos processos econômicos que diretamente afetaram o modo como negócios globais foram realizados. Aquele então, novo cenário, exigiu que todos os agentes comerciais, fossem eles públicos ou privados buscassem novas formas de manutenção competitiva, segundo Kovacs et al (2007), dentro deste novo cenário apresentado no ambiente internacional.

Este cenário, mais competitivo, de maior inter-relação entre mercados e de diferentes níveis de relações, é o que podemos definir ou classificar como globalização. Ainda, neste contexto, é possível então identificar o fenômeno da globalização como a visão de que o mundo se configuraria em um único grande mercado e inter-relacionado (VIGNALI, 2001). O conceito da globalização de mercados tornou-se então bastante atrativo para novos agentes, uma vez que ofereceriam potenciais retornos comerciais por meio de transações globais e estes, se dariam por meio da adoção de esforços comerciais padronizados e comuns, dentro de um ambiente de multimercados (TAI, 1997, apud WILKEN; SINCLAIR, 2011).

Como resultado, e ao se comparar as constatações mencionadas acima, verifica-se, conforme Tai (1997, apud WILKEN; SINCLAIR, 2011), que a globalização pôde fornecer inúmeras perspectivas para a expansão econômica de agentes inseridos no ambiente global de comércio, e no mercado internacional, em si, permitindo assim, a oferta de incontáveis oportunidades atrativas que poderiam ser utilizadas por estes agentes.

Uma vez conceituado o fenômeno da globalização, é importante entender o que representa então o processo de internacionalização. Vignali (2001), traça um paralelo entre os dois fenômenos, ao definir globalização como um instrumento de promoção comercial, e a internacionalização que envolveria a adaptação de estratégias, abordagens e modelos específicos para diferentes regiões, de acordo com a análise de elementos pertencentes aos ambientes do sistema de comércio internacional, como o econômico, político e cultural, e, com o objetivo de atender algum propósito específico.

Neste sentido, Iglesias (2007), ressalta que os processos de expansão internacional como resposta aos desafios impostos pela globalização são fenômenos de análise bastante amplos que compreendem desde a exportação de um determinado produto até a sua produção direta em um novo mercado externo, fato este que exige não apenas adaptação de componentes estratégicos, mas, em alguns casos, de todos os elementos relacionados ao estabelecimento da estratégia comercial, e além, o autor aponta que estes elementos diferem quanto ao nível de integração, ao processo de internacionalização e principalmente, da adaptação, ao se considerar o novo mercado.

Portanto, a decisão de internacionalização nem sempre pôde ser considerada deliberada por parte de um Estado, em especial daqueles em desenvolvimento. Muitas vezes, a busca pela expansão internacional, surgiu da necessidade de condições da demanda doméstica ou da busca por melhores padrões, às vezes, de aprendizagem, outras, tecnológicas, o que dificilmente levou à criação de políticas e estratégias comerciais previamente definidas para a atuação global. Este processo fez com que ao optar pela internacionalização, as políticas comerciais precisassem estabelecer planos específicos de expansão a fim de identificar possíveis mercados e novos modelos de atuação (IGLESIAS, 2007).

Ainda, ao tratamos dos elementos relacionados à expansão comercial internacional, consideramos, mercados, dinâmicas distintas, únicas e diversas. Como resultado, podemos concluir que a prática da política comercial de um Estado deve variar de ambiente para ambiente. Em outras palavras, ao operar em diversos mercados, as práticas comerciais devem ser adaptadas, localizadas, em especial, levando-se em consideração a análise dos ambientes e contextos, com o objetivo de atender à necessidade da construção de planos adequados a cada ambiente onde se busca a expansão do acesso ao conjunto de produtos e serviços ofertados por organizações de um determinado Estado (KEEGAN, 2005).

Por estas razões, compreender do ponto de vista teórico, as bases que direcionam o processo decisório ao se estabelecer o conjunto de estratégias de análise contextual que serão pilares da construção da política comercial externa de um Estado se faz necessário. Isto posto, e após a interpretação do contexto das relações comerciais globais no início do século XXI, se faz necessário avaliar: Por que e como Estados nacionais buscariam internacionalizar a produção do conjunto de bens e serviços produzidos em seu território? Assim, Cavusgil et al (2010), afirmam que existem duas explanações centrais e que estas definem as razões para o processo de internacionalização<sup>45</sup>. A primeira, se refere ao processo de internacionalização das nações, enquanto a segunda, refere-se ao processo de internacionalização das organizações

---

<sup>45</sup> Para Cavusgil et al (2010), existem cinco teorias clássicas de internacionalização que explicam os fundamentos básicos do comércio entre nações e as classifica conforme descrito abaixo e demonstradas na Figura 15: (1) Teoria da visão mercantilista; (2) Teoria do princípio da vantagem absoluta (Adam Smith, 1776); (3) Teoria do princípio da vantagem comparativa (David Ricardo, 1817); (4) Teoria das proporções dos fatores (Hecksher e Olin, 1920); (5) Ciclo de vida do produto (Vernon, 1966). Kovacs et al (2007), apresentam cinco teorias de internacionalização que explicam como as empresas intensificam a vantagem competitiva ao buscar o processo de expansão internacional. Este conjunto de teorias é classificado como Teorias Contemporâneas de Comércio Internacional. As teorias apresentadas a seguir serão descritas na Figura 15: (1) Teoria de Uppsala (Johanson e Wideschein Paul, 1975); (2) Teoria do Modelo Diamante (Porter, 1989); (3) Teoria do Paradigma Eclético de internacionalização (Dunning, 1980); (4) Teoria da Escolha Adaptativa (Lam e White, 1999); (5) Teoria do Paradigma baseado em recursos (Fahy, 2002 e outros).

(firmas). Embora, distintas, a elaboração de planos de política comercial externa se define exatamente pela integração do conjunto de interesses destes dois agentes, do Estado como organizador do direcionamento de expansão internacional e das organizações como executoras do plano comercial previamente definido. Assim, e conforme apresentado na Figura 15, abaixo, Cavusgil, et al (2010), classificam o processo de internacionalização de nações e organizações:

Figura 15 Processos de Internacionalização



O Autor. Adaptado de Cavusgil et al (2010).

Nesta perspectiva, e conforme apresentado nesta seção, a compreensão do conjunto dos fatores ambientais e competitivos externos se torna elemento central na elaboração das políticas comerciais que buscam a intensificação da participação de um Estado no universo internacional de comércio. Ainda, este capítulo apresenta como objetivo inicial, posicionar o leitor, de forma sucinta, é verdade, ao conjunto de variáveis ambientais do cenário internacional apresentado à época do marco da globalização como fase da política externa nacional. Em um segundo momento, será apresentado como foram estabelecidas as bases da política comercial externa entre 2003 e 2014, que é o objeto de pesquisa proposto na elaboração desta tese. Na sequência, será apresentado como ocorreu o processo de incremento da participação brasileira no fluxo global de comércio por meio do estabelecimento de políticas de integração com o Sul global<sup>46</sup>.

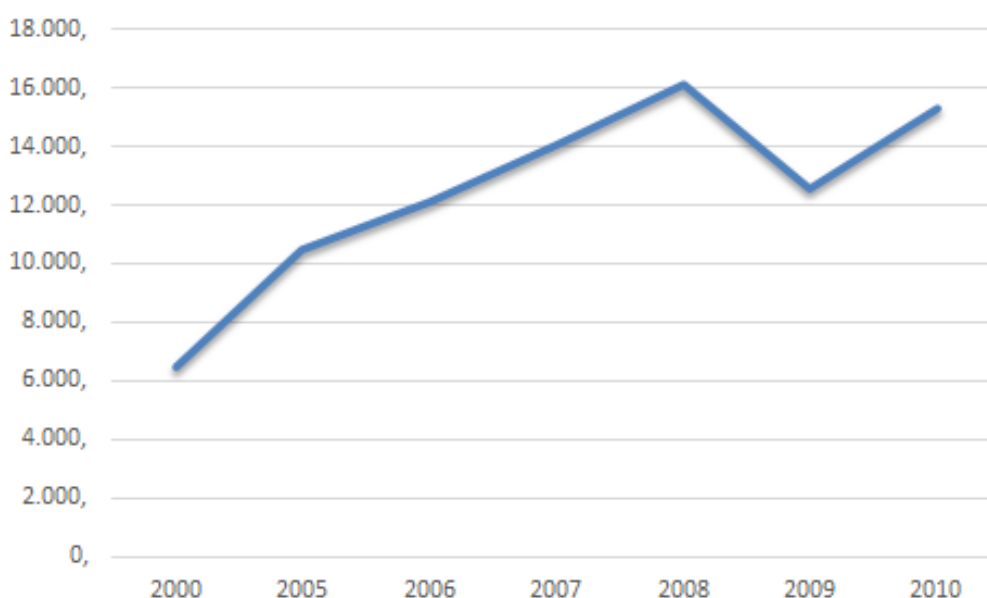
<sup>46</sup> Em termos de visão, os encontros promovidos pelos BRICS constituem a única iniciativa global com o explícito objetivo de constituição de uma nova ordem mundial, alinhado as enormes mudanças econômicas em curso ao longo das duas últimas décadas. O objetivo declarado dos BRICS é o de assegurar que a nova ordem econômica global seja inclusive e justa, alinhado com os históricos princípios de integração Sul- Sul, de construção de uma nova ordem pós-colonial em conjunto com as Nações Unidas (NU) como o centro de legitimidade do sistema

E por fim, fecharemos o capítulo apresentando os resultados comerciais brasileiros no período mencionado, primeiro pela apresentação dos resultados comerciais obtidos e atrelados a diversificação da pauta de exportação, e posteriormente por meio da apresentação dos resultados nacionais na corrente de comércio internacional.

## 2.1 O Ambiente Competitivo Internacional

Entre 2000 e 2010, o fluxo global de comércio apresentou crescimento vertiginoso com variação absoluta de 137,17%, conforme apresentado na Figura 16, abaixo. Saltando de movimentação total de 6,45 trilhões de dólares americanos no ano 2000 para 15,30 trilhões de dólares em 2010. O desempenho pujante da economia global fez jus a denominação de década de ouro do comércio internacional, conforme citado na seção anterior. Além, da impressionante expansão no volume de trocas realizadas no período, um outro fator de profunda mudança também se fez presente, a inserção de novos agentes no fluxo internacional de comércio.

Figura 16 Evolução do Fluxo Global de Comércio (2000- 2010) - USD Bilhões

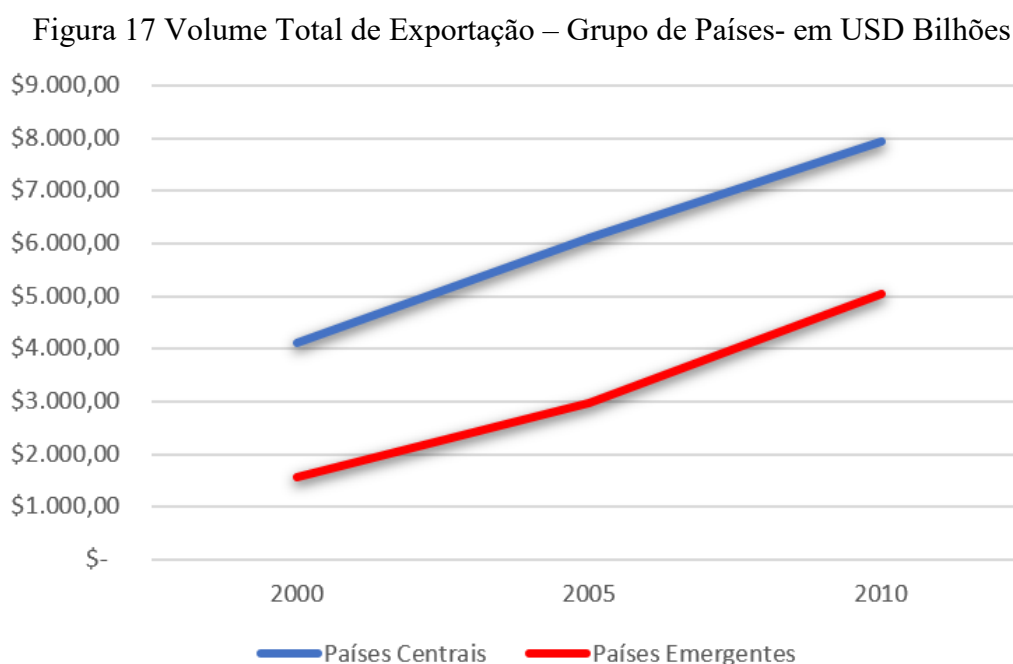


Fonte: O Autor. Adaptado de UNCTAD, 2019; OMC, 2020.

---

internacional. As raízes da tradição Sul- Sul remontam a formação do movimento não alinhado em 1961 no contexto da Guerra fria e posterior a formação do grupo dos 77 em 1964, em um contexto de relação Norte- Sul (XIAOYUN E CAREY, 2014).

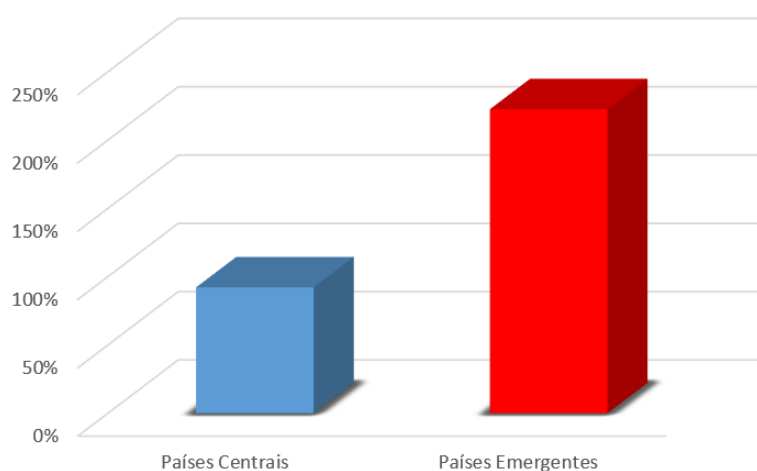
A primeira década do novo século apresentou significativa alteração na ordem comercial global, inicialmente pela participação ativa de novos atores, entrantes no novo contexto das relações comerciais. Os países em desenvolvimento, em especial China e Índia, passariam a ter uma participação não mais marginal no sistema internacional de comércio, ao contrário, em dez anos seriam elementos fundamentais na dinâmica global de negócios. A figura 17, abaixo, apresenta como a troca total do volume de bens e serviços exportados teve significativa redução de concentração ao se considerar, a participação total no fluxo comercial global de países centrais e emergentes, a saber:



Fonte: O Autor. Adaptado de OMC, 2012.

Assim, e como apresentado na seção anterior, as mudanças estruturais causadas pelo novo mapa econômico global, inseriu um novo grupo de agentes na dinâmica do comércio exterior em função do forte incremento no preço global das *commodities* observado entre 2001 e 2008. Esta alteração, gerou forte impacto no crescimento do volume de exportações entre os diversos países, impactou de forma substancial a ordem das relações comerciais internacionais na primeira década do século XXI. Ainda, e embora fosse possível identificar expansão entre os agentes tradicionais do comércio exterior, aqui classificados como, países centrais, ao considerar a variação do total do volume de exportações entre 2000 e 2010, a figura 18, abaixo, demonstra a fantástica expansão do volume de exportações realizada pelo conjunto de países em desenvolvimento, a saber:

Figura 18 Variação Total de Exportação – Grupo de Países- 2000- 2010 (%)



Fonte: O Autor. Adaptado de OMC, 2012.

Neste contexto, cabe ainda apontar que entre as 35 principais economias do mundo, no que tange, expansão do volume de comércio exterior, todos os agentes apresentaram robustas taxas de crescimento na década apontada, a tabela 3, abaixo, demonstra a participação de cada país no fluxo global de comércio entre 2000 e 2010, e ainda apresenta a variação no volume global de comércio apresentado por cada *player*, a saber:

Tabela 3 - Principais *Players* no Comércio Global – Participação nas Exportações (%)

Exportador	2000	2005	2010	Variação (2000- 2010)
Estados Unidos	12,30%	8,70%	8,40%	64%
Alemanha	8,70%	9,30%	8,30%	130%
Japão	7,50%	5,70%	5,10%	61%
França	4,70%	4,40%	3,40%	75%
Reino Unido	4,50%	3,70%	2,70%	43%
Canadá	4,30%	3,40%	2,50%	40%
China	3,90%	7,30%	10,40%	533%
Itália	3,70%	3,50%	2,90%	88%
Países Baixos	3,30%	3,90%	3,80%	169%
Hong Kong	3,20%	2,80%	2,60%	98%
Bélgica	2,90%	3,20%	2,80%	132%
Coréia do Sul	2,70%	2,70%	3,10%	170%
Exportador	2000	2005	2010	Variação (2000- 2010)
México	2,60%	2,00%	2,00%	79%
Taiwan	2,30%	1,90%	1,80%	85%

Cingapura	2,20%	2,20%	2,30%	155%
Espanha	1,80%	1,80%	1,60%	115%
Rússia	1,70%	2,30%	2,60%	280%
Malásia	1,50%	1,40%	1,30%	103%
Suécia	1,40%	1,20%	1,00%	82%
Arábia Saudita	1,30%	1,70%	1,70%	202%
Suíça	1,30%	1,30%	1,30%	139%
Irlanda	1,30%	1,10%	0,80%	46%
Tailândia	1,10%	1,10%	1,30%	182%
Áustria	1,00%	1,20%	1,00%	138%
Austrália	1,00%	1,00%	1,40%	232%
Indonésia	1,00%	0,80%	1,00%	154%
Noruega	0,90%	1,00%	0,90%	118%
Brasil	0,90%	1,10%	1,30%	267%
Dinamarca	0,80%	0,80%	0,60%	98%
Finlândia	0,70%	0,60%	0,50%	54%
Índia	0,70%	0,90%	1,40%	411%
Emirados Árabes	0,60%	1,10%	1,50%	489%
Filipinas	0,60%	0,40%	0,50%	46%
Venezuela	0,50%	0,50%	0,40%	108%
Polônia	0,50%	0,90%	1%	392%

Fonte: O Autor. Adaptado de OMC, 2011.

Ainda, e considerando o contexto internacional apresentado, o Brasil participou deste processo evolutivo no século XXI, no sentido de tornar-se um país inserido neste novo cenário de alinhamento global. O caso brasileiro, em especial, correspondeu à inserção industrialista, marcado nessa etapa pela maturidade do processo de desenvolvimento e por dois traços essenciais: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica (BUENO e CERVO, 2015).

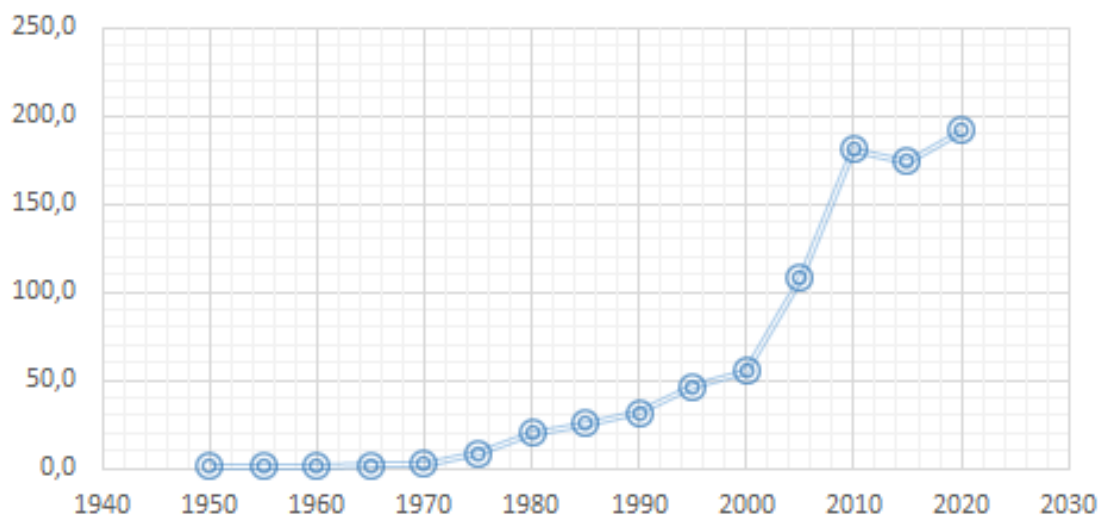
Ainda, Bueno e Cervo (2015), destacam que a internacionalização da economia brasileira entrou em ritmo acelerado no início da década, acompanhando a tendência dos emergentes. Os investimentos diretos brasileiros no exterior apresentaram desde então um crescimento médio de 14% ao ano (SOBEET, 2007). Em alguns anos, superaram os investimentos estrangeiros no Brasil. Os emergentes detinham cerca de 5% dos investimentos diretos no exterior em 1990 e mais de 20% em 2007, por exemplo. Ainda, neste ano, com 108 bilhões de dólares consolidados, o Brasil tornou-se o segundo investidor externo entre os emergentes, ademais os investimentos estrangeiros no Brasil somariam 34,6 bilhões, um crescimento de aproximadamente 100% comparado ao ano anterior (2006). No ano seguinte, o investimento direto consolidado brasileiro no exterior chegaria a 149 bilhões de dólares. Com



igual tendência de alta, as reservas internacionais do Brasil ultrapassaram os 250 bilhões de dólares em 2010, após o país receber o grau de investimento pelas agências de classificação de risco (SOBEET, 2007).

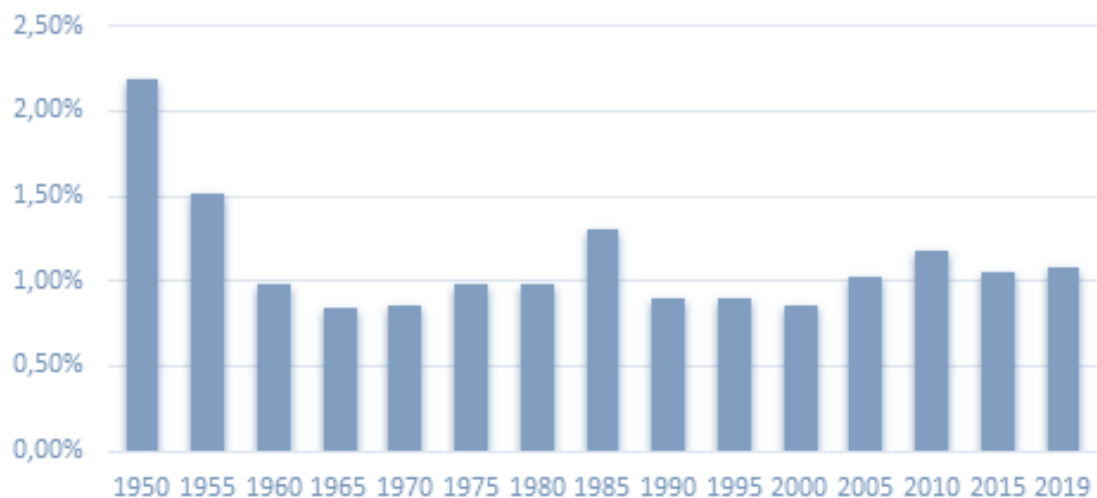
O volume das exportações brasileiras crescia na cadeia global de comércio, de forma contundente, conforme demonstrado na Figura 19. Entretanto, também era possível observar que a participação do país, no total dos negócios globais, se mantinha praticamente estável, conforme apresentado na Figura 20.

Figura 19 Volume de Exportações Brasileiras – Em Bilhões de USD



Fonte: O Autor. Adaptado de MDIC (2021).

Figura 20 - Participação Brasileira na Cadeia Global de Comércio – (1950 – 2019).



Fonte: O Autor. Adaptado de OMC (2020).

O quadro internacional a partir de 2003, quando se iniciou o primeiro governo Lula, mostrou-se extremamente favorável. A economia mundial, puxada principalmente, pelo bom desempenho das economias norte-americana e chinesa, passou a crescer de forma mais acelerada, o que provocou uma forte elevação nos preços e na demanda por commodities, beneficiando o Brasil, que já era um grande exportador de matérias-primas e produtos agrícolas (PIRES, 2010).

O elevado crescimento da economia mundial e da demanda por commodities minerais e agrícolas não só contribuiu para o melhor desempenho da economia brasileira, cuja taxa de crescimento médio anual passou de 2,1%, entre 1996 e 2002, durante o governo FHC, para 3,8%, entre 2003 e 2007, já no governo Lula (SOBEET, 2007). Com o aumento expressivo das exportações brasileiras, que passaram de pouco mais de 73 bilhões de dólares, em 2003, para aproximadamente 202 bilhões de dólares, em 2010, gerando assim saldos comerciais positivos e crescentes, a balança comercial proporcionou a obtenção de um saldo positivo em conta corrente em todos os anos do período, algo extremamente raro na histórica econômica brasileira (PIRES, 2010).

Se, de um lado, a conjuntura internacional extremamente favorável permitiu que, apesar das elevadas taxas de juros e do câmbio valorizado, o Brasil pudesse crescer a uma taxa média de 3,8% ao ano, portanto, superior à média de 2,1% ao ano nos dois governos FHC, o fato é que esses dois elementos – juros altos e câmbio valorizado - decorrentes da postura conservadora do Banco Central com relação à inflação, representariam um relevante risco a estabilidade do ambiente econômico interno brasileiro (PIRES, 2010).

Como consequência, a tendência de declínio no saldo da balança comercial já evidenciada, demonstrava que, perante a valorização da taxa de câmbio real, mesmo com a demanda mundial por commodities agrícolas e minerais aquecida, propensão à deterioração da balança comercial e, conseqüentemente, da balança de transações correntes se mostrava como um elemento de preocupação (PIRES, 2010).

Desse modo, apesar de a economia brasileira beneficiar-se, no momento, de uma conjuntura externa bastante favorável, decorrente, dentre outros fatores, do rápido crescimento dos países em desenvolvimento, particularmente China e Índia, o cenário em questão permitiu ao Brasil sustentar uma taxa de crescimento em torno de 4% ao ano. Com um crescimento expressivo de suas exportações, principalmente de matérias-primas, o então padrão de comércio exterior brasileiro padecia de sérias debilidades, o relatório da SOBEET (2007), destaca as principais:

- (i) A crescente dependência da exportação de commodities;
- (ii) A mudança estrutural na balança comercial brasileira;
- (iii) A manutenção de elevadas taxas de juros;
- (iv) A ausência de controle de capitais, o que levou à valorização da taxa de câmbio e à perda de competitividade dos produtos industriais no mercado internacional.

Assim, o padrão de comércio exterior adotado, gerava poucos empregos e perpetuava, no país, um modelo econômico concentrador de renda. Apesar da maior participação global brasileira, da modernização do sistema produtivo e da estratégia logística de inserção internacional, o Brasil não conseguiu no início do século XXI modificar substancialmente sua pauta de exportações e elevar a participação do comércio exterior no PIB (BUENO E CERVO, 2015).

## 2.2 A Política Comercial Externa do Governo Lula

Muitas das iniciativas do governo Lula se situaram na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca do aprofundamento e da coordenação com países em desenvolvimento. Entretanto, um relevante contingente dessas parcerias começou a se moldar, efetivamente, no fim do governo FHC, mas Lula deu nova ênfase a esse aspecto da agenda internacional brasileira (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Dentre os elementos que compuseram a maior ênfase da agenda internacional brasileira estava a consolidação da posição brasileira como *global trader* e *player*. Vigevani e Cepaluni (2011), afirmam que nesse quadro de referência da política comercial externa, duas ideias estiveram presentes nos pronunciamentos oficiais da diplomacia à época: a autodenominação do Brasil como *global trader* e a concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial.

Desta forma, é possível identificar uma tentativa de alteração no tabuleiro das relações internacionais no sentido de buscar novas propostas ao desenho vertical que tradicionalmente compreenderia a relação entre os diversos atores atuantes no cenário internacional. Assim, compreender os fundamentos da política comercial brasileira à época, em síntese, como busca pela expansão econômica do Estado brasileiro, fortalecendo sua participação regional, ao elencar o Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial, nos remete a possibilidade de avaliar as estratégias da política comercial externa brasileira à luz da teoria das fronteiras. Neste sentido, é possível compreender a fronteira dentro de um escopo amplo, e que

como consequência, deixa de ser objeto de estudo exclusivo sob o aspecto político. Esta interpretação, nos possibilita a compreender como o incremento da política comercial externa brasileira ocorreu, por meio da busca do fortalecimento das relações Sul- Sul, o que acarretou expansão das fronteiras comerciais brasileiras (FERRARI, 2014).

Portanto, analisar a política comercial externa do governo Lula, nesta dimensão, deixa de ser objeto de estudo sob o aspecto político exclusivamente, e passa a ser também, objeto de estudo dentro de uma perspectiva da geografia humana, social e cultural, particularmente nas integrações econômicas regionais, onde a ideia de fronteira, no seu sentido mais amplo, foi elemento relevante na confecção da política comercial brasileira à época.

Assim, na política externa do governo Lula, a diversificação de parcerias econômicas e políticas e o papel de liderança regional foram classificados como objetivos que, para serem alcançados, exigiriam ação diplomática ativa, altiva e criativa, com dinamismo e flexibilidade negociadora. Como destacou, em 2005, o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (VISENTINI, 2012).

Já, para Lima (2010), a formação destes arranjos cooperativos e coalizões negociadoras entre o Brasil e outros países em desenvolvimento era marca da política externa brasileira, e foi reforçada durante o governo Lula. Na avaliação do ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o ativismo criativo definiu as linhas da inovação e da tradição da política externa entre 2003 e 2010, desenhando novas estratégias para a formação de arranjos cooperativos e coalizões negociadoras.

Assim, a articulação do binômio autonomia-desenvolvimento ganhou reforço na política externa implementada no período, por meio da identificação da necessidade de ampliação e diversificação de parcerias econômicas e políticas no contexto de adequação das novas possibilidades externas em sua vinculação com o desenvolvimento nacional.

Neste sentido, e seguindo a tipologia da mudança em política externa apresentada por Hermann (1990), apud Oliveira (2012), para analisar as mudanças na política comercial externa entre os governos FHC e Lula, pode-se afirmar que ocorreram pequenos ajustes envolvendo mudanças de ênfase em pontos específicos da agenda, como na participação do Brasil no regime multilateral de comércio, bem como mudanças de programas com renovação de mecanismos de ação externa relacionados à agenda da integração com a América do Sul e, particularmente, à realização de acordos comerciais com países de fora da região (OLIVEIRA, 2012).

Ainda, para Lima (2005), a principal diferença entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula no que concerne à inserção internacional do Brasil foi de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um destes. Ao contrapor a estratégia de busca por credibilidade,

que marcou o governo FHC, esta autora ressalta a autonomia enquanto vetor conceitual da estratégia de política externa do governo Lula.

Para a concretização da nova estratégia, as relações internacionais do governo Lula foram dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. A primeira dimensão foi realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva. Tratava-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não uma política voluntarista, e à época, demonstrou estar adequada à correlação de forças existente no país e no mundo (VISENTINI, 2005).

Assim, o governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil. Além disso, foi promovido amplo redimensionamento do Itamaraty, como pela adoção de políticas afirmativas sem quotas, ampliação do número de diplomatas, abertura de numerosas embaixadas na África e na Ásia e maior abertura da diplomacia à sociedade civil e à academia (VISENTINI, 2012).

Este movimento, permitiu que ao longo de seu governo, Lula desenvolvesse uma intensa agenda internacional onde o próprio Presidente da República se posicionaria como o porta-voz desse projeto. Isto posto, o Brasil se considerava protagonista de nível equivalente, com capacidade de negociação e portador de um projeto que permitiria, inclusive, contribuir para inserir a agenda social na arena internacional. Em lugar de vagos discursos contestatários e de uma obediência prática, o país propôs medidas, concretizando as que estavam a seu alcance. Havia uma margem de manobra, embora limitada, que poderia, mas não fora aproveitada nos anos 1990. A ênfase da era FHC foi invertida, o que implicou em uma inflexão significativa em termos de política externa.

Na prática, isso significou que o Itamaraty, em lugar de concentrar-se na tentativa de cooperação com países, para os quais éramos considerados secundários, buscou os espaços não ocupados, exercitando uma diplomacia de alto perfil (*high profile*). Com essas credenciais, o presidente brasileiro abriu a Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, evento que teve uma participação recorde de líderes em 2003 (VISENTINI, 2012).

No plano global, o Brasil procurou se portar à altura de um membro do BRICS<sup>47</sup>, dando conteúdo às parcerias estratégicas e fomentando a Cooperação Sul-Sul. Neste sentido, a posição brasileira fora acusada pela oposição de iniciativa ideológica baseada na experiência da PEI dos

---

<sup>47</sup> O acrônimo BRIC foi cunhado em 2001 pelo banco de investimentos Goldman Sachs, para indicar as potências emergentes que formariam, com os Estados Unidos, as cinco maiores economias do mundo no século XXI. Em 2006, os países do BRIC deram início ao diálogo que, desde 2009, tem lugar nos encontros anuais de chefes de Estado e de Governo. Em 2011, com o ingresso da África do Sul, o BRICS alcançou sua composição definitiva, incorporando um país do continente africano (BRASIL, 2019).

anos 1960 e do movimento dos Países Não Alinhados dos anos 1970, as ações nesse campo focaram-se, pragmaticamente, em objetivos comuns, sem a criação de uma frente anti-hegemônica ou anti-OCDE (VISENTINI, 2012).

Como *global trader*, o país desejava manter suas relações com várias áreas do mundo, priorizando o Mercosul e a integração sul-americana. Portanto, a política externa de Lula, comparada à praticada por FHC, apresentou elementos de “mudança dentro da continuidade” (Lafer, 2001, p.108). Sua administração não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia, ou seja, de que a política externa consistiria em instrumento de desenvolvimento econômico e da consequente preservação e ampliação da autonomia do país (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

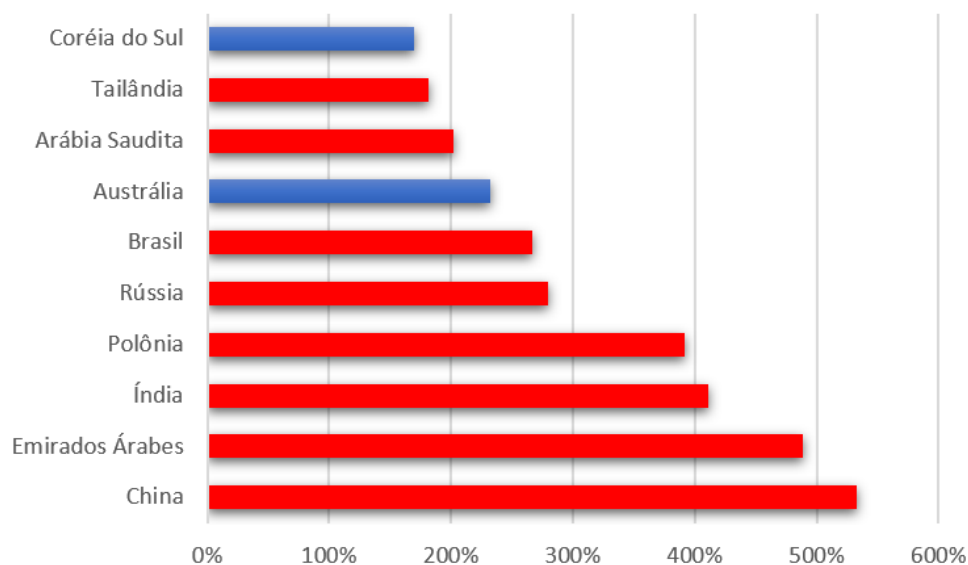
A articulação da política comercial externa ao desenvolvimento nacional marcou a atuação internacional do Brasil no período. Esta estratégia caminhou de forma articulada e sincronizada com vetores da política externa em geral, que sinalizaram para a consolidação do papel do Brasil enquanto articulador de consensos. Seguiu-se, assim, nos trilhos da estratégia de negociação comercial, que se encontrava vinculada a princípios e tradições da atuação externa do país, embora com novos enfoques e programas em cada governo, seguindo diferenças ideológicas e políticas quanto à inserção internacional brasileira (OLIVEIRA, 2012).

Desta forma, a ideia da autonomia pela integração se sintetizaria na defesa da posição do país como um *global trader e player*, no sentido de assegurar a posição brasileira como um país possuidor de estrutura de exportações e importações suficientemente diversificada de modo a caracterizar o Brasil como um país que demandava a construção de relações comerciais com interesses significativos em várias regiões do Mundo (MACADAR, 1996).

### **2.3 A Expansão Sul- Sul**

Considerando as 35 principais economias no início do século XXI, todas, tiveram forte crescimento de seus respectivos volumes de exportação entre os anos de 2000 e 2010, e conforme demonstrado na Tabela 3, apresentada acima. Entretanto, um ponto nos leva a uma importante reflexão. Se consideramos, as 10 maiores variações de fluxo comercial, será possível identificar a participação de 8 economias em desenvolvimento, ou parte, do mundo Sul global. A figura 21, abaixo, demonstra o substancial crescimento da participação destes Estados no fluxo global de comércio, mas, em especial, como o novo posicionamento dos países em desenvolvimento alteraria a dinâmica do sistema internacional de comércio, a saber:

Figura 21 - Variação do Volume Total de Exportações- 2000- 2010 (%)



Fonte: O Autor. Adaptado de OMC, 2011.

Assim, a importância dada às relações com países em desenvolvimento, do Sul global, foi característica importante no processo de universalização da agenda externa do Brasil durante o governo Lula. Tal ênfase, como destacado por Veiga (2005), levou à mudança de prioridades de negociação com países desenvolvidos, como já havia sido observado ao longo do governo FHC, para países em desenvolvimento, articulando a política comercial externa a novos enfoques expostos na política externa em geral. No início do governo Lula, a posição do Brasil quanto às negociações para a formação da Alca foi reforçada, ponderando-se que o país só continuaria nas negociações caso suas demandas principais fossem atendidas. Este fato demonstra como as prioridades da política comercial brasileira haviam cambiado.

Com a progressiva redução da participação dos países desenvolvidos no volume das exportações brasileiras, como será observado na Tabela 4, outro trilha da estratégia comercial externa do governo Lula estruturou-se, a partir das tentativas de realização de acordos comerciais com países em desenvolvimento com escopo e agenda específicos, atendendo à dinâmica mais geral da política externa. A lógica da universalização de parcerias da política externa voltada à autonomia pela diversificação,<sup>48</sup> embasou a realização de acordos regionais com países do Sul global, dando suporte à dinâmica das relações políticas entre os Estados em foros distintos e transcendendo os interesses essencialmente econômico-comerciais.

<sup>48</sup> A autonomia pela diversificação consiste no estabelecimento de múltiplas parcerias comerciais externas por meio do estabelecimento do vetor multilateral como estratégia de inserção nacional e sobre a construção de relações com a região (geográfica) onde um determinado Estado se insere (VIGEVANI E RAMANZINI, 2009).

O primeiro acordo preferencial de comércio assinado entre o Mercosul e um país ou bloco não pertencente à América do Sul foi o acordo Mercosul-Índia, firmado em março de 2005 e em vigor a partir de junho de 2009 (OLIVEIRA, 2012). Tratava-se de acordo de abrangência muito pequena, apenas 452 linhas tarifárias, e, conseqüentemente, com efeitos sobre o comércio entre os participantes, porém ainda muito limitados. Em 2007, foi assinado o acordo Mercosul-Israel, com maior abrangência de produtos; em 2008, o acordo Mercosul-Sacu<sup>49</sup>. Já em 2010, o Egito e o Mercosul assinaram acordo comercial para a liberalização seletiva e parcial das trocas entre suas economias. Negociações com a Jordânia e com o Conselho do Golfo foram iniciadas, mas não resultaram em acordo (OLIVEIRA, 2012).

Ainda, e com relação a estratégia de promoção comercial, o governo Lula deu continuidade a iniciativa de internacionalização de empresas exportadoras brasileiras com a inauguração de Centros de Distribuição (CDs) em Frankfurt (Alemanha), Lisboa (Portugal) e Dubai (Emirados Árabes). Existia ainda quatro CDs em processo de instalação, na Polônia, no Panamá, na África do Sul e na China (CAVALCANTE e LIMA, 2014).

Como já apresentado neste trabalho, a prioridade do governo Lula, em relação a política externa era a relação Sul-Sul, sendo a América do Sul a prioridade máxima. A tabela 4, abaixo, mostra uma vez mais o resultado do esforço de tornar os atores do eixo Sul parceiros econômicos-comerciais relevantes.

De fato, a partir de 2003 as curvas de exportação mudam completamente o padrão dos oito anos anteriores e passam a apresentar um caráter visivelmente ascendente. O valor das exportações em 2010 apresentou significativo aumento em relação a 2003, primeiro ano do governo Lula (CAVALCANTE e LIMA, 2014).

No mesmo período, as importações variaram 238,48%. A queda de 2009, se deu como consequência da crise financeira global que atingiu de alguma forma toda a comunidade internacional (CAVALCANTE e LIMA, 2014). Porém, além dos países da América do Sul, outros países e blocos do hemisfério Sul também foram alvos da estratégia comercial do governo Lula. Todos os destinos destacados obtiveram variação positiva no valor das exportações (VISENTINI, 2005).

Neste sentido, o destaque vai para a variação no valor das exportações para os países que compunham os BRICS, que durante o governo Lula variou positivamente em 579,10% e

---

<sup>49</sup> Mercosul- Sacu- Acordo de Comércio Preferencial (ACP) entre MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU), formada pela África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia, foi firmado pelos países membros do Mercosul em Salvador, em 15 de dezembro de 2008, e pelos países africanos em Maseru, em 3 de abril de 2009. O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 220, de 18 de setembro de 2015, e promulgado pelo Decreto n.º 8.703 de 1º de abril de 2016 (BRASIL, 2021).



superou em importância absoluta a relação comercial com os países da América do Sul, a partir de 2008. De forma um pouco mais sutil, encontravam-se os Tigres Asiáticos, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e o continente africano (com exceção do Oriente Médio) (CAVALCANTE e LIMA, 2014). A partir da Tabela 4, fica evidente que o valor das exportações para estes destinos não se compararia ao volume negociado na América do Sul ou entre os demais membros que compunham os BRICS; porém, é importante destacar que estes apresentaram variação positiva, respectivamente, de 189,56%, 355,13% e 223,61%.

Ainda, a dependência do mercado consumidor norte americano e europeu caiu consideravelmente ao longo do governo Lula. Como apontado na Tabela 4, mercados alternativos ganharam relevância, com destaque novamente para a China e países do hemisfério sul. Além disso, o Mercosul manteve sua importância comercial para o Brasil – apesar de o país não ter recuperado a participação média de 17% dos anos 1997 e 1998, as exportações brasileiras com destino ao bloco cresceram quase 300% durante o governo Lula (CAVALCANTE e LIMA, 2014).

Tabela 4 - Destino das Exportações Brasileiras – (2000 – 2015)

Mercado de Destino	Participação nas Exportações (%)			
	2000	2005	2010	2015
China	1,97%	5,77%	15,25%	18,63%
Estados Unidos	23,93%	19,02%	9,56%	12,60%
Argentina	11,32%	8,38%	9,17%	6,70%
Países Baixos	5,07%	4,46%	5,07%	5,25%
Alemanha	4,58%	4,24%	4,03%	2,71%
Japão	4,49%	2,94%	3,54%	2,53%
Chile	2,26%	3,05%	2,11%	2,08%
Índia	0,39%	0,96%	1,73%	1,89%
México	3,11%	3,43%	1,84%	1,88%
Itália	3,89%	2,73%	2,10%	1,71%
Coreia do Sul	1,05%	1,60%	1,86%	1,63%
Bélgica	3,24%	1,81%	1,72%	1,56%
Venezuela	1,37%	1,87%	1,91%	1,56%
Espanha	1,82%	1,82%	1,92%	1,54%
Reino Unido	2,72%	2,19%	2,29%	1,52%
Arábia Saudita	0,75%	1,01%	1,54%	1,44%
Uruguai	1,21%	0,72%	0,76%	1,43%
EAU	0,42%	0,62%	0,92%	1,31%
Paraguai	1,51%	0,81%	1,26%	1,29%
Rússia	0,77%	2,46%	2,06%	1,29%
Outros	24,12%	30,09%	29%	29,43%

Fonte: O Autor. Adaptado de MRE (2016).

Estes dados de comércio exterior corroboram com a hipótese sustentada por Vigevani e Cepaluni (2009), da política externa brasileira voltada para a diversificação dos parceiros comerciais como forma de obter autonomia. A administração brasileira fez um importante avanço durante os oito anos do governo Lula. A diversificação dos parceiros comerciais gerou menor sensibilidade aos choques externos e conseqüente maior capacidade de aumento das exportações, o que estabeleceu maior dinamismo da economia interna, à época. Vários países apresentaram aumento significativo na participação das exportações brasileiras; porém, apenas os casos da América do Sul e o Egito foram devidos aos esforços multilaterais no âmbito do Mercosul (CAVALCANTE e LIMA, 2014).

Como contraponto, as negociações comerciais com os países desenvolvidos, principalmente com a União Europeia, estiveram estagnadas ou pouco evoluíram no período aqui apresentado. Observa-se ainda, que o governo brasileiro, particularmente a partir de 2003, quando o presidente Luís Inácio Lula da Silva toma posse, se propôs a estreitar suas relações com os países da África, da Ásia e em especial da América do Sul (relações Sul-Sul). Postura essa decorrente de uma perspectiva de inserção internacional tanto do Brasil, como dos outros Estados parceiros de alianças em torno de temas específicos, como os acordos de cooperação e de integração.

A agenda do governo brasileiro, embora priorizasse os temas comerciais, cuidaria, também, de promover negociações “desequilibradas” com alguns países africanos e do Oriente, a fim de estabelecer ações de cooperação para o desenvolvimento, em áreas como a agricultura familiar, e a produção de medicamentos de combate à AIDS, ou seja, aplicava-se uma agenda social (OLIVEIRA, 2012).

Nesse contexto, a América do Sul teve lugar de prioridade na política exterior do Brasil, com destaque para o Mercosul, que embora patinasse na seara econômica, estava em processo de ampliação com a adesão da Venezuela como membro permanente e de aprofundamento com a criação, em dezembro de 2006, do Parlamento do Mercosul, instalado em Montevidéu, em março do ano em curso.

Analisar o processo de expansão comercial externa brasileira ao longo do período apresentado neste trabalho, por meio do fortalecimento das relações Sul-Sul, nos apresenta uma nova e rica perspectiva de considerar a questão da expansão comercial como um campo amplo de interpretação e de fundamentação das relações externas de um determinado país. Neste sentido, examinar as estratégias de comércio internacional são conseqüências diretas da interpretação fundamentada no amplo escopo da expansão do termo, por meio do comércio.

Neste sentido, de fato, a política externa brasileira deu preferência a negociações bilaterais em detrimento das multilaterais. O governo brasileiro teve condições técnicas para usufruir de sua autonomia, fazer visitas aos países de interesse e realizar os acordos comerciais desejados. Embora, pensando em termos sul-americanos, seria interessante que esses acordos comerciais tivessem sido realizados no âmbito do Mercosul.

Em um primeiro momento, a mudança do cenário internacional, que indicava estarem os países centrais perdendo capacidade de absorção da produção dos países em desenvolvimento, favorecia o foco na América Latina. Entretanto, outro fato importante fez reduzir a importância relativa das regiões mais industriais: o intenso crescimento econômico dos países asiáticos e o correspondente aumento de demanda por produtos primários, que como apontado na seção anterior, gerou um alto custo de oportunidade para a integração do Mercosul.

A política externa brasileira, neste período, também apresentou traços singulares que limitavam o alcance das estratégias de hegemonia regional. O primeiro deles era a crença na compatibilidade entre a aspiração de liderança regional e a vontade de se consolidar como *global player*. No entanto, a prática evidenciou as contradições das duas estratégias com a região atuando como limite para a projeção internacional do Brasil e para seu desejo de posicionamento como potência regional, fato este, que alimentou certo ressentimento entre os Estados vizinhos (JESUS, 2012).

Assim, as tentativas de diminuir a excessiva dependência com os países do centro por meio da abertura e aprofundamento do diálogo com países não-tradicionais foram expressões claras da busca por autonomia e da orientação universalista da política externa brasileira. A ideia subliminar era de que a assimetria de poder entre os países do Norte e do Sul seria diminuída gerando um novo equilíbrio de poder que tornasse a ordem internacional mais justa.

Desta forma, e como apontado na seção anterior, reforça-se a posição de que a autonomia pela diversificação e a ênfase no multilateralismo representaram a síntese estratégica dos princípios norteadores de expansão da política comercial externa do governo Lula.

## **2.4 A Internacionalização da Economia Brasileira**

Historicamente, se fosse possível traduzir todos os enormes desafios enfrentados pela política comercial externa brasileira em uma única faceta, esta seria o da concentração. Aqui, cabe entender a concentração como pauta, como pela busca do estabelecimento da ampliação de novos parceiros comerciais e também de estruturação interna a fim de otimizar esta relação com os múltiplos mercados consumidores externos.

Neste sentido, me parece relevante, novamente trazer a discussão, como apresentado no capítulo 2, as posições de Ricupero, (2017) e Fogolari et al. (2019). A possibilidade de acelerar a taxa de exportações nacionais dependeria da diversificação, fossem estas de pauta ou de novos mercados de destino. Assim, e ao se considerar do ponto de vista econômico, os períodos econômicos que haviam se implementado, fomentaram desde a formação do Estado brasileiro a manutenção de uma economia agroexportadora, fortemente concentrada e com baixa diversidade. Ainda, era possível identificar a herança de um período colonial, que se apresentava como dependente destes arranjos, relacionados ao composto e ao modelo exportador, de uma sociedade estruturada em torno de dinâmicas de dependência e que oferecia, em última análise, baixo nível de autonomia no que tange a toda administração econômica interna, além da ampliação de novos atores internos em busca de expansão mercadológica no exterior.

Este cenário inicia um lento processo de modificação no final do século XX e início do século XXI, sob a gestão de Fernando Henrique. A administração tucana<sup>50</sup> procurou fazer uso de políticas multilaterais e da definição de uma nova ordem internacional, pautada nos princípios da democracia e da economia de mercado, com o objetivo de diversificar a participação brasileira no fluxo de comércio internacional, este, por meio da expansão da pauta, do incremento das relações comerciais brasileiras com outros Estados e da tentativa de melhoria do ambiente interno de negócios por meio da implementação de uma série de ações pró-mercado.

Assim, iniciam-se os primeiros anos do século XXI, do ponto de vista do contexto ambiental da política comercial externa brasileira. A expansão comercial internacional por meio do estabelecimento de uma cultura exportadora entre micro, pequenas e médias empresas brasileiras, havia sido considerada pauta de discussão interna pela primeira vez na nossa história (PEPPE, 2014).

Ademais, estimular as exportações tornou-se pauta de Estado, no Brasil, visando não só à geração de emprego e renda, como também ao incremento da competitividade das empresas nacionais que, atuando no comércio exterior, obtivessem a oportunidade de melhorar a

---

<sup>50</sup> Em uma das reuniões preparatórias da formação do PSDB, em Brasília, abril de 1988, a representação de Minas Gerais propôs que houvesse um símbolo para simplificar a identificação do partido e facilitar sua comunicação. E sugeriu que esse símbolo fosse um “tucano”. Após acalorada discussão, a proposta foi aprovada, pela evidência das razões apresentadas. A figura do tucano tem três importantes significações: (i) Em primeiro lugar, o tucano de peito amarelo lembra a cor da campanha das eleições diretas. (ii) O tucano é um dos símbolos do movimento ecológico e da defesa do meio ambiente; (iii) É uma ave brasileira (PSDB, 1988).

qualidade dos seus produtos e modernizar o seu processo produtivo, adequando-os a um mercado global extremamente competitivo e exigente (BRASIL, 2012).

A relevância da temática acerca da expansão comercial brasileira fez parte importante, inclusive, das discussões pré pleito presidencial em 2002. O programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), apresentado no ano de 2002, era dividido em 4 eixos centrais<sup>51</sup>, e que contemplava 62 propostas de governo em caso de sucesso no pleito, naquele mesmo ano. Dentro dos quatro eixos centrais apresentados no plano de governo do partido (PT), estes, dividiam-se em 62 propostas temáticas, onde 12, ou seja 19,35% das propostas se relacionavam de forma direta ou indiretamente com a expansão da atividade econômica brasileira no exterior (PT, 2002).

Conforme apresentado no mesmo plano de governo emitido em 2002, para a administração dos trabalhadores, a política externa seria um meio fundamental para a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do país diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Assim, o projeto buscava construir novos marcos de um comércio internacional que também sofriam restrições em face do crescente protecionismo internacional. Neste sentido, o partido do futuro Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, considerava a política externa, mas em especial a política comercial uma ferramenta indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo.

A década de ouro do comércio internacional, apresentou inúmeras oportunidades para países em desenvolvimento, em especial para países com as características ambientais, contextuais e competitivas, como àquelas apresentadas pelo Brasil. Embora, o país tivesse apresentado expressivos números de expansão comercial ao longo do período, conforme apresentado na Figura 21, acima, nossos gargalos estruturais permaneciam, mesmo apresentando pequenas melhorias, a concentração, ainda assombrava a participação global dos negócios brasileiros.

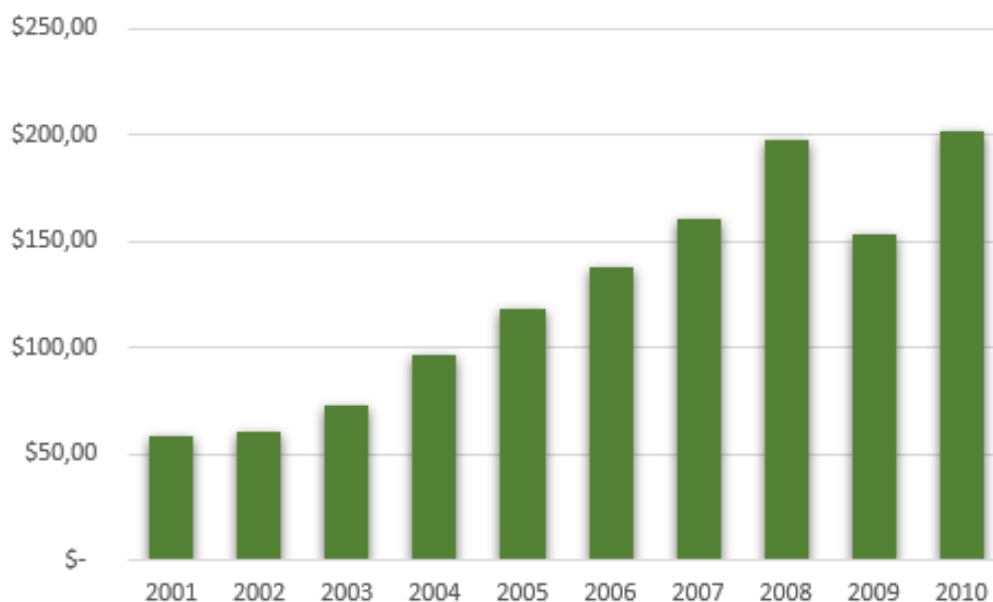
Entre 2001 e 2010, as exportações brasileiras saltaram de 58,3 bilhões USD para aproximadamente 202 bilhões USD, o que representou robusta variação de aproximadamente 246,5%, como apresentado na Figura 22, abaixo. Já as importações saltaram de 55,6 bilhões USD para 181,6 bilhões USD, representando uma variação de 226,6%, e demonstrado na Figura, 23, a seguir. Ainda, neste mesmo período, como apontado anteriormente por Pires

---

<sup>51</sup> O Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores, publicado em 2002, apresentava quatro eixos temáticos centrais. Estes quatro eixos contemplavam 62 duas propostas de governo. Os eixos temáticos centrais serão descritos, a saber: (i) Crescimento, Emprego e Inclusão Social. (ii) Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade. (iii) Inclusão Social. (iv) Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável (PT, 2002).

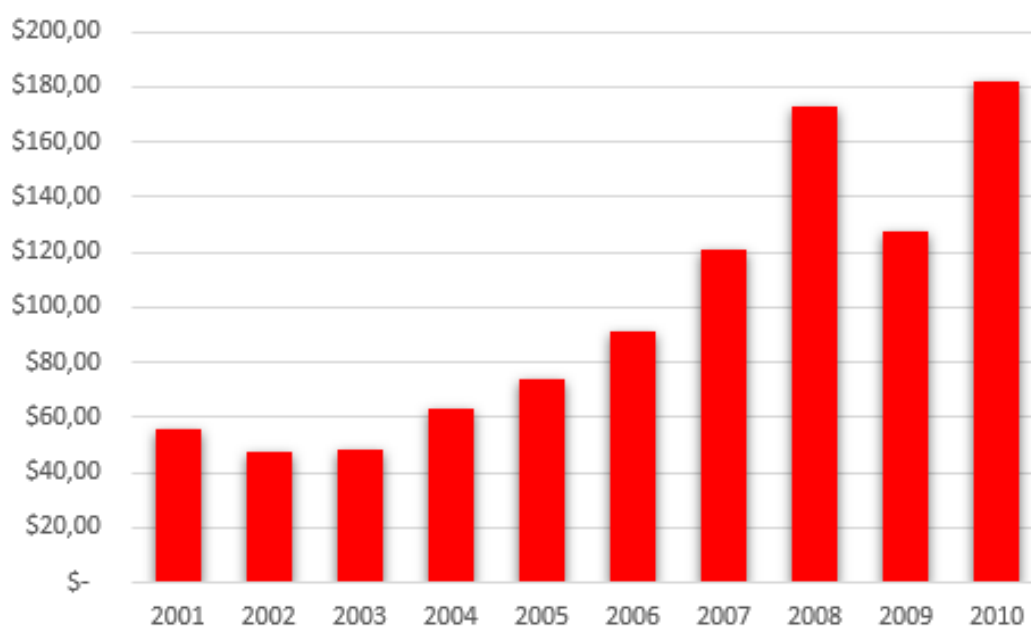
(2010), foi possível observar a obtenção de saldo positivo em conta corrente em todos os anos do período. A Figura, 24, abaixo, demonstrará o saldo comercial em conta corrente, conforme apontado, a saber:

Figura 22 - Evolução das Exportações Brasileiras (2001- 2010) - Em USD Bilhões



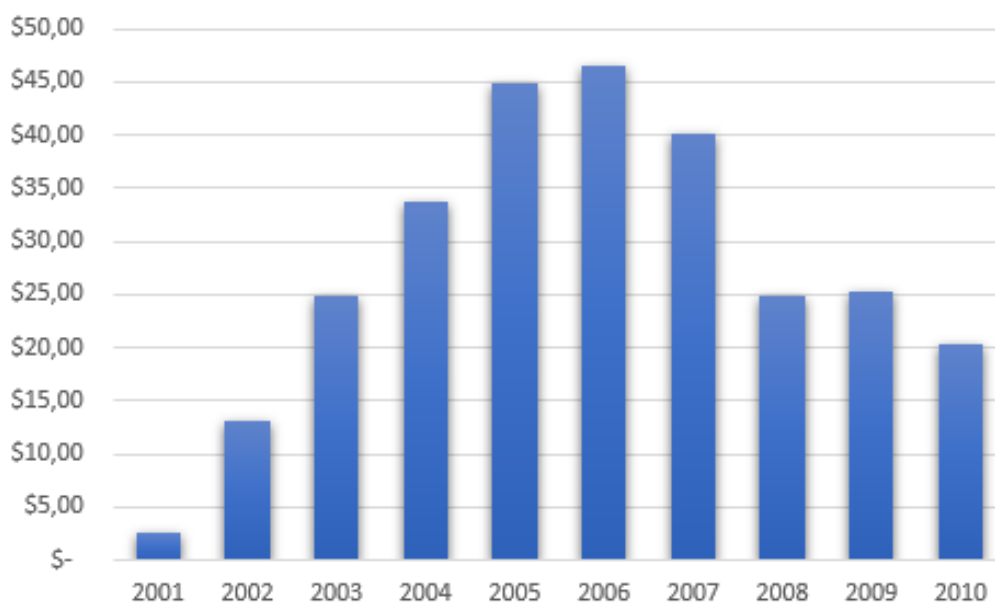
Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2010.

Figura 23 - Evolução das Importações Brasileiras (2001- 2010) - Em USD Bilhões



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2010.

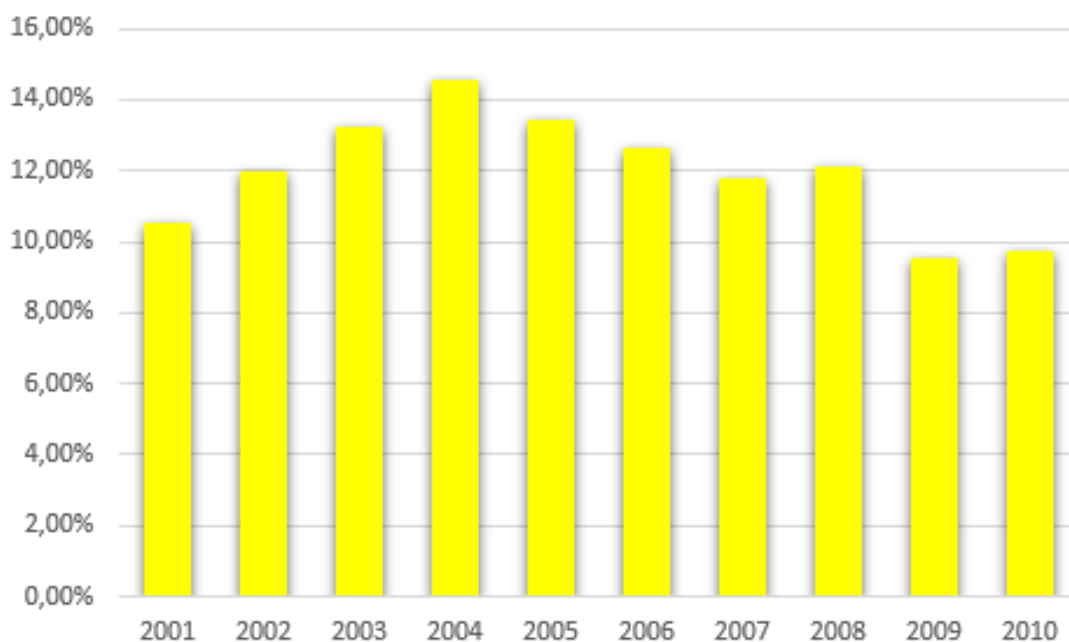
Figura 24 - Saldo Comercial em Conta Corrente (2001- 2010) - Em USD Bilhões



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2010.

Embora, como já apontado anteriormente, o crescimento no consolidado do total das exportações brasileiros tenha ocorrido de forma substancial, com crescimento na ordem de 246,5% em uma década, dois fatores nos chamam a atenção. O primeiro no que tange a participação brasileira no fluxo global de comércio internacional, que permaneceu praticamente estável em 1%, conforme apresentado na figura 20, acima, e o segundo, no que tange a participação das exportações nacionais sobre to total do PIB brasileiro. Este indicador, como apresentado na Figura 25, abaixo, apresentou baixo crescimento entre 2001 e 2004, e regressão a partir de 2005. O período que compreende os anos de 2005 e 2010, inclusive apresentou constante redução do volume percentual das exportações sobre o PIB nacional atingindo participação inferior a dois dígitos a partir de 2009.

Figura 25 - Participação das Exportações sobre o PIB do Brasil - 2001- 2010 (%)



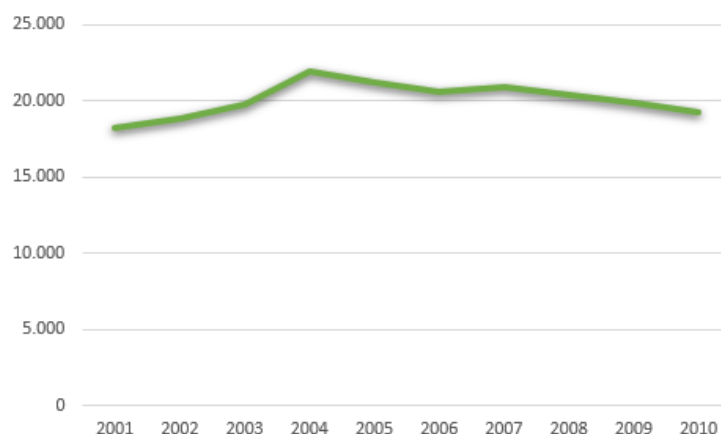
Fonte: O Autor. Adaptado IBGE, 2011.

Ainda, outro ponto de profunda atenção ao se analisar a relação acerca do processo de internacionalização da economia brasileira ocorreu ao se verificar o número de empresas exportadoras brasileiras e seus comportamentos frente à dinâmica de atuação em mercados globais. Na considerada década de ouro do comércio global, o país conseguiu ampliar o volume de seus negócios no exterior, como apontado na seção anterior, porém a questão da concentração, permaneceu assombrado a expansão comercial nacional. Entre 2001 e 2010, como apresentado na figura 26, abaixo, o número de empresas brasileiras com operações internacionais, praticamente não se alterou. Ademais, ao se analisar o volume de comércio realizado pelas empresas podemos identificar novamente, em 2010, um colossal processo de concentração ao se considerar o volume financeiro de comércio por porte de empresas, como demonstrado pela Figura 27, a seguir. A tabela 5, abaixo, demonstra que a participação de micro e pequenas<sup>52</sup> empresas brasileiras, internacionalizadas teve incremento de 11,09% entre 2002 e 2010. Já o número de médias empresas internacionalizadas permaneceu praticamente inalterado, com variação negativa de 0,25% no mesmo período. Nesta análise, a exceção se deu pelo conjunto composto por grandes organizações, que apresentou evolução no número total de empresas com atuação internacional na ordem de 35,56%.

<sup>52</sup> Para o SEBRAE (2013) são consideradas: Microempresas até 19 pessoas ocupadas. Pequenas empresas de 20 a 99 pessoas ocupadas. Médias empresas de 10 a 499 pessoas ocupadas. Grandes empresas, acima de 500 pessoas ocupadas.

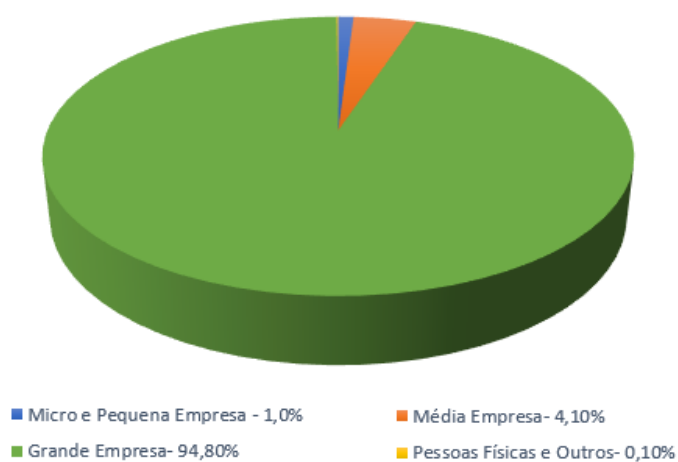


Figura 26 - Número de Empresas Brasileiras Exportadoras – 2001- 2010



Fonte: O Autor. Adaptado IBGE, 2013.

Figura 27 - Volume de Comércio Exterior em USD por Porte de Empresa (2010)



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2011.

Tabela 5 – Número de Exportadores por Porte de Empresa

Porte de Empresa	2002	2006	2010
Micro e Pequena Empresas	9137	11792	10150
Médias Empresas	5695	5908	5681
Grandes Empresas	4140	4780	5612

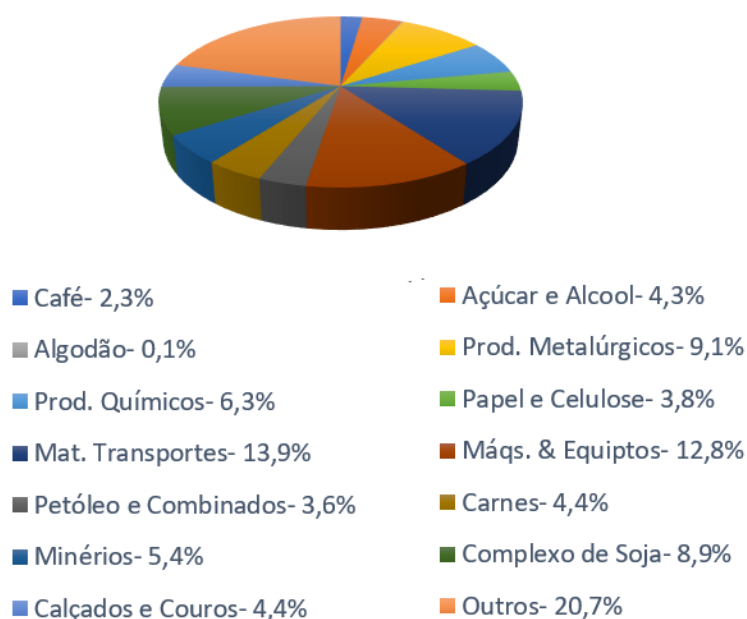
Fonte: Adaptado de SEBRAE, 2013.

Uma última variável da tríade que compõem as bases da análise ambiental e competitiva da dinâmica de internacionalização da economia brasileira demanda atenção. Conforme visto

nos parágrafos anteriores, é possível identificar vigoroso crescimento no volume de operações comerciais brasileiras. Entretanto, estas foram fortemente concentradas em grandes organizações nacionais, ou aqui instaladas. Embora, também seja possível identificar pequeno incremento no número de micro, pequenas empresas que adentraram o comércio internacional, em termos de volume comercial, esta participação foi apenas marginal. Assim, cabe como elemento concluinte de análise deste processo de internacionalização da economia brasileira considerar a pauta de exportação nacional.

Conforme demonstrado na Figura 14, apresentada acima, em 2001, a pauta de exportação nacional estava fortemente alicerçada no fornecimento de bens industrializados ou semi industrializados. No ano em questão, 50,2% das exportações brasileiras estavam concentradas em produtos desta natureza. A oferta de bens primários, ainda era significativa e representava 29,2% do total de exportações e 20,7% do volume de vendas globais brasileiros eram classificados dentro de outros produtos agregados. Especificamente, e ao se analisar o histórico do ano em questão, podemos identificar ainda que 13 produtos contabilizavam por 79,3% do total da pauta brasileira. Ora, embora não podemos comparar com anos anteriores, onde a hiper concentração era a chave da política comercial externa brasileira, tampouco podemos considerar que o início do século XXI era referência de diversificação. A figura 28, abaixo, demonstra o comportamento dos principais produtos exportados pelo Brasil em 2001, a saber:

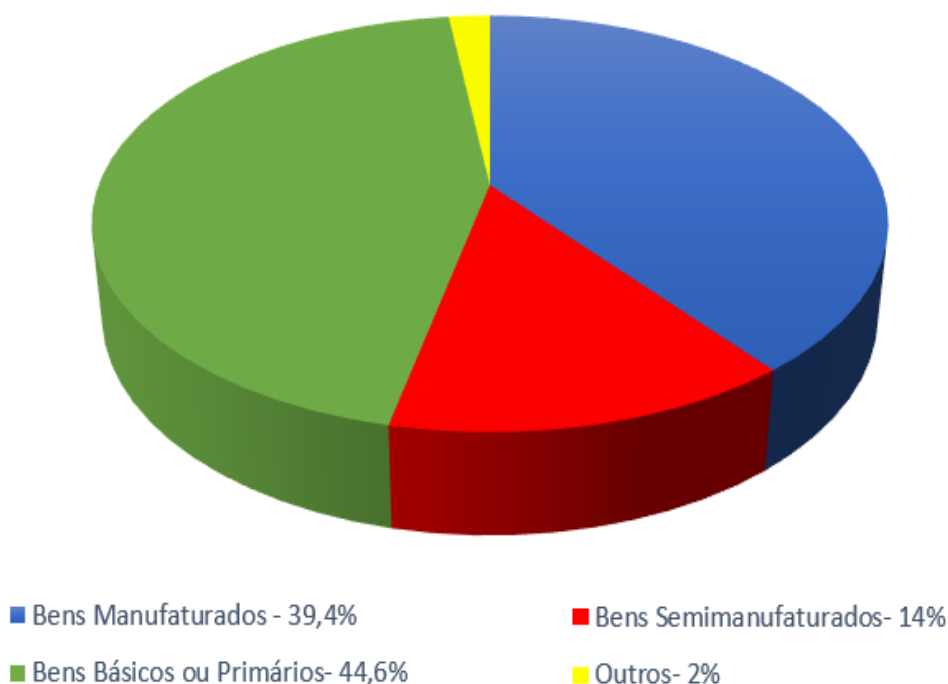
Figura 28 - Concentração das Exportações Brasileiras (2001)



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2002.

Já em 2010, esta divisão apresentava algumas importantes diferenças. Embora produtos industrializados e semi industrializados representavam a maior participação no volume total da pauta brasileira com 53,4% do volume total exportado, a oferta de bens primários saltou de uma participação em 2001 na ordem de 29,2% do total comercializado internacionalmente, para 44,6% do volume total da pauta de exportação. A figura 29, abaixo, demonstra a participação por fator agregado no volume total das exportações brasileiras.

Figura 29 - Concentração das Exportações Brasileiras (2010)

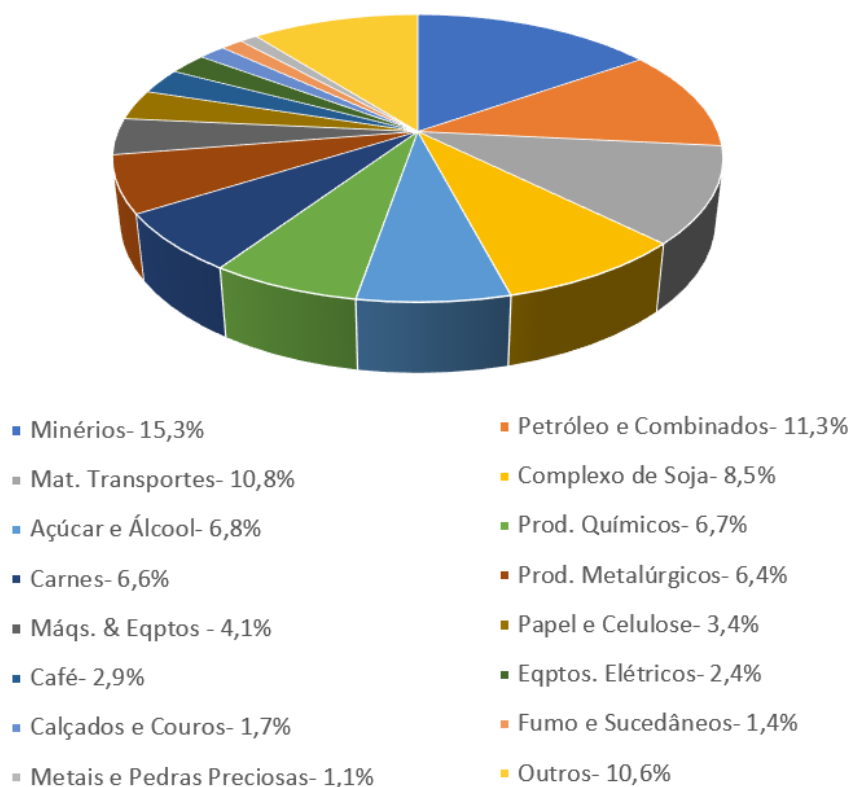


Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2011.

Assim, e ao aprofundar a análise do histórico comercial do ano em questão, podemos identificar ainda que 15 produtos contabilizavam por 89,4% do total da pauta brasileira. Novamente, embora não se possa estabelecer comparação com anos anteriores, a pauta brasileira permanecia bastante concentrada e ao final da década de ouro, com forte tendência de reprimarização<sup>53</sup>. A figura 30, abaixo, demonstra o comportamento dos principais produtos exportados pelo Brasil em 2010, a saber:

<sup>53</sup> Reprimarização consiste na mudança da pauta favorável às exportações de produtos primários que sugerem uma reprimarização. A razão para isso está ligada ao aumento da demanda mundial por commodities que elevou os preços dos alimentos e das matérias-primas provenientes de recursos naturais. Tal situação, entretanto, poderá ser revertida quando a taxa de câmbio nominal voltar a ser depreciada e os investimentos em infraestrutura logística e em inovações forem retomados (CARVALHO e CARVALHO, 2011).

Figura 30 - Concentração das Exportações Brasileiras (2001)



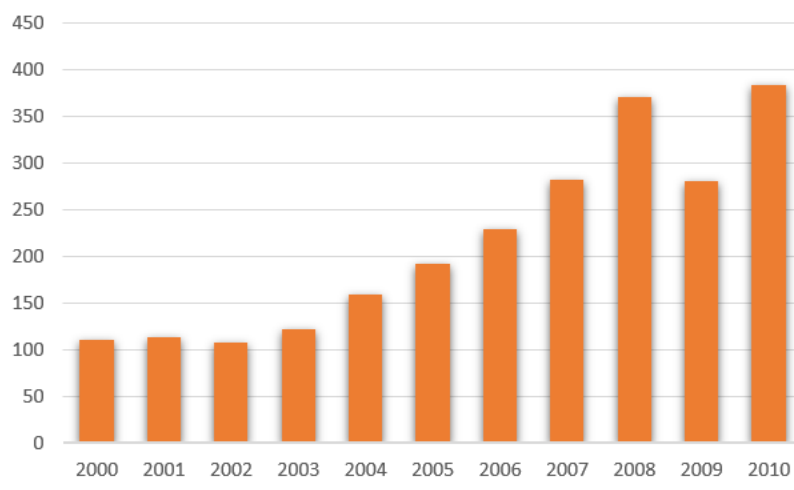
Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2011.

Neste sentido, parte do desafio da política comercial nacional no que tange o processo de internacionalização da economia brasileira conseguiu atingir alguns objetivos importantes. O país conseguiu incrementar o volume comercial de suas operações no fluxo global de comércio, embora com manutenção da sua participação no volume comercial global total. O Brasil também conseguiu incrementar, de forma tímida, é verdade, o número de micro e pequenas empresas participantes de operações de comércio exterior, entretanto com volume total de exportações apenas marginal. Ainda, a questão da concentração permaneceu como principal gargalo da política comercial externa nacional. O fato do nosso comércio exterior manter-se altamente concentrado em organizações de grande porte, nossa pauta igualmente concentrada em poucos produtos, continuava a demandar ações mais diretas, caso, a manutenção do posicionamento como *global trader e player* fosse real objetivo da chancelaria brasileira. Como saldo, este, positivo da década, cabe pontuar a diversificação dos parceiros comerciais brasileiros. O país conseguiu mudar o eixo de atuação comercial por meio do fortalecimento das relações Sul- Sul, em especial, a relação comercial sino-brasileira que em 10 anos alterou significativamente a estratégia e o fluxo comercial nacional.

## 2.5 Resultados na Corrente de Comércio Internacional

Conforme já apresentado na seção introdutória deste capítulo, a primeira década do século XXI apresentou notável expansão do comércio internacional em escala global. Especificamente, ao analisar a posição brasileira neste cenário, Azevedo e Vogel, 2012, destacam que com exceção do ano de 2009, em função da severa crise do *subprime*, nos Estados Unidos, que apresentou resultados em termos de volume de exportação inferior ao ano anterior, o Brasil apresentou relativo aumento no volume negociado internacionalmente entre 2000 e 2010. Ao final da década o Brasil era o vigésimo segundo Estado global em volume de exportações e o vigésimo maior importador global (OMC, 2011). Entre os anos de 2000 e 2010, o país apresentou evolução consistente na corrente de comércio, totalizando incremento líquido na ordem de 246%, conforme apresentado na Figura 31, a saber:

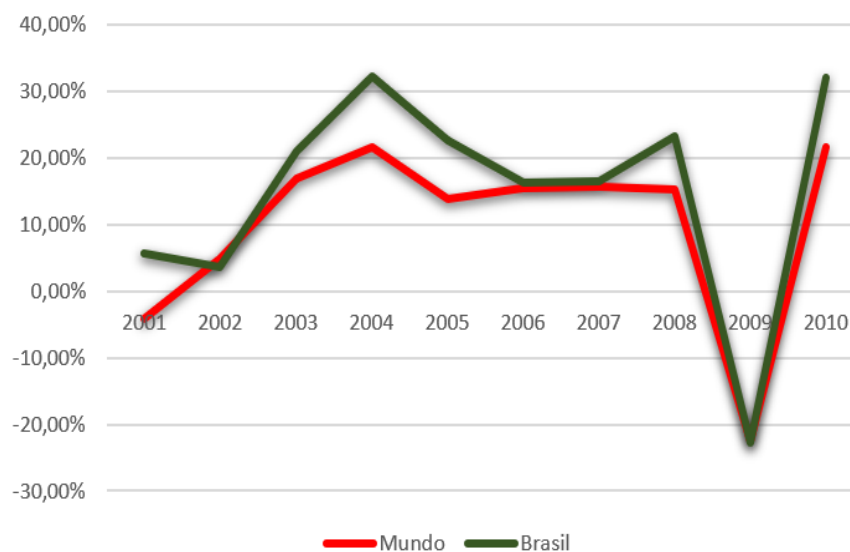
Figura 31 - Evolução da Corrente de Comércio (2000- 2010) - em Bilhões de USD



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2012.

Ainda, e considerando a virtuosa expansão do volume de comércio realizado em escala global, o caso brasileiro chama ainda mais atenção ao se comparar os números nacionais frente aos números globais. Mesmo avaliando um período inédito na história das relações comerciais internacionais, com crescimento não antes conhecido, ao menos no período do pós- guerra, onde se inicia a mensuração estatística dos volumes negociados internacionalmente, o período que compreende a primeira década do século XXI, demonstra que nos anos aqui analisados, a evolução do comércio exterior brasileiro foi superior a evolução do volume de crescimento do comércio exterior mundial em 8 anos, as exceções foram 2002 e 2009. A Figura 32, demonstra a vigorosa evolução do comércio exterior brasileiro no período, mesmo quando comparado a evolução comercial externa em âmbito global, a saber:

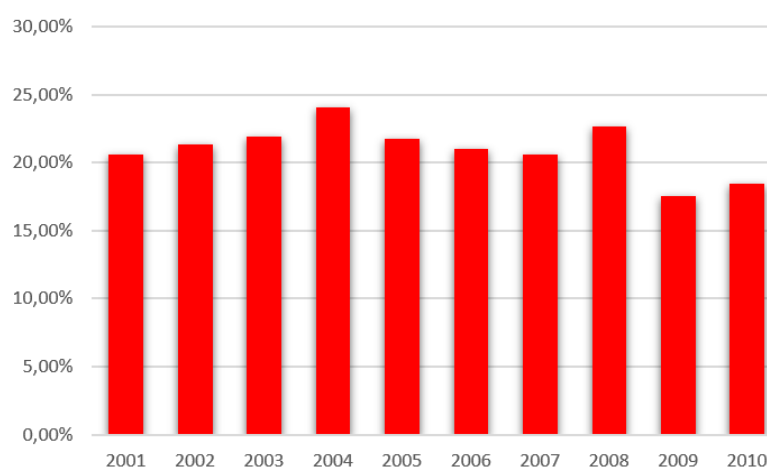
Figura 32 - Evolução das Exportações Brasileiras e Mundiais – (2001 e 2010) – (%)



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2012 e OMC, 2012.

Ainda que seja possível identificar o incremento nos volumes obtidos pelo comércio exterior brasileiro alguns indicadores não acompanhavam os mesmos percentuais de evolução. Como citado nas seções anteriores deste capítulo, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais permanecia praticamente estável, como apontado na figura 20, acima, e a participação da corrente de comércio exterior no PIB brasileiro também apontava certa estabilidade, com uma ligeira regressão no final da década, conforme apontado pela figura 33, a saber:

Figura 33 – Participação da Corrente de Comércio Exterior no PIB do Brasil- 2001/2010- (%)



Fonte: O Autor. Adaptado de SECEX/ MDIC, 2011.

Por fim, considerando o contexto apresentado no início do século XXI, cabe analisar o perfil tecnológico das exportações brasileiras no período aqui estudado. Azevedo e Vogel (2012), apresentam a definição de Markwald (2004), e pontuam que a variação do nível de intensidade tecnológica na pauta exportadora, resulta da relação entre o total exportado por cada categoria de intensidade tecnológica e do volume total exportado pelo país. No caso específico do Brasil, a classificação de intensidade tecnológica adotada pelo Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), considerava 5 classificações de intensidade tecnológica, a saber: (i) Exportações de alta tecnologia; (ii) Exportações de Média-alta tecnologia; (iii) Exportações de Média- baixa tecnologia; (iv) Exportações de Baixa Tecnologia; e (v) Exportações de Produtos primários. Ainda, e como citado pelos autores, para o Brasil foi apontada uma estagnação e queda das exportações de alta tecnologia entre os anos de 2000 e 2003, parte se deu pela ascensão do volume de exportação de produtos primários, mas também pela retração de vendas ao exterior das indústrias e dos setores de maior intensidade tecnológica brasileiros.

Ainda, e conforme apresentado na tabela 6, a seguir Azevedo e Vogel (2012) demonstram, que do ponto de vista do desempenho comercial, todas as categorias de intensidade tecnológica apresentaram desempenho positivo entre 2000 e 2010, tendo o setor de alta intensidade tecnológica apresentado a menor variação, embora também mantendo-se positiva, e a categoria dos produtos primários apresentado a maior variação no período. Neste sentido, os autores apontam que embora houvesse crescimento absoluto no volume de exportações de produtos de alta intensidade tecnológica, a participação relativa desta categoria no montante total apresentou declínio em função da significativa variação dos produtos de baixa intensidade tecnológica e dos produtos primários.

Tabela 6 – Variação do Volume de Exportação por Perfil Tecnológico (%)

<b>Perfil Tecnológico das Exportações Brasileiras</b>	<b>Variação entre 2000 e 2010</b>
Alta Intensidade Tecnológica	(+) 32%
Média- alta Intensidade Tecnológica	(+) 186%
Média- baixa Intensidade Tecnológica	(+) 179%
Baixa Intensidade Tecnológica	(+) 232%
Produtos Primários	(+) 747%

Fonte: O Autor. Adaptado de Azevedo e Vogel, 2012.

Assim, ao analisar o cenário externo, podemos considerar que o Brasil do século XXI embora tenha se tornado um país inserido globalmente, muito em função de uma atuação industrialista e marcado pela busca de fortalecimento das relações comerciais internacionais por meio da construção de relações multilaterais, mantinha alguns traços característicos de sua tradicional política comercial externa. Embora, o país tenha evoluído em sua participação na corrente internacional de comércio, elementos como a concentração da nossa pauta, a concentração dos agentes nacionais atuantes no cenário externo e principalmente, as políticas de estímulo ao comércio exterior que não inseriam, de forma efetiva, pequenos e médios empreendimentos como agentes participantes do comércio exterior, materializavam-se em emergentes riscos à consolidação da posição brasileira como *global player*.



### 3 ANÁLISE AMBIENTAL E COMPETITIVA DO CENÁRIO INTERNO

O Brasil da primeira década do século XXI estabeleceu uma bem-sucedida mudança em relação à sua imagem e de seu papel no cenário internacional. Neste sentido, conforme apontado por Sales (2019), é possível ponderar que as percepções sobre as posições no tabuleiro internacional mudaram, tanto a partir de uma visão externa, mas principalmente quanto a sua autopercepção, como agente relevante no contexto global. Novos discursos sobre a ascensão e emergência do Brasil como potência global puderam ser encontrados na mídia, na produção acadêmica nacional e estrangeira, mas principalmente no discurso oficial, como apontado por Vigevani e Cepaluni (2011), fortemente intensificados a partir de 2003 com a posse do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Um perfeito exemplar desta nova percepção sobre a posição brasileira pôde ser simbolizado em novembro de 2009, após a publicação, pela revista Britânica, *The Economist*, que estampava em sua capa a imagem do Cristo Redentor alçando voo do pico do Corcovado, sob uma chamada de dar orgulho a qualquer brasileiro: *Brazil takes off*. A imagem mencionada é demonstrada na Figura, 34, abaixo. Embora, estivéssemos frente a um fenômeno recente, com bases próprias, este não se trataria necessariamente de um evento inédito, como apontado por Sales (2019). Nos anos 1970, diversas análises já tratariam da emergência do Brasil com referências ao substancial crescimento econômico. Assim, me parece fazer sentido apresentar, ainda no final dos anos 1970, a análise de Mattos (1980) acerca da viabilidade brasileira para potência. O autor aponta a posição brasileira como aspirante a nova potência global, e, afirmava ainda que esta aspiração se dava pela disponibilidade de muitos fatores favoráveis a este propósito.

O crescimento proporcionado pelo surto desenvolvimentista daquele período, a eminente estabilidade política e social gerada pelo crescimento econômico, e combinado com a densidade demográfica brasileira, extensão territorial e a abundância de recursos naturais existentes em território nacional, eram alguns dos exemplos dos fatores favoráveis pontuados pelo autor. Entretanto, embora otimista, Mattos (1980), advertia acerca da perspectiva brasileira como potência global e, de como, esta dependeria da manutenção da projeção de expansão demográfica e principalmente, da conservação do ritmo acelerado e corretamente orientado de crescimento. Ainda, para o autor, e ao considerar este conjunto de características, apenas Brasil e China apresentariam as condições demográficas e econômicas para a manutenção destes dois fatores.

Figura 34 - Capa da Revista The Economist, publicada em novembro de 2009.



Fonte: The Economist, 2009.

Assim, o real desenho do início do século XXI, era ligeiramente diferente. A literatura brasileira e internacional descrevia o país como ainda, uma potência em ascensão, e como um ator global emergente. Sales (2019), aponta que o discurso e a percepção sobre o Brasil, no início do século, se estruturariam, basicamente em quatro pilares, a saber: (i) crescimento e estabilidade econômica; (ii) o regime democrático; (iii) a redução da desigualdade social, e; (iv) a autossuficiência energética. Ainda, para a autora, elementos como a potencialidade exportadora brasileira, a forte presença do país nas instituições multilaterais e as relações brasileiras com outros países, também em desenvolvimento, resumiriam o conjunto de potencialidades brasileiras como novo e importante agente na arena internacional.

Desta forma, esta percepção acerca da ascensão brasileira por parte da comunidade internacional apresentou também um forte correspondente interno. Ao aceitar este novo papel, a produção de um discurso, oficial, que indicava a autopercepção como nova potência emergente, no contexto de política externa apresentou reflexos diretos na determinação das diretrizes do novo posicionamento brasileiro.

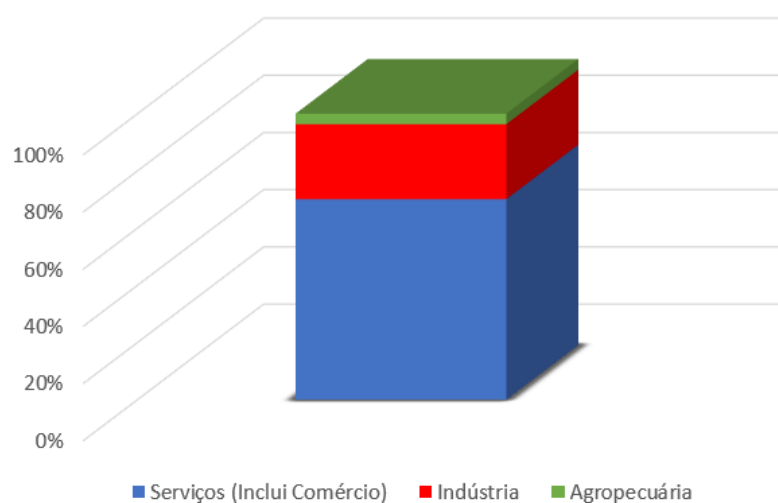
O Brasil do início do século era uma país com aproximadamente 170 milhões de habitantes, de acordo com o Censo de 2000, publicado em 2001 (IBGE, 2001). Ainda, e segundo os dados do mesmo Censo, mostrou que a população experimentou sucessivos aumentos em seu contingente, tendo crescido quase dez vezes, ao longo do Século XX.

Contudo, a taxa média geométrica de crescimento anual no período de 1991-2000, de 1,63%, foi uma das mais baixas já observadas, refletindo a continuidade do declínio da fecundidade durante os anos 90. Nesse período, a queda na taxa de crescimento atingiu 15,54%, permanecendo a tendência de redução observada nos censos anteriores IBGE (2001).

Do ponto de vista econômico, o PIB nominal<sup>54</sup> brasileiro saltou de R\$ 710 bilhões em 1995<sup>55</sup> e atingiu R\$ 1,20 trilhão em 2000 (IBGE, 2019). Ainda em 2000, o Brasil era a nona maior economia do mundo com variação positiva de seu Produto Interno Bruto na ordem de 69,01% entre o período de 1995 e 2000.

Já, do ponto de vista da participação da estrutura produtiva no Produto Interno Bruto Nacional<sup>56</sup>, o Brasil em 2000 já era uma economia majoritariamente alicerçada no setor de serviços, conforme apresentado na Figura 35, abaixo. No início do século, o setor terciário representava 70,1% do total de riquezas produzidas no país. A indústria e o setor agropecuário, por sua vez, eram responsáveis respectivamente por 26,2% e 3,7% de participação na composição do PIB nacional (IBGE, 2022).

Figura 35 - Participação Setorial na Composição do PIB Nacional (%) - 2000



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 2022.

<sup>54</sup> PIB Nominal- Distingue-se ainda o PIB nominal do PIB real, a diferença sendo a inflação. De fato, para ver se o nível de vida aumenta em termos reais, isto é sem o efeito do aumento generalizado dos preços (inflação) deve-se retirar o aumento dos preços contidos no PIB nominal, este medido a preços correntes, do ano em que está a ser medido, Assim, escolhe-se um ano base ou ano de referência, a partir da qual mede-se a inflação (taxa de inflação ou deflator do PIB) para corrigir o nível do PIB dos anos posteriores (dividindo por um índice de inflação) e os anos anteriores ao anos de referência, multiplicando pelo índice de inflação (JACQUINET, 2019).

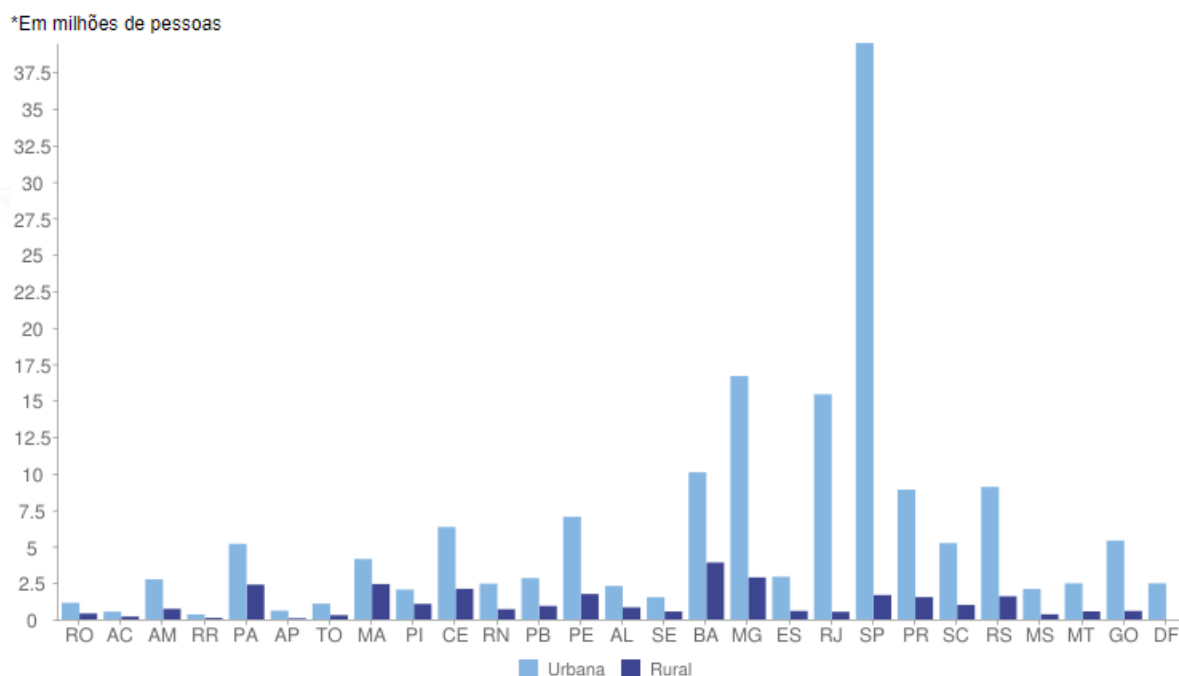
<sup>55</sup> Base de 1995 em função do lançamento do plano real e computo em nova moeda um ano após a sua implementação (IBGE, 2022).

<sup>56</sup> A participação de cada setor foi calculada com base na sua representatividade no valor adicionado (IBGE, 2022).

Outro importante elemento a ser considerado ao analisar o contexto interno da economia brasileira no início do século XXI está condicionado a contribuição da geração de riquezas por porte de empresas. Em 2002, ano da eleição da Lula, existiam no Brasil 4,83 milhões de estabelecimentos empresariais, destes, 99,3% eram micro, pequenas e médias empresas. Este grupo, o das micro, pequenas e médias empresas (MPEs), era em 2002 responsável por 55,6% dos empregos no país e ainda, responsável por 41,7% da massa total de remuneração (SEBRAE, 2013).

Neste sentido, e conforme apontado no capítulo 3, na Tabela 5, embora as MPE fossem grande maioria nos estabelecimentos empresariais presentes no Brasil no início do século, sua participação no fluxo de comércio exterior ainda era marginal. Fato este que pouco se alterou ao final da administração Lula, em 2010. Já, ao final da década, o Brasil era um país com aproximadamente 191 milhões de habitantes, majoritariamente urbano, conforme apresentado na Figura 36. Ainda, e em contraposição a avaliação realizada por Mattos (1980), com estrutura de crescimento demográfico inferior ao que se havia projetado, conforme apontado na Tabela 7, a saber:

Figura 36 - População Brasileira Residente em Ambientes Urbanos e Rurais – 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

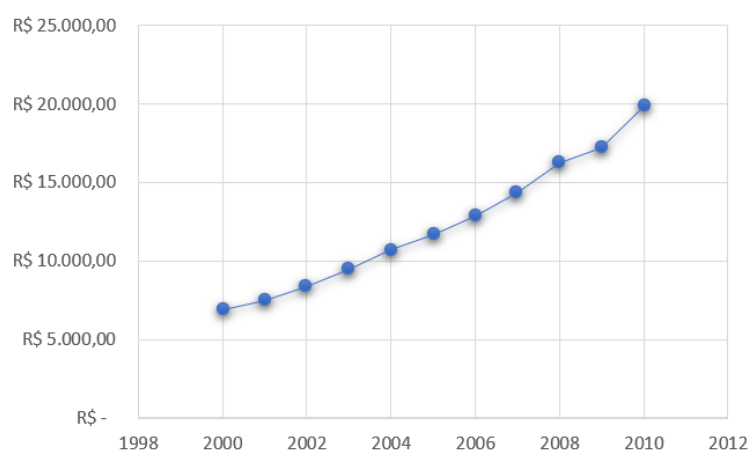
Tabela 7 - Evolução da População Brasileira – 1950/ 2010 – Em Milhões de Habitantes

Ano	População	Varição na Década
1950	51,9	-
1960	70	34,87%
1970	93,1	33,00%
1980	119	27,82%
1990	146,8	23,36%
2000	169,8	15,67%
2010	190,75	12,34%

Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 2010.

Do ponto de vista econômico, o Brasil ainda era uma das principais economias do mundo, apresentando PIB Total de R\$ 3,89 trilhões (USD 2,187 trilhões em valores correntes), em 2010, o Brasil era a oitava maior economia global com variação do seu Produto Interno de bruto na ordem de 77% conforme dados do Fundo Monetário Internacional de Abril de 2012. Ainda, e ao se considerar o PIB per capita nacional, é possível verificar crescimento constante desde o início da série histórica em 1995, conforme apresentado na Figura 37, abaixo. O PIB per capita atingiu R\$ 19.877,00 em 2010. Esse valor apresenta uma variação de 187,53% diante do ano 2000.

Figura 37– PIB per Capita Brasileiro- 2000/2010 em Reais Brasileiros

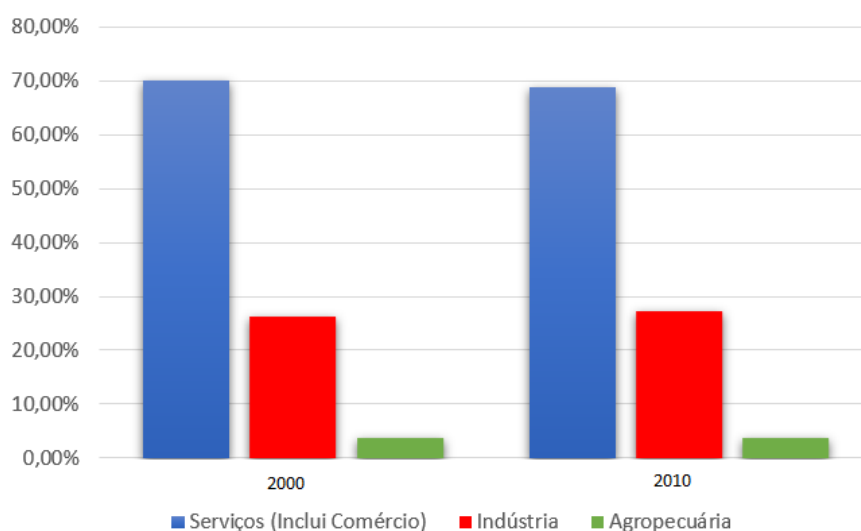


Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 2022.

Embora possamos verificar robusto crescimento no PIB per capita nacional ao longo da primeira década do século, ao considerarmos a participação produtiva dos setores na

composição do PIB nacional, pouca alteração pôde ser observada. O país, mantinha a base de sua economia centrada no setor de serviços (68,9%) e o setor industrial (27,3%) e agropecuário (3,8%), mantiveram seu índice de participação com incremento apenas marginal, como poderemos observar na Figura 38, abaixo:

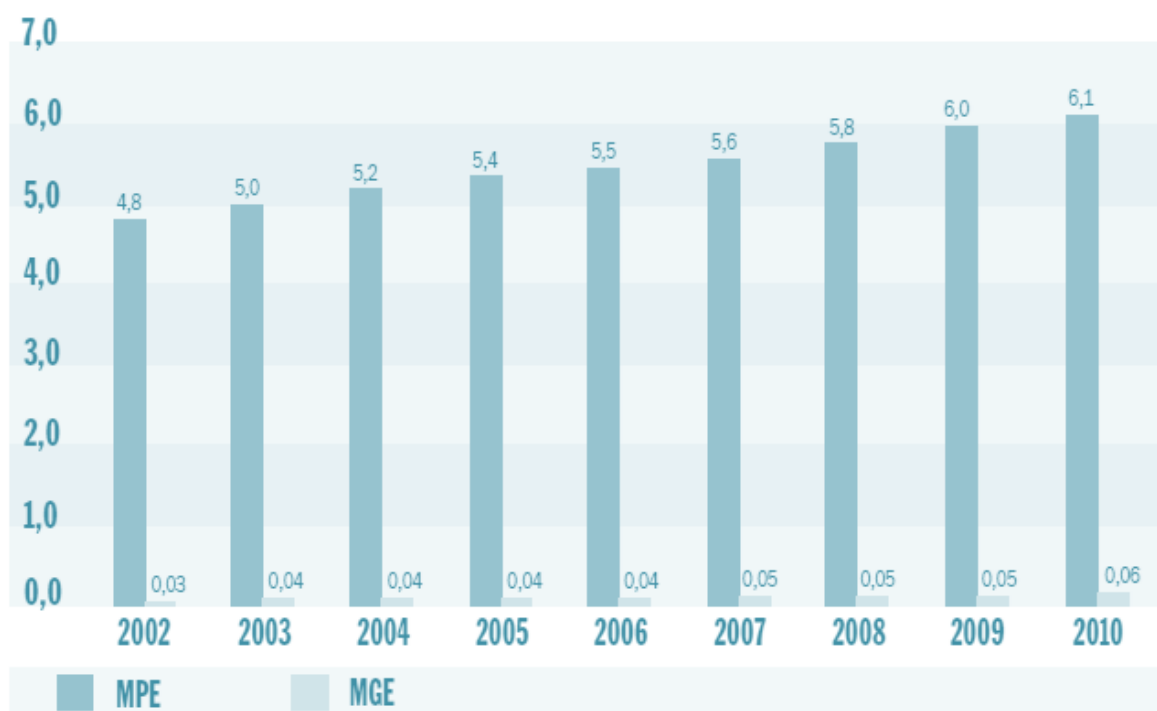
Figura 38 - Participação dos Setores Produtivos na Composição do PIB (%) - 2000/2010



Fonte: O Autor. Adaptado de IBGE, 2022.

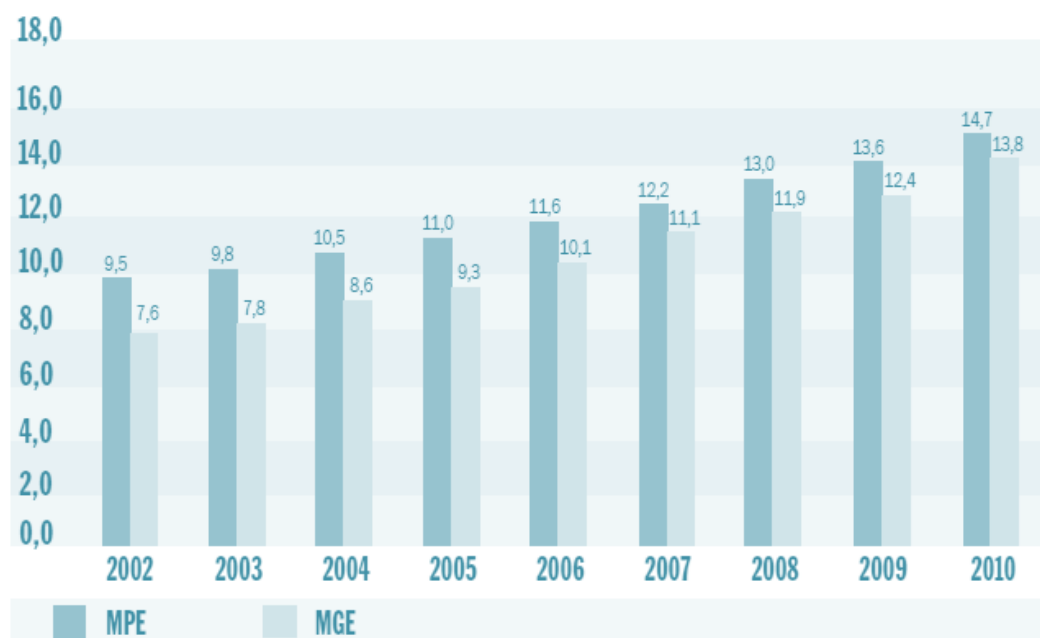
Por fim, e como último elemento de análise comparativa acerca das condições ambientais internas brasileiras entre 2000 e 2010, cabe apontar as variações contextuais apresentadas pelas organizações de múltiplo portes. Em contrapartida ao moderado crescimento da atividade econômica brasileira no período, como apontado nos parágrafos anteriores, o segmento empresarial ainda se expandia no país, impulsionado pelo crescimento da renda e do crédito. Entre 2002 e 2010, verificou-se aumento de 27,8% no número de estabelecimentos das MPEs e de vigoroso crescimento no número de médias e grandes empresas na ordem de 100%, conforme apresentado na Figura 39, abaixo. Ademais, podemos notar que o número de empregos formais gerados por MPEs apresentou crescimento robusto, como apresentado na Figura, 40. Além disso, em 2010, as MPEs responderam, em média, por 99% dos estabelecimentos, quase 52% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país e cerca de 40% da massa de salários paga aos trabalhadores destes estabelecimentos, como apresentado na Figura 41. Seguindo o movimento de formalização de toda a economia, cresceu também os empregos com carteira de trabalho assinada, assim como o rendimento médio real recebido, como apresentado na Figura 42 (SEBRAE, 2013).

Figura 39 - Evolução do Número de Estabelecimentos por Porte – Em Milhões



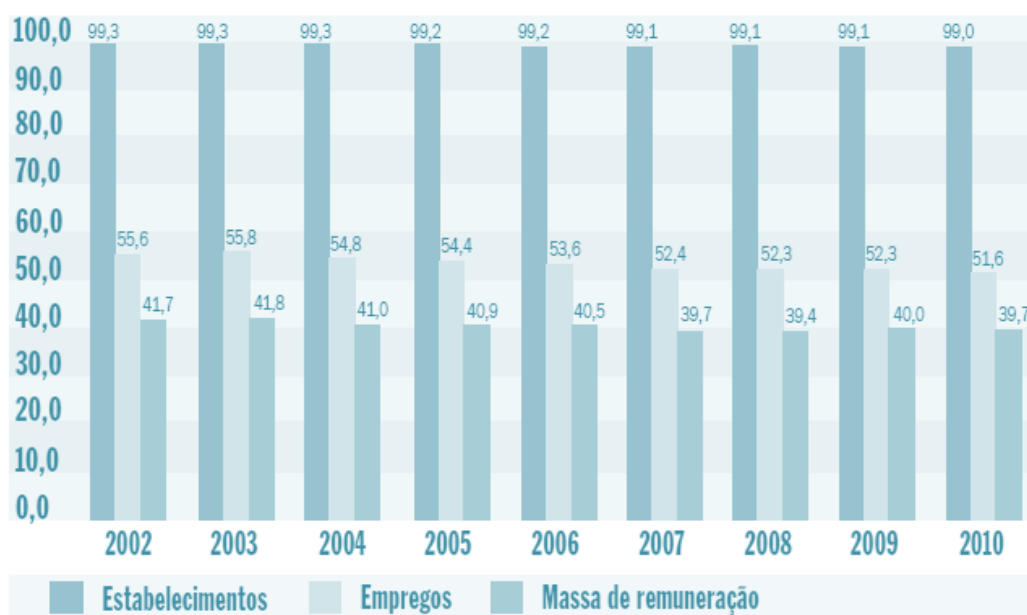
Fonte: DIEESE. Adaptado de SEBRAE, 2013.

Figura 40 - Evolução do Número de Empregos por Porte- Em Milhões



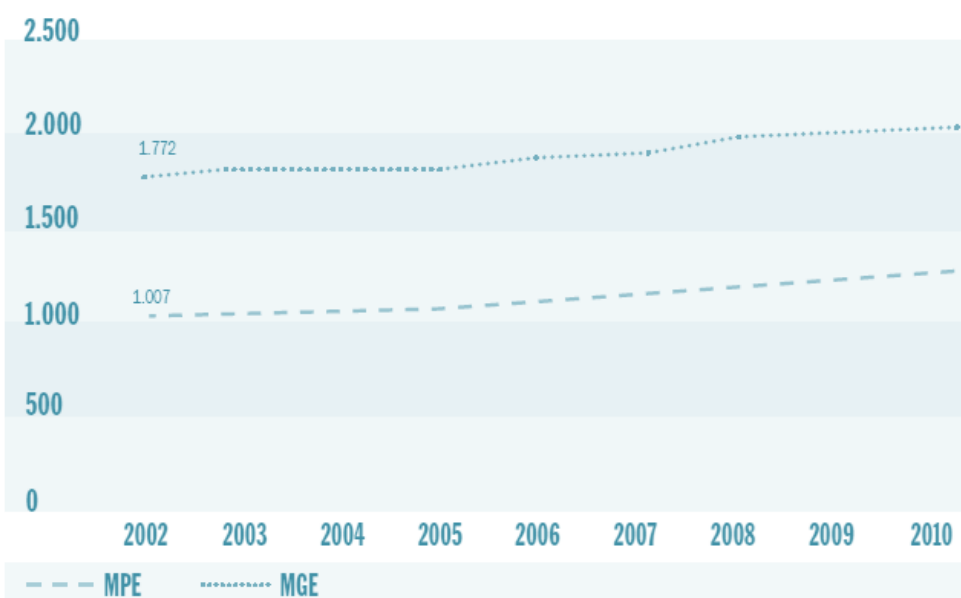
Fonte: DIEESE. Adaptado de SEBRAE, 2013.

Figura 41 - Participação das MPEs no Total de Estabelecimentos, Empregos e Massa de Remuneração<sup>57</sup> (%)



Fonte: DIEESE. Adaptado de SEBRAE, 2013.

Figura 42 - Evolução da Remuneração Média Real por Porte de Estabelecimento – Em Reais Brasileiros



Fonte: DIEESE. Adaptado de SEBRAE, 2013.

<sup>57</sup> Massa de remuneração consiste no resultado do produto entre a remuneração média dos empregados e o número de empregos. Na RAIS, as informações de remuneração excluem o 13º salário (MTE, 2013).



Nesta perspectiva, e conforme apresentado nesta seção, o conjunto dos fatores ambientais e competitivos internos se torna elemento central para a compreensão do contexto em que o país estava inserido no início do século, período este em que se posiciona o desenvolvimento desta tese. Ainda, este capítulo apresenta como objetivo inicial, posicionar o leitor ao conjunto de variáveis ambientais do cenário interno brasileiro. Em um segundo momento, será apresentado os indicadores macroeconômicos brasileiros à época. Na sequência, serão apresentados o ambiente e as estruturas competitivas brasileiras em conjunto com os desafios econômicos apresentados ao longo dos dois primeiros mandatos da administração Lula, entre 2003 e 2010. E por fim, fecharemos o capítulo apresentando o contexto comercial à época, que visava assegurar as bases do estabelecimento da posição brasileira como *global trader e player*.

### **3.1 O Cenário Macroeconômico brasileiro**

Lula herdou uma economia moldada por anos de agenda neoliberal, estabilizada pela forte agenda fiscal e monetária do governo FHC, e ciente da necessidade de continuidade do tripé macroeconômico com o objetivo de manter, de forma sucinta, o controle inflacionário. No entanto, embora tenha dado continuidade à política macroeconômica de seu antecessor, a sua política industrial e principalmente sua política comercial externa foi discordante da visão que perdurou nos governos anteriores (SANTOS, 2015).

Neste sentido, e em retrospectiva, o ex-ministro de Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (2003), aponta que em função da mudança no sistema macroeconômico causada pela implementação do Plano Real em 1994, que obteve êxito no desafio de neutralizar a contundente inflação que impedia o desenvolvimento do país, desde 1980, alguns efeitos colaterais puderam ser percebidos. Dentre estes, Bresser Pereira, apontou a desestabilização do balanço de pagamentos com a valorização do real e a manutenção das altas taxas de juros pelo Banco Central Brasileiro, como preocupantes. Ainda, foi de verdade, a partir de 1995, que se configurou um novo quadro macroeconômico para a economia brasileira, este se deu inicialmente pela implementação de uma nova política fiscal e monetária e que ainda, segundo o autor permaneceu inalterada no primeiro ano do governo Lula.

Pereira (2003) entende que esse novo quadro apresentaria algumas características ao se considerar as estruturas macroeconômicas, a saber: (i) a baixa taxa de inflação; (ii) manutenção elevada da taxa de juros; (iii) baixa taxa de câmbio e; (iv) taxa real de salários que cresceria com a valorização e cairia com a flutuação cambial de 1999, que se manteve estagnada até o

final do primeiro ano da administração Lula. Assim, o autor afirma que a política macroeconômica apresentou caráter ortodoxo convencional e que foi caracterizada, pelo: (i) desenvolvimento com base no recurso à poupança externa; (ii) do controle inflacionário por meio de rígida política fiscal e elevadas taxas de juros e pela valorização do real por meio de bandas fixas. Por fim, como resultados da manutenção da política macroeconômica, ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro ano do governo Lula, foi possível observar como resultados, a insustentabilidade do déficit público, a insustentabilidade do déficit em conta corrente, o elevado nível do desemprego e uma, semiestagnação da renda por habitante.

Assim, o desafio, no final do século XX, do ponto de vista macroeconômico, era o de conciliar, de forma prática e não apenas no senso de retórica, três grandes objetivos da sociedade brasileira: (i) eficiência produtiva; (ii) liberdades individuais consolidadas em um Estado democrático de direito e; (iii) redução sustentada da desigualdade. Neste sentido, em 2002, o ex-ministro de Estado, Pedro Malán, por meio da publicação de artigo para a sessão de Abertura do *XII Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos*, realizado no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, em 15 de maio de 2000, apresentou sua posição acerca dos avanços necessários para se atingir, os três grandes objetivos da sociedade brasileira, apresentados acima. Para Malán, ao considerar o ponto de vista macroeconômico, os avanços necessários deveriam ocorrer em três áreas específicas. Malán, ainda considerou a necessidade de avanços em tarefas microeconômicas e estruturais, ademais, para o autor, todas estas áreas foram parte da agenda pós- inflação, ou seja, pós-implantação do Plano Real.

Assim, Malán (2002), aponta que as três questões macroeconômicas fundamentais e que seriam chave para as perspectivas de desenvolvimento com estabilidade ao longo da primeira década do século XXI, seriam: (i) a questão fiscal nos três níveis de governo; (ii) a questão do balanço de pagamentos e; (iii) a necessidade de aumento de poupança interna mediante a criação de instrumentos financeiros que permitissem decisões de poupança e de investimento no médio e longo prazo.

Aqui, antes de continuarmos a analisar os fatores macroeconômicos<sup>58</sup> ao final do governo FHC e no início do governo Lula, penso ser necessário posicionar a definição do conceito de macroeconomia. Dornbusch, Fischer e Startz (2009), estabelecem que a

---

<sup>58</sup> Fatores macroeconômicos, são os fatores específicos de cada país determinantes da estrutura de capital em mercados específicos. Esses fatores, ou indicadores específicos incluem a infraestrutura institucional, as práticas legais e contábeis, a infraestrutura financeira e todas as variáveis do ambiente macroeconômico (TERRA, 2007).

Macroeconomia é o ramo da ciência econômica que analisa as expansões, recessões, produção de bens e serviços, taxas de crescimento da economia, taxas de inflação, juros, desemprego entre outros. Ainda, os autores apresentam que em função dos estudos macroeconômicos considerarem os fatores amplos de um determinado contexto econômico, peculiaridades de unidades específicas que compõem tal contexto não são consideradas de forma independente.

Vasconcellos (2009) complementa dizendo que cabe ao estudo macroeconômico a determinação e o comportamento dos grandes agregados da economia. Assim, a análise de fatores como o PIB, o consumo nacional, o investimento agregado o comportamento das exportações entre outros, são condicionantes basilares para a elaboração da política econômica e em última instância, apresentam variáveis centrais para a estruturação da política comercial de um Estado.

Neste sentido, e ao compreender como se dão as dinâmicas de análise dos múltiplos fatores macroeconômicos, de forma agregada, podemos entender o cenário do nível de atividade econômica nos últimos anos da gestão FHC e dos oito anos de administração Lula. Em 2002, o mundo ainda se recuperava de três crises internacionais<sup>59</sup> que afetaram de forma mais direta países em desenvolvimento como o Brasil. Embora, não se tratasse de um período de bonança, a atividade econômica em níveis globais apresentou relativo sucesso. O mundo apresentou crescimento real do PIB de 3%. Economias centrais para o modelo comercial brasileiro também demonstraram comportamento superavitário, muito puxado pelo forte crescimento chinês de 9,1% no ano. Estados Unidos com crescimento real do PIB de 1,7%, Zona do Euro com crescimento de 0,9% e Japão com 0,1%, também contribuíram para a elevação da atividade econômica em níveis globais (Itaú/BBA, 2020).

No caso específico do Brasil. O ano de 2002 apresentou crescimento real do PIB de 3,1%, com um PIB nominal em dólares americanos de 510 bilhões. A inflação, eterno fantasma nacional, aceleraria, muito em função da desconfiança acerca de uma possível eleição dos trabalhistas. Os indicadores de inflação fecharam o ano de 2002 com forte alta. IPCA +12,5%, INPC +14,7%, IGP-M +25,3% e IPA-M atingindo surpreendentes 33,6%. Como resultado, foi possível observar substancial elevação das taxas de juros pelo Banco Central Brasileiro. A taxa Selic média de 2002 foi de 19,48% a.a., e a taxa de encerramento de 2002 atingiu 25% a.a.

---

<sup>59</sup> (i) Crise financeira no México (desvalorização do peso) afeta as economias latino-americanas (20 dez). Crise do México. (ii) Tem início, na Tailândia, a crise financeira asiática, que se estende inicialmente ao Sudeste da Ásia, atingindo sobretudo Filipinas, Indonésia e Malásia (2 jul). Na sequência, ataque especulativo ao dólar de Hong Kong provoca queda nas Bolsas em todo o mundo (27 out). A extrema volatilidade dos capitais internacionais gera apreensão nos mercados. O Brasil adota medidas para evitar a desvalorização do real. A Coreia do Sul irá recorrer ao FMI (dez). (iii) Crise da Internet (GARCIA, 2018).

Outro fator macroeconômico que apresentou enorme disfunção ao longo de 2002, foi a taxa de câmbio, com cotação média de R\$ 2,92 ao longo do ano, o câmbio fecharia 2002 com cotação de R\$ 3,54, o que representaria elevação de 53,25% frente ao ano anterior. Já, com relação ao saldo externo, a balança comercial foi superavitária em 13 bilhões de dólares. As exportações atingiram 60 bilhões de dólares. As importações chegaram a 47 bilhões de dólares. O saldo de conta corrente nacional, como percentual do PIB apresentou regressão de 1,6%, assim como o investimento direto no país como percentual do PIB que regrediu de 4,1% em 2001 para 3,3% em 2002 (ITAU, 2020). A tabela 8, abaixo demonstrará os principais indicadores consolidados, considerando os anos de 2001 e 2002.

Tabela 8 - Indicadores Macroeconômicos 2001 e 2002

<b>Mundo</b>		
<b>Atividade econômica</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Mundo – Crescimento real do PIB	2,50%	3,00%
EUA – Crescimento real do PIB	1,00%	1,70%
Zona do Euro – Crescimento real do PIB	2,20%	0,90%
China – Crescimento real do PIB	8,30%	9,10%
Japão – Crescimento real do PIB	0,40%	0,10%
<b>Inflação</b>		
EUA – CPI	1,60%	2,50%
Zona do Euro – CPI	2,00%	2,30%
<b>Brasil</b>		
<b>Atividade econômica</b>		
PIB nominal – Bilhões de reais	1.316	1.489
PIB nominal – Bilhões de dólares	560	510
Crescimento real do PIB	1,40%	3,10%
<b>Inflação</b>		
IPCA	7,70%	12,50%
INPC	9,40%	14,70%
IGP-M	10,40%	25,30%
IPA-M (preços por atacado)	11,90%	33,60%
<b>Taxa de juros</b>		
Selic – final do ano	19,00%	25,00%

Selic – média do ano	17,63%	19,48%
Taxa real de juros (Selic/IPCA) – fim de período	10,52%	11,08%
CDI – Acumulado	19,05%	22,91%
TJLP (Taxa nominal) – fim de período	10,00%	10,00%
Taxa de câmbio		
BRL / USD – dez	2,31	3,54
BRL / USD – média do ano	2,35	2,92
<b>Setor externo</b>		
Balança comercial - USD bi	3	13
Exportações – USD bi	58	60
Importações – USD bi	56	47
Conta corrente - % PIB	-4,20%	-1,60%
Investimento direto no país - % PIB	4,10%	3,30%

Fonte: Adaptado de Itaú/BBA, 2020

Aqui, cabe pontuar que toda e qualquer transição de governo apresenta incertezas, mas, no início do primeiro mandato do presidente Lula, este cenário era extraordinário. Embora durante a campanha eleitoral o então candidato tivesse abandonado a retórica de “ruptura com o modelo neoliberal” em favor de uma “transição lúcida”, assegurando, na Carta aos Brasileiros, “o respeito aos contratos”, ainda pairava sobre seu futuro governo, inúmeras dúvidas. O preconceito social contra um operário e a insistência dos seus oponentes sobre sua falta de preparo intelectual para o exercício do cargo, eram claros (LIMA, 2010). A essas dúvidas somava-se a crise econômica apresentada no segundo semestre de 2002, que culminou em brusca elevação da taxa de inflação, desvalorização da taxa de câmbio e redução da taxa prevista de crescimento, conforme demonstrado na Tabela 8, acima.

Assim, e ao iniciar o primeiro mandato do presidente Lula, o Ministério da Fazenda (2003) anunciou que “o novo governo teria como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizaram nossa história econômica, ou seja, o foco inicial seria na promoção de um ajuste definitivo das contas públicas”. No mesmo sentido de estabilização, deveria ser dada prioridade à reforma da Previdência, conferida autonomia legal ao Banco Central do Brasil e reforçados o compromisso com os direitos de todos os

credores de dívida brasileira, o que, pelo menos em tese, conduziria a uma redução dos prêmios de risco e, portanto, à redução da taxa de juros (LIMA, 2010).

Neste sentido, Corsi et al (2014), apontam que em comum com o governo anterior, a administração Lula reforçou, em discurso, mas principalmente em ações práticas a manutenção da estabilidade monetária como principal objetivo da política macroeconômica. Se, na gestão FHC, esse objetivo foi perseguido por meio da âncora cambial, com o fim do Plano Real em 1999, a âncora cambial foi substituída pela política de metas de inflação. A política de metas de inflação foi adotada no Governo FHC, ainda em 1999, e mantida ao longo dos oito anos de governo do PT. Essa política baseava-se na fixação de uma meta de inflação para cada ano (o centro da meta), com uma margem de tolerância, e na utilização da taxa de juros como principal instrumento para a manutenção da inflação dentro do previsto.

Além da manutenção da política macroeconômica voltada para a estabilidade monetária, por meio da política de metas de inflação, o Governo Lula deu continuidade à restrição fiscal do governo anterior. Não apenas manteve a política de obtenção de superávits primários no orçamento, mas incrementou as metas de superávit, de 3,8% para 4,25% do PIB (CORSI et al., 2014).

Como consequência, Lourenço (2010) aponta que o primeiro mandato do presidente Lula foi estruturado em função da conquista da confiança dos agentes econômicos, por meio da intensificação da orientação econômica herdada de seu antecessor. Entretanto, a busca pela manutenção da estabilidade monetária deixou à margem o investimento na compatibilização entre a macroeconomia e a construção de um projeto de crescimento para o país, apoiado nas reformas estruturais. Assim, o ano inicial da gestão Lula, o exercício de 2003, foi marcado por pronunciada recessão, fruto do aperto monetário e fiscal, implementado pela Fazenda Nacional, que insistia na manutenção a não ruptura do modelo econômico que vigorava (LOURENÇO, 2010).

Assim, e ao término do primeiro ano da gestão Lula, iniciava-se uma forte argumentação de reconhecimento da necessidade de uma nova convenção de desenvolvimento e que duas convenções disputavam a hegemonia. Parece que a convenção que se chamou de “institucionalista restrita”, que privilegiaria a estabilidade de preços ao custo de um desenvolvimento também restrito, imporia limites a uma convenção neodesenvolvimentista (LIMA, 2010). Lula então reiterou sua convicção de que o antigo modelo de desenvolvimento estava esgotado e que “mudança” era a palavra-chave, mesmo que gradual, perseguida com paciência e perseverança. Para tanto, era necessário um “projeto nacional de desenvolvimento”, apoiado em um “plano estratégico”.

Desta forma, e em essência, Lourenço (2010) aponta que a pretensão cautelosa do governo consistia em recompor o equilíbrio macro, ameaçado pelo ataque especulativo acontecido em 2002, atribuído aos receios dos mercados acerca da possibilidade de cumprimento das recomendações de modificações radicais no paradigma de ajustamento prevalente desde a execução das reformas institucionais, ainda no início dos anos 1990.

Assim, o que se percebeu em termos práticos, tal como no Governo FHC, foi a geração de superávits primários elevados. Ao se reduzir os gastos do governo, tanto de custeio quanto de investimento, os superávits primários contribuíram para reduzir o nível de demanda agregada na economia e, assim, colaboraram diretamente no controle inflacionário. Ademais, garantiram que parte do excedente econômico, apropriado na forma de impostos, destinar-se-ia ao pagamento dos juros da dívida pública, contribuindo, assim, para a valorização dos capitais financeiros que encontraram no serviço da dívida pública a forma ideal alavancagem (CORSI et al, 2014).

Neste sentido, como apontado por Lourenço (2010), todos os elementos favoreceram a redução da vulnerabilidade externa do país, por meio da obtenção de superávits em transações correntes, durante cinco anos, e apenas revertida pelos impactos da turbulência financeira mundial de 2008 e 2009, nas correntes de comércio e de capitais, além da zeragem contábil da dívida externa, conquistada graças à política de acumulação de reservas internacionais. Ainda, a ampliação do estoque de reservas se deu como tentativa de neutralização da apreciação do real, produzida pelos crescentes saldos comerciais positivos e pela entrada de capitais especulativos, estimulada pelas operações de arbitragem, caracterizadas pelo expressivo diferencial entre os juros domésticos e os internacionais. Aliás, a flagrante diminuição da exposição externa brasileira justificaria a qualificação de grau de investimento, conferida pelas instituições internacionais de classificação de risco.

Por fim, o aperfeiçoamento da agenda econômica de não-ruptura, lançada a partir de 2003, demandou o aprofundamento de elementos que demandassem mudança estrutural, por meio da expansão da atividade industrial do país, no sentido da ampliação da abrangência das atividades de maior agregação de valor. Ainda, estes elementos impuseram câmbios no paradigma baseado em reduzidos níveis de poupança interna e elevados patamares de consumo (especialmente público), além de forte déficit externo, derivado dos desequilíbrios na conta de comércio e da elevação das remessas de lucros e dividendos, não cobertos pelos fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDES). Como resultado, e conforme apresentado na Tabela 9, abaixo, e considerando os 23 fatores de análise macroeconômicos, o país apresentou melhoras em 22, em especial, como já apresentado no capítulo anterior, nas contas externas que

mutaram o patamar nacional na arena dos negócios internacionais, alçando o Brasil a posição de potencial *global trader e player*.

Tabela 9 – Indicadores Macroeconômicos- 2003- 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Brasil</b>								
<b>Atividade econômica</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
PIB nominal – Bilhões de reais	1.718	1.958	2.171	2.409	2.720	3.110	3.333	<b>3.886</b>
PIB nominal – Bilhões de dólares	558	669	891	1.108	1.397	1.694	1.667	<b>2.208</b>
Crescimento real do PIB	1,1%	5,8%	3,2%	4,0%	6,1%	5,1%	-0,1%	<b>7,5%</b>
<b>Inflação</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
IPCA	9,3%	7,6%	5,7%	3,1%	4,5%	5,9%	4,3%	<b>5,9%</b>
INPC	10,4%	6,1%	5,0%	2,8%	5,2%	6,5%	4,1%	<b>6,5%</b>
IGP-M	8,7%	12,4%	1,2%	3,8%	7,8%	9,8%	-1,7%	<b>11,3%</b>
IPA-M (preços por atacado)	7,6%	15,1%	-1,0%	4,4%	9,2%	10,8%	-4,4%	<b>13,9%</b>
<b>Taxa de juros</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Selic – final do ano	16,50%	17,75%	18,00%	13,25%	11,25%	13,75%	8,75%	<b>10,75%</b>
Selic – média do ano	23,08%	16,44%	19,15%	15,06%	11,98%	12,54%	9,92%	<b>10,00%</b>
Taxa real de juros (Selic/IPCA)	6,59%	9,43%	11,65%	9,80%	6,50%	7,41%	4,25%	<b>4,57%</b>
CDI- Acumulado	16,81%	17,46%	18,15%	13,11%	11,11%	13,61%	8,61%	<b>10,61%</b>
TJLP (Taxa nominal) – fim de período	11,00%	9,75%	9,75%	6,85%	6,25%	6,25%	6,00%	<b>6,00%</b>
<b>Finanças públicas</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Resultado primário – % do PIB	3,2%	3,7%	3,7%	3,2%	3,2%	3,3%	1,9%	<b>2,6%</b>
Resultado nominal – % do PIB	-	-	-	-3,6%	-2,7%	-2,0%	-3,2%	<b>-2,4%</b>
Dívida pública líquida - % do PIB	54,1%	50,2%	47,9%	46,5%	44,5%	37,6%	40,9%	<b>38,0%</b>
Dívida pública bruta - % do PIB	-	-	-	55,5%	56,7%	56,0%	59,2%	<b>51,8%</b>
<b>Taxa de câmbio</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
BRL / USD – dez	2,89	2,66	2,34	2,14	1,78	2,31	1,74	<b>1,66</b>
BRL / USD – média do ano	3,08	2,93	2,44	2,18	1,95	1,84	2,00	<b>1,76</b>
<b>Sector externo</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Balança comercial - USD bi	25	34	45	46	40	25	25	<b>20</b>
Exportações – USD bi	73	97	119	138	161	198	153	<b>202</b>
Importações – USD bi	48	63	74	91	121	173	128	<b>182</b>
Conta corrente - % PIB	0,7%	1,7%	1,5%	1,2%	0,0%	-1,8%	-1,6%	<b>-3,6%</b>
Investimento direto no país - % PIB	1,8%	2,7%	1,7%	1,8%	3,2%	3,0%	1,9%	<b>3,7%</b>

Fonte: O Autor. Adaptado de Itaú/BBA, 2020.



### 3.2 O Ambiente Competitivo Nacional

Ao considerarmos a consolidação do processo de globalização, como um fenômeno estratégico, por meio da expansão das atividades comerciais de organizações locais que buscavam explorar vantagens competitivas por meio da atuação em múltiplos mercados. O início do século XXI foi arena fértil para a promoção de um novo tipo de competição: uma verdadeira corrida por parte dos diversos Estados nacionais como destino atrativo para a recepção de investimentos internacionais e também, como destino de investimento direto, por meio da recepção de novas unidades de negócios, que produziriam localmente, a fim de então, oferecer estes bens ao consumo em diversos mercados.

Aqui, cabe destacar, como foi possível perceber a intensificação de políticas governamentais, cada vez mais proativas, com o objetivo de criar vantagens competitivas, em geral, com o intuito de promoção e de desenvolvimento de setores específicos de classe mundial e localizados em regiões menos prósperas, como foi verificado no caso dos países em desenvolvimento, e em especial, como presente no caso brasileiro (CAVUSGIL et al, 2020). Ainda, e como apontado pelos autores, ao se reconhecer a importância dos negócios internacionais para os diversos atores atuantes neste contexto, faz-se necessário compreender como o contexto do ambiente competitivo interno, compõe o conjunto de estratégias de internacionalização adotado por um Estado, conforme apontado na Figura 15, e apresentado no capítulo 3.

Neste sentido, uma importante contribuição veio do professor de economia da Harvard University, Michael Porter que, em 1990, publicou o livro *The Competitive Advantage of Nations*. Para Porter (1990), entender o estabelecimento do conjunto de vantagens competitivas de um determinado país dependeria da análise do conjunto de vantagens competitivas coletivas e estruturais presente nas indústrias localizadas em um determinado território. Ao longo do tempo, essa relação tornar-se-ia recíproca, de modo que este conjunto de vantagens competitivas que seriam mantidas pela nação tenderiam a direcionar o desenvolvimento de novas empresas e setores econômicos com as mesmas vantagens competitivas (PEPPE, 2014).

Como parte de sua explanação sobre a teoria das vantagens competitivas das nações, Porter (1990) desenvolveu um modelo, segundo o qual, a vantagem competitiva das nações, se daria tanto no nível referente a operação empresarial quanto no nível nacional, e estas seriam oriundas da presença e da qualidade existentes no país de um conjunto de quatro principais elementos, que neste texto serão resumidos e apresentados, na Figura 43, a saber:

Figura 43 - Modelo de Vantagem Competitiva das Nações



Fonte: O Autor. Adaptado de Porter, 1990.

No modelo proposto por Porter, a fonte para a vantagem competitiva da indústria estaria situada no país de origem, de produção do conjunto de bens, que ofereceria a estrutura da indústria correlata e de apoio, condições de fatores de produção, condições da demanda, estrutura e rivalidade interna e pressões para inovação. Contudo, apesar de o modelo apresentar a vantagem competitiva da nação, a existência e o fortalecimento mútuo desses fatores possibilitariam a internacionalização do conjunto de empresas ali situadas (KOVACS et al 2007).

Desta forma, o Modelo de Vantagem Competitiva das Nações (1990) pode ser considerada processual, uma vez que descreve o processo de internacionalização das empresas - ou nação/região que é dependente da internacionalização das empresas - de forma sequencial, num período relativamente longo de tempo. O caráter longitudinal, presente nesses modelos satisfaz o critério da internacionalização como um processo estratégico (MELIN, 1992). Assim, o Modelo de Porter (1990) descreve como as nações adquirem vantagens comerciais, no âmbito internacional, por meio da integração de fatores internos e externos, e que em última instância poderiam resultar no desenvolvimento de habilidades específicas, tecnológicas e setoriais que permitiriam o aumento de produtividade por parte das indústrias nacionais localizadas.

Neste contexto, me parece relevante, conforme apresentado no capítulo 2, considerar a posição de Milza (1988), Bartesaghi (2014) e Ricupero (2017), acerca da inter-relação entre os

diversos fatores da política interna e externa e de como não se pode apontar diferenças de natureza, muito menos uma separação profunda entre tais fatores. Entretanto, como apontado por Milza (1988), é possível verificar interações evidentes entre ambos. Neste sentido, ao considerar a dimensão interna do ambiente competitivo de um determinado Estado, este torna-se chave na elaboração de estratégias de internacionalização por meio do estabelecimento de vantagens competitivas críveis, em âmbito global.

Ainda, o caso específico do Brasil não pode ser analisado de forma distinta do que foi proposto por Milza (1998). No caso brasileiro, como apontado por Ricupero (2017), é possível considerar que as políticas internas e externas formariam um simples *continuum*, resultando na necessidade da inserção da política externa na vida nacional, e que esta é praticamente indissociável.

Assim, e após a abertura do mercado brasileiro, nos anos 1990, criou-se um novo desafio para o comércio exterior nacional. A abertura, destinava-se, pela lógica política, que neste sentido forçou a modernização do sistema produtivo e a elevação de sua competitividade externa. Visto que os fluxos do comércio não confirmavam tal fato, o governo passou a negociar em múltiplas frentes, visando com seus esforços incrementar sua atuação por meio de organismos multilaterais (BUENO e CERVO, 2015).

Apesar dos avanços nas exportações, a participação do Brasil no comércio mundial ainda era pouco expressiva (em torno de 1% das exportações globais, como demonstrado na Figura 19, acima), sobretudo quando comparada com o tamanho da economia brasileira ou com outras economias similares, e também em estágio de desenvolvimento (SOBEET, 2007). Esse quadro era tão mais preocupante quanto mais se percebia que em alguns setores econômicos, as iniciativas de internacionalização cada vez mais deixavam de ser meras escolhas estratégicas empresariais para se tornar imperativo, diante do acirramento da concorrência nos mercados em que atuavam essas empresas.

Várias foram as razões que justificariam essa situação de baixa inserção internacional, entre elas, o histórico de instabilidade macroeconômica e volatilidade da taxa de câmbio real, o tamanho do mercado doméstico, políticas públicas ainda incipientes de incentivo à internacionalização e, não menos importantes, questões culturais (SOBEET, 2007). Assim, e ao se investigar o processo de internacionalização da economia brasileira, evidenciava-se a existência de fatores estruturais que contribuíram para o incremento exportador, iniciado no início da década anterior. De fato, muito além do câmbio favorável, da demanda globalizada aquecida e da elevação dos preços das commodities, fundamentais, despontaram como elementos facilitadores, as mudanças realizadas ao longo dos anos 1990, como a

desregulamentação dos mercados, liberalização comercial, privatizações e estabilidade monetária, que propiciaram um ambiente econômico positivo para as iniciativas de exportação. Essas mudanças teriam impactado fortemente o grau de competitividade das empresas brasileiras (SOBEET, 2007).

Entretanto, e apesar de observar incremento no volume de negócios internacionais, entre 2001 e 2010, o volume exportado permanecia altamente concentrado nas operações de grandes empresas. Ainda, este processo de concentração se intensificou nos anos seguintes. A Figura 27, acima, demonstra a participação nas exportações por porte de empresa ao final do segundo mandato do governo Lula (BRASIL, 2011).

Ainda que beneficiadas pela possibilidade de planejamento no médio e longo prazo, em função da nova condição de estabilidade, as empresas brasileiras continuavam enfrentando sérias restrições de financiamento para a realização de investimentos. O mercado financeiro internacional foi uma alternativa para as grandes empresas, mas certamente não para a maioria das empresas brasileiras, que conforme apresentado no anuário das micro e pequenas empresas do Sebrae em 2013, correspondiam a mais de 99% das organizações estabelecidas no país, à época. No mercado doméstico, os recursos financeiros de longo prazo foram, basicamente, ofertados pelo BNDES e o mercado de capitais continuou estreito e fechado para essas empresas. Isso afetou o processo de investimento local e as possibilidades de expansão ao exterior (SOBEET, 2007).

Finalmente, o papel da apreciação da taxa de câmbio real, que afetou diretamente o processo decisório de investimentos no exterior. Efetivamente, algumas empresas brasileiras teriam modificado o planejamento de sua produção em função da apreciação do real, o que contribuiu fortemente para as decisões de investimentos externos (SOBEET, 2007). Assim, e considerando o panorama apresentado, os fundamentos da política macroeconômica do Governo Lula deveriam ser revistos. Neste contexto, em 2007, foi escolhido como tema para o Fórum de Lideranças Empresariais, a Prática da Internacionalização das Empresas Brasileiras. O Fórum caracterizou o tema, como questão de fundamental importância para a maior inserção brasileira no mundo globalizado, e como forma de estabelecimento da posição nacional como *global player e trader*.

As recomendações desenvolvidas pelo Fórum representaram uma compilação das muitas ideias oferecidas por líderes e colaboradores participantes do evento. Como fruto do Fórum, coube a SOBEET, a coordenação do estudo temático sobre a internacionalização das empresas brasileiras, o que resultou na produção de um relatório que objetivava a orientação, de forma prática para empresários, além da apresentação de um conjunto de recomendações

destinadas ao governo, com o objetivo de estimular o processo de internacionalização da economia brasileira. Assim, o relatório desenvolvido pela SOBEET, apontou para a real necessidade de ajustes na política macroeconômica com o objetivo de incrementar a participação brasileira em mercados globais.

Desta forma, e ao analisar o ambiente interno, pareceu claro que os fundamentos da política macroeconômica do Governo Lula, que apresentou, entre 2003 e 2007, como prioridade a manutenção da estabilidade monetária, demandava ajustes. A ênfase da política econômica em restringir-se à estabilidade monetária por meio do aumento ou da manutenção das ainda elevadas taxas de juros e da taxa de câmbio valorizada, poderia comprometer a competitividade industrial nacional e conseqüentemente a posição brasileira como *global trader* de forma mais contundente.

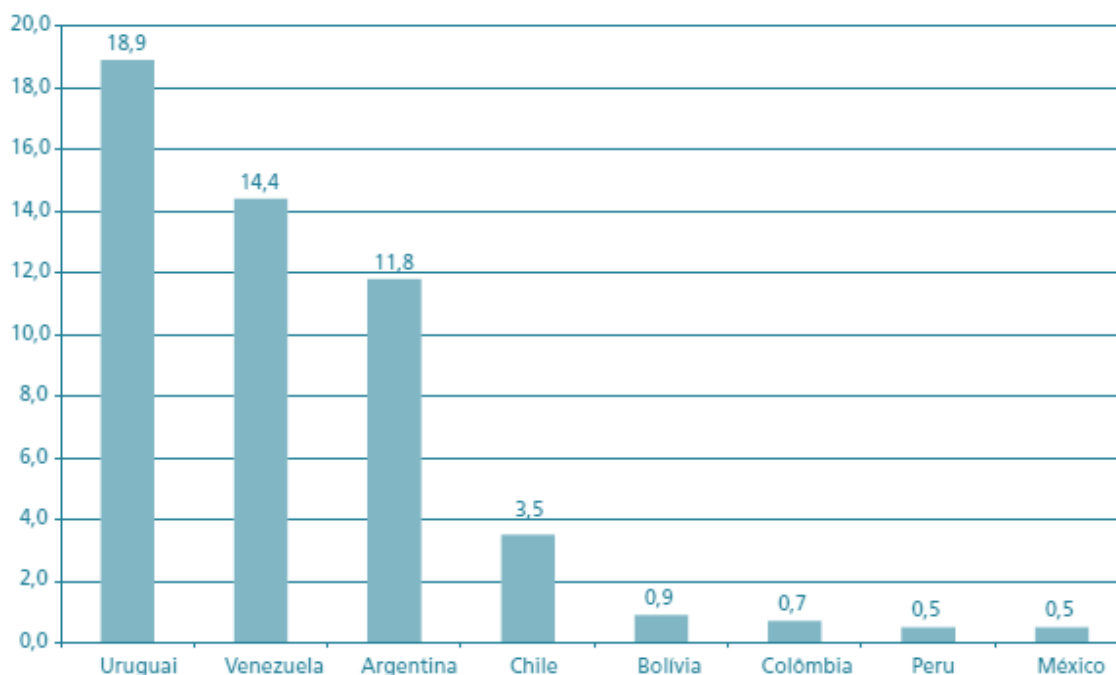
### **3.3 Características da Posição Brasileira como Global Player**

Conforme apresentado na seção anterior, que apresentou o cenário macroeconômico brasileiro ao longo da primeira década do século XXI. A necessidade de confecção de posicionamento nacional frente a expansão das atividades comerciais brasileiras se originou pelo conjunto de uma série de combinações, algumas relacionadas a fatores externos, mas principalmente por meio de reformas estruturais, de cunho interno, relacionadas a política econômica, iniciadas ainda na década de 90 do século passado. Estas reformas foram responsáveis entre outros fatores, pela estabilização dos preços internos, o que possibilitou o desenvolvimento de novas condições de busca por crescimento econômico, a partir da melhora da competitividade dos agentes nacionais frente ao desafio da competição global. Ainda, e como fase sequencial ao processo de abertura comercial indicado no início da década, coube às organizações brasileiras a realização de ajustes internos a fim de competir em âmbito global.

Neste contexto, como apontado por Pozzobom (2011), é a partir do segundo terço da década seguinte, que se pode perceber o início de um robusto incremento na intensidade do processo de internacionalização das empresas brasileiras, muito influenciado por uma combinação de fatores que elevaram potencialmente o volume das exportações brasileiras além de incrementar o volume de investimentos diretos brasileiros (IDB), em especial na América do Sul, como apresentado na Figura 44. Em 2008, por exemplo, o volume dos investimentos

brasileiros em países como Uruguai, Argentina e Venezuela, representou parcela significativa nos fluxos totais de IDE<sup>60</sup> recebido por estes países.

Figura 44 - Participação dos IDEs Brasileiros no Total dos Investimentos Recebido pelos Principais Países Receptores de Investimentos Brasileiros- 2008- (%)



Fonte: BACEN (2008).

Desta forma, e conforme apontado por Hiratuka e Sarti (2011), as mudanças estruturais apresentadas ao final da última década do século XX e no início do século XXI foram condicionantes do processo de internacionalização produtiva das empresas brasileiras. Ainda, nos anos 1990, o processo foi menos intenso e concentrado em um número reduzido de grandes empresas nacionais, que buscavam no mercado externo equilibrar o baixo dinamismo do mercado interno. Já, a partir dos anos 2000, a estratégia de internacionalização amplificou o número de setores e de empresas, inclusive com a inserção de algumas organizações de médio porte, com importante inserção regional. Ainda assim, como apresentado pelos autores, o processo foi mais intenso nos setores de commodities e de serviços com inserção global, o que de certa forma, refletiu o padrão de especialização da estrutura produtiva e a maior competitividade desses setores. A melhoria nos indicadores financeiros e nas condições de financiamento foi fator decisivo para suportar este novo período de internacionalização. A maior rentabilidade contribuiu para melhorar as condições de autofinanciamento das empresas,

<sup>60</sup> IDE- Investimento Direto Externo (BACEN, 2008).

bem como sua capacidade de alavancagem financeira. Também, aqui cabe destacar, a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na concessão de empréstimos e/ou nas operações de capitalização das empresas, sobretudo para viabilizar as operações de fusões e aquisições (F e A), o que apontou para estratégias de internacionalização mais ativas das empresas brasileiras.

Assim, neste ponto, cabe apontar que o cenário era promissor. As condições macroeconômicas eram favoráveis e garantiam, ao menos do ponto de vista teórico, os fatores de estabilidade para os agentes nacionais estruturarem novas operações, em mercado interno inicialmente, mas principalmente pela extensão de suas respectivas operações internacionais. O volume de exportações crescia, novas empresas brasileiras consolidavam seus negócios no exterior como podemos observar na tabela 10. Neste sentido, o Brasil buscava a consolidação de seu posicionamento como *global trader e player* na formulação da sua política comercial. Ademais, e como apontado no capítulo 2, ainda na gestão FHC, mas fortemente intensificado ao longo dos oito anos do governo Lula, o governo brasileiro sinalizava que detinha interesses globais que justificariam o posicionamento em agendas diversificadas e na busca por mercados e relações não vinculadas a apenas um parceiro ou mercado. Entretanto, o que podemos perceber é que, embora a diversificação fosse o Norte, a concentração histórica da nossa política comercial se mantinha, como apontado nas seções anteriores.

Tabela 10 - Índice de Internacionalização de Empresas Brasileiras<sup>61</sup> (2008)

Empresa	Ranking	Índice de internacionalização	Empresa	Ranking	Índice de internacionalização
	2008	2008		2008	2008
JBS Friboi	1	68,4	Natura	30	10,4
Odebrecht	2	63,0	CSN	31	9,9
Gerdau (Grupo)	3	55,9	G Brasil	32	9,8
Metalrio	4	49,6	Perdigão	33	8,4
Coteminas (Springs Global)	5	44,2	Acumuladores Moura	34	8,4
Ibope	6	42,5	Indústrias Romi	35	8,2
Sabó	7	40,4	Agrale	36	7,7
lochpe Maxion	8	39,0	Alusa	37	6,1
Magnesita	9	38,3	Aracruz	38	6,0
Marfrig	10	34,3	Portobelo	39	5,9
AMBEV	11	30,1	Banco Itaú	40	5,3
Vale do Rio Doce	12	29,0	TOTVS	41	5,3
Artecola	13	27,7	Bematech	42	4,4
Marcopolo	14	25,2	Braskem	43	3,7
WEG	15	21,2	DHB	44	3,6
Gol	16	20,6	Módulo Security Solutions	45	3,3
Embraer	17	20,2	Altus	46	3,3
Duratex	18	19,9	INPLAC	47	2,7
Itautec	19	18,5	Minerva	48	2,3
Camargo Corrêa (Grupo)	20	17,7	M. Dias Branco	49	1,7
Stefanini	21	17,7	Marisol	50	1,5
Votorantim (Grupo)	22	16,8	Suzano	51	1,5
Andrade Gutierrez	23	16,3	Klabin	52	1,1
Tupy	24	16,3	Sadia	53	0,6
CI&T	25	15,7	Romagnole	54	0,3
TAM	26	12,1	Banco do Brasil	55	0,3
Bertin	27	12,0	Telemar	56	0,3
All América	28	11,9	CEMIG	57	0,0
Petrobras	29	11,0			
			Média		17,0

Fonte: Hiratuka e Sarti (2011). Adaptado de SOBEET e Valor Econômico (2009).

Como consequência, coube ao governo brasileiro estabelecer novos caminhos a fim de dinamizar a participação nacional no fluxo internacional de comércio. A decisão para a entrada e expansão em novos mercados internacionais é, antes de tudo, uma definição estratégica de

<sup>61</sup> Índice de internacionalização de empresas, é um indicador que apresenta o nível de internacionalização de organizações presentes em um determinado território e é formado pelo número de empregados, valor dos ativos e das vendas no exterior (HIRATUKA e SARTI, 2011).



Estado, que atua como condutor e direcionado da estratégia, apontada por meio do estabelecimento da política comercial externa, como apresentado na Figura 15. Neste sentido, e como apontado por García et al (2007), a escolha por uma determinada estratégia fará com que o ator que busca a internacionalização tenha que enfrentar um conjunto de questões antes do processo de internacionalização em si.

A primeira questão que deverá ser enfrentada é a definição sobre o modelo de internacionalização. Em muitos mercados esta questão pode ser resolvida por políticas nacionais que exigem produção local. Caso a escolha seja da empresa diretamente, os fatores que devem ser considerados para a escolha são custo, qualidade, entrega e valor para o consumidor. Caso a empresa opte pela produção no novo mercado, pode comprar, construir, alugar sua própria unidade produtiva (investimento direto, que demanda financiamento de longo prazo) ou operar por meio de contrato e manufatura com um fabricante local (*joint venture*, licenciamento ou contrato).

Bueno e Domingues (2012) afirmam que, tradicionalmente, novas estratégias que visam ampliação da presença internacional de agentes produtivos nacionais tendem a seguir um processo gradual de internacionalização, muitas vezes baseados na teoria de Uppsala<sup>62</sup>. Esta decisão se dá, muitas vezes, devido à ausência de financiamento para operações internacionais, através de investimentos diretos. Como apontado na tabela 9, este parece ter sido o caminho brasileiro escolhido.

Entretanto, a integração ao modelo globalizado de comércio por parte de novos atores transformou o processo de internacionalização, uma vez que muitos agentes mercadológicos iniciaram seu processo através de alianças - licenciamento, *joint venture*, contratos - com organizações já inseridas no novo mercado internacional, permitindo, desta forma, a expansão do portfólio de produtos internacionalmente e diluindo os riscos de operação envolvidos em um processo de internacionalização mais amplo (BUENO; DOMINGUES, 2012).

Ainda, neste contexto, cabe pontuar que processos de internacionalização surgem da necessidade estratégica que o Estado e os demais agentes nacionais possuem de expansão de

---

<sup>62</sup> Durante a década de 1970, pesquisadores da Universidade de Uppsala, na Suécia, focaram suas pesquisas no processo de internacionalização de organizações suecas e desenvolveram um modelo que explicava como estas organizações escolhiam novos mercados e formas de entrada, quando da decisão de se internacionalizar. (HILAL; HEMAIS, 2003). A Teoria de Uppsala, ou da Escola Nórdica, se desenvolveu a partir de dois trabalhos centrais. Em 1975, Johanson e Wiedersheim-Paul publicaram *The internationalization of the firm - four Swedish cases 1*. Em 1977, é publicado *The internationalization process of the firm – a model of knowledge development and increasing foreign markets commitments*, de Johanson e Vahlne. Posteriormente, a teoria é complementada por outros dois trabalhos. Em 1990, publicam-se *The Mechanism of Internationalization*, de Johanson e Vahlne, e *The internationalisation process: impacts of competition and experience*, de Vahlne e Nordström (SANCHEZ; CAMACHO, 2007).

suas operações, na busca de novos mercados e também do fortalecimento de sua posição no mercado interno (WILKEN; SINCLAIR, 2011). Assim, Estados buscam a internacionalização de suas organizações por inúmeros fatores. Barney (2010), elenca cinco fatores que levam a este processo de expansão comercial em âmbito global.

O primeiro fator é a busca por novos consumidores em função de mercados locais já saturados; o segundo é a busca por fatores produtivos mais baratos como insumos, por exemplo; o terceiro está relacionado à aprendizagem corporativa e ao desenvolvimento de novas competências organizacionais; o quarto citado pelo autor refere-se à expansão de competências já desenvolvidas e saturadas no mercado doméstico e o quinto fator está diretamente relacionado à gestão de riscos corporativos e de vulnerabilidade externa.

Entretanto, embora múltiplas estratégias de internacionalização fossem possíveis de adoção, por meio dos agentes brasileiros, estes não eram os modelos majoritariamente adotados no país. Nosso modelo era o de exportação direta, com pequena penetração internacional e que gerava a manutenção de um modelo consolidado e concentrado em poucas empresas, setores e de perfil tecnológico (GUEDES et al. 2019). Como consequência, e embora o contexto internacional, em especial, fosse promissor, o padrão de comércio exterior adotado gerava poucos empregos e perpetuava um modelo econômico fortemente concentrador de renda, como apontado por Bueno e Cervo (2015), no capítulo 3.

Consequentemente, os desafios apresentados demandavam novos direcionamentos e foram inseridos na agenda governamental. Especificamente, questões como a necessidade de inovação em função de uma nova dinâmica mundial e do incremento da competitividade industrial nacional, foram pilares para a definição das novas estratégias brasileiras que foram estabelecidas por meio da confecção de três programas de política industrial, que referenciaram o conjunto de estratégias competitivas brasileiras entre 2003 e 2014. As estratégias competitivas brasileiras serão abordadas em detalhe no próximo capítulo desta tese.

Desta forma, ao considerarmos o cenário competitivo à época, quanto a construção da posição brasileira como *global trader e player*, cabe destacar, como apontado por Hiratuka e Sarti (2011), a possibilidade de classificar os agentes brasileiros atuantes em mercados internacionais, em três grandes grupos. Em um primeiro grupo, encontravam-se os agentes determinados por estratégias de busca ou reafirmação de liderança global. Neste ponto estariam localizados investimentos diretos e operações de fusão e aquisição que permitiram reafirmar ou posicionar empresas nacionais como *global players* em seus respectivos setores de atuação, com grandes efeitos positivos sobre sua valorização nos mercados acionários e sua capacidade de alavancagem em mercados financeiros e de capitais no exterior. As aquisições realizadas em

novos mercados por empresas brasileiras como Vale e JBS-Friboi são claros exemplos desta estratégia agressiva de expansão das operações no exterior por meio de F e A. Ainda, os investimentos realizados pela Petrobras em ativos já estabelecidos e em operações *greenfield* também contribuíram para a reafirmação do caráter global da empresa petrolífera. Outro exemplo apresentado pelos autores, foi a fusão do grupo brasileiro AMBEV com o grupo belga Interbrew e a posterior aquisição da maior concorrente americana Anheuser-Busch, dona da marca Budweiser, transformando o grupo brasileiro-belga no maior produtor de cervejas do mundo. Outros exemplos também podem ser inseridos nessa estratégia, ainda, em que pese a discussão sobre o controle das operações globais de cada novo grupo econômico formado.

Um segundo grupo de organizações se classifica pela capacidade de identificação de diversas variantes de estratégias de internacionalização do tipo *market-seeking*<sup>63</sup>, (DUNNING, 1993), em que a principal motivação foi o de ampliação de espaços de acumulação de capital de organizações que possuíam competitividade em níveis globais. A exploração de mercados no exterior, inicialmente realizada exclusivamente por meio de exportações diretas, foi substituída, por meio de estruturas de produção localizadas diretamente nestes mercados (operações diretas). Diversas foram as motivações deste tipo de estratégia, que substituiu ou complementaram fluxos preexistentes, destacando-se a necessidade de maior proximidade dos consumidores e usuários, com o objetivo de criar ou reforçar os ativos comerciais no exterior, como canais de comercialização e marcas; e, em alguns casos, também em resposta às crescentes dificuldades de exportação diante das práticas protecionistas por parte dos parceiros comerciais. Aqui, como apontado pelos autores podemos destacar os seguintes setores e seus principais agentes: siderurgia (Gerdau e CSN), material de transporte e autopeças (Embraer, Marcopolo, Sabó e Moura) e máquinas e equipamentos (WEG, Romi e Metalfrio).

Já, no terceiro grupo, estariam as empresas que se internacionalizaram buscando estratégias defensivas. Neste grupo, se encontrariam as que lançaram mão da internacionalização de suas operações como forma de reduzir custos de produção e, dessa forma, fazer frente à maior pressão competitiva que tais empresas enfrentavam no mercado interno. Neste caso, a valorização do câmbio e a redução dos preços de produtos importados ampliaram fortemente o caráter imprevisível do mercado nacional, fato este, que levou empresas nacionais a se posicionarem, replicando a estratégia de seus concorrentes externos,

---

<sup>63</sup> Market Seeking. Modelo estratégico de expansão mercadológica que ocorre por meio de aspectos de demanda. Ao compreender a necessidade de obter acesso a um determinado mercado externo e que a presença local seja considerada essencial para este acesso, organizações passarão a investir no novo mercado selecionado, com o objetivo de fornecimento de produtos e/ ou serviços específicos (HANSSON e HEDIN, 2007).

por meio da terceirização de etapas do processo produtivo no exterior. Em geral, as empresas que implementaram esse tipo de estratégia pertenciam a setores tradicionais intensivos em mão de obra, como calçados e têxtil. Os autores apontam a Coteminas, como organização classificada diante desta estratégia de internacionalização.

Em suma, a intensificação do processo de internacionalização produtiva em um período de fortalecimento do mercado interno apontou mudanças importantes nas estratégias e motivações das empresas nacionais. O fortalecimento e a consolidação de multinacionais brasileiras, sobretudo nos setores tradicionais de commodities e serviços reduziram o caráter defensivo das estratégias de internacionalização. O objetivo estratégico foi o de ampliar o espaço de acumulação de capital e reforçar a capacidade competitiva por meio da exploração de vantagens de propriedade acumuladas, inclusive financeiras. Mesmo para as empresas dos setores de bens de consumo, com baixo grau de internacionalização, a valorização dos ativos comerciais com a constituição de canais próprios de comercialização e distribuição, além da criação de marcas próprias possibilitou maior agregação de valor. No caso dos setores de bens intermediários, além da geração de sinergias associadas à maior proximidade com os novos mercados consumidores, o acesso às novas fontes de recursos produtivos, financeiros e tecnológicos reforçou a capacidade competitiva e de acumulação de capital (HIRATUKA E SARTI, 2011).

Por fim, a integração à globalização deu a linha da política comercial brasileira no período, e foi determinante para integrar, a estratégia brasileira por meio do enfoque estruturado na visão do Brasil como *global trader e player*. Tal posicionamento conduziu a estratégia da negociação comercial brasileira. Por meio da criação de vínculos que ampliassem a participação nacional no fluxo global de comércio, a política comercial externa buscou privilegiar o incremento da atuação de empresas brasileiras no âmbito internacional e reduzir políticas de proteção das relações com parceiros comerciais tradicionais. Outro ponto relevante, ainda neste contexto, se deu pelo incentivo a expansão internacional brasileira, através, principalmente do incremento das exportações, e das operações internacionais com investimento direto de empresas brasileiras, de forma gradual e sequencial, fortemente alicerçada no modelo de Uppsala, como instrumento de internacionalização da economia brasileira e serviu de base para a construção do posicionamento brasileiro de *global trader e player*.

#### 4 AS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, e considerando por meio das teorias clássicas de internacionalização que visam explicar a forma pela qual Estados intensificam e consolidam suas vantagens competitivas, Cavusgil et al (2010) apontam que este processo se dá pela análise do conjunto da indústria localizada e, do seu posterior posicionamento estratégico. Neste sentido, é relevante novamente considerar a forma pela qual o conjunto das dinâmicas dos ambientes internos e externos de cada arranjo produtivo, influenciam o estabelecimento das vantagens competitivas deste mesmo conjunto de indústrias posicionadas em um determinado território.

Esta abordagem, que tem em Michael Porter seu maior protagonista, priorizou em uma primeira avaliação a análise dos mercados, da competição e o entendimento da posição relativa de cada agente em sua indústria ou segmento produtivo como elemento primordial no processo de formulação da estratégia (PORTER, 1990). Assim, os principais focos de análise, ao considerar este contexto ambiental, eram produtos, consumidores e competidores, e a definição da estratégia competitiva deveria ser resultante da identificação deste conjunto de tendências e de oportunidades (FLEURY e FLEURY, 2003).

Em complemento, Proença (1999) afirma ainda que, a análise acerca da forma pela qual as nações obtêm vantagem competitiva deve considerar uma abordagem de fora para dentro (do ambiente externo para o interno). O autor ainda reforça a teoria das vantagens competitivas das nações de Porter, ao apresentar os instrumentos básicos para a definição de como realizar este posicionamento, estratégico por natureza, e apresenta uma estrutura analítica relativamente simples, mas eficaz, que é baseada em cinco forças competitivas, em função da qual se caracterizam as estratégias competitivas, denominadas como genéricas. Esta abordagem, foi posteriormente aperfeiçoada. Ao ampliar seu foco com o conceito de cadeia de valor e sistema de valor, reconhecendo as atividades da indústria localizada como base da vantagem competitiva: ou seja, o fundamento para os elementos de redução de custos ou ainda de diferenciação, e estes seriam identificados a partir destas atividades e das ligações entre elas.

Assim, o estabelecimento de estratégias competitivas visa oferecer as nações, alternativas de consolidação de suas vantagens comerciais, no âmbito internacional, por meio da integração de fatores internos e externos, e que em última instância poderiam resultar no desenvolvimento de habilidades específicas, tecnológicas e setoriais que permitiriam o aumento de produtividade por parte das indústrias nacionais localizadas (PORTER, 1990).

Como aprimoramento ao modelo Porteriano, apresentado por Proença (1999), Narváez e Fernández (2008) acrescentam um importante componente na discussão acerca do processo de confecção de estratégias competitivas para atuação em múltiplos mercados, e estes por consequência, incluem a expansão comercial das indústrias de um Estado em mercados externos. Para as autoras, o conceito de estratégia competitiva se consolida como um modelo evolutivo e que considera todo o conjunto dos elementos competitivos do ambiente interno de um determinado Estado como base para seu estabelecimento, e que neste contexto, apresentam fortes componentes locais em seu processo de estruturação.

Como resultante deste processo de definição estratégica, e como apontado por Fleury e Fleury (2003), caberia a transição da eficiência individual de uma determinada indústria, localizada, para um modelo de eficiência coletiva que consideraria o conjunto de vantagens competitivas regionais e estruturais já estabelecidas pelas indústrias localizadas em um determinado território.

Ainda, e ao considerar as dinâmicas de mercado estabelecidas por Porter na formulação do conceito das vantagens competitivas das nações (1990), duas reflexões se fazem relevantes. Primeiro, quais funções caberiam aos múltiplos agentes envolvidos no processo de fortalecimento das vantagens competitivas locais a fim de expandir a presença destes agentes no mercado externo? Segundo, e conforme apontado por Cavusgil et al (2010) no capítulo 3, se a elaboração de planos de política comercial externa se definem exatamente pela integração do conjunto de interesses de múltiplos agentes competitivos, do Estado como organizador do direcionamento de expansão internacional e das demais organizações como executoras do plano comercial previamente definido, como é possível realizar tal integração?

Como resposta, Azua e Anderson (2000), pontuam a necessidade de avaliação de um novo paradigma competitivo que possa considerar as estratégias de intensificação das vantagens competitivas das múltiplas indústrias de um país ao longo do processo de expansão comercial de suas atividades. Para os autores, a chave se encontra no estabelecimento de um Polinômio Competitivo<sup>64</sup>. Este polinômio que considera a atuação do Estado, o fortalecimento das indústrias locais e a comunidade, traduzem o modelo integrador de como um sistema seriado

---

<sup>64</sup> Polinômio Competitivo- O Polinômio Competitivo = Empresa + Governo + Comunidade, neste modelo é proposto um sistema integrador de uma série de elementos interdependentes, suas relações, seus condicionantes e aceleradores. Esta abordagem procura gerar plataformas econômicas competitivas que potencializem e acolham a inter-relação entre a Administração Pública e os Governos comprometidos com um processo estratégico de longo prazo de competitividade e bem-estar. O polinômio demonstra a interação que deve existir entre o setor empresarial (empresas e indústrias), governos e comunidade, constituindo-se em uma base responsável pela atração/geração de competitividade e bem-estar para o grupo de clientes -cidadãos que, sob sua esfera de interesse, estão envolvidos no desenvolvimento de uma nova sociedade baseada em novos contratos e relacionamentos (AZUA E ANDERSEN, 2000).

de elementos, interdependentes entre suas respectivas relações, condicionantes e principalmente aceleradores do processo de expansão comercial de um Estado, podem intensificar as vantagens competitivas de um determinado arranjo produtivo local.

Como complemento, para os autores, este enfoque considera a necessidade de geração de plataformas econômicas, consolidadas localmente e que desenvolvam ações competitivas, impulsionadoras e receptoras da inter-relação entre a administração pública e os agentes produtivos localizados. E seguem, ao comprometer-se no estabelecimento de um processo longo de desenvolvimento nacional, por meio da expansão das atividades de comércio exterior, o polinômio competitivo proposto pelos autores, considera esta interação como responsável pela atração e geração de competitividade e de bem-estar para todos os agentes nacionais.

Ademais, os autores ainda apontam que por meio deste modelo de execução de políticas comerciais, alicerçadas na intensificação das ações de comércio exterior, no desenvolvimento de novos modelos integrativos (governo, setor produtivo e comunidade) e do estabelecimento de novos contratos de relações internas como elemento de fortalecimento competitivo local, estas se tornariam referências para a consolidação do conjunto de estratégias competitivas estabelecidas pela política comercial externa do Estado (AZUA E ANDERSON, 2000).

Portanto, o estabelecimento de estratégias competitivas foi, e será cada vez mais, relacionada ao desempenho da integração de redes inter-organizacionais e não de agentes isolados. Ao mesmo tempo, a formação dessas redes apresenta forte dimensão locacional, associada ao movimento de internacionalização das operações das grandes corporações transnacionais, que fortalecem a posição da indústria em que está inserida de forma ampla. Do ponto de vista de economias em desenvolvimento, como a brasileira, importantes mudanças ocorreram em função deste novo paradigma competitivo, conforme apresentado no capítulo anterior. Ainda, e como consequência deste posicionamento das indústrias locais como parte deste fenômeno de estabelecimento de redes inter-organizacionais internacionais, avaliar quais os setores industriais que apresentariam potencial para se tornarem competitivos internacionalmente, por demonstrarem possuir as competências organizacionais necessárias, consolidou o modelo estratégico adotado pelo país na confecção de suas estratégias competitivas de política comercial (FLEURY E FLEURY, 2013).

Almeida (2011), neste sentido, apresenta que embora a participação do Estado brasileiro no processo de expansão externa tivesse sido central na busca por novos mercados e parceiros comerciais, este não foi um fenômeno único e/ ou localizado experienciado pelo Brasil. No início do século XXI, vários países da América Latina voltaram a adotar políticas de incentivos setoriais, identificadas como aceleradoras deste processo de expansão comercial externa.

Especificamente, no caso brasileiro a confecção das estratégias competitivas nacionais se deu por meio do estabelecimento de políticas industriais. Estas, tiveram como premissa inicial coordenar a presença nacional em novos mercados internacionais (ALMEIDA, 2011).

Desta forma, e como já sinalizado por Bueno e Cervo (2015), a busca pela abertura do mercado brasileiro, criou um novo desafio para o comércio exterior nacional. No caso brasileiro, a abertura destinava-se, pela lógica política, que buscou a modernização do sistema produtivo nacional, por meio da elevação da competitividade externa de algumas indústrias localizadas em território brasileiro. No momento em que estes fluxos do comércio não confirmaram tal fato, o governo brasileiro passou a negociar diretamente como agente comercial, em múltiplas frentes, visando com seus esforços incrementar a atuação nacional por meio de organismos multilaterais.

Neste contexto, os desafios apresentados durante o 1º mandato do Governo Lula foram reconhecidos, por meio do Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), anunciado em maio de 2008. Foi evidente a interpretação do Governo Lula, de que a política macroeconômica consistia em condição necessária, mas não suficiente, para a aceleração da competitividade industrial, e da pretendida manutenção da posição brasileira como um relevante *global trader*.

O PITCE, lançado em novembro de 2003 trouxe para agenda governamental a questão da inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial nacional. O PITCE consistia, basicamente em uma justificativa da necessidade da política a ser implantada, além de mostrar de maneira sucinta suas ideias principais, compiladas em vinte e duas folhas (GUEDES, 2019).

O PITCE foi a primeira iniciativa da estratégia de desenvolvimento do governo Lula e perdurou até 2008. Seus objetivos principais eram a busca da formulação de incentivos que proporcionassem inovação nas cadeias dos setores da economia e a difusão de tecnologias, para que fosse possível a melhoria na inserção externa, além de apresentar as bases para a modernização industrial. Em resumo, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior consistia em um plano de ação do governo federal, que tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva e da capacidade de inovação das empresas brasileiras, bem como a expansão das exportações.

O Plano de Desenvolvimento Produtivo- PDP/ 2008, por sua vez, consistia na segunda proposta de política industrial do governo Lula e tinha como objetivo fomentar às indústrias e o comércio exterior brasileiro por meio de uma série de medidas complementares à PITCE. Entre as principais metas do PDP, destacaram-se:



- (i) Crescimento anual de 5% do PIB, no período de 2008 a 2010;
- (ii) Ampliação da taxa de investimento, de 13,6% do PIB, em 2007, para 21% do PIB, em 2010;
- (iii) Elevação do investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,65% do PIB em 2010.
- (iv) Ampliação da participação do Brasil para 1,25% das exportações mundiais, até 2010;
- (v) Aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras.

Para concretizar esses objetivos, a nova política teria como principais instrumentos: a ampliação do financiamento público, a desoneração tributária e o aumento do gasto público com inovação tecnológica. Os recursos envolvidos entre 2008 e 2010 foram de:

- (i) Financiamentos do BNDES de R\$ 210,4 bilhões no período de 2008/10;
- (ii) Alocação de R\$ 41 bilhões da área de Ciência e Tecnologia - CeT (0,4% do PIB por ano);
- (iii) 21,4 bilhões de reais de desoneração de tributos (0,3% do PIB por ano).

O PDP selecionou múltiplos sistemas produtivos e foi orientado por cenários estratégicos setoriais, tendo, como premissa, formas de atuação diferenciadas. O objetivo era o de minimizar riscos de concentração então observados, de modo a respeitar e fortalecer a diversificação da estrutura industrial brasileira (PIRES, 2010).

Apesar de apenas 30% dos instrumentos do PDP serem novos, foi importante reconhecer o esforço em aprimorar e operacionalizar os instrumentos já existentes, segundo especificidades setoriais. O PDP foi visto como um aperfeiçoamento da PITCE. Portanto, o objetivo principal seria novamente o desenvolvimento industrial por meio da inovação, para a construção da competitividade brasileira de longo prazo e a sustentação do crescimento, eliminando gargalos da oferta e fortalecendo a articulação com o setor empresarial (PIRES, 2010).

O PDP foi organizado em 35 programas, agrupados em quatro macro programas: (i) consolidar e expandir a liderança; (ii) fortalecer a competitividade; (iii) mobilizar áreas estratégicas; (iv) destacar áreas estratégicas (GUEDES, 2019). O programa apresentou como principais resultados, até o final de sua execução, em dezembro de 2010, 425 medidas. Onde, 420 em pleno funcionamento. Destas, 41% se relacionaram à meta de investimentos, 29% a exportações, 20% à inovação e 10% às pequenas e médias empresas (ABDI, 2010).

Ainda, e de acordo com o ABDI (2010) e Portella (2011), a crise financeira internacional teve impacto muito significativo sobre as metas do PDP estabelecidas em 2008, o que modificou os planos da política industrial. Somente uma meta, a relacionada às exportações (porcentagem em relação ao comércio mundial) conseguiu atingir o esperado. Mas, apesar disto, medidas relacionadas ao investimento foram significativas em relação à redução do custo de capital.

O último programa de política industrial do período aqui apresentado foi o Plano Brasil Maior (PBM). Embora, já lançado já no governo da presidente Dilma Rousseff, com duração de 2011 a 2014. O PBM desdobrava algumas políticas ainda gestadas no governo Lula, em especial àquelas que buscavam a expansão comercial internacional de micro, pequenas e médias empresas, como foi o caso do Projeto Primeira Exportação, este concebido entre os anos de 2008 e 2010, porém apenas implementado em 2012, já no governo Dilma Rousseff. Ainda, o PBM apresentava como seu principal objetivo dar continuidade e aprofundar às políticas industriais adotadas nos governos de Lula por meio do PITCE e PDP (ABDI, 2014).

Segundo (ABDI, 2014), o aperfeiçoamento da PITCE e do PDP nesta política incluiu tanto o diálogo entre o poder público e privado, como a articulação institucional governamental e a avaliação das políticas. De maneira geral, as principais medidas se fundamentaram em aperfeiçoar e proporcionar os seguintes pontos:

- (i) Desoneração dos investimentos e exportações;
- (ii) Ampliação e simplificação do financiamento;
- (iii) Aperfeiçoamento do marco regulatório para inovação;
- (iv) Fortalecimento da defesa comercial;
- (v) Criação de regimes especiais para agregação de valor aos produtos;
- (vi) Regulamentação da lei de compras governamentais a fim de incentivar a produção do país.

Nesta perspectiva, este capítulo apresenta como objetivo inicial descrever o processo de confecção das estratégias competitivas brasileiras por meio do desenvolvimento de instrumentos específicos de política industrial que objetivavam melhorar a competitividade nacional e como consequência colaborar na expansão comercial de empresas brasileiras. Ao longo dos três mandatos trabalhistas, o Brasil adotou três versões diferentes de política industrial. Este capítulo apresentará cada um dos instrumentos de política industrial confeccionados entre 2003 e 2014 como ferramentas que buscaram a otimização das atividades

externas brasileiras e como instrumento de fortalecimento da posição nacional como *global player e trader*.

#### **4.1 A Política, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**

O primeiro programa de política industrial concebido pelo governo Lula foi lançado em 26 de novembro de 2003. Nesta data, o governo federal publicou as Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Alguns meses mais tarde, no dia 31 de março de 2004, em evento na Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior foi oficialmente lançada, marcando o retorno das políticas industriais à agenda política brasileira depois de mais de uma década de foco quase que exclusivo na estabilização macroeconômica e no combate à inflação (MACHADO, 2019).

A coordenação e operacionalização da PITCE foi direcionada à grupos específicos de trabalho de natureza interministerial. A função destes grupos seria o de acompanhamento e monitoramento de mercados, empresas, setores, cadeias, arranjos produtivos, redes de empresas e firmas no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da própria PITCE (BRASIL, 2003).

Como mencionado, a PITCE foi a primeira iniciativa da estratégia de desenvolvimento do governo sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva. Seus objetivos principais eram a busca da formulação de incentivos que proporcionasse inovação nas cadeias dos setores da economia e a difusão de tecnologias, para que fosse possível entre outros pontos, melhorar a inserção externa brasileira e a modernização industrial nacional (GUEDES, 2019).

A PITCE foi articulada em três eixos complementares, a saber: i) linhas de ação horizontais, compreendendo inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, melhoria do ambiente institucional e ampliação da capacidade e escala produtiva; ii) opções estratégicas, onde se identificou os setores da indústria nacional que seriam inicialmente recebedores de incentivos da política industrial, os setores elencados foram os de produção de semicondutores, software, bens de capital e fármacos e medicamentos, e; iii) atividades portadoras de futuro, compreendendo biotecnologia, nanotecnologia e biomassa, energias renováveis/atividades relativas ao Protocolo de Kyoto (BRASIL, 2003).

Como contexto, cabe neste ponto considerar que a retomada do desenvolvimento nacional deveria se consolidar em torno de crescimento econômico sustentável, com a melhoria do bem-estar e de distribuição de renda. A política macroeconômica adotada foi, e continuaria sendo, fundamental para a recuperação dos créditos internacionais para o setor público e

privado, assim como para a redução dos custos da dívida interna além da sempre preocupante taxa de inflação. Esta abordagem do governo brasileiro permitiu uma série de feitos estabilizadores, dentre estes, e considerando o cenário do momento, assegurou de forma menos abrupta, a superação da grave crise de 2002, sem que a atividade econômica tivesse recuado como em outros países em desenvolvimento que enfrentaram crises semelhantes e passaram por fortes desvalorizações cambiais.

De forma complementar, e no sentido de garantir o incremento da taxa de investimento, o governo empenhou-se em criar algumas condições indispensáveis. A saber, primeiro buscou aprimorar os marcos regulatórios dos setores de infraestrutura, assegurando instituições e políticas estáveis, capazes de estimular o investimento privado. A segunda, relacionou-se com as medidas para a isonomia competitiva, como apresentado no caso da desoneração das exportações; medidas para redução do custo do crédito, como presente na Lei de Falências, e ações para redução do custo do investimento, como a desoneração gradual dos bens de capital. A terceira condição foi a de apresentar políticas e instrumentos voltados para aumentar o volume de comércio exterior, estas, sobretudo, por meio da ampliação da competitividade da estrutura produtiva do país, e buscando a redução da razão entre a dívida externa e as exportações. Neste sentido, o governo brasileiro acreditava que a expansão do volume de comércio e a redução da relação entre a dívida externa e as exportações teriam consequências positivas em termos de redução da vulnerabilidade da economia a choques externos, além de reduzir a restrição externa ao crescimento econômico (BRASIL, 2003).

Assim, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior apresentava como objetivo a tentativa de incremento da eficiência econômica, do desenvolvimento e da difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. A PITCE foi focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Ainda, conforme apresentado nas Diretrizes da PITCE, estas seriam as estruturas basilares, capazes de assegurar maior inserção do país no comércio internacional, e ainda, teria a condição de estimular os setores onde o Brasil apresentaria maior capacidade ou necessidade de desenvolvimento de vantagens competitivas. Esta lógica apresentaria caminhos para a inserção dos setores nacionais mais dinâmicos em relação aos potenciais novos fluxos de troca internacionais. Ainda, a PITCE não deveria ser considerada uma iniciativa isolada. A política fazia parte de um conjunto de ações que compunham a estratégia de desenvolvimento brasileiro, e que foi apresentada no documento de Orientação Estratégica de Governo. O plano de Orientação Estratégica do Governo, centrava-se no estabelecimento de crescimento econômico

sustentável, incremento do emprego e de inclusão social. Ainda, a política estaria articulada com os investimentos planejados para a infraestrutura e com os projetos de promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido, a PITCE seria parte integrante do conjunto de medidas previstas no PPA<sup>65</sup> (BRASIL, 2003).

Como resultante, A PITCE se aproximaria, ao menos em caráter metodológico, da visão desenvolvimentista na qual se apresentaria à sua dimensão vertical, opções estratégicas e setores portadores de futuro, cujo “*desenvolvimento teria um sentido de convergência e que poderiam ter impactos significativos na reestruturação da economia nacional*”. Ademais, dois destes setores, o de semicondutores e de bens de capital, seriam setores historicamente típicos da experiência desenvolvimentista (HERRLEIN JR; STEIN; 2016).

Após anos sem a presença de uma política industrial e tecnológica, o Brasil iniciaria, a partir de 2003, um processo de definição de diretrizes e medidas de política, visando o desenvolvimento industrial, tecnológico, além de busca de melhoria na geração de divisas. O anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) representou um avanço em relação aos demais governos que consideraram que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados. Mesmo após a estabilização monetária, o Brasil, assim como outras nações, não apresentou melhorias no volume de investimentos em capacidade produtiva e capacitação tecnológica. Se a estabilização foi condição necessária para a retomada do investimento, não foi condição suficiente (MACHADO, 2019).

Neste contexto, me parece compreensível a dificuldade inicial enfrentada pelo governo brasileiro ao estabelecer uma política de desenvolvimento industrial, após um período tão longo sem execução de modelos de desenvolvimento. As Diretrizes iniciais publicadas na PITCE eram naquele momento ainda genéricas. Além do fato de que algumas das medidas anunciadas em novembro de 2003, já estavam implantadas antes mesmo da elaboração e publicação das diretrizes da política.

Assim, e retomando especificamente a análise das Diretrizes da PITCE, Machado (2019), aponta que dentro do primeiro eixo, as ações envolveriam: (i) incentivar as atividades de inovação na empresa, através de incentivos fiscais (lei do bem - 11.196 de 21/11/2005), creditícios (R\$ 1 bilhão do BNDES e R\$ 2 bilhões do Finep em 2006, dos quais R\$ 1,2 bilhão

---

<sup>65</sup> PPA- O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2020).

seriam não reembolsáveis), compras governamentais e possibilidade de subsídio direto às empresas por meio da lei da inovação, simplificação de procedimentos (incentivos fiscais automáticos, procedimentos simplificados para novos programas Finep); (ii) desenvolvimento de instrumentos específicos para cada grupo de agentes, como: empresas nascentes de base tecnológica; pequenas, médias e grandes empresas; (iii) fortalecimento do sistema de propriedade intelectual (INPI); (iv) fortalecimento do sistema brasileiro de metrologia, normalização e avaliação de conformidade, capitaneado pelo Inmetro; (v) apoio ao desenvolvimento de instituições públicas de pesquisa; (vi) eliminação de entraves legais à aproximação entre instituições públicas de ciência e tecnologia, novamente, por meio da lei de inovação; (vii) formação de recursos humanos, pelo incremento do número dos cursos de engenharia e das bolsas direcionadas a áreas tecnológicas, e; (viii) desenvolvimento de programas estratégicos nacionais pelo Ministério de Ciência e Tecnologia.

Já, quanto às opções estratégicas, que compunham o segundo eixo da PITCE, os setores foram escolhidos conforme os seguintes critérios: portadores de dinamismo crescente e sustentável, responsáveis por parcelas expressivas do investimento internacional em pesquisa e desenvolvimento; promotores de novas oportunidades de negócios; envolvidos diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; capazes de adensar o tecido produtivo; importantes para o futuro do país e com potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas (IEDI, 2004).

Como consequência, e como apontado no parágrafo anterior, quatro indústrias estratégicas foram definidas: semicondutores, software, bens de capital e fármacos e medicamentos. De acordo com a ABDI (2006), as três primeiras teriam íntima relação com o aumento da eficiência da economia e, mais especificamente, guardariam forte relação com inovação. A opção fármacos e medicamentos se justificaria pela enorme vulnerabilidade brasileira na área, aliada a um grande potencial pela via de rotas biotecnológicas.

Ainda, e de acordo com as Diretrizes da PITCE, divulgadas pelo governo federal, a política macroeconômica de curto prazo deveria se articular à política industrial, tecnológica e de comércio exterior no médio e longo prazo, a fim de assegurar a retomada do desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Os pilares da política industrial proposta foram:

- (i) modernização do setor industrial, buscando aumentar a eficiência produtiva;
- (ii) geração e absorção de tecnologias, com destaque para as tecnologias portadoras de futuro; e

- (iii) ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadorias com maior valor agregado.

Desta forma, a implementação da PITCE deveria considerar as especificidades de cada setor, conforme apontado no eixo dois da política. E mais, considerando os objetivos de cada medida, estas deveriam tratar cadeias produtivas, setores, arranjos produtivos, redes ou grupos de empresas e cada firma-alvo com ações específicas numa perspectiva que extrapolaria os limites internos de cada agente, de sua produção física, abarcando a eficiência do negócio como um todo.

O IEDI (2004), ainda apontou que, aos beneficiários da PITCE seriam requeridas contrapartidas, negociadas entre o governo e cada setor, sendo que o investimento na produção deveria ser compreendido como um meio e não como uma meta em si, não devendo, portanto, ser considerado como contrapartida. O governo também pretendia, por meio do estabelecimento da PITCE, que houvesse absoluta transparência na implementação da política industrial. Essas distintas possibilidades de execução da política industrial exigiriam por parte do Estado uma flexibilidade de ação e de marco legal não existente no país à época.

Outro ponto fortemente presente nas Diretrizes da PITCE, se relacionava com a forma pela qual o governo brasileiro considerava o aumento da inserção externa e a capacidade de inovação da indústria nacional. No texto da PITCE, é apresentado que a expansão da atividade internacional da economia brasileira guardaria forte relação com o desenvolvimento de novos sistemas empresariais e de certa forma, mais compatíveis com as dimensões das corporações internacionais.

Contar com grandes empresas nacionais que fossem ativas na liderança do crescimento brasileiro era elemento fundamental para a consolidação de processos inovadores e consistentes. Neste sentido, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior buscou, no curto prazo, diminuir as restrições externas do país e, no médio e longo prazo, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar capacitações que permitissem às indústrias brasileiras aumentarem sua competitividade no cenário internacional. Em função dessas definições, a política buscou: (i) sustentar a elevação pretendida do patamar de exportações, com a valorização de recursos e produtos brasileiros, aproveitando potencialidades para melhorar a imagem do país no exterior e ajudar a criar a “Marca Brasil”; (ii) promover a capacidade inovadora dos arranjos produtivos nacionais via concepção, projeto e desenvolvimento de produtos e processos; e (iii) estimular o incremento de atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, software, eletrônica e optoeletrônica, novos

materiais, nanotecnologias, energia renovável, biocombustíveis (álcool, biodiesel) e atividades derivadas do Protocolo de Kyoto (BRASIL, 2003).

Com o objetivo de assegurar a implementação da política, esta foi inicialmente viabilizada por um conjunto diferenciado de instrumentos e direcionadas a diferentes agências de fomento do setor público, inclusive estaduais e municipais. Assim, buscava-se mecanismos institucionais para a sua implementação e para a coordenação da ação dos órgãos públicos, facilitando a negociação do setor privado com o governo. O resultado buscado deveria ser o de maior consistência e eficiência no apoio estatal, maior agilidade no processo de tomada de decisão e estabelecimento de maior sinergia entre as instituições públicas e de mobilização de instrumentos de política (BRASIL, 2003).

Entretanto, para tal, o Brasil demandaria estruturar um Sistema Nacional de Inovação que permitisse esta articulação entre os diversos agentes voltados ao processo de inovação do setor produtivo, em especial: empresas, centros de pesquisa públicos e privados, instituições de fomento e financiamento ao desenvolvimento tecnológico, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual, gestão tecnológica e gestão do conhecimento, instituições de apoio à difusão tecnológica. Ainda, e como apontado nas Diretrizes da PITCE, estas ações deveriam voltar-se para a expansão sustentada das exportações além da ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios (BRASIL, 2003).

Neste sentido, o relatório da ABDI<sup>66</sup> (2006) apontou a necessidade de inclusão de medidas que pudessem alavancar a expansão sustentada das exportações brasileiras. Embora, citadas de forma tangencial no texto das Diretrizes da PITCE, a ABDI, enfatizou este conjunto de medidas como cruciais, a saber: (i) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; (ii) promoção comercial e prospecção de mercados; (iii) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; (iv) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos, e; (v) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.

Nesta temática, o terceiro pilar da PITCE considerava a ampliação da inserção externa da indústria brasileira, que passaria a contar com maior apoio do governo para a ampliação das exportações, principalmente por parte das pequenas e médias empresas. Além da ampliação das exportações, também foi destacada a meta de aumentar o valor agregado das exportações. A ampliação do comércio exterior não deveria significar relegar o mercado interno para segundo

---

<sup>66</sup> ABDI- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.



plano. Segundo o governo, não se tratava de privilegiar o mercado externo em detrimento do interno, pois ambos estariam ligados de forma indissociável (IEDI, 2004).

Para tanto, como apresentado no texto das Diretrizes da PITCE, seria necessário ampliar a capacidade produtiva instalada no país, bem como, incrementar a eficiência da atual estrutura produtiva. (BRASIL, 2003). Entretanto, e de acordo com o IEDI (2004), tal medida poderia levar ao aumento da demanda interna juntamente com aumento da demanda externa de setores que à época já operariam próximos à plena capacidade. Nesse sentido, deveria ser considerado como prioritário a identificação desses setores industriais e a construção de um modelo de financiamento que, em grande parte, seriam intensivos em capital. Como resultado, o não planejamento adequado desta atuação, que poderia elevar os níveis de demanda, e poderia então deparar-se com limites da capacidade produtiva refletindo em pressões inflacionárias. Em resumo, ao lançamento das Diretrizes da PITCE, uma série de lacunas foram identificadas. O texto da PITCE definiu um conjunto de diretrizes e algumas medidas que foram postuladas de forma muito genéricas. Porém, à época, a atuação do governo foi bastante firme no sentido de declarar a importância desta política para o desenvolvimento econômico e social do país (IEDI, 2004).

Voltando ao tema geral da inserção externa, é importante ressaltar que, embora a PITCE fosse o instrumento de consolidação das estratégias competitivas externas brasileiras, a política objetivava apresentar maior dinamismo à economia nacional, em âmbito amplo. As ações de intensificação do comércio exterior eram contempladas no texto das Diretrizes, e mais, as ações que buscavam a intensificação das atividades comerciais externas brasileiras, foram enfatizadas, mas a PITCE não se configurava em uma política exclusiva de Comércio Exterior.

Assim, iniciativas importantes foram confeccionadas. Aqui, cabe destacar a implementação do programa Brasil Exportador, elaborado pelo MDIC e pela APEX. Esse programa buscou aumentar a intensidade tecnológica dos produtos e processos brasileiros, além de promover certificação (selo) de origem, marca e padronização produtiva. Como a indústria e os negócios foram considerados dinâmicos, as necessidades de modernização apresentavam-se cotidianamente; estar num bom patamar hoje não era garantia para que posição semelhante fosse ocupada no futuro. Com este direcionamento, a política compreendia que a inovação industrial deveria ser vista de forma abrangente, incluindo financiamento para aumento de capacidade, modernização de equipamentos, programas de modernização de gestão, de melhoria de design, de apoio ao registro de patentes e de extensão tecnológica (BRASIL, 2003).

Ainda, para o IEDI (2004), os problemas de modernização produtiva eram maiores nas empresas de pequeno e médio porte, na medida em que o seu acesso a capital, a tecnologia e a

técnicas de gestão era dificultado por problemas como risco envolvido nas operações de empréstimo; dificuldade em conceder garantias para os bancos; falta de instrumentos legais que facilitassem a um conjunto associado de empresas contrair garantias coletivamente. As análises disponíveis revelavam concentração importante de empresas carentes de modernização, sobretudo, nos setores mais tradicionais da indústria.

Neste sentido, o texto das Diretrizes da PITCE apontava ainda que, três aspectos relativos às necessidades de modernização produtiva mereceriam destaque. Em primeiro lugar, muitas empresas enfrentavam problemas de capacitação produtiva e de capacitação em gestão, apresentando equipamentos defasados. Isso conduziu à conclusão à época, de que esses problemas deveriam ser tratados simultaneamente e de forma articulada, mediante programas setoriais. A PITCE, por meio de suas diretrizes buscou coordenar estes desafios (BRASIL, 2003).

Por fim, os inúmeros autores que avaliaram a PITCE tenderam a concordar que a política apresentou elementos de uma política industrial moderna, com foco na inovação tecnológica como um elemento central que conduziria ao aumento da eficiência econômica (SUZIGAN; FURTADO, 2006; CANO; SILVA, 2010; ALMEIDA; 2013; HERRLEIN JR; STEIN; 2016; ARBIX et al; 2017). Como complemento, ainda foi salientado que a integração entre a indústria, ciência e tecnologia e comércio exterior, com vistas a alavancar economias de escala e, pela competição internacional, poderia ser importante elemento de impulsionamento da inovação (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2012; HERRLEIN JR; STEIN; 2016; ARBIX *et al*, 2017; ABDAL, 2019). Ainda, Herrlein Jr e Stein (2016) definiram a PITCE como a ferramenta que conjugaria ações horizontais com ações focadas em setores específicos, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico desses setores, mas também a difusão horizontal de inovações.

Para a PITCE foi criada uma gama de programas de financiamento via BNDES, tanto com instrumentos transversais quanto com recortes setoriais específicos. As opções estratégicas eram o eixo mais vertical da PITCE e foi definido principalmente com base em critérios que proporcionassem maior dinamismo na produção, investimento internacional em PeD, novas oportunidades de negócios e inovações de processos e produtos (GUEDES, 2019).

Ainda, no texto de Diretrizes, nota-se claramente a preocupação com a necessidade de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior bastante flexível. Em primeiro lugar, o documento reconheceu a importância de políticas setoriais na medida em que a organização dos mercados e os padrões de inovação e difusão de tecnologias eram diferenciados. Em decorrência dessas especificidades a política industrial não pôde possuir o mesmo desenho para diferentes atividades industriais. Entretanto, a PITCE apresentou como um dos objetivos

principais desenvolver alguns poucos setores que pudessem difundir tecnologias e inovações, apresentando maior sinergia e encadeamentos com os demais setores, propósito que talvez tenha colaborado na implementação desta política (MACHADO, 2019).

O anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior representou um avanço em relação aos demais governos que consideraram que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados. Também foi bastante positiva a decisão do governo de convocar representantes do meio empresarial e dos trabalhadores para auxiliar nessa tarefa de estruturação e implementação da política industrial (IEDI, 2003).

Assim, os relatórios do IEDI (2004); ABDI (2006); ABINEE (2006), concluem que era evidente que muito ainda deveria ser realizado. As propostas ao lançamento eram bastante genéricas, muitos dos instrumentos de política não estavam definidos, não existia a alocação de recursos financeiros para os diversos programas e a institucionalidade da política industrial ainda gerava dúvidas sobre a exequibilidade das medidas. Reconhecendo essas limitações do governo, caberia ao meio empresarial auxiliar na implementação dessa política com sugestões concretas de políticas e de instrumentos de ação.

#### **4.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**

O PDP surgiu como resposta aos desafios apresentados ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula, no intuito de criar condições para a aceleração da competitividade industrial. Para a elaboração da política foi compreendido que a condição macroeconômica era condição necessária, mas não suficiente como único pilar de sustentação da necessidade de crescimento brasileiro. Foi implementado como substituto do PITCE que apresentava estratégias muito superficiais de incremento para o desenvolvimento econômico. Com o *slogan* de: “*Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento*”, o PDP foi lançado em 12 de maio de 2008 e perdurou até o final do governo Lula, sendo então substituído pelo programa PBM, este já na administração Dilma Rousseff.

Diferentemente da 1ª proposta de política de desenvolvimento por meio do estabelecimento de uma política industrial simples e consolidada nas diretrizes da PITCE, o PDP estabelecia um plano de política industrial mais estruturado e denso. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), focava na sustentabilidade à expansão da economia e como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se desse por meio de bases

perenes e sustentáveis. Entre os desafios estava o da ampliação da capacidade de oferta, a manutenção da robustez da balança de pagamentos, a elevação da capacidade de inovação e o fortalecimento da atuação de micro e pequenas empresas (MACHADO, 2019).

A nova política industrial anunciada, estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e apresentou como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento ocorresse em bases sustentáveis. Ainda, o PDP definiu como desafios a ampliação da capacidade de oferta na economia, a elevação da capacidade de inovação das empresas, a preservação da robustez do balanço de pagamentos e o fortalecimento das MPEs. Em linhas gerais, a Política incluiu renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões até 2011 com incentivos ao investimento, pesquisa e desenvolvimento, exportações, e financiamentos, pelo BNDES, no valor de R\$ 210,4 bilhões para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços. Programas específicos da Finep complementariam os esforços em P e D (IEDI, 2008).

Em contraponto a primeira política industrial dos trabalhistas, que foi bastante limitada e abrangia apenas quatro setores (software, bens de capital, fármacos e componentes eletrônicos), a formulação da PDP teve caráter muito mais amplo em termos de seus instrumentos de ação e foi também muito mais inclusiva em relação ao contingente de setores envolvidos, uma vez que atribui prioridade a vinte e cinco setores da indústria brasileira. Em linhas gerais, como pontuado no parágrafo anterior a nova política industrial incluiu renúncias fiscais e financiamentos pelo BNDES, para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços.

Assim, cabe apontar que, tanto o PDP quanto a PITCE estruturam-se na confluência dos interesses públicos e privados, reservando ao primeiro a responsabilidade de facilitar os empreendimentos a partir de medidas de cunho tributário/fiscal, creditício, burocrático e regulatório (DIEESE, 2008).

O PDP, foi lançado de forma oficial como uma oportunidade de estruturação de um plano de desenvolvimento produtivo do Estado brasileiro. De acordo com o plano, condensado em um único documento, contendo 235 páginas e apresentado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, BNDES e ABDI em 03 de julho de 2008, e considerando o contexto econômico à época, novos instrumentos complementares à PITCE deveriam ser estruturados. Em apresentação realizada por Nelson Barbosa, então Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda durante o Fórum do Planalto em Brasília, como parte da política econômica do governo federal, O PDP

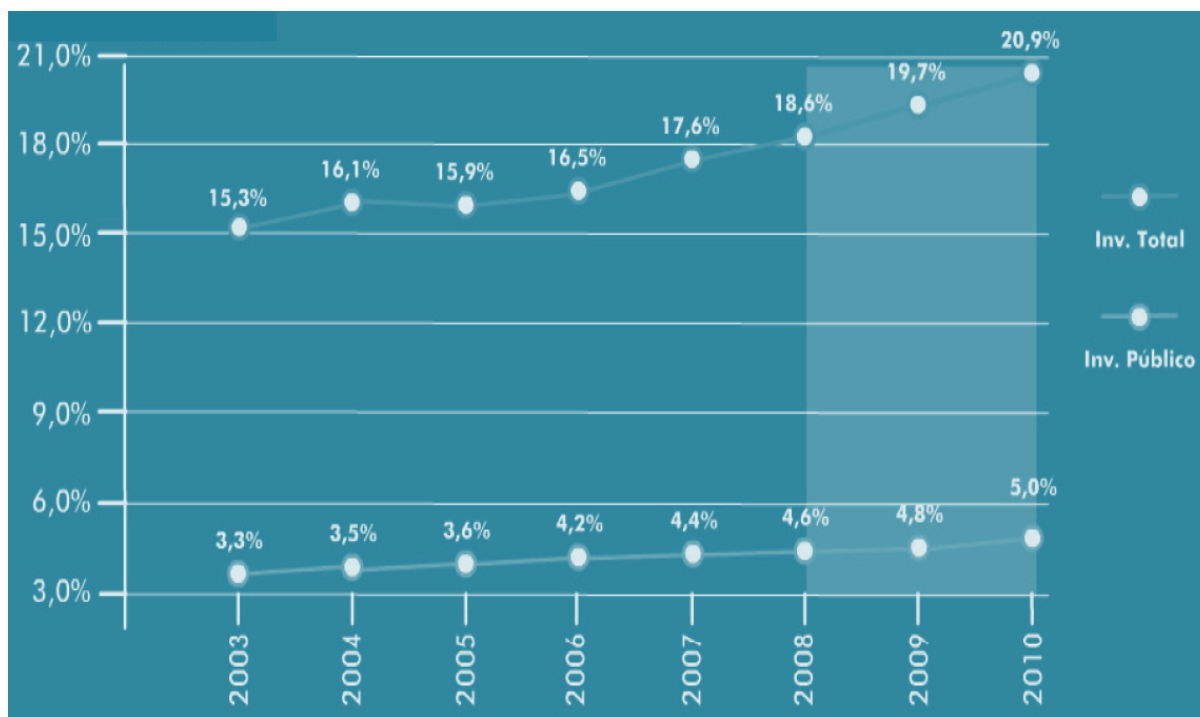
contemplava uma fase do novo modelo de estratégias competitivas nacionais, e conforme apontado por Barbosa (BRASIL, 2008), seria executado em 3 fases, a saber:

- (i) 1ª fase (2003) - fase de ajustes macroeconômicos, com corte substancial nos gastos públicos e aumento nas taxas reais de juro.
- (ii) 2ª fase (2004- 2006) - fase de recuperação econômica, com direcionamento da arrecadação federal, prioritariamente para transferência de renda aos mais necessitados do ponto de vista econômico.
- (iii) 3ª fase (2007- 2010) - fase de aceleração do crescimento com redirecionamento das ações do governo federal para o aumento do investimento público e privado, sobretudo em infraestrutura econômica e social.

O lançamento das diretrizes do PDP, em seu plano oficial, começou pelo reforço da importância da PITCE em 2003, considerando o primeiro plano industrial do governo Lula como importante marca na retomada de políticas para o desenvolvimento competitivo da indústria brasileira. Mais especificamente, o documento apresentou a relevância das diretrizes competitivas consolidadas na PITCE como motor para a recuperação da capacidade de formulação e coordenação do Estado brasileiro de políticas e estratégias impulsionadoras de desenvolvimento econômico. Outro ponto reforçado no documento foi o da definição do papel do Estado brasileiro como o agente de definição do conjunto de ações integradas com o objetivo de mudança do patamar da indústria nacional. O documento então, ainda em referência à PITCE, aponta a importante contribuição em relação ao resgate do investimento em inovação e do avanço científico- tecnológico como fundamental na estratégia de enfrentamento da competição externa e consequente ampliação da inserção externa brasileira.

Na sequência, o documento apresenta o contexto econômico, as políticas públicas em desenvolvimento e o volume de investimentos realizado entre 2003 e 2007 e previstos entre 2008 e 2010, conforme apresentado na Figura 45, a saber:

Figura 45 - Taxa de Investimento em (%) do PIB – (2003 – 2010)



Fonte: Brasil, 2008.

Neste momento, cabe ressaltar a relevância da apresentação do contexto econômico, das políticas públicas em desenvolvimento e do volume de investimento, de âmbito público e privado realizados no país. Após anos de busca pela estabilidade macroeconômica, fator este que era basilar para o incremento de investimentos no setor produtivo e principalmente pelo desenvolvimento de políticas públicas capazes de integrar o enorme contingente de brasileiros aos benefícios gerados pelo novo e promissor contexto, o governo brasileiro, conforme reforçado na apresentação do PDP acreditava que a consolidação sustentável da economia brasileira, se daria pela resultante de três eixos de desenvolvimento. E o PDP, seria o modelo integrador destes 3 eixos e o norte estratégico capaz de garantir a resultante perseguida. Os três desafios apontados nas diretrizes do PDP, foram: (i) garantir as condições de estabilidade macroeconômica necessárias para um novo e longo ciclo de crescimento para a economia brasileira; (ii) assegurar a convergência das políticas públicas com o ciclo de desenvolvimento nacional, e; (iii) sustentar a expansão do investimento público e privado à frente do crescimento do PIB.

Assim, e conforme apresentado pelo governo brasileiro em maio de 2008, considerando um contexto de contas externas equilibradas, elevado nível de reservas internacionais, inflação baixa e com pouca volatilidade, previsível e controlada, mercados de crédito e de capitais em expansão, níveis baixos de desemprego, com incremento dos empregos formais, aumento da

massa real de salários e forte redução das desigualdades, além do bom momento do setor privado que colaborou na obtenção do grau de investimento pelo Estado brasileiro, o PDP nasceria com o principal objetivo de sustentar o então, novo período de expansão da economia brasileira (BRASIL, 2008).

O PDP, em síntese foi estruturado de forma processual, a fim de responder ao desafio de oferecer a sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira, e organizado em três etapas estratégicas, a saber: (i) os desafios econômicos nacionais; (ii) as metas de gerenciamento e acompanhamento da política e; (iii) o modelo de execução da política. O modelo de confecção da política, está representado na Figura 46, abaixo:

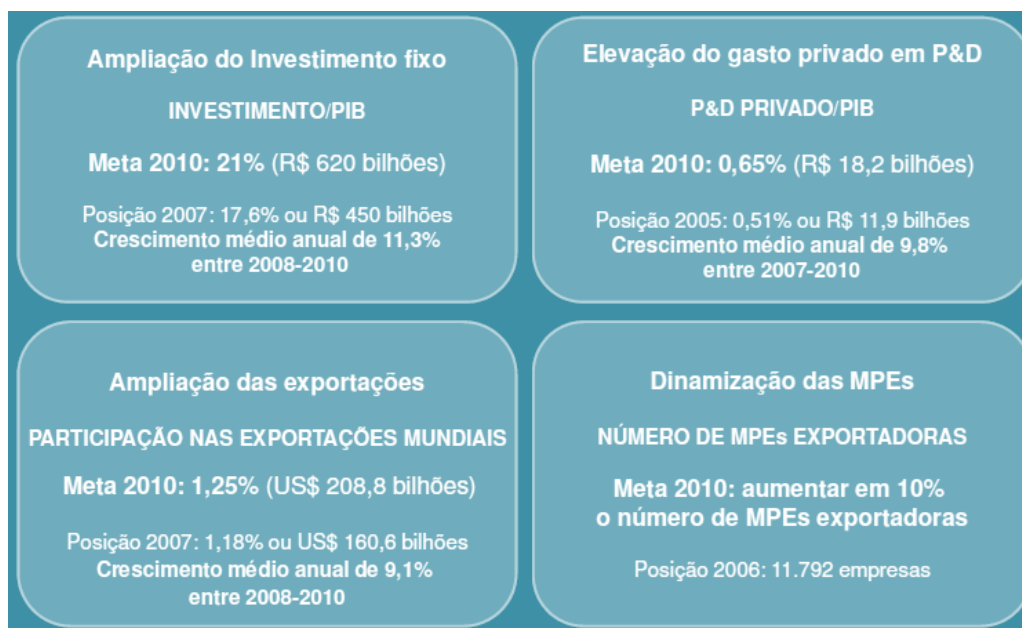
Figura 46 - Síntese da Política de Desenvolvimento Produtivo



Fonte: BRASIL, 2008.

Especificamente, no que tange a temática da expansão comercial internacional brasileira, o tema mereceu um Destaque Estratégico nas diretrizes do PDP. Ademais, ao considerar as quatro macrometas estratégicas da condução da política, duas destas se relacionavam diretamente com a expansão do comércio exterior brasileiro, conforme apresentado na Figura 47, a saber:

Figura 47 - Macrometas da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)



Fonte: Brasil, 2008.

Já, em relação especificamente à ampliação das exportações, os objetivos eram o de aumentar o número de empresas exportadoras, diversificar a pauta exportadora e diversificar os países de destino das exportações brasileiras. Para tal, foram estabelecidas também três metas de acompanhamento, claras, quantitativas e fundamentadas, eram elas: (i) ampliação das exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais. Importante considerar que em 2007 esta participação foi de 1,15%, conforme apontado na figura 19; (ii) aumentar em 10% o número de empresas brasileiras exportadoras e; (iii) ampliar a participação das exportações nacionais para países não tradicionais, o que visava consolidar o posicionamento Sul- Sul conforme apresentado no capítulo 3. Por fim, a gestão deste destaque estratégico ficaria a cargo do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (BRASIL, 2008).

Assim, para o atingimento das metas em relação a expansão da participação brasileira no fluxo internacional de comércio, a política identificou seis desafios que deveriam ser enfrentados, eram estes: (i) fortalecimento dos instrumentos de financiamento da exportação; (ii) estabelecimento da estratégia brasileira de exportações; (iii) desoneração tributária das exportações; (iv) estímulo para MPEs na ampliação de suas respectivas exportações; (v) simplificação logística e; (vi) simplificação operacional do comércio exterior brasileiro.

Para tal, e no sentido de desenvolvimento de vantagens competitivas que auxiliariam a maior participação brasileira no fluxo comercial global, cada desafio apontado neste respectivo destaque estratégico apresentou uma série de iniciativas impulsionadoras, e que objetivavam



em suma, o incremento do volume das exportações nacionais. Estas medidas competitivas serão apresentadas no Quadro 01, a seguir:

Quadro 01 - Medidas de Promoção das Exportações Brasileiras

DESAFIO ESTRATÉGICO	MEDIDA COMPETITIVA
<b>Fortalecer Instrumentos de Financiamento À Exportação</b>	<p>Ampliação da dotação orçamentária do programa para R\$ 1,3 bilhão, em 2008;</p> <p>Ampliação de R\$ 60 milhões para R\$ 150 milhões, do limite de faturamento das empresas habilitadas a captar recursos;</p> <p>Extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couros;</p> <p>Elevação do limite de dispêndio anual com equalização em operações <i>intercompanies</i><sup>67</sup> de USD 10 milhões para USD 20 milhões por empresa;</p> <p>Ampliação da lista de bens elegíveis pelo programa em operações <i>intercompanies</i>: inclusão do setor automotivo a partir de janeiro de 2009;</p> <p>Extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couros;</p> <p>Estabelecimento de taxas fixas, com equalização de taxa de juros para setores intensivos em mão de obra: equalização da taxa de juros em (7% a.a.), estabelecimento de bônus por adimplência de 20%;</p> <p>Ampliação da dotação orçamentária do programa para R\$ 9 bilhões/ ano até 2010, e;</p> <p>Permissão do financiamento às exportações oriundas do território brasileiro em EUROS; Operações seriam realizadas pelo BNDES.</p>
<b>Estratégia Brasileira de Exportações</b>	<p>Constituição de Grupo de Trabalho Interministerial para estruturação da Estratégia Brasileira de Exportações;</p> <p>Publicação de inventário das políticas, programas, ações e instrumentos voltados às exportações em andamento a serem executados pelos órgãos públicos federais.</p>
<b>Desoneração Tributária de Exportações</b>	Ampliação do <i>DRAWBACK</i> <sup>68</sup> verde-amarelo;

<sup>67</sup> Operações *intercompanies* - são operações realizadas entre companhias controladoras e as companhias controladas, diante da tomada de decisões dos seus respectivos gestores. Além disso, verifica-se através do CPC 18 (R2) 28B que os resultados provenientes de transações *intercompany* ascendentes devem ser reconhecidos apenas nas demonstrações contábeis da vendedora (controlada) e não nas demonstrações contábeis da controladora (SILVA, G. R.; CORREIA, E. S.; LOCATELLI, 2020).

<sup>68</sup> Drawback- regime aduaneiro especial de Drawback é um instrumento de estímulo às exportações que permite às empresas brasileiras o aperfeiçoamento e a modernização de seus produtos, mediante agregação de componentes

	<p>Suspensão de pagamento de PIS/ COFINS na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados;</p> <p>Redução a zero do Imposto de Renda incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação;</p> <p>Redução a zero do Imposto de Renda incidente em pagamentos de despesas de promoção comercial associado à exportação de serviços remetidos ao exterior.</p>
<b>Estimular Exportações de MPME</b>	<p>Extensão do Fundo de garantia à Exportação (FGE) a micro, pequenas e médias empresas com volume total anual de exportação de até USD 1 milhão;</p> <p>Regulamentação dos consórcios de exportação, conforme previsto na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas.</p>
<b>Logística</b>	<p>Projeto de Lei do Senado de n. 327/2006<sup>69</sup> que altera o funcionamento dos Centros Logísticos e Aduaneiros (CLIA);</p> <p>Ampliação da abrangência do REPORTO<sup>70</sup> para o segmento ferroviário.</p>

importados. Criado pelo Decreto-lei nº 37/66, o regime permite a desoneração de impostos na importação vinculada a um compromisso de exportação. Caracterizado como incentivo, compreende suspensão ou isenção do recolhimento de taxas e impostos incidentes sobre a importação de mercadorias utilizadas na industrialização, ou acondicionamento de produtos exportados ou a exportar (RFB, 2014).

<sup>69</sup> Projeto de Lei do Senado PLS n. 327/2006. Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro; modifica a legislação aduaneira; alterando as Leis n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, 9.019, de 30 de março de 1995, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.716, de 26 de novembro de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e os Decretos-Leis n.º 37, de 18 de novembro de 1966, e 2.472, de 1º de setembro de 1988; e revogando dispositivos dos Decretos-Leis n.º 37, de 18 de novembro de 1966, e 2.472, de 1º de setembro de 1988, e da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências (BRASIL, 2006).

<sup>70</sup> REPORTO- A Instrução Normativa nº 1.370, de 28 de junho de 2013, da Receita Federal, regulamentou o Reporto (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária). O Reporto permite ao setor adquirir no mercado interno ou importar, com suspensão de tributos, máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens para execução de serviços de carga, descarga, armazenagem e movimentação de mercadorias e produto; sistemas suplementares de apoio operacional; proteção ambiental; sistemas de segurança e monitoramento de fluxo de pessoas, mercadorias, produtos, veículos e embarcações; dragagem; treinamento e formação de trabalhadores (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2020).

<b>Simplificação Operacional do Comércio Exterior</b>	Inclusão do RECOF <sup>71</sup> como possibilidade de extinção do regime aduaneiro especial do Depósito Alfandegário Certificado (DAC <sup>72</sup> ); Ampliação para USD 50 mil, dos limites da Declaração Simplificada da Exportação e do modelo simplificado de câmbio;
	Habilitação simplificada do Siscomex <sup>73</sup> ;
	Elevação do valor máximo das operações de pequeno montante para habilitação simplificada do SISCOMEX para USD 300 mil por semestre.

Fonte: O Autor. Adaptado de BRASIL, 2008.

Ainda, e como complemento a temática da expansão comercial internacional brasileira, outro tema mereceu um destaque estratégico nas diretrizes do PDP. Este, foi direcionado para os projetos e iniciativas que visavam a promoção de micro e pequenas empresas no contexto comercial internacional e que compunha uma das 4 macrometas estratégicas da condução da política, este desafio foi também mapeado, e apresentado.

Conforme dados apresentados pelo próprio documento das diretrizes do PDP, em 2005 as MPEs respondiam por cerca de 96% das empresas industriais brasileiras. Para empresas constituídas a partir de 2005, o percentual de sobrevivência foi de 78% e ainda, o surgimento de aglomerações produtivas de MPEs em todo país constituíram um fenômeno cada vez mais emergente (BRASIL, 2008).

Neste sentido, em relação especificamente à ampliação da participação das MPEs brasileiras no fluxo comercial internacional, os objetivos apontados nas diretrizes consolidadas da PDP, eram: (i) promover a sustentabilidade de micro e pequenas empresas; (ii) ampliar a participação das MPEs na geração de emprego, renda e produtos inovativos e; (iii) incrementar

<sup>71</sup> RECOF- Regime Aduaneiro de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado. O Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof) e o Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado do Sistema Público de Escrituração Digital (Recof-Sped) permitem à empresa beneficiária importar ou adquirir no mercado interno, com suspensão do pagamento de tributos federais (e, em alguns casos, estaduais\*), mercadorias a serem submetidas a operações de industrialização de produtos destinados à exportação ou ao mercado interno. É também permitido que parte da mercadoria admitida no regime, no estado em que foi importada ou depois de submetida a processo de industrialização, seja despachada para consumo. A mercadoria, no estado em que foi importada, poderá também ser exportada, reexportada ou destruída (MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL, 2016).

<sup>72</sup> DAC- Depósito Alfandegário Certificado. O regime de depósito alfandegado certificado é o que permite considerar exportada, para todos os efeitos fiscais, creditícios e cambiais, a mercadoria nacional depositada em recinto alfandegado, vendida a pessoa sediada no exterior, mediante contrato de entrega no território nacional e à ordem do adquirente. (art. 493 do Regulamento Aduaneiro) (BRASIL, 2014).

<sup>73</sup> SISCOMEX- Sistema Integrado de Comércio Exterior, responsável por integrar as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, através de um fluxo único e automatizado de informações (BRASIL, 2014).

a promoção de atividades coletivas nos arranjos produtivos regionais e locais. Para tal, foram estabelecidas também três metas de acompanhamento, eram elas: (i) aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras até 2010; (ii) elevar para 35% a proporção de MPEs industriais inovadoras de 10 a 49 funcionários e; (iii) manter a taxa de criação líquida de MPEs com até 19 empregados em 5,2%. Por último, a gestão deste destaque estratégico ficaria a cargo do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do SEBRAE nacional (BRASIL, 2008).

Ainda, e como ocorreu no destaque estratégico anterior, também para o atingimento das metas em relação a expansão da participação das MPEs brasileiras no fluxo internacional de comércio, a política identificou quatro desafios que deveriam ser enfrentados, além de apresentar as respectivas medidas competitivas, a fim de garantir o atingimento das metas estabelecidas. O Quadro 02, a seguir, apresenta estes desafios estratégicos e as medidas competitivas referentes ao destaque da promoção de micro e pequenas empresas em atividades de comércio exterior.

Quadro 02 - Medidas de Promoção das Exportações Brasileiras- Micro e Pequenas Empresas

DESAFIO ESTRATÉGICO	MEDIDA COMPETITIVA
<b>Aumentar a participação de MPEs no mercado Externo</b>	Extensão do Fundo de garantia á Exportação (FGE) a micro, pequenas e médias empresas com exportações anuais de até USD 1 milhão;  Regulamentar os consórcios de exportação, conforme previsto na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa de 2006.
<b>Regulamentar e implementar a Lei Geral das MPEs</b>	Regulamentar o Sistema Nacional de Garantias de Crédito.
<b>Incentivar o associativismo e cooperativismo local e regional</b>	Instalação, em parceria com as Unidades Federativas, de Fóruns Regionais de MPEs: 5 Fóruns em 2008 e 7 Fóruns em 2009.
<b>Ampliar a capacidade de inovação e melhorar a gestão das MPEs</b>	Capitalização de empresas inovadoras via fundos de investimento de risco;  Aumentar em 40% o número de empresas investidas por meio de fundos;

	<p>Aumentar em 30% o volume de capital comprometido em fundos, em 2008 o volume era de R\$ 16 bilhões (BRASIL, 2008).</p> <p>Formação de gestores de propriedade intelectual;  Duplicar até 2010 o quantitativo. Em 2008 o número era de 1800 gestores treinados.</p> <p>Difusão da informação tecnológica;  Aumentar em 30% o número de consultas realizadas até 2010.</p>
--	---

Fonte: O Autor. Adaptado de BRASIL, 2008.

Neste sentido, como apresentado nos parágrafos anteriores, o PDP foi concebido como o instrumento de integração dos três grandes desafios nacionais que desaceleraram por décadas o crescimento nacional. Em síntese, o PDP foi uma proposta de orientação, bastante abrangente, e que se diferenciava em fundamento da PITCE, que objetivava alinhar de forma convergente a política macroeconômica do estado brasileiro com outras políticas de governo. Ainda, o PDP objetivava a implementação por meio de programas, com instrumentos, recursos e responsabilidades definidos, gerenciável por meio de metas claras, inequívocas e factíveis, a articulação de um conjunto de parcerias entre as agências públicas e o setor produtivo brasileiro.

O PDP, a exemplo do PITCE, foi um conjunto (mais complexo) de medidas que visavam fortalecer os fundamentos estruturais da economia do país, tendo como base o setor secundário, ou seja, a indústria. Tratava-se de um conjunto de intenções que, se executado, poderia alterar o patamar de produtividade da indústria brasileira e seu grau de competitividade, gerando reflexos para toda a sociedade.

Vale lembrar, no entanto, ao menos quanto a avaliação qualitativa das propostas apresentadas pela PITCE, esta não apresentou o resultado esperado quando de seu lançamento. A 1ª política do governo do Partido dos Trabalhadores não conseguiu articular as diversas instâncias públicas que concorreriam com seu êxito e, também, por sua timidez e pouca abrangência, não empolgou a iniciativa privada. Entretanto, seu legado existiu, e foi a instituição de alguns marcos legais que favoreceram restritos setores da economia e a criação de linhas de créditos do BNDES para esses mesmos setores. Portanto, medidas pontuais que, dadas suas limitadas abrangências, não poderiam ser caracterizadas como Política Industrial, conforme a pretensão do Governo àquela época (DIEESE, 2008).

Desta forma, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi vista como um aperfeiçoamento da PITCE. Portanto, o objetivo principal seria novamente o de estabelecer condições para o desenvolvimento industrial por meio de ações de inovação, para a construção da competitividade brasileira de longo prazo além de, apresentar as bases de sustentação do crescimento, eliminando gargalos da oferta e fortalecendo a articulação com o setor empresarial. Logo, após a implementação do PDP foi possível observar, como objetivos mais específicos, metas e ações ligadas diretamente às empresas, consideradas pela política como sendo importantes para a estratégia da liderança da competitividade, foram fundamentais para a implementação de uma política industrial nacional (ABDI, 2010).

Ainda, as linhas de ação horizontal e opções estratégicas se mantiveram as mesmas que da política anterior. Porém, o PDP foi organizado em 35 programas, agrupados em cinco macro programas, a saber: consolidar e expandir a liderança; fortalecer a competitividade; mobilizar áreas estratégicas; destacar áreas estratégicas. Assim, e segundo a (ABDI, 2014), o aperfeiçoamento da PITCE e do PDP nesta política incluiu tanto o diálogo entre o poder público e privado, como a articulação institucional governamental e a avaliação das políticas. De maneira geral, as principais medidas se fundamentaram em aperfeiçoar e proporcionar:

- (i) Desoneração dos investimentos e exportações;
- (ii) Ampliação e simplificação do financiamento;
- (iii) Aperfeiçoamento do marco regulatório para inovação;
- (iv) Fortalecimento da defesa comercial;
- (v) Criação de regimes especiais para agregação de valor aos produtos;
- (vi) Regulamentação da lei de compras governamentais a fim de incentivar a produção do país.

Como consequência da evidente frustração da PITCE, o governo reconheceu, com o PDP, a necessidade de elaboração de uma estrutura de governança que definisse, com clareza, responsabilidades pela execução e gestão de cada programa e indicava a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação intragovernamental. Este foi o maior desafio para esta política: alcançar efetividade na coordenação de ações entre as distintas instituições públicas e o setor produtivo nacional (DIEESE, 2008).

Assim, a nova Política Industrial buscava a afirmação e a prevalência do interesse nacional: do investimento, do emprego, da produção local e da inserção internacional

competitiva, descartando proposições pré-concebidas, em favor de iniciativas pragmáticas e adequadas à complexidade da economia brasileira e de seus desafios à época (DIEESE, 2008).

Por fim, no que configurou a busca pela consolidação de instrumentos de expansão da atuação comercial brasileira no exterior, embora o PDP objetivasse contribuir para a inserção internacional do setor produtivo brasileiro, buscando a ampliação, consolidação de mercados e relações econômicas por meio da integração de cadeias produtivas, internacionalização de empresas brasileiras e a diversificação das exportações com maior valor agregado. Algumas relações estratégicas deveriam ser intensificadas, como apontado pela ABDI (2010), estas serão apresentadas a saber:

- Integração Produtiva do Mercosul.
- Inserção Internacional de MPEs Brasileiras no mercado externo.
- Estabelecimento de Programa de Cooperação Industrial entre o Brasil e a Venezuela.
- Cooperação Industrial com a América Latina.
- Cooperação Industrial com a África.
- Maior desenvolvimento de parcerias de inovação com EUA e EU.
- Forte incremento em formação e intercâmbio de RH brasileiro.

### **4.3 O Plano Brasil Maior (PBM)**

O terceiro plano de política industrial apresentado pelo governo do Partido dos Trabalhadores e que em síntese, consolidava o conjunto de estratégias competitivas, inicialmente confeccionado pelo PDP, apresentava como objetivo inicial a manutenção das bases de crescimento econômico atingidas ao longo dos oito do governo Lula. O terceiro programa trabalhista foi o programa Brasil maior (PBM), lançado em 2011, já no governo da Presidente Rousseff.

Anunciado em 2 de agosto de 2011, o Plano Brasil Maior (PBM) definiu como foco a inovação tecnológica e o adensamento produtivo. Entre as orientações estratégicas, foram listadas a inovação, o desenvolvimento tecnológico, a criação e o fortalecimento das competências críticas da economia nacional, o aumento do adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, a ampliação dos mercados interno e externo das empresas brasileiras e a garantia de um ambiente socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (MACHADO, 2019).

O Plano Brasil Maior constitui a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff para o período de 2011 a 2014. Com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria nacional, estabeleceu as diretrizes para a elaboração de programas e projetos em parceria com a iniciativa privada. De saída, o plano propunha uma série de medidas orientadas à desoneração dos investimentos e das exportações, à ampliação do financiamento e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, do crescimento de micro e pequenos negócios, do fortalecimento da defesa comercial, do aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e garantias às exportações, da ampliação e criação de regimes especiais para adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor e da regulamentação da estratégia de compras governamentais (BRASIL, 2011).

Ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o plano buscou aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, a fim de construir um país mais próspero e inclusivo. O Plano Brasil Maior visava integrar instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal cujas iniciativas e programas se somariam num esforço integrado e abrangente de geração de emprego e renda em benefício do povo brasileiro (BRASIL, 2011).

Assim como nas políticas anteriores, houve o estabelecimento de dimensões tanto horizontais (sistêmicas) quanto setoriais nas ações propostas. Na dimensão horizontal os temas prioritários eram: comércio exterior, incentivo ao investimento, incentivo à inovação, formação e qualificação profissional, produção sustentável, competitividade de pequenos negócios, ações especiais em desenvolvimento regional e bem-estar do consumidor. Já na dimensão setorial, a divisão foi realizada considerando cinco blocos: i) sistemas de mecânica, eletroeletrônica e saúde, pela grande capacidade de transformação da estrutura produtiva, tanto em função de seu poder de difusão de inovações quanto devido ao encadeamento das relações intersetoriais, compreendendo petróleo e gás, complexo da saúde, automotivo, defesa, aeronáutico e espacial, bens de capital e tecnologias de informação, comunicação e complexo eletroeletrônico; ii) sistemas intensivos em escala, pela grande relevância na pauta de exportações do país, compreendendo mineração, metalurgia, celulose e papel, e pela necessidade de adensamento produtivo e agregação de valor, no caso da indústria química, inclusive fertilizantes, e da energia renovável (inclusive bioetanol); iii) sistemas intensivos em trabalho, pela geração de emprego da indústria brasileira e por congregarem o maior número de micro, pequenas e médias empresas, compreendendo calçados, têxtil, confecções, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, gemas e joias, móveis, brinquedos e construção civil; iv) agroindústria, com ênfase nos setores sob liderança de capital nacional, como carnes e derivados, cereais e leguminosas,



café, frutas e sucos e vinhos; e v) comércio, logística e serviços, que, pelas dimensões continentais do país, constituiriam setores críticos para a consolidação e eficiência sistêmica da integração do mercado nacional e ampliação de competências no mercado internacional, compreendendo ainda serviços pessoais e produtivos (MACHADO, 2019).

O plano previa no âmbito da política de desenvolvimento industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 e 2014, que os esforços de mudança de qualidade do crescimento recaíssem sobre a inovação e a competitividade. Construída a partir do acúmulo de experiências pregressas, a nova política utilizou-se dos avanços obtidos com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) e da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010). Neste sentido, a ampliação da capacidade de diálogo entre o poder público e o setor produtivo, as melhores condições de coordenação e articulação institucional e a construção de estruturas de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas produtivas foram legados que seriam aproveitados e aperfeiçoados pelo PBM.

Assim, a ideia era a de integrar instrumentos de promoção produtiva e apoio a investimentos em inovação e em capital fixo como instrumentos de estímulo ao comércio exterior e à internacionalização das empresas, o Plano Brasil Maior contribuiria para a construção de atributos competitivos capazes de viabilizar uma trajetória de crescimento sustentável e inclusivo, alicerçada pela inovação tecnológica. A inovação e o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor seriam a força-motriz dessa trajetória, que poderia levar a uma mudança positiva da posição relativa do país na economia mundial. Como consequência, as orientações estratégicas que direcionaram as ações do Plano Brasil Maior, foram as seguintes:

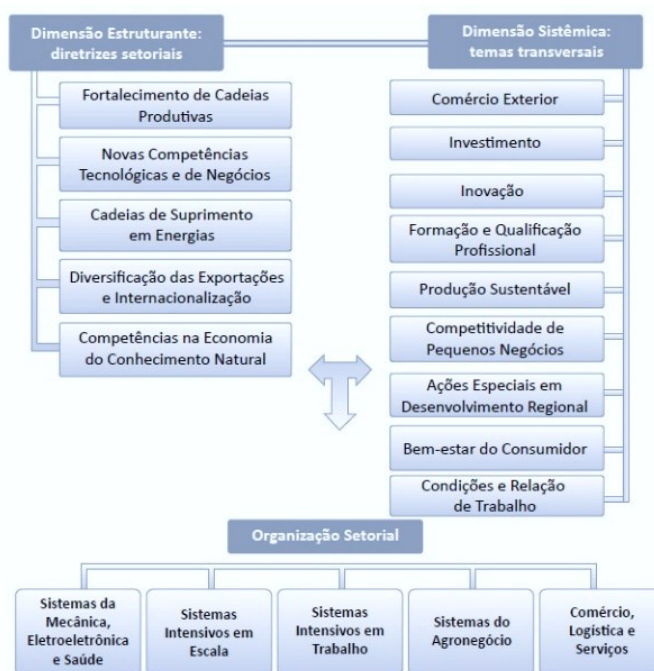
- Promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico.
- Criar e fortalecer competências críticas da economia nacional.
- Aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor.
- Ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras.
- Garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

Ainda, prevendo um permanente processo de construção, o Plano estabeleceu uma série de diretrizes para a elaboração de projetos em parceria com o setor privado e a sociedade civil ao longo do período previamente definido. As diretrizes setoriais, ordenadas na dimensão

estruturante, buscavam oferecer à melhoria da eficiência produtiva, à modernização tecnológica e ao aumento da produtividade da indústria brasileira em escala internacional.

A política também contava com uma dimensão sistêmica, de natureza horizontal e transversal, voltada para o aumento da eficiência econômica agregada da economia e para a evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial. O Plano foi organizado setorialmente em cinco blocos produtivos, que chamavam a atenção para características setoriais relevantes e ajudavam, assim, a ordenar o processo de formulação de propostas temáticas de programas e projetos que poderiam envolver mais de um setor. A figura 48, abaixo, sintetiza esse modelo.

Figura 48 - Organização do Plano Brasil Maior (PBM)



Fonte: BRASIL, 2011.

Especificamente ao se considerar as ações direcionadas ao incremento do comércio exterior como uma das dimensões sistêmicas, o plano apresentava medidas de curto, médio e longo prazo, abarcando os seguintes elementos: (i) desenvolvimento, financiamento e promoção do comércio exterior de bens e serviços, incluindo melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações disponíveis; (ii) defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias; (iii) facilitação do comércio; (iv) estímulo à internacionalização de empresas nacionais por meio de investimento direto no exterior para

ampliação de mercados e acesso a novas tecnologias; (v) atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país.

Essas orientações gerais direcionariam ações de apoio às iniciativas de fortalecimento da competitividade, diversificação das exportações, internacionalização das empresas nacionais e enraizamento de empresas estrangeiras no país, envolvendo esforços de fortalecimento e modernização dos órgãos de comércio exterior competentes (BRASIL, 2011).

Embora, como apontado por Mazat e Mungiolli (2019) em grande medida, o PBM acabou dando continuidade à PDP. Ainda, para Arbix *et al* (2017), as medidas se assemelhavam mais às políticas anticíclicas do que a uma efetiva política industrial. Mattos (2013) concluiu que o PBM seria “mais do mesmo” no contexto da política industrial brasileira, afastando-se dos preceitos da nova política industrial e, até mesmo, da velha política industrial do Leste Asiático. Neste sentido, o anunciado foco em inovação e aumento de produtividade (mote da política era “inovar para competir, competir para crescer”) não se refletiu na sua implementação. O PBM teria inclusive concedido maior incentivo às empresas menos inovadoras (ARBIX *et al*, 2017).

Entretanto, do ponto de vista da temática da expansão comercial internacional brasileira, em especial da inserção das PMES, foi por meio do PBM que um importante instrumento foi implementado no Brasil, o projeto 1ª exportação (PROEXT1<sup>74</sup>), que entre outras características, consolidou o modelo brasileiro de comércio exterior, que havia sido destacado como um dos desafios estratégicos apresentado pela PDP.

O PROEXT1 foi um programa concebido, em 2010, pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC), porém apenas lançado oficialmente em maio de 2012. O PROEXT1 tinha como objetivo central a expansão da cultura exportadora entre micro, pequenas e médias empresas brasileiras. (BRASIL, 2012). O PROEXT1 estava inserido no Plano Nacional da Cultura Exportadora, da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), como uma ação do Plano Plurianual (BRASIL, 2012).

O Programa foi criado com o objetivo de inserção sustentável das micro e pequenas e médias empresas no mercado internacional, propiciando a seus empresários um acompanhamento de todas as ações necessárias para se concretizar a primeira exportação. A

---

<sup>74</sup> PROEXT1- Projeto Primeira Exportação. Projeto do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil que visava aumentar a base exportadora brasileira através da inclusão de pequenas e médias empresas no mercado internacional, por meio do acompanhamento sistematizado do processo de internacionalização das empresas (MDIC, 2012).

metodologia de implementação do projeto deveria levar em consideração a regionalidade das empresas, o seu grau de internacionalização e a experiência dos parceiros do Comitê Gestor. Cada parceiro assinaria o Acordo de Cooperação Técnica, onde constavam as atribuições e responsabilidades de cada participante (BRASIL, 2012).

A primeira fase do projeto foi composta pelo acordo de cooperação técnica; pela articulação das parcerias, que consistia em reuniões de sensibilização, encontros de comércio exterior e eventos setoriais; pela seleção do agente, escolhido dentre os estudantes universitários do estado e pela formação do Comitê Gestor, composto por técnicos indicados pelas entidades atuantes no projeto, sendo estes, os responsáveis pelo cumprimento das metas e prazos estabelecidos (BRASIL, 2012).

A segunda fase, que duraria em média dois meses, perfazia a seleção e avaliação da capacidade de internacionalização da empresa, cujos critérios eram: ser micro, pequena ou média empresa; fazer parte de um dos setores prioritários do estado; demonstrar interesse formal em participar do projeto; assinar termo de compromisso; demonstrar fôlego financeiro para os investimentos necessários (BRASIL, 2012).

A metodologia de avaliação das empresas seria aplicada por consultores e agentes do projeto, por meio da aplicação de Ficha de Avaliação Gerencial nas empresas; levantamento dos pontos fortes e fracos; geração do relatório de diagnóstico da empresa e da confecção de um plano de ação (BRASIL, 2012).

Na terceira fase, seria realizada a pesquisa mercadológica, com previsão de duração de dois meses, cujo objetivo era o de municiar o empresário de informações necessárias para uma boa escolha do mercado importador e levantar dados estatísticos, como principais exportadores brasileiros; principais mercados importadores (pelo menos 03 mercados); órgãos anuentes na exportação e importação; classificação da mercadoria: NCM; barreiras tarifárias e não-tarifárias; certificados de origem; preferências tarifária; canais de distribuição e seleção do importador (BRASIL, 2012).

A quarta fase, com média de tempo de três meses, referir-se-ia à adaptação do produto, analisando-se e alterando: embalagem; rótulo; cores; tamanho; preço; padronização, entre outros elementos necessários à adaptação do composto de marketing, para a atuação internacional (BRASIL, 2012).

Na quinta fase, com duração de dois meses, se daria a promoção comercial da empresa, quando se levantariam as principais feiras nacionais e internacionais do setor. Nesta etapa, ocorreria o acompanhamento da empresa na elaboração de material gráfico promocional, como

folders, catálogos, cartão de visita e website comercial; o assessoramento nos contatos com potenciais importadores e o envio de amostras (BRASIL, 2012).

Por fim, a sexta fase, com previsão de ser realizada em três meses, contemplava a negociação final e o despacho aduaneiro da mercadoria. Nesta fase, o agente de comércio exterior deveria acompanhar a operação comercial, cambial e de despacho aduaneiro. O Plano de Exportação seria elaborado em conjunto com a empresa para a continuidade da sua atividade exportadora e, em todas as fases, os coordenadores do projeto realizariam uma avaliação do processo e de sua evolução (BRASIL, 2012).

Embora, especificamente a internacionalização das PMES tenha sido pela 1ª vez tratada com uma política específica no PBM, em linhas gerais, diante destas avaliações, pode-se afirmar que as políticas industriais em questão apresentaram alguns traços em comum. Avanços foram realizados no sentido de colocar o tema de volta à agenda pública depois de décadas de resistência. O foco em inovação e competitividade permeou todas as políticas, pelo menos no aspecto formal. Diagnósticos foram elaborados, diretrizes e metas foram formalizados e diversos órgãos foram mobilizados. Contudo, vários problemas foram levantados, como a ascendência da política de estabilização macroeconômica sobre as políticas industriais, que de fato nunca chegaram a ser prioritárias, além de diretrizes e metas vagas e das dificuldades de comando e coordenação dos diversos instrumentos e órgãos que faziam parte das políticas em questão (MACHADO, 2019).

Ainda, e sob o ponto de vista da abrangência dos instrumentos, a PITCE foi considerada como tendo o desenho mais moderno, com o objetivo desenvolver alguns poucos setores que apresentavam grande sinergia e encadeamentos com os demais setores da economia, facilitando a difusão de tecnologias e inovações e a melhoria da eficiência da economia como um todo. Já a PDP e o PBM acabaram por mirar diversos setores, sinalizando uma perda de foco, com grande parte das medidas apresentando caráter horizontal. Mesmo assim, setores tradicionais intensivos em recursos naturais acabaram recebendo volume substancial de estímulos (MESSA e OLIVEIRA, 2017).

Por fim, e como já apresentado, tanto PDP quanto PBM tiveram focos difusos, de maneira que as ações estruturadas em torno dessas políticas foram igualmente abrangentes (MAZAT e MUNGIOLI, 2019). Entretanto, os três instrumentos de política industrial apresentados ao longo do recorte realizado para confecção desta tese convergiram no sentido de compreender os desafios e as oportunidades presentes ao posicionar o Brasil como um *global trader e player*. Neste sentido, e conforme apresentado em todas as diretrizes das políticas industriais (BRASIL, 2003; BRASIL, 2008 e BRASIL; 2011), o incremento da participação

nacional no fluxo internacional de comércio perpassaria pela capacidade do Estado brasileiro de intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação nacional, de estabilizar os efeitos da vulnerabilidade cambial, do enfrentamento por meio de melhoria de produtividade da indústria nacional da concorrência internacional nos mercados domésticos e estrangeiros, da aceleração do investimento em infraestrutura física e principalmente do impulsionamento da qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em setores relacionados a inovação. Assim, e novamente trazendo esta pauta para a discussão, em maior ou menor intensidade, estes foram os principais desafios quanto ao estabelecimento das estratégias competitivas brasileiras que foram estruturadas por meio do lançamento da PITCE, do PDP e do PBM.

## 5 AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS BRASILEIRAS

Conforme apresentado no capítulo introdutório desta tese, a pesquisa aqui desenvolvida apresenta como proposta estudar o novo posicionamento brasileiro como *global player e trader* por meio da avaliação do conjunto de estratégias competitivas nacionais estruturadas ao longo da confecção de três políticas industriais distintas. Assim, e ao considerar como período de avaliação doze anos de administração do Partido dos Trabalhadores (2003- 2014), período este, caracterizado pela forte expansão no volume de trocas comerciais realizadas entre os diversos participantes do fluxo global de comércio, foi possível também verificar o fortalecimento da participação brasileira nesta mesma cadeia global de comércio. Este período também caracterizou o direcionamento brasileiro na adoção de um novo posicionamento de suas relações comerciais externas ao estabelecer uma série de estratégias competitivas que visavam subsidiar o fortalecimento da atuação brasileira por meio de sua política comercial.

Assim, e ao considerar o período mencionado, diversas estratégias competitivas que objetivavam o fortalecimento da posição brasileira em termos de participação no fluxo global de comércio foram estabelecidas pelo governo federal. O PITCE lançado em 2003, o PDP lançado em, 2008 e o PBM em 2011, foram os instrumentos de consolidação deste conjunto de estratégias competitivas. Nesta perspectiva, este capítulo visa analisar os resultados comerciais obtidos por meio da execução de tais estratégias, consolidadas nos três programas de política industrial que foram retratados ao longo deste trabalho. Para esta análise a opção adotada será a de avaliação por meio de instrumentos de análise descritiva e comparativa, e que considerará o conjunto dos dados oficiais do Estado brasileiro, emitidos pelos órgãos e ministérios responsáveis pela gestão de cada um dos três programas de política industrial entre os anos de 2003 e 2014, e estruturados em doze relatórios de consolidação da balança comercial brasileira entre os anos mencionados acima.

Como consequência, para a definição desta escolha metodológica de pesquisa, utilizei inicialmente uma ponderação sintetizada nas definições de Furlan (2017), que questiona, em sua visão um quadro estabelecido da pesquisa, em especial nas ciências humanas, acerca da necessidade de divisão entre modelos metodológicos de cunho quantitativo e qualitativo. Embora Furlan deixe claro sua posição oposta à de estruturação de um contra método, como apontado por Feyerabend (1977), o autor apresenta a reflexão acerca da possibilidade de recuar as grandes sistematizações metodológicas para questões tão variadas e desafiadoras quanto àquelas apresentadas em algumas propostas de pesquisa como no caso específico desta tese.

Tal reflexão proposta por Furlan (2017), por sua vez, remete ao pressuposto descrito por Da Silva e Menezes (2001) e Andrade (2001), de que não existe instrumento de pesquisa melhor ou pior, e sim o mais adequado. Neste contexto, tal adequação nos levou à necessidade de classificação metodológica desta pesquisa ao considerarmos a realidade específica do problema proposto como objeto de estudo. Ainda, a opção pela realização de uma análise descritiva e comparativa ao considerar a forma para abordagem do problema de pesquisa me pareceu a mais apropriada. Assim e em consequência, Reis e Reis (2002) apresentam como justificativa para a utilização de modelos descritivos de análise a necessidade de sistematização de procedimentos de análise e interpretação em contextos que apresentam extensa listagem de dados, mas que por si só, não permitem a obtenção de nenhuma conclusão, principalmente ao se tratar de temáticas que demandam a investigação de múltiplas variáveis estabelecidas em longas séries de dados, o que de certa forma retrata o desafio apresentado neste trabalho.

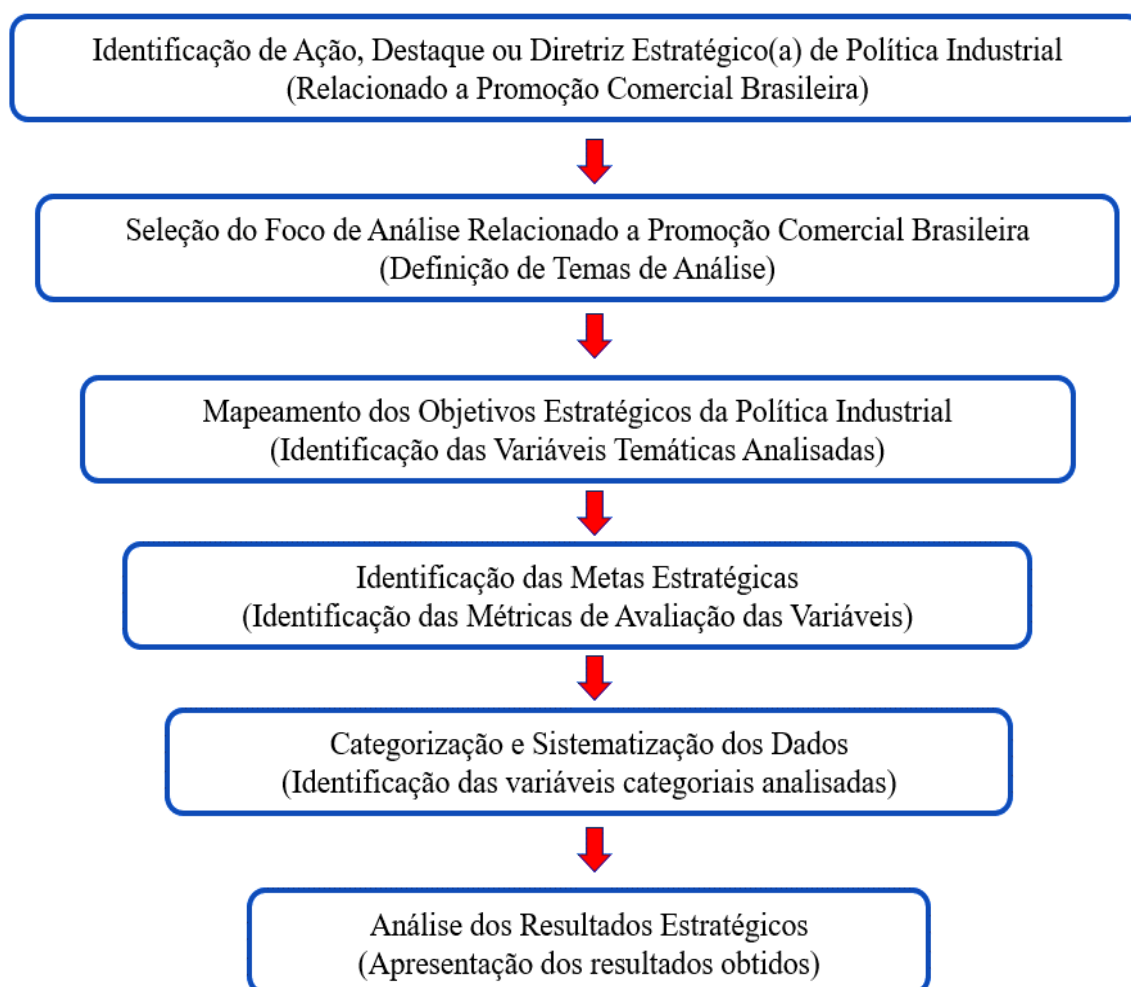
Desta forma, ao considerar que uma pesquisa deve consistir em um conjunto de ações e propostas para encontrar a solução para um determinado problema, o processo de pesquisa deve ser apresentado tendo como base uma série de procedimentos racionais e sistemáticos. Portanto, a pesquisa ocorre quando se busca a compreensão de um determinado fenômeno e não existe informação para a oferta de sua resposta ou explicação (DA SILVA; MENEZES, 2001). Neste sentido, e considerando os desafios de análise em um universo de dados que compreendem a estruturação de mais de uma década do comércio exterior brasileiro, a sistematização das informações por meio de análises descritivas comparativas me parece congrega o método de análise mais adequado para a obtenção dos resultados estabelecidos na confecção desta tese.

Isto posto, o modelo proposto de análise das estratégias competitivas brasileiras como instrumento de consolidação da posição brasileira como *global player e trader* visa resumir uma série de valores de mesma natureza por meio da utilização de um conjunto de ferramentas e técnicas descritivas que ajudarão inicialmente, na compreensão específica dos resultados alcançados por cada uma das políticas industriais e em um segundo momento no entendimento global dos dados apresentados por meio da análise dos documentos oficiais do Estado brasileiro acerca das ações do comércio exterior nacional entre os anos de 2003 e 2014. Entretanto, Bussab e Morettin (2010) e Farber, Larson e Crespo (2010) alertam que para a correta interpretação de conjuntos de dados que consideram múltiplas variáveis em longas séries estatísticas, como o proposto por esta pesquisa, algumas medidas- resumo devem ser adotadas por meio da racionalização e sistematização do modelo metodológico adotado, principalmente ao considerar estudos de natureza interdisciplinar e que demandam a estruturação, organização e sistematização de séries de dados.



Para os autores, uma análise criteriosa destes dados deve ser adotada. Um dos principais pontos a serem avaliados é a existência de variáveis temáticas já estabelecidas e a partir destas detectar possíveis categorias de análise, que poderiam ser facilmente apontadas por meio de tabelas de frequências. Especificamente, neste estudo que adotou como principal ferramenta de coleta de dados a pesquisa documental, concentrada na análise das políticas industriais e nos relatórios consolidados da balança comercial brasileira entre os anos de 2003 e 2014, o processo de sistematização da pesquisa considerou as variáveis temáticas previamente estabelecidas em cada um dos três planos de política industrial citados ao longo deste trabalho, e as variáveis categoriais foram estabelecidas como categorias de análise já existentes nos relatórios oficiais de balança comercial. Esta sistematização será apresentada na figura 49, em sequência.

Figura 49 Sistematização da Análise Descritiva



Fonte: O Autor, 2023.

Ainda, ao considerarmos que cada um dos programas de política industrial apresentava uma divisão sistemática acerca dos objetivos propostos e consolidados na emissão dos documentos, os programas descreviam inicialmente uma sequência de destaques, eixos ou orientações estratégicas que apontavam as direções pelas quais cada política deveria atuar.

Na sequência, os documentos se desdobravam em objetivos estratégicos considerando cada um dos destaques ou orientações estratégicas descritos em cada política e por fim, cada objetivo estratégico apresentava uma série de desdobramentos, classificados como metas estratégicas, inicialmente definidas para o atingimento dos respectivos objetivos estratégicos e que se encontravam atrelados a cada destaque ou orientação estratégica descrita em cada um dos programas. Neste contexto, e focado na confecção de um modelo de sistematização para a análise das estratégias competitivas brasileiras, cada documento foi classificado considerando os seguintes elementos:

- 1) Identificação de cada ação, destaque ou diretriz estratégico(a).
- 2) Compreensão de quais os destaques e/ou orientações estratégicas que se relacionavam especificamente com a política comercial externa brasileira.
- 3) Caracterização dentro do destaque estratégico quais foram os objetivos estratégicos estabelecidos pelo governo brasileiro como cruciais para o estabelecimento do posicionamento nacional como *global player e trader*. Neste momento, categorizamos cada objetivo estratégico como tema de investigação e que seria caracterizado na etapa seguinte.
- 4) Identificação de cada meta estratégica descrita na respectiva política.
- 5) Classificação das metas estratégicas como categorias temáticas que deveriam ser estudadas a fim de analisar o impacto de cada estratégia competitiva na consolidação da posição brasileira como um *global player*.
- 6) Apresentação dos resultados das variáveis categoriais relacionadas aos objetivos estratégicos e/ou metas estratégicas.

Em continuação, o quadro 3 apresentará como se deu a racionalização e sistematização da avaliação dos dados realizados por meio de uma análise descritiva que considerou as três políticas industriais como fonte de definição temática e os dados consolidados da balança comercial, emitidos pelo MDIC entre os anos de 2003 e 2014 como fonte das categorias de análise correspondentes.

Quadro 3 Racionalização e Sistematização da Análise Descritiva

Política Industrial	
PITCE	
Linhas de Ação, Destaques e/ou Diretrizes Estratégicas (as)	Inovação e desenvolvimento Tecnológico; Inserção Externa; Modernização Industrial; Capacidade e escala produtiva; Opções Estratégicas.
Tema de Análise	Inserção Externa
Objetivos Estratégicos da Política	Expansão Sustentada das Exportações; Ampliação da Base Exportadora pela Incorporação de Novos Produtos, Empresas e Negócios.
Metas Estratégicas da Política	Não definida na Política.
Categorização da Análise	Número de Empresas Exportadoras; Evolução das Exportações; Participação das Exportações Brasileiras no Fluxo Global de Comércio; Evolução do Saldo da Balança Comercial Brasileira; Evolução da Corrente de Comércio Brasileira; Exportação por Porte de Empresas; Exportação dos Setores Brasileiros por intensidade Tecnológica.
PDP	
Linhas de Ação, Destaques e/ou Diretrizes Estratégicas (as)	Ampliação do Investimento Fixo; Ampliação das Exportações na Cadeia Global de Comércio; Elevação do Gasto privado em P&D; Dinamização do Número de MPEs Exportadoras.
Tema de Análise	Ampliação das Exportações na Cadeia Global de Comércio; Dinamização do Número de MPEs Exportadoras.
Objetivos Estratégicos da Política	Aumentar o número de empresas Exportadoras; Diversificar pauta exportadora; Diversificar países de destinos das exportações; Ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional.
Metas Estratégicas da Política	Ampliar a participação das exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais; Aumentar em 10% o número de empresas

	exportadoras de bens; Ampliar a participação das exportações para países não tradicionais; Ampliar em 10% o número de MPEs exportadoras.
Categorização da Análise	Número de Empresas Exportadoras; Evolução das Exportações; Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais; Evolução do Saldo Comercial Brasileiro; Evolução da Corrente de Comércio Brasileira; Exportação por Porte de Empresas; Exportação dos Setores Brasileiros por intensidade Tecnológica; Principais Mercados de Destino das Exportações.
PBM	
Linhas de Ação, Destaques e/ou Diretrizes Estratégicas (as)	Desenvolvimento Sustentável; Ampliação de Mercados Internos e Externos das Empresas Brasileiras; Adensamento produtivo e tecnológico das Cadeias de valor; Criação e fortalecimento de competências críticas.
Tema de Análise	Ampliação de Mercados Internos e Externos das Empresas Brasileiras.
Objetivos Estratégicos da Política	Diversificar as Exportações e Promover a Internacionalização das Empresas Brasileiras; Elevar a participação nacional nos mercados de bens e serviços de alta intensidade tecnológica, como energia.
Metas Estratégicas da Política	Ampliar a participação das exportações brasileiras para 1,36% das exportações mundiais.
Categorização da Análise	Número de Empresas Exportadoras; Evolução das Exportações; Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais; Evolução do Saldo Comercial Brasileiro; Evolução da Corrente de Comércio Brasileira; Exportação por Porte de Empresas; Exportação dos Setores Brasileiros por intensidade Tecnológica.

Fonte: BRASIL, (2003); BRASIL, (2008); BRASIL; (2011).

Por fim, e conforme apontado por Furlan (2017), a escolha metodológica deve ser uma atividade crítica da ciência, e não uma receita geral ou técnica de pesquisa. Neste sentido, a sequência do capítulo apresentará por meio de tal sistematização os resultados comerciais apurados e considerará cada um dos conjuntos de estratégias preconizados e consolidados nas três políticas industriais desenvolvidas pelo governo brasileiro. O capítulo será encerrado ainda com a apresentação de forma consolidada dos dados de nove categorias temáticas distintas, o que possibilitará a análise os resultados estabelecidos ao longo de todo o período de vigência das três políticas industriais.

### **5.1 Avaliação das estratégias competitivas brasileiras – PITCE**

Conforme apresentado na seção anterior, cada programa de política industrial foi estruturado em linhas de ação, destaques e/ou diretrizes estratégicos (as) próprios. O PITCE especificamente, foi estruturado em cinco linhas estratégicas de ação, a saber: (i) Inovação e desenvolvimento tecnológico, (ii) inserção externa, (iii) modernização industrial, (iv) capacidade e escala produtiva e (v) identificação de opções estratégicas. Embora todas possuam interrelação no sentido de tentar criar as condições necessárias para a implementação de um novo período de crescimento da economia brasileira, e especificamente de colaborar no processo de expansão das atividades comerciais internacionais brasileiras, para efeitos de avaliação, consideraremos apenas a linha de ação estratégica da inserção externa brasileira, que foi aqui classificada como tema de análise.

Ainda, esta linha de ação apresentou dois objetivos estratégicos, que foram: (i) a expansão sustentada das exportações e (ii) a ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. Aqui, cabe uma observação, por se tratar da primeira política industrial apresentada pelo governo brasileiro após anos sem a presença de uma política industrial e tecnológica, o Brasil iniciaria em 2003, um processo de definição de diretrizes e medidas políticas visando o desenvolvimento industrial, tecnológico, além da busca de melhorias na criação das condições para a implementação de um novo período de crescimento da economia brasileira. O PITCE, foi apresentado de maneira sucinta e diferentemente dos demais programas não apresentaria metas específicas quanto aos resultados esperados acerca dos objetivos estratégicos desenhados dentro de suas linhas de ação.

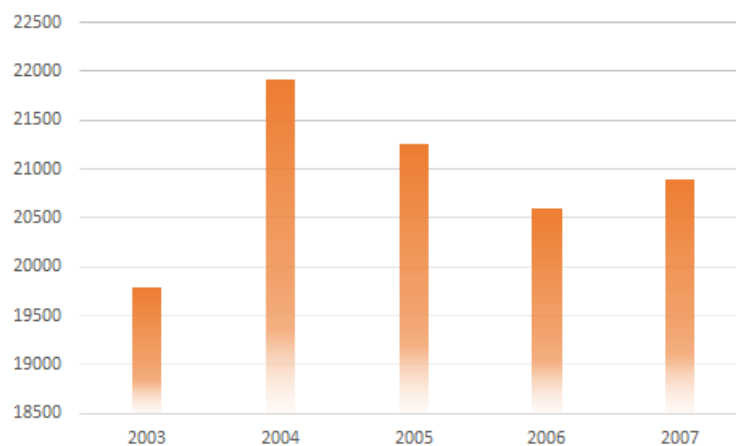
Assim, e com o objetivo, pelo menos em grandes linhas de analisar os resultados obtidos, do ponto de vista da expansão sustentada das exportações e da ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios, foram identificadas

sete categorias de avaliação, a saber: (i) número de empresas exportadoras, (ii) evolução das exportações, (iii) participação das exportações brasileiras no fluxo global de comércio, (iv) evolução do saldo da balança comercial brasileira, (v) evolução da corrente de comércio brasileira, (vi) exportação por porte de empresas e (vii) exportação dos setores brasileiros por intensidade tecnológica.

Quando do lançamento da PITCE em novembro de 2003, o Brasil apresentava 19.796 empresas que realizaram algum tipo de operação de venda internacional no respectivo ano. O volume de exportações em 2003 havia atingido USD 72,77 bilhões, o que representou no ano em questão, 0,99% do volume transacionado de forma global. Com saldo de balança comercial de USD 24,76 bilhões, corrente de comércio de USD 121,49 bilhões e relativa dispersão em relação ao perfil de organizações exportadoras. Em 2003, do montante total de 19.796 organizações que haviam realizado algum tipo de operação comercial internacional, 47,88% destas eram compostas por micro e pequenas empresas, 28,54% por médias empresas, 21,26% por grandes empresas e ainda 2,32% das transações comerciais externas haviam sido realizadas por pessoas físicas. Ainda, uma outra categoria de análise se faz relevante comentar. Ao considerar como um dos objetivos estratégicos da política, a ampliação da base exportadora nacional pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios, após um ano da sua implementação foi possível identificar forte concentração do volume de exportações quanto ao nível de intensidade tecnológica brasileiro. Em 2003, apenas 9,30% das exportações apresentavam alta intensidade tecnológica, 21,60% média- alta intensidade tecnológica, 16,5% média- baixa intensidade tecnológica e 33,40% do montante total das exportações brasileiras se enquadrava em operações de baixa intensidade tecnológica. Ainda, 19,20% das exportações se enquadravam como exportações não industriais (BRASIL, 2004).

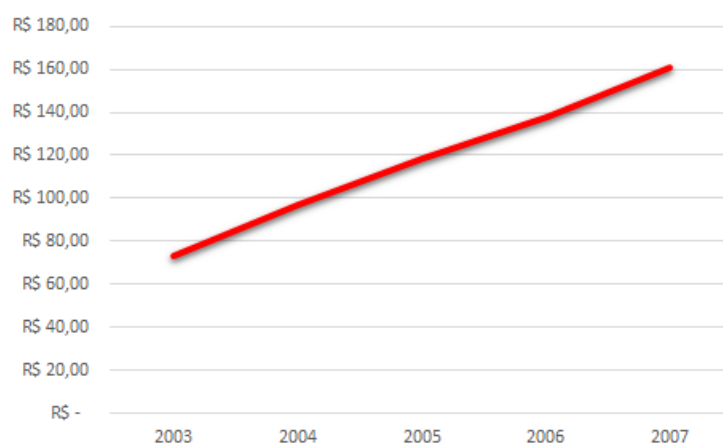
Ao longo de mais de quatro anos de execução da PITCE, o programa apresentou alguns resultados singulares. Conforme apresentado na Figura 50, entre 2003 e 2008 o número de empresas exportadoras obteve variação positiva de 5,52%. Neste contexto, três indicadores merecem atenção. O primeiro está atrelado a evolução das exportações brasileiras que saltou de 72,77 bilhões de dólares americanos em 2003 para 159,81 de dólares americanos em 2007, o que representa variação positiva de 119,61%, conforme apresentado na figura 51. O segundo indicador apontado está relacionado a evolução do saldo de balança comercial que também demonstrou variação positiva de 61,67% conforme apresentado na figura 52. Por fim, como também identificado, a forte variação positiva de 131,51% na corrente de comércio brasileira, como apontada na figura 53.

Figura 50 Número de Empresas Brasileiras Exportadoras (2003- 2007)



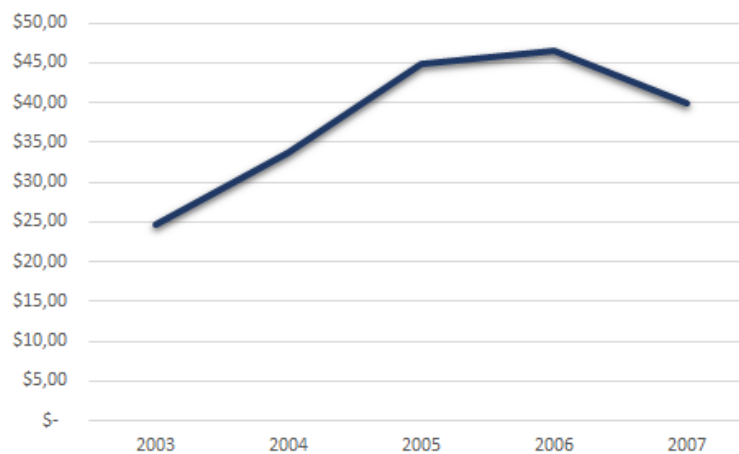
Fonte: MDIC, 2003 - 2007.

Figura 51 Evolução das Exportações Brasileiras em USD bilhões (2003- 2007)



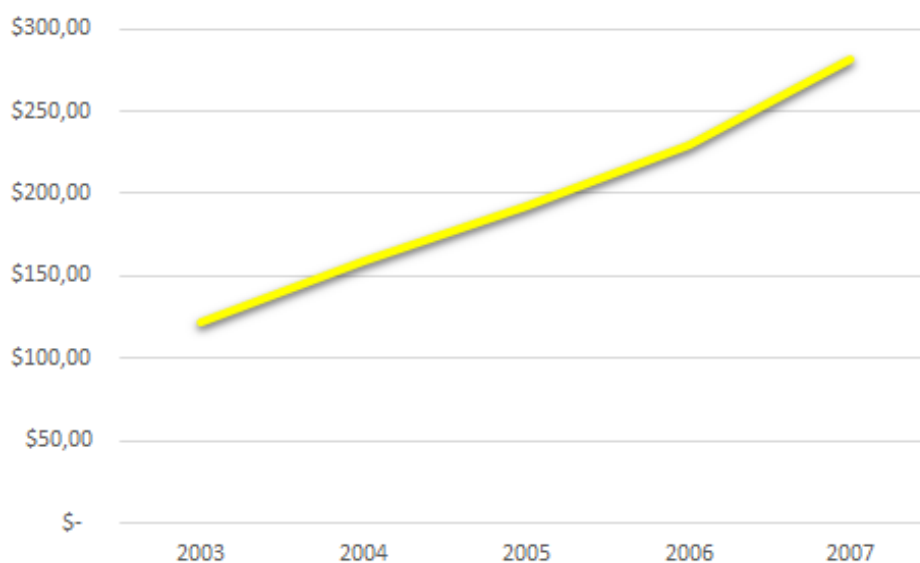
Fonte: MDIC, 2003 - 2007.

Figura 52 Evolução do Saldo de Balança Comercial em USD bilhões (2003- 2007)



Fonte: MDIC, 2003 - 2007.

Figura 53 Evolução da Corrente de Comércio Brasileira em USD bilhões (2003- 2007)



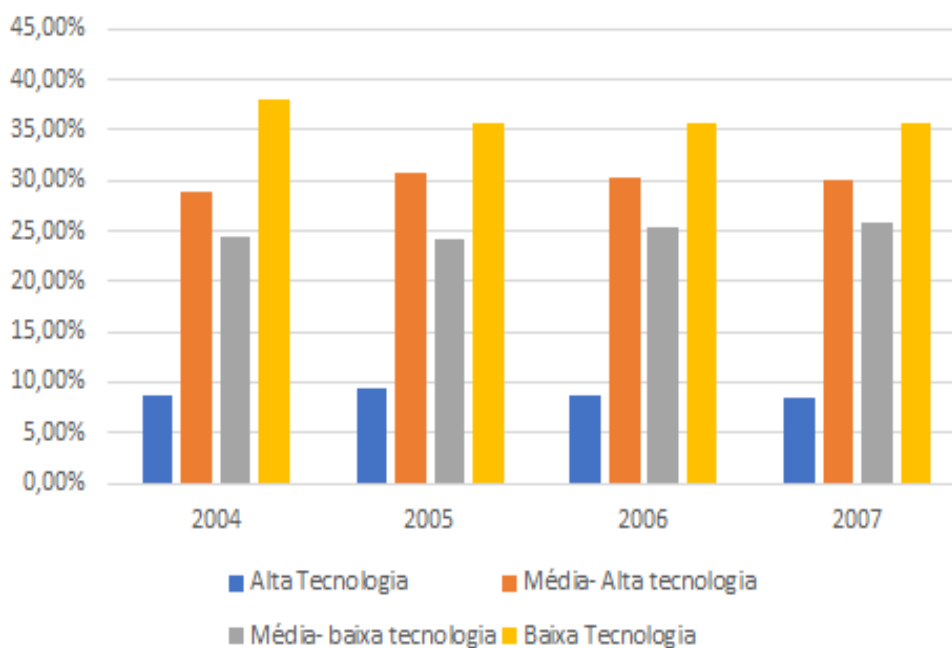
Fonte: MDIC, 2003 - 2007.

Embora alguns dos indicadores macroeconômicos apresentassem resultados positivos como da expansão do volume de exportações, saldo de balança comercial e incremento da cadeia de comércio, outros indicadores demandavam maior atenção. O primeiro deles foi demonstrado na figura 50. Embora, seja possível identificar aumento no número de empresas participantes no comércio exterior, a expansão de 5,52% foi tímida, principalmente, quando buscamos compreender o perfil destas empresas com relação a porte e tipo de exportação por intensidade tecnológica. Entre 2003 e 2006 a participação das micro e pequenas empresas no número total de empresas exportadoras apresentou variação positiva de 6,51%, entretanto, esta massa empresarial representava apenas 2,21% do volume financeiro total negociado. Na outra ponta, ao analisar a participação das grandes empresas, podemos identificar variação negativa de 2,62% em relação ao número total de empresas exportadoras.

Ainda, e mesmo representando em 2006, 21,26% deste número, as grandes empresas concentrariam 91,40% do volume total exportado pelo Brasil. Ademais, além da enorme concentração em termos de volume negociado internacionalmente, o perfil das exportações praticamente não se alterou. Conforme poderemos verificar na figura 54, as exportações brasileiras de alta intensidade tecnológica tiveram redução de sua participação no volume total negociado de 2,33% entre 2003 e 2007. Em contrapartida, exportações de média- alta tecnologia, média- baixa tecnologia, apresentaram variações positivas de 3,81% e 6,15% respectivamente (BRASIL, 2007).



Figura 54 Exportações Brasileiras por Intensidade Tecnológica (2003- 2007)



Fonte: MDIC, 2003 - 2007.

Por fim, embora a PITCE tenha inaugurado um novo modelo de pensamento estratégico acerca das ações de crescimento e desenvolvimento para o país, sua apresentação foi bastante superficial no que tange a definição de resultados específicos esperados para a expansão do comércio exterior brasileiro. Conforme apontado ainda no início desta seção, o programa não apresentava metas claras de expansão comercial e em sua confecção apenas dois objetivos estratégicos foram apresentados.

Assim, e ao analisar o conjunto de indicadores que quantificaram o comércio exterior nacional entre 2003 e 2007, e classifica-los em sete categorias específicas, podemos inferir que, embora tenhamos apresentado crescimento em dois indicadores como apresentado nas figuras 51 e 54, não é possível confirmar a efetividade das estratégias competitivas adotadas na PITCE em um universo de alta concentração do volume de exportações em grandes empresas e ainda, onde 51% das empresas nacionais, concentrariam apenas 2,21% do volume financeiro total transacionado. Já com relação ao segundo objetivo estratégico, também não é possível apontar a efetividade das ações da PITCE. A ampliação da base exportadora em apenas 5,52% e a concentração das nossas exportações em setores de média- baixa e baixa intensidade tecnológica me parece um indicador contrário ao objetivo de incorporação de novos negócios, produtos, tipos de empresas e de negócios.

## 5.2 Avaliação das estratégias competitivas brasileiras- PDP

O segundo programa de política industrial lançado pelo governo Lula em maio de 2008, diferenciava-se da PITCE ao estabelecer um programa mais detalhado e denso. O PDP foi estruturado em seis destaques estratégicos: (i) promoção das exportações, (ii) regionalização, (iii) integração com a África, (iv) promoção de micro e pequenas empresas, (v) integração produtiva da América Latina e Caribe e (vi) produção sustentável. Ao apresentar cinco destaques diretamente relacionados a expansão da participação brasileira no fluxo internacional de comércio, e que para efeitos de estudo, serão aqui classificados como temas de análise, o PDP foi ainda, condensado em quatro objetivos estratégicos claros e diretamente relacionados a promoção do comércio exterior brasileiro. A segunda política industrial do período estudado neste trabalho apresentou como metas os indicadores a saber: (i) ampliar a participação das exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais, (ii) aumentar em 10% o número de empresas exportadoras, (iii) ampliar a participação das exportações para países não tradicionais e (iv) ampliar em 10% o número de MPEs exportadoras.

Neste sentido, e com o objetivo de analisar os resultados obtidos, do ponto de vista da expansão do número de empresas exportadoras, da diversificação da pauta exportadora, da diversificação dos países de destinos das exportações e da ampliação da participação de produtos de maior valor agregado no comércio internacional, tais indicadores foram classificados em oito categorias de análise: (i) número de empresas exportadoras, (ii) evolução das exportações, (iii) participação das exportações brasileiras no fluxo global de comércio, (iv) evolução do saldo da balança comercial brasileira, (v) evolução da corrente de comércio brasileira, (vi) exportação por porte de empresas, (vii) exportação dos setores brasileiros por intensidade tecnológica e (viii) identificação dos principais mercados de destino das exportações brasileiras.

O Brasil encerrou o ano de 2008 com 20.408 empresas que haviam realizado ao menos uma operação comercial internacional. Ao final do segundo mandato do Presidente Lula, em 2010 este número foi de 19.275, o que representou uma redução de 5,55%. Trajetória similar pôde ser constatada em relação a evolução do volume de exportações realizadas por empresas brasileiras, que teve acréscimo no volume total de 1,35% entre os anos de 2008 e 2010, passando de USD 197,76 bilhões para USD 200,43. Outro indicador de estabilidade pôde ser notado com relação a uma das metas definidas pelo PDP, no que se referia a participação das exportações brasileiras no fluxo global de comércio. O PDP previa atingir em 2010 a participação de 1,25% do montante global negociado, entretanto, este número já havia sido

obtido ainda em 2008, onde o montante total das exportações nacionais já atingira esta participação. Ao final do período em questão, o país havia incrementado sua participação, atingindo 1,35% de participação nas exportações mundiais (MDIC, 2011).

Dois outros indicadores que tiveram resultados bastante robustos durante o período em que a PITCE vigorou apresentaram reveses ao longo dos anos de operação do PDP. O saldo de balança comercial que entre 2003 e 2007 apresentou variação positiva de 61,67%, teve comportamento contrário entre 2008 e 2010, o que culminou em uma variação negativa de 19,27% quando comparado especificamente os anos de 2008 e 2010. Já a corrente de comércio que havia crescido 131,15% no período anterior, tendeu a estabilidade com uma variação positiva de apenas 3,44% na comparação entre 2008 e 2010.

Já em relação as exportações por porte de empresas e por intensidade tecnológica, o período que compreende o triênio analisado, apresentou redução do número total de exportadores entre as micro e pequenas empresas de 14,84%, já entre as médias, ligeira redução no número total de exportadores de 1,93%. Ainda, e quanto a expansão da base exportadora, apenas as grandes empresas apresentaram ligeira variação positiva de 1,89% no período. A tabela 11, abaixo, mostrará a participação dos setores brasileiros por intensidade tecnológica que apresentaram queda de participação em três das quatro divisões analisadas. Comportamento oposto apenas pôde ser observado em relação a participação das exportações de baixa intensidade tecnológica que em 2008 representavam 27,90% do volume total de exportações e em 2010 representaria 30,10% do total exportado pelo país.

Tabela 11 Exportação dos Setores por Intensidade Tecnológica

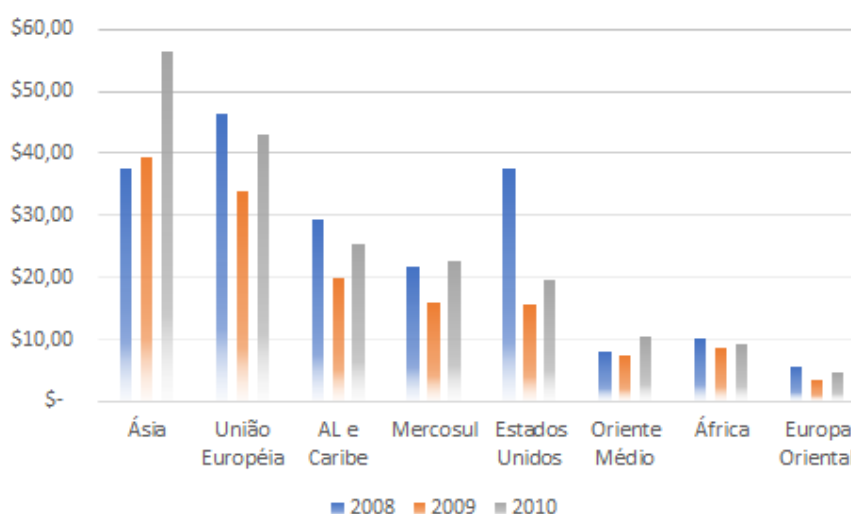
Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica				
	Alta Tecnologia	Média- Alta tecnologia	Média- baixa tecnologia	Baixa tecnologia
<b>2008</b>	6,00%	23,60%	18,20%	27,90%
<b>2009</b>	5,40%	21,10%	18,00%	26,40%
<b>2010</b>	5,50%	18,60%	14,70%	30,10%

Fonte: Teixeira et al, 2021.

Por fim, e considerando a última categoria de análise diretamente atrelada a meta de diversificação da pauta de exportação nacional para países não tradicionais, é necessário compreender que conforme apresentado no capítulo 2, e descrito na Tabela 4, ainda que a dependência de mercados consumidores centrais tivesse apresentado queda considerável ao

longo do governo Lula, e em especial entre os anos de 2007 e 2010, mercados alternativos ganharam relevância, com destaque novamente para o mercado Asiático, em especial a China. Ainda, o Mercosul manteve sua importância comercial para o Brasil e outros mercados alternativos, como apontado na Figura 55 abaixo, ganharam relevância ao longo do triênio onde se estabeleceu a execução do PDP. Em complemento, chama atenção a variação apresentada por mercados alternativos em relação a participação no volume das exportações brasileiras. Esta relação será apresentada na tabela 12.

Figura 55 Mercados das Exportações Brasileiras em USD bilhões- (2008- 2010)



Fonte: MDIC, 2008 - 2011.

Tabela 12 Participação no Volume Total das Exportações Brasileiras (2008-2010)

	2008	2009	2010
Ásia	18,90%	25,80%	27,90%
União Europeia	23,40%	22,20%	21,40%
AL e Caribe	14,90%	13,00%	12,60%
Mercosul	11,00%	10,30%	11,20%
Estados Unidos	14,00%	10,30%	9,60%
Oriente Médio	4,10%	4,90%	5,20%
África	5,10%	5,70%	4,60%
Europa Oriental	2,80%	2,20%	2,40%
Outros Mercados	5,80%	5,60%	5,10%

Fonte: MDIC, 2008 – 2011.

Desta forma, e conforme demonstrado na seção anterior, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) se articulou em quatro macrometas que deveriam ser atingidas até 2010. De acordo com o Relatório de Competitividade da Fiesp (2011), a deflagração da crise econômica internacional, em setembro de 2008, representou uma ameaça concreta à continuidade do processo de crescimento econômico brasileiro. Todavia, um conjunto de ações (principalmente de estímulos fiscais e creditícios ao investimento) foi adotado pelo Ministério da Fazenda, pelo BNDES e por outras instituições do Governo Federal para reduzir os impactos do cenário macroeconômico adverso.

Neste contexto, e respondendo a essas medidas, a economia brasileira superou com relativa rapidez a fase mais aguda da crise econômica (FIESP, 2011). No entanto, a retomada do crescimento econômico brasileiro não foi suficiente para que os desafios estipulados pela PDP fossem superados. Dentro das quatro metas estratégicas estabelecidas pelo programa, apenas duas foram atingidas. O Brasil conseguiu atingir a participação de 1,25% de participação no fluxo global de comércio e o país conseguiu no triênio estabelecer uma bem-sucedida política de diversificação da sua pauta exportadora para mercados não centrais, conforme demonstrado na Figura 55 e na tabela 12.

### **5.3 Avaliação das estratégias competitivas brasileiras- PBM**

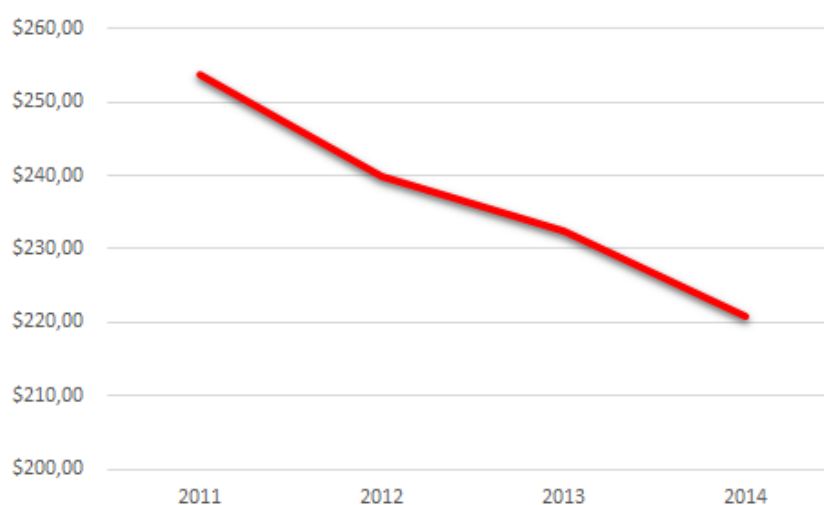
Conforme apontado no capítulo 4, o terceiro plano de política industrial apresentado pelo governo do Partido dos Trabalhadores e que em síntese, consolidava o conjunto de estratégias competitivas, inicialmente confeccionado pelo PDP, foi lançado em 2011, já no governo da Presidente Dilma Rousseff.

Estruturado em quatro diretrizes estratégicas que foram condensados em dois objetivos estratégicos específicos, o PBM apresentava uma única meta de avaliação gerencial, que era a elevação da participação das exportações brasileiras para 1,36% do volume de comércio internacional. Assim, e com o objetivo de analisar os resultados obtidos, do ponto de vista da diversificação e da promoção das exportações brasileiras e da análise acerca da expansão da participação nacional nos mercados de bens e serviços de maior complexidade, os indicadores foram classificados em cinco categorias de avaliação, a saber: (i) número de empresas exportadoras, (ii) evolução das exportações, (iii) participação das exportações brasileiras no fluxo global de comércio, (iv) evolução do saldo da balança comercial brasileira, (v) exportação dos setores brasileiros por intensidade tecnológica.

Entre os anos de 2011 e 2014 o número de organizações brasileiras atuantes em comércio exterior apresentou estabilidade. Passando de 19.194 em 2011 e atingindo 19.234 em 2014, o que representou crescimento apenas marginal de 0,21% no quadriênio da análise da terceira política industrial do período de governo do Partido dos Trabalhadores.

Outro indicador que suspendeu uma tendência de alta e identificada em oito de nove anos foi a do crescimento no volume de exportações. Entre o período de 2003 e 2011, apenas em 2009 o país havia apresentado decréscimo no volume total de exportações. Este comportamento, de certa estabilidade, foi suspenso entre os anos em que vigoraram o PBM. Conforme apresentado na figura 56, o volume total de exportações brasileiras apresentou queda entre 2011 e 2014, e que em comparação, apresentou volume total comercializado de 12,91% inferior ao montante exportado em 2011. A redução do volume exportado, como consequência, impactou a balança comercial nacional que apresentou resultados de queda entre 2011 e 2014, culminando em 2014 em saldo negativo de USD 9,89 bilhões, fato que não havia ocorrido em nenhum dos outros 11 anos de administração do partido dos trabalhadores.

Figura 56 Evolução das Exportações Brasileiras (2011- 2014) - Em USD bilhões



Fonte: MDIC, 2011 - 2014.

Ainda, e considerando os dois objetivos estratégicos propostos pela política, estes também não foram atingidos. O PBM, como mencionado apresentava como única meta gerencial assegurar a participação de 1,36% das exportações brasileiras no montante total das exportações globais. Este resultado, já havia sido atingido quando do próprio lançamento do programa. Em 2011, as exportações brasileiras representaram 1,43% das exportações mundiais, em 2012 o volume de comercialização brasileiro atingiu 1,36% das exportações mundiais,

porém nos anos seguintes, em função das reduções nos volumes exportados, a posição nacional não foi mantida e a participação brasileira caiu para 1,17% e 1,16% em 2013 e 2014, respectivamente.

Por fim, como análise do último objetivo estratégico do PBM que visava incrementar a participação nacional em mercados de bens e serviços de maior complexidade, a tabela 13, abaixo, demonstra que também houve redução na participação dos setores brasileiros de alta intensidade tecnológica. Ainda, e embora pequenas reduções nos setores de alta, média- alta intensidade tecnológica tenha sido identificada, a participação de setores não industriais apresentou crescimento de 3,83%.

Tabela 13 Participação na Exportação dos Setores por Intensidade Tecnológica

Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica					
	Alta Tecnologia	Média- Alta tecnologia	Média- baixa tecnologia	Baixa Tecnologia	Não industriais
<b>2011</b>	4,20%	18,90%	12,70%	27,60%	36,60%
<b>2012</b>	3,30%	17,70%	13,30%	25,00%	40,80%
<b>2013</b>	3,80%	17,60%	14,20%	25,50%	38,90%
<b>2014</b>	3,70%	17,20%	15,40%	25,70%	38,00%

Fonte: Teixeira et al, 2021.

#### 5.4 Consolidação dos resultados de avaliação das estratégias competitivas brasileiras

O capítulo 4 desta tese apresentou como foco a descrição do processo de confecção do conjunto de estratégias competitivas brasileiras por meio do desenvolvimento de uma série de instrumentos específicos que foram consolidados em três políticas industriais específicas. Embora, cada uma das políticas industriais apresentassem uma estruturação distinta da anterior, é inegável que com exceção do PITCE, a primeira política industrial desenvolvida pelo governo brasileiro, o PDP e o PBM foram, em síntese, estruturados de forma a consolidar o conjunto de estratégias competitivas confeccionadas pelo programa anterior.

Neste sentido, é possível observar um *continuum* no intuito de estabelecer uma série de ferramentas e instrumentos que buscassem em um primeiro momento a otimização das atividades externas brasileiras e como sequência o fortalecimento da posição nacional como *global player e trader*. Assim, ao analisarmos os resultados de cada política industrial de forma isolada, não é possível compreender a extensão do conjunto de ações realizadas pelo Estado brasileiro com o objetivo de posicionar o país como um relevante agente do comércio global.

Neste contexto, e com o objetivo de consolidar os dados de 12 anos de ação comercial externa, me pareceu relevante apresentar o conjunto de resultados atingidos por cada período em que vigorou cada uma das políticas industriais, conforme realizado nas seções anteriores deste capítulo, porém, para compreender os resultados relacionados a um novo posicionamento frente as relações comerciais globais, novamente, me parece que a consolidação destes dados, considerando a longa série de dados estatísticos de forma consolidada se faz central para a melhor compreensão da efetividade das políticas industriais estabelecidas, mas principalmente para a compreensão dos resultados obtidos *em continuum* por meio do conjunto de estratégias competitivas adotadas.

Posto isso, é importante considerar que embora cada política industrial apresentasse linhas e/ ou destaques e/ou diretrizes estratégicos (as) específicos, os três programas compartilhavam de uma série de objetivos estratégicos em comum, conforme apontado no Quadro 3. Neste sentido, e ao compartilhar de objetivos estratégicos similares, o processo de organização, racionalização, sistematização e descrição dos dados, possibilitou a identificação de nove categorias de análise distintas, como apresentado na seção introdutória deste capítulo. Dentre estas, sete eram compartilhadas com o PITCE, oito categorias compartilhadas com o PDP e seis compartilhadas com o PBM. As categorias de análise serão apresentadas, a saber:

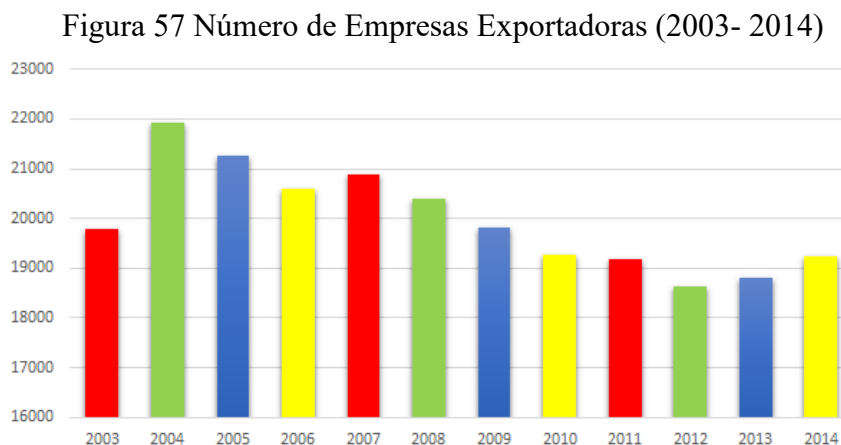
- 1) Número de Empresas Exportadoras (2003- 2004)
- 2) Evolução das Exportações Brasileiras em USD Bilhões (2003- 2014)
- 3) Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio (2003- 2014)
- 4) Evolução do Saldo de Balança Comercial em USD Bilhões- (2003- 2014)
- 5) Evolução da Corrente de Comércio Brasileira em USD Bilhões (2003- 2014)
- 6) Exportação por porte de Empresas- Número Total de Empresas- (2003- 2014)
- 7) Exportação por porte de Empresas- Valor Total Exportado- (2003- 2014)
- 8) Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica
- 9) Principais Mercados de Destino das Exportações

Assim, esta seção objetiva apresentar de forma consolidada os dados de nove categorias de análise distintas o que possibilitará analisar os resultados estabelecidos ao longo do período de vigência das três políticas industriais.

Inicialmente, a ampliação da base exportadora brasileira foi identificada como objetivo estratégico em todas as políticas industriais retratadas no decorrer deste estudo. Embora, fortemente mencionado nos três textos, este indicador apresentou variação negativa de 2,84%



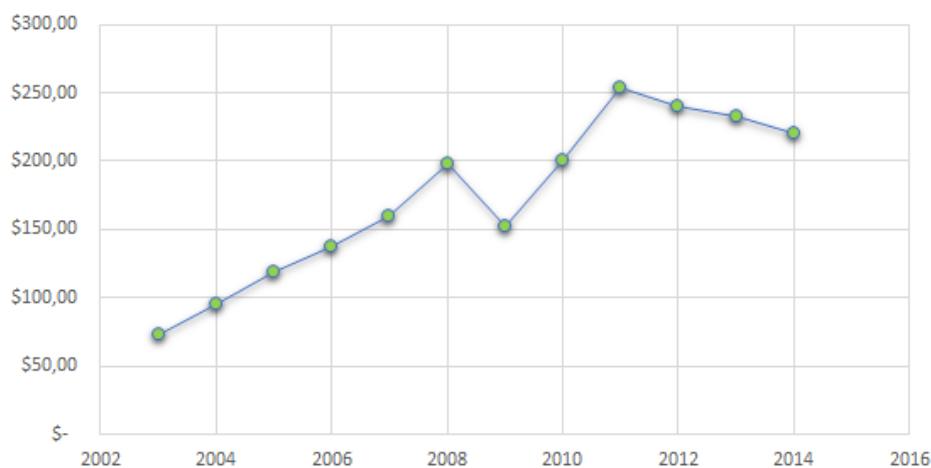
entre os anos de 2003 e 2014. A figura 57, abaixo, apresentará o comportamento do número de organizações brasileiras atuantes em relações comerciais externas.



Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

A segunda categoria de análise que se relaciona com a expansão do volume exportado por organizações brasileiras, também era um objetivo estratégico compartilhado entre as três políticas. Embora este indicador apresente ganho absoluto ao se comparar o volume total comercializado entre 2003 e 2014, esta trajetória não foi atingida de forma linear. Entre 2003 e 2011, o país apresentou variação positiva de 248,58% no volume de exportações comparado. Esta tendência, por sua vez foi alterada a partir de 2012, onde o país apresentou então, variação negativa de 12,91% no volume de exportações. A figura 58, abaixo, demonstrará o comportamento do volume de exportações brasileiras ao longo do período mencionado.

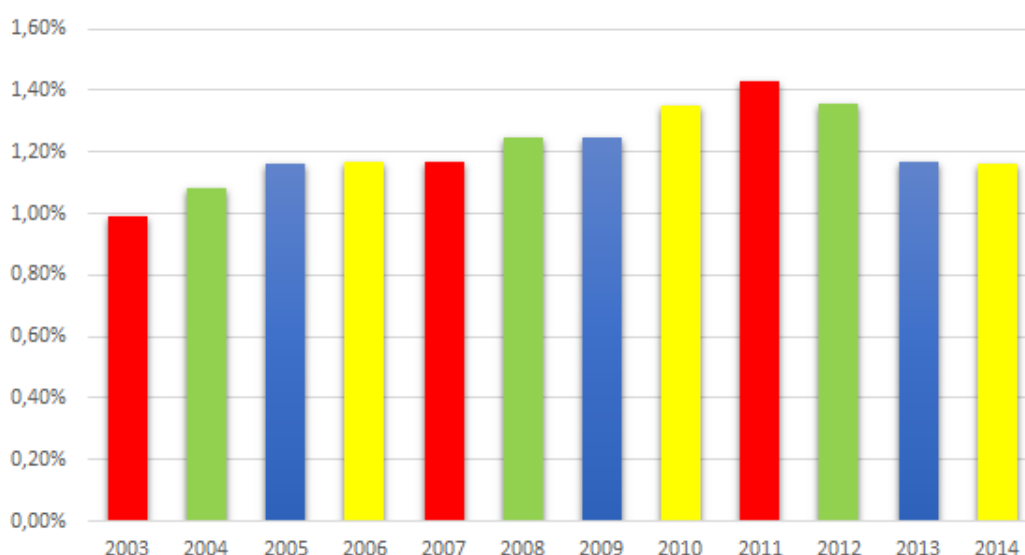
Figura 58 Evolução das Exportações Brasileiras em USD Bilhões (2003- 2014)



Fonte: MDIC, 2003 – 2014.

A terceira categoria de análise que se relaciona com a participação das exportações no volume total de comércio internacional foi um objetivo compartilhado entre duas das políticas industriais. Tanto o PDP como o PBM apresentaram metas específicas em relação a este indicador. O PDP apontava como necessidade que as exportações brasileiras atingissem 1,25% das exportações globais até 2010 e o PBM apontava a necessidade de participação de 1,36% das exportações nacionais frente ao volume total comercializado globalmente. Embora, em ambos os casos este número tenha sido atingido, a figura 59, demonstrará comportamento de instabilidade frente a este objetivo estratégico, onde no final do período aqui analisado, a participação brasileira fosse reduzida para 1,16% do fluxo global de comércio.

Figura 59 Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio (2003- 2014)



Fonte: MDIC, 2003 a 2014.

A quarta categoria de análise proposta está relacionada a evolução do saldo de balança comercial. Embora o país tenha apresentado resultado superavitário de USD 305,54 bilhões entre os anos de 2003 e 2014, é interessante analisar três períodos bastante distintos na avaliação desta variável. A figura 60, abaixo, demonstrará tal comportamento. Em um primeiro período de análise, entre 2003 e 2006 é possível verificar forte crescimento de saldo comercial. O segundo recorte, que considerou o período de 2007 e 2011, apresentou variação negativa de 25,56% de saldo comercial corrente, mas ainda superavitário. O terceiro período desta proposta de análise, por sua vez, apresentou forte redução no saldo comercial, culminando em saldo negativo de USD 9,89 bilhões em 2014.

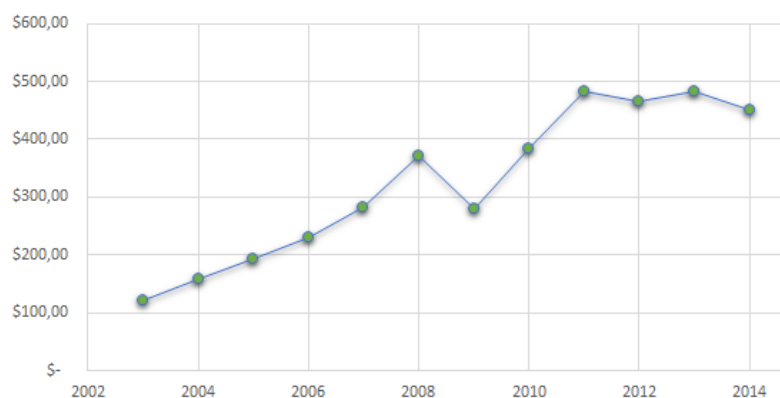
Figura 60 Evolução do Saldo de Balança Comercial em USD Bilhões- (2003- 2014)



Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

A quinta categoria analisada no período foi a evolução da corrente de comércio brasileira. Representada na figura 61, este indicador demonstra certa estabilidade ao longo do período analisado. Uma exceção ocorreu em 2009, em função da crise internacional do subprime nos Estados Unidos da América, nos demais anos da análise é possível apontar certa estabilidade no comportamento da corrente de comércio que apresentou crescimento médio anual de 14,33% a.a.

Figura 61 Evolução da Corrente de Comércio Brasileira em USD Bilhões (2003- 2014)



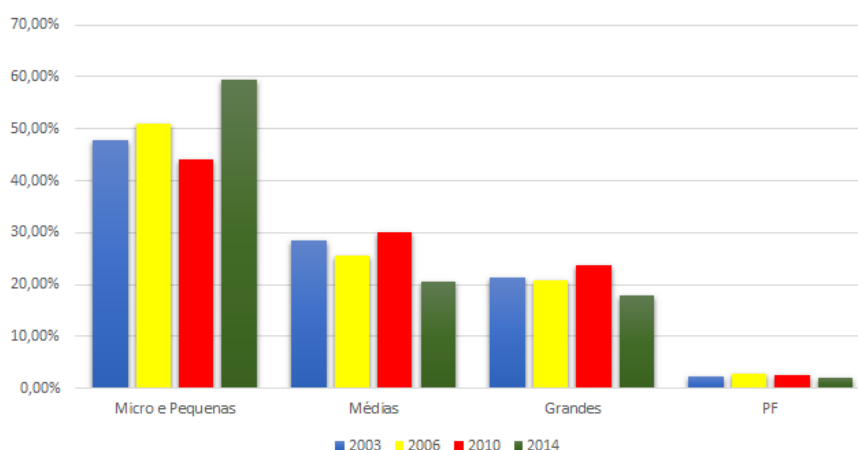
Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

A sexta e a sétima categoria de análise estão relacionadas à expansão do número de empresas exportadoras por porte. Compartilhado pelas três políticas industriais, estes indicadores formaram um dos pilares estratégicos no que tange a expansão comercial brasileira. Fortemente mencionada nos três textos, o foco destes indicadores se concentrava na expansão do número de micro, pequenas e médias empresas com atuação em mercados externos. As figuras 62 e 63, apontam dois resultados antagônicos. O primeiro se relaciona com a

participação das MPEs no total de empresas exportadoras, neste quesito os resultados apurados demonstraram certa evolução, este perfil de organização que representava 47,88% do total de empresas exportadoras em 2003 atingiu 59,40% em 2014.

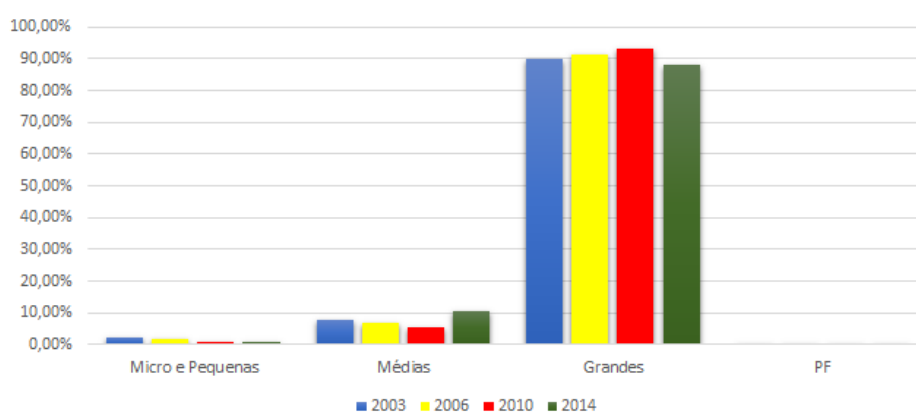
O segundo indicador analisado que se relaciona com a participação no volume total exportado apresentou sinais de maior concentração. MPEs representavam em 2003, 2,21% do volume total negociado internacionalmente e as grandes empresas eram responsáveis por 89,98% da participação brasileira em mercados externos. Em 2014 a participação das MPEs apresentou regressão ao atingir 0,9% do volume total exportado, enquanto as grandes organizações mantiveram estabilidade ao computar por 88,20% do volume total das exportações brasileiras. Por fim, o destaque do período foi apresentado por organizações de médio porte que contabilizaram 7,71% do volume total exportado em 2003 e 10,80% em 2014.

Figura 62 Exportação por porte de Empresas- Total de Empresas- (2003- 2014)



Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

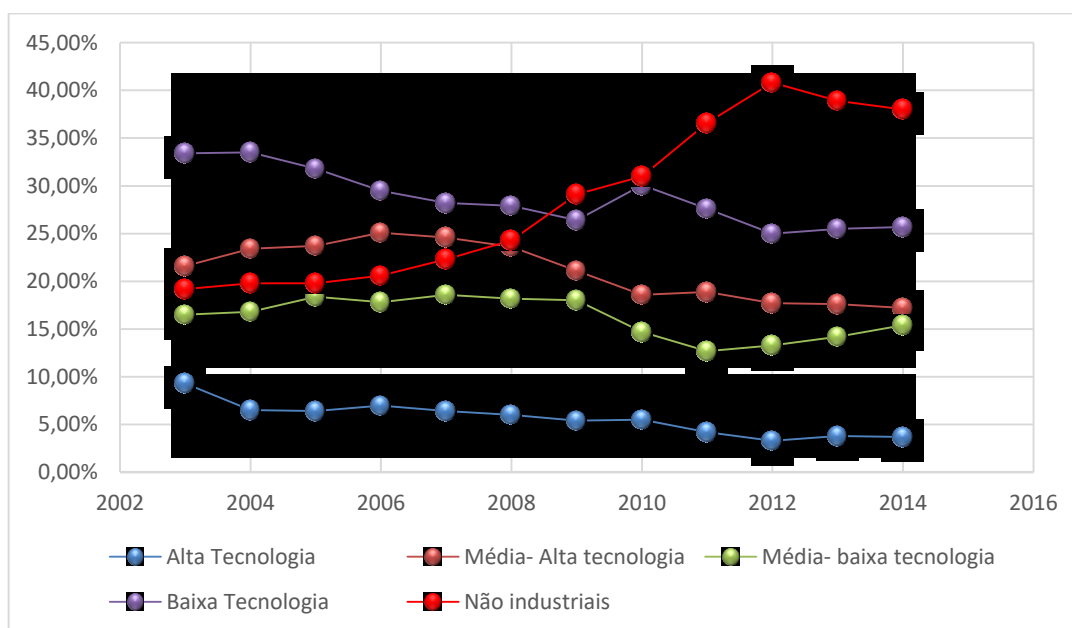
Figura 63 Exportação por porte de Empresas- Volume Exportado- (2003- 2014)



Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

A oitava categoria analisada se relacionava com a exportação dos setores brasileiros por intensidade tecnológica e foi compartilhada também entre as três políticas industriais ao definir como objetivo estratégico a necessidade de promoção da diversificação das exportações brasileiras. Esta categoria que é classificada em cinco níveis de intensidade tecnológica pelo governo brasileiro, apresentou redução de participação em grupos de empresas que demandavam algum tipo de valor tecnológico agregado. O único perfil que demonstrou crescimento de participação nas exportações nacionais foi o grupo de exportações não industriais, este que em 2003 representava 19,20% do total exportado, atingiu em 2014 surpreendentes 38,00% de participação na pauta de exportação nacional. A figura 64, abaixo, demonstra o comportamento das exportações de alta, média- alta, média- baixa, baixa intensidade tecnológica, além das exportações de bens não industriais.

Figura 64 Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica

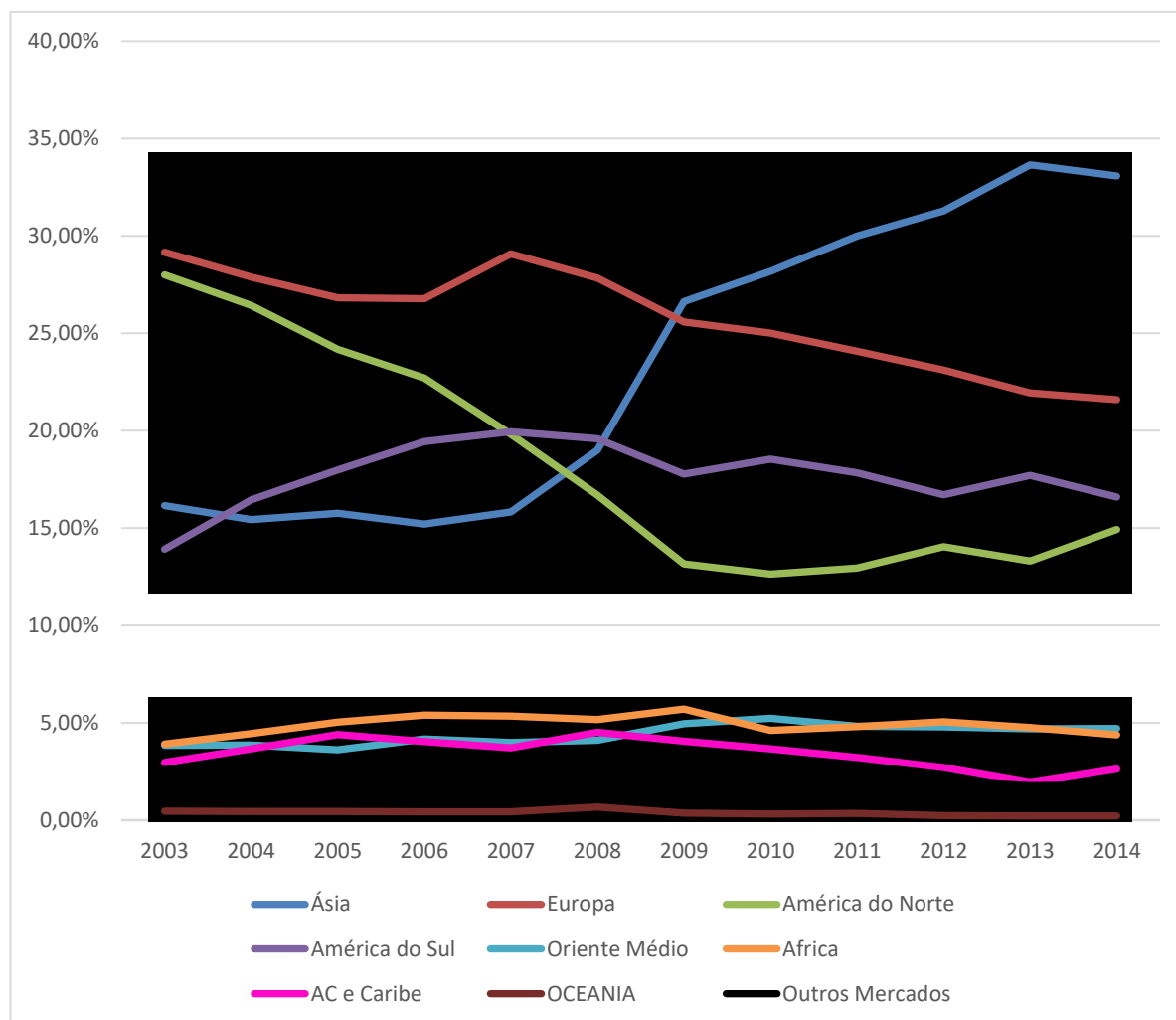


Fonte: MDIC, 2003 – 2014.

Por fim, a última categoria analisada se relaciona com a diversificação dos destinos das exportações brasileiras. Este indicador foi atrelado principalmente ao PDP que apresentava inclusive uma meta estratégica específica para avaliação das estratégias vinculadas a tal objetivo. Este talvez tenha sido dentre todas as categorias analisadas a que apresentou melhor resultado. Entre 2003 e 2014, o Brasil conseguiu incrementar a participação de suas exportações em quatro dos nove mercados analisados. Em três destes mercados a posição brasileira apresentou estabilidade e em dois mercados, Europa e América do Norte, foi identificado

variação negativa quanto as suas respectivas participações como destino das exportações brasileiras. A figura 65, abaixo, detalhará o comportamento das exportações brasileiras para cada um destes nove mercados de destino entre os anos de 2003 e 2014.

Figura 65 Principais Mercados de Destino das Exportações



Fonte: MDIC, 2003 - 2014.

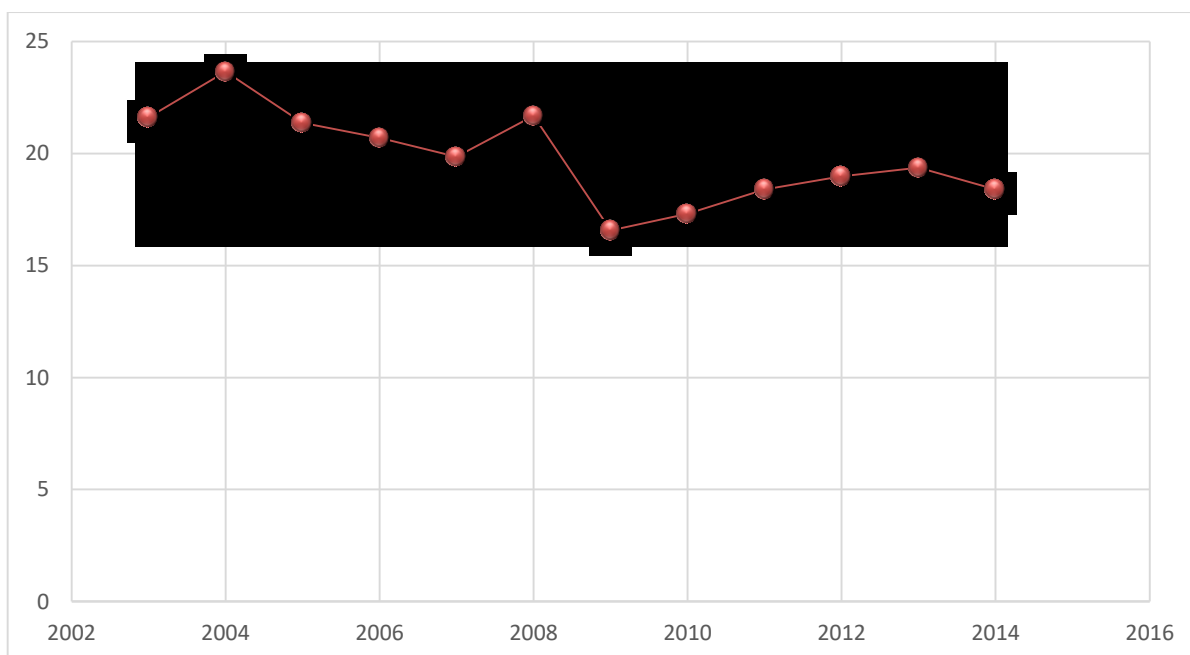
Ainda, e em perspectiva, ao avaliarmos de forma objetiva os resultados comerciais consolidados obtidos pela execução das três políticas industriais avaliadas ao longo deste trabalho, podemos inferir que os resultados obtidos não foram congruentes com as metas estabelecidas nos seus respectivos lançamentos. Entretanto, para compreender como se encontrava a posição nacional em termos de integração frente ao fluxo internacional de comércio, outras avaliações foram possíveis de serem realizadas, e que de certa forma, poderiam complementar a avaliação objetiva dos indicadores que quantificaram o comércio exterior brasileiro entre 2003 e 2014. Neste sentido, e ao considerarmos outros indicadores,

externos, por exemplo, como elemento de métrica do fortalecimento da posição externa brasileira como *global player e trader*, as conclusões obtidas são semelhantes. Para tal, como elemento externo de avaliação considere 3 outros indicadores de avaliação de capacidade econômica global e que também foram analisados entre os anos de 2003 e 2014, a saber:

- 1) Grau de abertura da economia brasileira;
- 2) Posição de inovação e competitividade da economia brasileira, e;
- 3) Nível de Produtividade da economia brasileira;

O indicador de Grau de Abertura Econômica (GA) mostra a intensidade das relações comerciais de uma dada região com o resto do mundo. Quanto mais fortes forem essas relações comerciais, mais aberta estará a referida região ao comércio internacional. Esta medida não tem uma interpretação absoluta e sim relativa. Ela expressa a participação da corrente de comércio exterior na produção doméstica em termos percentuais (MENEZES, 2023). Neste sentido, a figura 66, abaixo demonstra que assim como o resultado apresentado nas avaliações dos resultados comerciais, o país apresentou regressão em relação ao grau de abertura da economia nacional.

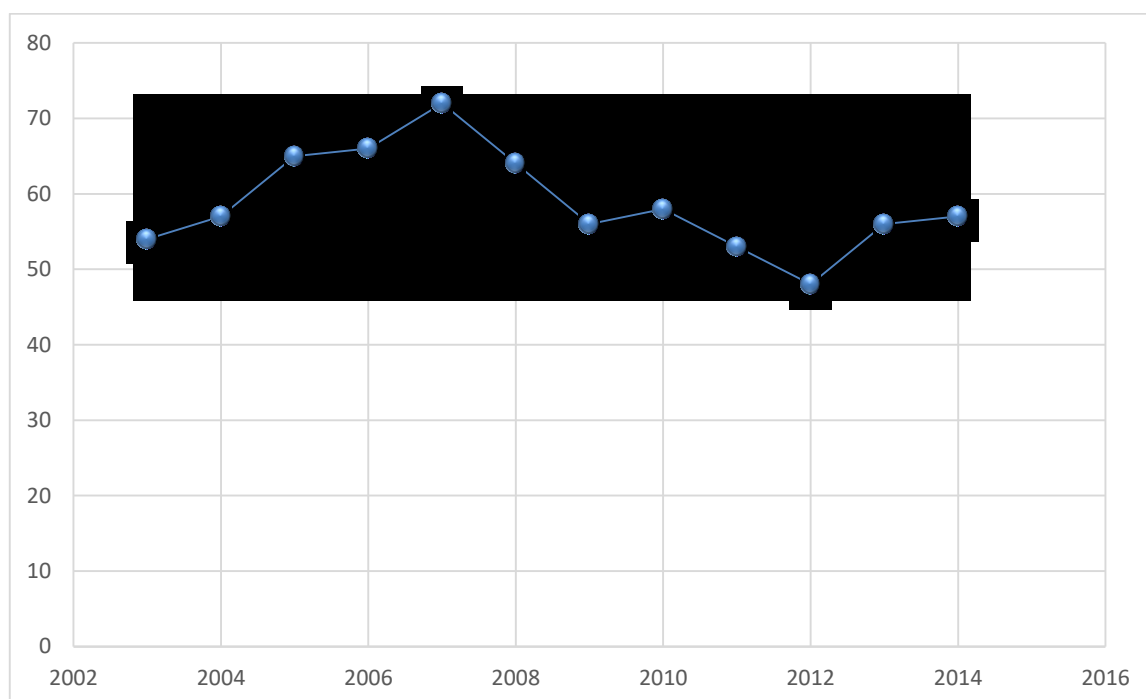
Figura 66 Grau de Abertura da Economia Brasileira



Fonte: Menezes, 2023

Outro indicador externo de análise refere-se ao índice de inovação e competitividade global, apresentado no *Global Competitiveness Report* (GCR). Este indicador tornou-se um importante instrumento de mensuração contínua de inovação e competitividade econômica das nações e usado como base comparativa para a competitividade das nações a partir de 2006. Este indicador que considera doze pilares de inovação e competitividade entre as nações, também pontuou piora na posição brasileira, conforme apresentado na figura 67, a saber:

Figura 67 Posição Brasileira no Ranking de Competitividade Global



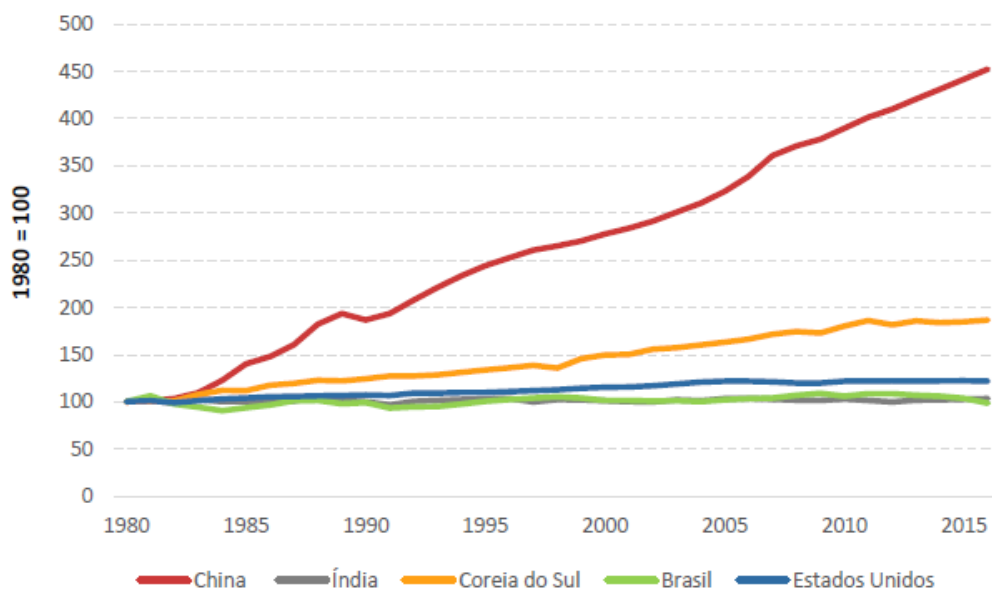
Fonte: IMD, 2003- 2014.

Por fim, o nível de produtividade dos fatores (PTF), indicador que pode ser definido como uma medida da eficiência com que uma economia transforma os insumos ou fatores de produção em produtos e serviços finais (DE NEGRI E CAVALCANTE, 2014). O conceito de produtividade é simples e intuitivo: dado um determinado nível de insumos, quanto maior for a produtividade de uma economia, maior será a sua capacidade de produzir quando considerado um dado conjunto de insumos. A PTF é uma medida de produtividade que engloba todos os fatores de produção, permitindo uma análise mais ampla. Nesse sentido, ela é uma medida bastante relevante quando analisada de forma comparativa, tanto em termos de sua evolução no tempo quanto em termos das diferenças entre os países. Neste indicador a performance brasileira também apresentou resultados decepcionantes. Na comparação direta com outras economias, como China, Índia, Coreia do Sul e Estados Unidos, o país apresentou pequena



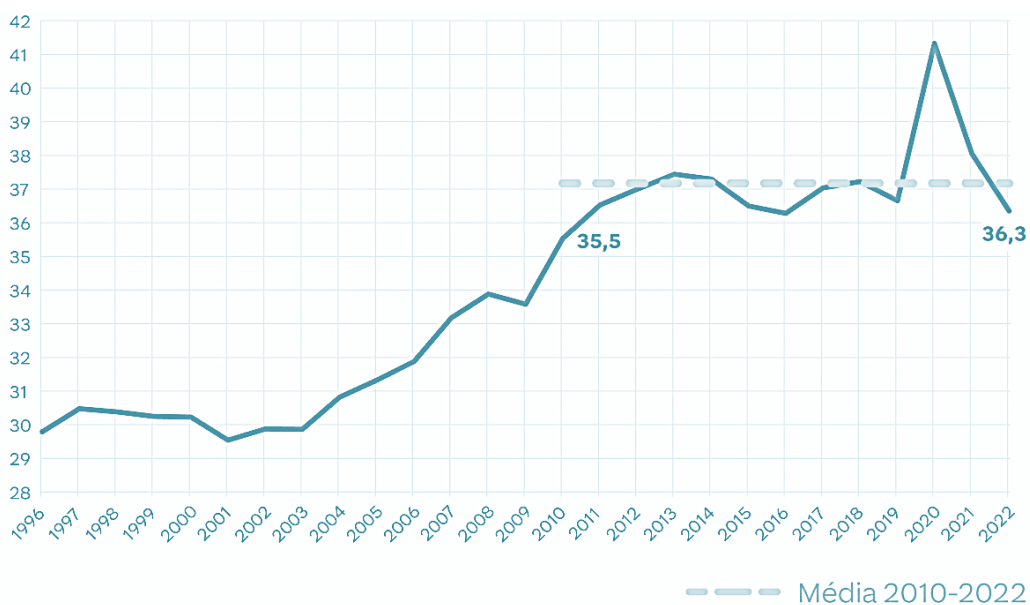
variação negativa do seu nível de produtividade, conforme apresentado na figura 68. Já, ao considerar a relação de produtividade por hora trabalhada, a figura 69, novamente aponta baixo crescimento entre os anos de 2003 e 2012 e posterior estagnação do nível de produtividade dos fatores ao considerar a série.

Figura 68 Evolução PFT em Países Selecionados



Fonte: IPEA, 2019.

Figura 69 Produtividade da economia brasileira por hora trabalhada em BREAL



Fonte: BANCO C6, 2023

Assim, e ao analisar o conjunto de indicadores consolidados que quantificaram o comércio exterior nacional entre 2003 e 2014, e classifica-los em nove categorias específicas, podemos inferir que, ao considerar as metas estabelecidas pelos três programas, os resultados previamente estabelecidos foram atingidos apenas em duas das categorias específicas (Evolução das Exportações Brasileiras, Diversificação dos Principais Mercados de Destino das Exportações), em outras duas categorias (Evolução do Saldo de Balança Comercial e Evolução da Corrente de Comércio) o resultado foi parcialmente atingido. Nas demais cinco categorias de análise (Número de Empresas Exportadoras, Participação Brasileira no Fluxo Global de Comércio, Exportação por porte de Empresas- Número Total de Empresas, Exportação por porte de Empresas- Valor Total Exportado e Exportação dos Setores Brasileiros por Intensidade Tecnológica), os resultados ao final do período aqui analisado não foram atingidos conforme previamente definidos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de investigar o processo de internacionalização da economia brasileira por meio da avaliação do posicionamento comercial externo nacional surgiu de uma série de observações iniciais realizadas pelo pesquisador, enquanto profissional e acadêmico do segmento de comércio exterior. Questionamentos relacionados à forma pela qual o fenômeno da internacionalização ocorreu em território nacional e a maneira como os diversos agentes envolvidos neste contexto se prepararam para buscar o incremento da participação brasileira no fluxo global de comércio se fizeram presentes ao longo dos últimos 25 anos da respectiva atuação profissional e acadêmica.

Tais reflexões levaram o pesquisador a iniciar um processo de investigação que objetivou compreender como se deu tal posicionamento entre os anos de 2003 e 2014. Mais especificamente, buscou-se entender as experiências de estruturação, execução e apuração de um conjunto de estratégias competitivas adotadas pelo Estado brasileiro que objetivaram a diversificação da atuação comercial externa nacional.

A escolha pelo período específico de estudo se deu em função de algumas características que definiram o início do século XXI como o período de ouro do comércio internacional. Inicialmente, a forte expansão no volume de trocas comerciais realizadas entre os diversos participantes do fluxo global de comércio que apresentou crescimento de 137% na corrente de comércio, passando de 6,4 trilhões de dólares em transações no ano de 2000 para 18,9 trilhões de dólares em 2014. Ainda, neste novo contexto de globalização, o fortalecimento da participação brasileira também pôde ser identificado. Este novo momento do comércio exterior nacional aparentemente havia ocorrido em função da adoção de um novo posicionamento frente as relações comerciais brasileiras ao estabelecer uma série de estratégias competitivas que foram condensadas em três planos de política industrial e de comércio exterior.

Assim, no intuito de compreender como foi estruturado o processo de internacionalização da economia brasileira neste período, nos remetemos à necessidade da compreensão histórica da importância que as relações externas, mas em especial que as relações comerciais externas exerceram no estabelecimento das bases econômicas nacionais. Outro ponto considerado remetia a forma pela qual deveríamos analisar, do ponto de vista de uma abordagem formal, os estudos sobre política externa em geral, e em especial, os estudos acerca da política externa brasileira, e de como estes apresentariam um conjunto de variáveis interdependentes, que demandavam ser entendidas e articuladas entre si. Nesta perspectiva, as possibilidades de análise da política comercial externa brasileira deveriam também ser

ampliadas por meio da análise deste conjunto de variáveis e de seus respectivos ajustes, fossem estes internos ou externos, considerando o aspecto histórico como o referencial para a compreensão de suas respectivas formulações. Como consequência, tais relações de política comercial deveriam apresentar um certo grau de continuidade e é por isso, que ao ser comparada com os diversos elementos de política interna, tendem a apresentar desenvolvimento cronológico longo, face à estabilidade dos diversos meios possíveis de inserção de um Estado no contexto internacional, como apontado no primeiro capítulo desta tese.

Ainda, e considerando o contexto, foi possível evidenciar que em muitas das principais etapas da evolução histórica brasileira, as relações exteriores desempenharam papel profundamente relevante na vida nacional. Como também apontado no primeiro capítulo deste trabalho, considerando acertos e erros, marcou profundamente a independência, o fim do tráfico de escravos, a inserção no mundo por meio do regime de comércio, os fluxos migratórios, voluntários ou não, que constituíram a população, a consolidação da unidade ameaçada pela instabilidade na região, a industrialização e o desenvolvimento econômico. Isto posto, o presente trabalho tem início na discussão de como a política externa, mais especificamente, como a política comercial brasileira, colaborou no processo de moldagem da história e da identidade do Brasil como nação, além da contribuição presente na construção dos valores e instituições nacionais.

Neste sentido, e ao considerarmos um pouco mais de 200 anos de história independente do Estado brasileiro as relações comerciais acompanharam o desenrolar destes eventos, o comércio exterior brasileiro, como objeto, tanto no passado como no presente, apresentaria pouca representatividade quando comparado com os volumes transacionados globalmente. De certa forma, cabe a ponderação de que embora a evolução do comércio exterior brasileiro seja recente e as suas estruturas e formas de organização ainda não atendem os anseios de um país que demanda maior inserção em um mundo globalizado, cuja característica principal é a competição acirrada por mercados, o país não poderia mais aguardar pelo fortalecimento de sua posição no cenário internacional, em especial no que tange ao fortalecimento da presença comercial brasileira em diversos mercados.

Se, inicialmente caracterizada pela forte dependência externa que gerava históricos desequilíbrios na balança de pagamentos nacionais e que de certa forma se atrelava com pautas extremamente concentradas, em relação a produtos, mercados de destino e/ou grupos de exportadores, a importância das relações comerciais externas era vital para fomentar o conjunto de ações de desenvolvimento interno e de certa forma, operariam como instrumento de financiamento do Estado brasileiro. Neste sentido, e embora as estruturas contingenciais

tenham se modificado, o contexto apresentado no início do século XXI apresentava similaridades, principalmente em relação a concentração do modelo de comércio exterior apresentado pelo país.

À vista disso, em 1955, o jornalista Olímpio de Souza Andrade, publicou sua brilhante monografia de concurso para Economista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), onde afirmava que o Brasil viveria em função do seu comércio exterior. Andrade, apontou que as atividades econômicas internas brasileiras estariam na dependência direta da colocação de alguns poucos produtos em poucos mercados internacionais e, a falta de reservas internacionais, seria em essência a grande causa do subdesenvolvimento crônico e progressivo brasileiro. Portanto, as estruturas econômicas brasileiras seriam incapazes de suportar com alguma vantagem as constantes oscilações nas vendas desses produtos ao exterior. O autor, acrescenta, ao pontuar que tais oscilações seriam frequentes, manifestando-se através da ascensão ou da queda nas exportações, gerando elevados impactos sobre a economia nacional, e como resultado, o destino nacional seria o de experimentar alguns períodos de euforia, e outros de profunda dificuldade em função do eterno desequilíbrio de nossas contas externas. O autor, ainda quase em tom profético acrescenta que, qualquer ação corretiva deveria ser estabelecida com vistas, ao longo prazo, a esse eterno desafio de uma nação territorialmente vasta e já detentora de grande população, deveria pressupor desenvolvimento, injeções de substância econômica em suas áreas políticas, estes por meio de empreendimentos básicos de infraestrutura— sobretudo energia e transporte. Tais empreendimentos, entretanto, demandariam importações de maquinário, obtenção de divisas em proporções que a simples capacidade de exportação brasileira estaria eternamente longe de fornecer.

Embora, este texto tenha sido escrito em 1955, e contribua no sentido de se reestabelecer um pouco da história econômica do Brasil, parece evidente que Andrade, 1955, pontua a crescente relevância acerca da diversificação da estrutura produtiva nacional, com o objetivo de modificar a posição do país na divisão internacional do trabalho e conseqüentemente, reduzir a transferência de renda ao exterior. Este foi um objetivo presente da política econômica nacional, pelo menos entre as décadas de 1930 e 1970.

Como consequência, e por meio da interrupção deste projeto a partir da década de 1980 e modificado por um conjunto de reformas liberalizantes a partir de 1990, coube ao novo século a tarefa de reconstruir um projeto de desenvolvimento nacional. Como apontado no primeiro capítulo desta tese, compreender este contexto é central para estabelecer os pilares da análise da trajetória do crescimento da economia brasileira, o que nos permitirá, então, compreender a

posição brasileira de enfatizar o conceito de *global player e trader* na formulação da política comercial externa.

Deste modo, ao analisar a participação brasileira no total da corrente de comércio internacional, especificamente nos primeiros anos do século XXI, é possível perceber crescimento orgânico ao longo do período mencionado. Já, a participação brasileira no fluxo total do comércio internacional apresentou volume quase inalterado. Partindo deste pressuposto, a hipótese levantada é que embora as estratégias competitivas brasileiras fossem consideradas ferramentas de política de desenvolvimento, sua eficiência não correspondeu ao atingimento dos resultados previamente estabelecidos nas três políticas industriais e que a expansão do volume comercial brasileiro na corrente global de comércio se deu substancialmente em função da alteração de fatores externos, e que estes sim, foram motores para a tentativa de estabelecer um novo posicionamento nacional como um *player e trader global*.

Para tal, do ponto de vista do conceito que definiu a nova posição nacional como *global player e trader* e que de certa forma orientou o desenvolvimento deste trabalho, pontuo o trabalho Vigevani e Cepaluni (2009), ao apresentarem a expressão *global player e trader*, como a síntese de que uma nação pode apresentar interesses comerciais globais e, portanto, não deveria realizar alinhamento automático algum com qualquer outro Estado, mercado ou conjunto de nações que poderiam, de alguma maneira limitar a sua respectiva atuação comercial, no âmbito externo. Entretanto, tal definição ainda demandaria maior aprofundamento, em especial ao considerar o aspecto mais pragmático, do ponto de vista de expansão comercial, do termo em si. Neste sentido, é inegável considerar que o posicionamento nacional como *global player e trader* deveria considerar a diversificação comercial em termos de produtos, mercados de destino e perfil do exportador nacional, com a mesma ênfase do que foi apresentado pelos autores.

Portanto, esta tese se desenvolve em caráter interdisciplinar da temática proposta e apresenta como objetivo estudar a forma pela qual o Estado brasileiro estruturou, implementou e executou uma série de políticas de promoção comercial, com foco não apenas na inserção pontual de organizações brasileiras no exterior, mas sim, com o intuito de assegurar a manutenção destas respectivas atividades internacionais.

Para tanto, a opção pela escolha da periodização realizada pelo autor, se deu justamente pela necessidade de definição de procedimentos objetivos e sistemáticos, dentro de uma pesquisa qualitativa no campo da História da Política Externa. Foi necessário fazer uma opção de periodização que nos permitisse a inferência de conhecimentos relativos à política externa

brasileira, ou seja a partir de 1822. Como resultado, e conforme apresentado no primeiro capítulo desta tese, consciente deste enorme desafio que se relaciona com a apresentação de uma proposta de periodização da História da Política Externa Brasileira, mais especificamente no que tange o conjunto de estratégias competitivas adotadas ao longo de quase dois séculos, optei pela periodização proposta por Doratioto e Vidigal (2015).

Embora, cada período aqui considerado da História da Política Externa Brasileira apresente características únicas em relação a formulação, execução e até mesmo de definição estratégica de objetivos, alguns pontos podem ser compartilhados. Dentre algumas destas características em comum, podemos evidenciar uma longa fase pautada na problemática da subordinação unilateral ao capitalismo norte-atlântico. A unilateralidade durante a hegemonia norte-americana como representação de um novo período das relações internacionais do Brasil. E por fim, embora começasse a emergir ainda no segundo governo Vargas e intensificada com a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964, se configurou de forma explícita na agenda diplomática brasileira. A multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial, que se estende até a atualidade.

A fase da multilateralidade apresenta um dos aspectos mais relevantes da política externa brasileira e que de uma certa forma foi responsável pela estruturação das primeiras ações de estabelecimento de uma política externa mais independente, autônoma e que apresentou as bases comerciais brasileiras para o posicionamento nacional como *global player e trader* que seria reforçado durante o contexto da globalização pela gestão Fernando Henrique Cardoso e consolidado nos oito anos da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, se, durante a 1ª metade do século XX a Política Externa Brasileira, teve como tendência predominante a inserção do país no contexto hemisférico, onde o eixo principal era a relação com os EUA, coube ao período seguinte a definição de uma nova posição da política externa brasileira a fim de nortear o posicionamento externo brasileiro.

A última fase da periodização apresentada por este estudo apresenta a inserção do Brasil no contexto da globalização. Foi neste período que a política externa procurou fazer uso mais intensivo do multilateralismo e das promessas de uma nova ordem internacional, pautada nos princípios da democracia e da economia de mercado, para promover o equilíbrio financeiro do país e conseqüentemente melhorar o padrão de sua inserção internacional. A partir de 2003, com o advento dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a política exterior passou a apresentar maior ativismo, o que coincidiu com uma conjuntura internacional favorável ao crescimento econômico e ao protagonismo de países emergentes. Não obstante as mudanças operadas na política exterior, o país não perdeu seu perfil de estado em desenvolvimento.

Neste contexto, e ao considerar a última década do século XX, o binômio autonomia-desenvolvimento, que fundaria as bases da inserção internacional brasileira, passaria a ganhar nova força com o impulso renovado da integração da economia brasileira à mundial. A mudança do modelo de desenvolvimento, com menor proteção econômico-comercial, reestruturou as necessidades internas em termos de possibilidades externas, que também se apresentavam variantes. A autonomia foi, então, buscada pela via da integração e da participação.

Ainda, incorporar o conceito de *global player e trader*, significava que o Brasil apresentava interesses globais, e assim, poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e novas relações sem se vincular de forma automática a um único parceiro. A busca pela integração à globalização em seus múltiplos processos deu a linha da política comercial brasileira no período, e foi determinante para integrar, no médio prazo, os vetores que nortearam a estratégia brasileira por meio do enfoque estruturado na visão do Brasil como um *player global*. Tal posicionamento regeu a estratégia comercial brasileira. Ainda, neste mesmo quadro de referência da política externa, duas ideias estiveram sempre presentes nos pronunciamentos oficiais brasileiros: a autodenominação do Brasil como *global trader* e a concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial. A expressão *global player e trader* sintetizava novamente a ideia de que o Brasil tinha interesses comerciais globais e, portanto, não deveria se alinhar automaticamente a nenhum outro Estado.

Como consequência, as tentativas de diminuir a excessiva dependência com os países do centro por meio da abertura e aprofundamento do diálogo com países não-tradicionais foram expressões claras desta busca por autonomia e da orientação universalista da política externa brasileira. A ideia subliminar era de que a assimetria de poder entre os países do Norte e do Sul seria diminuída gerando um novo equilíbrio de poder que tornasse a ordem internacional mais equilibrada.

Ao mesmo tempo, a busca por ações coordenadas dos países emergentes permitiria que de certa forma, fosse recuperada parte da autonomia além da ampliação do poder de barganha nas negociações internacionais. Portanto, a autonomia pela diversificação e a ênfase no multilateralismo representariam a síntese estratégica dos princípios norteadores de expansão da política comercial externa, praticada ao longo do período aqui analisado.

Neste sentido, se faz necessário reforçar, conforme apontado no capítulo dois desta tese, a relevância de dois homens de Estado, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao exercerem 16 anos de mandato, foram determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional, na passagem do século XX para o XXI. O primeiro nutria suas ideias e decisões com a filosofia paradigmática



do neoliberalismo, o segundo com a da missão logística do Estado. Mas o pensamento apenas, não basta para qualificar as estratégias dos dois presidentes. Ao ensaiar em seu segundo mandato o paradigma logístico de política exterior, FHC, abriu a porta para Lula, que adotou o novo modelo com o fim de promover a inserção interdependente do país. Os anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso sintetizaram a lógica da “autonomia pela participação” – ou “autonomia pela integração” –, que permitiria ao país ampliar o controle sobre seu destino no contexto da integração à globalização.

Assim, e como também pontuado no segundo capítulo deste trabalho, os primeiros dez anos do século XXI ficaram conhecidos como a década de ouro do comércio internacional. Esta definição, considerava que a enorme expansão comercial ocorrida se deu em função de uma combinação única de fatores globais que se relacionavam diretamente a uma série de transformações conjunturais presentes neste período econômico internacional e que resultaram em colossal incremento do fluxo de comércio exterior.

Por consequência, esta combinação de fatores impactaria no estabelecimento de uma tendência mais dinâmica de internacionalização o que inseriu novos atores no contexto global de comércio, em especial, contribuiu para a inserção de novos agentes emergentes como parte a serem considerados neste novo alinhamento. Neste sentido, ao longo da primeira década do século XXI foi possível identificar tal ascensão em função de um forte processo de especulação em mercados de derivativos em países em desenvolvimento o que diretamente se contrapôs à desvalorização multilateral do dólar, que já era observada. Assim, e considerando a dupla crise econômica americana, criou-se uma forte pressão internacional sobre os preços das *commodities* que se se manteve até 2008, com a crise do *subprime* nos Estados Unidos.

Como resultado, foi possível perceber nova valorização da moeda norte americana, de forma multilateral, e que estabeleceu movimento inverso ao que foi percebido no início da década, acarretando queda global nos preços das *commodities*. O incremento no preço global das *commodities* observado entre 2001 e 2008 teve forte impacto no crescimento do volume de exportações entre os diversos países, classificados como em desenvolvimento. Em casos específicos, como o do Brasil, seguindo o padrão de outros Estados também em desenvolvimento, a expansão comercial externa foi fortemente fundamentada na regressão da pauta produtiva que considerou, um processo de primarização das exportações e que repercutiu, em última instância na concentração de commodities a praticamente 50% de todo valor global exportado pelos novos entrantes do mercado global.

Embora, o início do século XXI apresentasse forte tendência de concentração da pauta de exportação dos novos agentes, entrantes na arena internacional de comércio, o contexto se

demonstrou ligeiramente diferente. Especificamente no caso brasileiro, ainda que considerando uma expansão promissora nos preços de bens primários, a pauta brasileira apresentou certa diversificação ao longo do período. Como demonstrado no capítulo dois, ao se considerar o volume de exportações por fator agregado em 2001, é possível perceber que embora representativo, as exportações de produtos primários não mais monopolizariam a pauta brasileira.

Assim, reforço que, além da impressionante expansão no volume de trocas realizadas no período, um outro fator de profunda mudança também se fez presente pela inserção de novos agentes no fluxo internacional de comércio. A primeira década do novo século apresentou significativa alteração na ordem comercial global, inicialmente pela participação ativa de novos atores no novo contexto das relações comerciais. Os países em desenvolvimento, em especial China e Índia, passariam a ter uma participação não mais marginal no sistema internacional de comércio, ao contrário, em dez anos seriam agentes fundamentais na dinâmica global de negócios.

Desta forma, e como apresentado no texto desta tese, as mudanças causadas pelo novo mapa econômico global, inseriu um novo grupo de atores na dinâmica do comércio exterior em função do forte incremento no preço global das *commodities* observado principalmente entre 2001 e 2008. Esta alteração, gerou forte impacto no crescimento do volume de exportações entre os diversos países e impactou de forma substancial a ordem das relações comerciais internacionais na primeira década do século XXI. Ainda, e embora fosse possível identificar expansão entre os agentes tradicionais do comércio exterior, ao considerar a variação do total do volume de exportações entre 2000 e 2010, podemos identificar a substancial expansão do volume de exportações realizada pelo conjunto de países em desenvolvimento, o Brasil dentre estes.

Por conseguinte, o quadro internacional a partir de 2003, mostrou-se extremamente favorável. A economia mundial, puxada principalmente, pelo bom desempenho das economias norte-americana e chinesa, passou a crescer de forma mais acelerada, o que provocou uma forte elevação nos preços e na demanda por *commodities*, beneficiando o Brasil, que já era um grande exportador de matérias-primas e produtos agrícolas.

Em contraponto, ao considerarmos o ambiente interno, se, de um lado, a conjuntura internacional extremamente favorável permitiu que, apesar das elevadas taxas de juros e do câmbio valorizado, o Brasil pudesse crescer a uma taxa média de 3,8% ao ano, portanto, superior à média de 2,1% ao ano apresentado nos dois governos FHC, o fato é que esses dois elementos – juros altos e câmbio valorizado - decorrentes da postura conservadora do Banco

Central brasileiro com relação à inflação, representariam um relevante risco a estabilidade do ambiente econômico interno brasileiro, como foi apontado no capítulo três.

Como consequência a este cenário, a tendência de declínio no saldo da balança comercial já era evidenciada e precificada pelo mercado financeiro e demonstrava que, perante a valorização da taxa de câmbio real, mesmo com a demanda mundial por *commodities* agrícolas e minerais aquecida, propensão à deterioração da balança comercial e, conseqüentemente, da balança de transações correntes se mostrava como um elemento de preocupação.

Assim, e embora a economia brasileira se beneficiaria no momento, de uma conjuntura externa bastante favorável, decorrente, dentre outros fatores, do rápido crescimento dos países em desenvolvimento, particularmente China e Índia, este cenário que permitiu ao Brasil sustentar uma taxa de crescimento de aproximadamente de 4% ao ano, com crescimento expressivo de suas exportações, principalmente de matérias-primas, indicaria que o padrão adotado de comércio exterior brasileiro padecia de sérias debilidades. Tal padrão, gerava poucos empregos e perpetuava, no país, um modelo econômico concentrador de renda. Apesar da maior participação global brasileira, da modernização do sistema produtivo e da estratégia logística de inserção internacional, o Brasil não conseguiu no início do século XXI modificar as características de sua pauta de exportações e elevar a participação do comércio exterior no PIB.

Parte deste cenário pode ser atribuído pela falha avaliação das estruturas econômicas internas. O Brasil do início do século XXI era um país majoritariamente urbano, com baixa qualificação de sua mão de obra e que mantinha a base de sua economia centrada no setor de serviços de baixa complexidade, que por definição, apresentava pequeno potencial de expansão em novos mercados, fossem estes domésticos ou internacionais. Ainda, neste cenário, micro, pequenas e médias empresas representavam por volta de 99% do total de empresas estabelecidas no país, responsáveis por mais de metade do total de empregos formais e ainda responsáveis por mais de 40% da massa de remuneração nacional. Nesta perspectiva, me parece clara a falha de avaliação dos formuladores das políticas industriais ao não considerar as características estruturais que moldavam a base produtiva da economia brasileira. O Brasil era um país de pequenos e localizados negócios e qualquer tentativa de expansão internacional das atividades comerciais brasileiras que não integrasse este conjunto de organizações teria pouco ou apenas marginal incremento da participação nacional no volume global de negócios. Mesmo assim, apenas em 2012, já como parte da terceira política industrial, o PBM desdobraria algumas políticas ainda gestadas no governo Lula, em especial àquelas que buscavam a

expansão comercial internacional de micro, pequenas e médias empresas, como foi o caso do Projeto Primeira Exportação, este concebido entre os anos de 2008 e 2010, porém apenas implementado em 2012, já no governo Dilma Rouseff.

Por fim, e como descrito no capítulo três deste estudo, ao analisar o ambiente interno, pareceu claro que os fundamentos da política macroeconômica do Governo Lula, que apresentou, entre 2003 e 2007 como prioridade a manutenção da estabilidade monetária, demandava ajustes. A ênfase da política econômica em restringir-se à estabilidade monetária por meio do aumento ou da manutenção das ainda elevadas taxas de juros e da taxa de câmbio valorizada, comprometeria a competitividade industrial nacional e consequentemente a posição brasileira como *global player e trader* de forma mais contundente.

Como resposta, se fez necessária a confecção de um novo posicionamento nacional frente a expansão das atividades comerciais brasileiras. Este posicionamento se originou pelo conjunto de uma série de combinações, algumas relacionadas a fatores externos, mas principalmente por meio de reformas internas. Neste ponto, cabe apontar que o cenário se mantinha promissor. As condições macroeconômicas eram favoráveis e poderiam garantir, ao menos do ponto de vista teórico, os fatores de estabilidade para os agentes nacionais estruturarem novas operações, em mercado interno inicialmente, mas principalmente pela extensão de suas respectivas operações internacionais. Entretanto, o que foi possível perceber é que, embora a diversificação fosse o Norte, a concentração histórica da política comercial brasileira se mantinha, como apontado nos capítulos anteriores.

Consequentemente, os desafios apresentados demandavam novos direcionamentos que precisavam ser inseridos na agenda governamental. Especificamente, questões como a necessidade de inovação em função de uma nova dinâmica mundial e do incremento da competitividade industrial nacional, foram pilares para a definição das novas estratégias brasileiras estabelecidas por meio da confecção de três programas de política industrial, que referenciaram o conjunto de estratégias competitivas brasileiras entre 2003 e 2014.

Neste sentido, a busca pela integração à globalização foi determinante para definir a estratégia brasileira por meio do enfoque estruturado na visão do Brasil como um *global trader e player*. Tal posicionamento conduziu a estratégia da negociação comercial brasileira. Por meio da criação de vínculos que ampliassem a participação nacional no fluxo global de comércio, a política comercial externa buscou privilegiar o incremento da atuação de empresas brasileiras no âmbito internacional e reduzir políticas de proteção das relações com parceiros comerciais tradicionais. Outro ponto relevante, ainda neste contexto, se deu pelo incentivo a expansão internacional brasileira, através, principalmente do incremento das exportações, e das

operações internacionais com investimento direto de empresas brasileiras, de forma gradual e sequencial, fortemente alicerçada no modelo de Uppsala, como instrumento de internacionalização da economia brasileira e serviu de base para a construção do novo posicionamento brasileiro.

Do ponto de vista de economias emergentes, como a brasileira, importantes mudanças ocorreram em função deste novo paradigma competitivo, conforme apresentado no capítulo quatro. Ainda, e como consequência deste posicionamento das indústrias locais como parte do fenômeno de estabelecimento de redes inter-organizacionais internacionais, definir os setores industriais que apresentariam potencial para se tornarem competitivos internacionalmente, por demonstrarem possuir as competências organizacionais necessárias, consolidou o modelo estratégico adotado pelo país na confecção de suas estratégias competitivas de política comercial.

Especificamente, no caso brasileiro a confecção destas estratégias competitivas nacionais se deu por meio do estabelecimento de políticas industriais. Estas, tiveram como premissa inicial coordenar a presença nacional em novos mercados internacionais. Assim, e ao considerar o período mencionado, diversas estratégias competitivas que objetivavam o fortalecimento da posição brasileira em termos de participação no fluxo global de comércio foram estabelecidas pelo governo federal, e consolidadas no PITCE lançado em 2003, no PDP lançado em, 2008 e no PBM em 2011.

Ainda, e como descrito no capítulo cinco, ao considerarmos que cada um dos programas de política industrial apresentava uma divisão sistemática acerca dos objetivos propostos e consolidados na emissão dos documentos, os programas descreviam inicialmente uma sequência de destaques, eixos ou orientações estratégicas que apontavam as direções pelas quais cada política deveria atuar.

Na sequência, os documentos se desdobravam em objetivos estratégicos considerando cada um dos destaques ou orientações estratégicas descritos em cada política e por fim, cada objetivo estratégico apresentava uma série de desdobramentos, classificados como metas estratégicas, inicialmente definidas para o atingimento dos respectivos objetivos estratégicos e que se encontravam atrelados a cada destaque ou orientação estratégica descrita em cada um dos programas. Neste contexto, e focado na confecção de um modelo de sistematização para a análise das estratégias competitivas brasileiras, cada documento foi classificado considerando a identificação de cada ação, destaque ou diretriz estratégico(a), a compreensão de quais os destaques e/ou orientações estratégicas que se relacionavam especificamente com a política comercial externa brasileira, a caracterização dentro do destaque estratégico de quais foram os

objetivos estratégicos estabelecidos pelo governo brasileiro como cruciais para o estabelecimento do posicionamento nacional como *global player e trader*. Neste momento, categorizamos cada objetivo estratégico como tema de investigação e que seria apresentado na etapa seguinte, a identificação de cada meta estratégica descrita na respectiva política, a classificação das metas estratégicas como categorias temáticas que deveriam ser estudadas a fim de analisar o impacto de cada estratégia competitiva na consolidação da posição brasileira como um *global player* e por fim, a apresentação dos resultados das variáveis categoriais relacionadas aos objetivos estratégicos e/ou metas estratégicas.

Neste sentido, foi possível observar um *continuum* no intuito de estabelecer uma série de ferramentas e instrumentos que buscassem em um primeiro momento a otimização das atividades externas brasileiras e como consequência o fortalecimento da posição nacional como *global player e trader*. Assim, ao analisarmos os resultados de cada política industrial de forma isolada, não seria possível compreender a extensão do conjunto de ações realizadas pelo Estado brasileiro com o objetivo de posicionar o país como um relevante ator global.

Portanto, e com o objetivo de consolidar os dados de 12 anos de ação comercial externa, me pareceu relevante apresentar no capítulo cinco, o conjunto de resultados atingidos por cada período em que vigorou cada uma das políticas industriais, mas também, me pareceu fazer necessário consolidar estes dados, considerando a longa série de dados estatísticos para a melhor compreensão da efetividade das políticas industriais estabelecidas. Esta ação permitiu a compreensão dos resultados obtidos em *continuum* por meio do conjunto de estratégias competitivas adotadas.

Assim, e conforme análise apresentada no capítulo cinco desta tese foi possível inferir que, ao considerar as metas estabelecidas pelos três programas, os resultados previamente estabelecidos foram apenas parcialmente atingidos em duas das categorias específicas. Já nas demais categorias de análise os resultados encontrados, ao considerar o final do período aqui analisado não foram atingidos conforme definidos pelo Estado brasileiro.

Por fim, e como apontado no texto deste trabalho, especificamente no caso brasileiro a confecção das estratégias competitivas nacionais ocorreu pelo estabelecimento de políticas industriais. Estas, tiveram como premissa inicial coordenar a presença nacional em novos mercados internacionais. Após anos sem a presença de uma política industrial e tecnológica, o Brasil iniciaria, a partir de 2003, um processo de definição de diretrizes e medidas de política, visando o desenvolvimento industrial, tecnológico, além de busca de melhoria na geração de divisas.

Assim, e como já apontado, a (PITCE), primeira das políticas industriais, representou um avanço em relação aos demais governos que consideraram que a estabilidade macroeconômica seria suficiente para que os investimentos industriais fossem retomados. Mesmo após a estabilização monetária, o Brasil, não apresentou melhorias no volume de investimentos em capacidade produtiva e capacitação tecnológica. Se a estabilização foi condição necessária para a retomada do investimento, não foi suficiente.

Os três instrumentos de política industrial apresentados ao longo do recorte realizado para confecção desta tese convergiram no sentido de compreender os desafios e as oportunidades presentes ao posicionar o Brasil como um *global trader e player*. Neste sentido, e conforme apresentado em todas as diretrizes das políticas industriais (BRASIL, 2003; BRASIL, 2008 e BRASIL; 2011), o incremento da participação nacional no fluxo internacional de comércio perpassaria pela capacidade do Estado brasileiro de intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação nacional, de estabilizar os efeitos da vulnerabilidade cambial, de enfrentar por meio de melhoria de produtividade da indústria nacional da concorrência internacional nos mercados domésticos e estrangeiros, da aceleração do investimento em infraestrutura física e principalmente do impulsionamento da qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em setores relacionados a inovação. Assim, e novamente trazendo esta pauta para a discussão, em maior ou menor intensidade, estes foram os principais desafios quanto ao estabelecimento das estratégias competitivas brasileiras que foram estruturadas por meio do lançamento da PITCE, do PDP e do PBM.

Assim, e retomando a hipótese que norteou a realização desta pesquisa, podemos concluir que, embora esta tese valide a hipótese inicial, ao considerar que do ponto de vista da expansão internacional, embora relevantes, as estratégias nacionais estabelecidas por meio do desenvolvimento de políticas industriais específicas não atingiram seu propósito de assegurar o posicionamento da posição brasileira como um *player e trader* de nível global, se faz necessário considerar o impacto da avaliação das estratégias nacionais como aprendizado referente a busca pelo fortalecimento da posição comercial externa do Brasil.

Ainda, e em complemento, penso ser relevante pontuar que, o período de conclusão da escrita deste trabalho ocorreu precisamente durante um novo mandato do Partido dos Trabalhadores, assim, me parece que neste sentido alguns pontos de atenção podem ser apresentados. Inicialmente, e de forma distinta ao que ocorreu nos períodos anteriores de gestão do Partido dos Trabalhadores, o atual termo foi bastante tímido ao apresentar o plano de governo proposto. Diferentemente do que ocorreu em 2002, 2006 e 2010, o plano de governo do terceiro mandato de Lula teve uma sucinta apresentação, e consequente detalhamento

compilado em apenas 21 páginas. Outra diferença notável, relaciona-se a atenção a política externa, se nos demais planos de governo era perceptível a preocupação com a política externa, ao ponto de ser considerada um importante eixo de desenvolvimento para o país, o plano atual foi mais conciso.

Dentre as 121 propostas apresentadas pelo programa de governo e homologado pelo TSE em 2022, apenas 7,44% destas, alinhavam-se com a temática da política externa. O plano apontou a necessidade de reduzir a volatilidade da moeda brasileira por meio da política cambial, que também seria uma forma de amenizar os impactos inflacionários de mudanças no cenário externo, orientava para a forma pela qual a política cambial dos últimos anos acentuou a volatilidade da moeda brasileira em relação ao dólar com consequências perversas para o índice de preços, apontava a necessidade de fortalecimento da participação agrícola nacional, reforçava a necessidade de expansão de atividades turísticas como indústria geradora de divisas internacionais, além de mencionar de forma colaborativa com outras instituições nacionais de controle interno e externo, que o combate à corrupção deveria se destinar àquilo que deveria ser: instrumento de controle das políticas públicas para que os serviços e recursos públicos chegassem aonde precisariam chegar, ainda, o plano elencava a necessidade do aperfeiçoamento da tributação sobre o comércio exterior, apontava a direção pelo fortalecimento e da reconstrução da cooperação internacional Sul-Sul com América Latina e África, e ainda, defendia a ampliação da participação do Brasil nos assentos dos organismos multilaterais. Por fim, e como primeira proposta descrita no plano de governo, a gestão dos trabalhadores se comprometeu a resgatar a esperança na reconstrução e na transformação de um país devastado por um processo de destruição que trouxe de volta a fome, o desemprego, a inflação, o endividamento e o desalento das famílias; que colocou em xeque a democracia e a soberania nacional, que corroeu o investimento público e das empresas, e que dilapidou o patrimônio natural, aprofundando as desigualdades e condenando o país ao atraso e ao isolamento internacional (PT, 2022).

Ainda, e do ponto de vista da atuação prática da chancelaria brasileira, o que foi possível avaliar até o momento em que encerro a escrita deste texto, é que presenciamos um *continuum* das ações implementadas nos mandatos anteriores do Partido dos Trabalhadores. Por meio da tentativa de fortalecimento das relações Sul-Sul, da expansão e do fortalecimento dos BRICS e da ênfase nas organizações multilaterais. O ano de 2023 aparentemente demonstra uma retomada da posição nacional no contexto externo, o país encerrará o presente ano à frente da Presidência do G20, além de assumir a presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU em 1º de outubro, pelo período de um mês. Ademais, o país ocupa uma das 10 vagas do



Conselho de Segurança para membros não-permanentes, em um mandato que irá até o fim deste ano. Além, da presidência temporária do Mercosul.

Por fim, do ponto de vista comercial o país deve apresentar saldo positivo recorde da balança comercial em 2023, conforme processo que se consolida em função da expansão no volume comercializado de *commodities*, em especial agrícolas e minerais. O país que tradicionalmente apresenta saldo negativo do balanço de serviços e renda com o resto do mundo em função do envio de pagamentos de empréstimos, royalties e lucros de filiais de organizações internacionais que aqui atuam, passa a contrabalancear esta condição em função dos sucessivos saldos positivos de balança comercial. Ao considerar o saldo positivo do balanço de pagamentos, esta condição contribui com a elevação dos níveis de reservas em moeda estrangeira.

Os desafios são conhecidos, e não se diferenciam substancialmente do contexto apresentado em 2003. A busca pela melhoria nos indicadores de produtividade permanece como um dos principais desafios nacionais. Entre todos os desafios que a economia brasileira parece enfrentar, fazer mais com menos parece ser um dos mais difíceis. Os dados aqui apresentados, levam a esta direção de avaliação. Neste sentido, a qualificação de quadros é central para a mudança do cenário de estagnação. Embora, a pandemia do COVID 19, tenha desempenhado papel relevante neste contexto, a desorganização das cadeias globais, provocou escassez de insumos essenciais e elevou os custos de produção, prejudicou a fabricação de bens aqui e no resto do mundo. Assim, os objetivos a serem buscados a fim de incrementar a participação nacional no fluxo global de comércio devem contemplar a qualificação da força de trabalho nacional, a melhoria no ambiente de negócios, a elevação do grau de abertura da economia, a renovação do parque industrial nacional e o incremento do nível de investimentos públicos e privados. Neste sentido, ao olharmos para a taxa de investimentos de 172 países avaliados pelo FMI entre 2010 e 2021, o Brasil aparece no 137º lugar, com 18% do PIB destinado a investimentos. Iniciativas recentes parecem poder contribuir na mudança deste cenário negativo, como a reforma tributária, que promete simplificar o sistema de impostos brasileiro, e a reforma administrativa, que deverá apresentar medidas para tornar o Estado brasileiro mais eficiente. Entretanto, sem o investimento na qualificação dos quadros profissionais nacionais não será possível executar potenciais novas políticas industriais que desenvolvam o contexto de investimentos, sejam estes públicos ou privados (CNI, 2021; FMI, 2021; JP MORGAN, 2023).

Posto isto, e partindo para o fechamento desta tese, cabe ponderar que o contexto atual se assemelha muito com o contexto do início do século. Em função de nova expansão no valor

das *commodities*, caberá ao terceiro mandato do Partido dos Trabalhadores realizar as avaliações contextuais corretas, realizar os ajustes necessários para aproveitar o ambiente internacional favorável e então, fortalecer, de forma definitiva a posição nacional como um *global player e trader*.

## REFERÊNCIAS

- ABDAL, A. Contribuição à crítica da política industrial no Brasil entre 2004 e 2014. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 02, p. 437-456, mai-ago, 2019.
- ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Plano Brasil Maior: Conselhos de competitividade setoriais**. Brasília, 2014.
- ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal 3 anos**. Brasília, 2006.
- ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Balanço de atividades 2008/2010 - relatório de macrometas**, v. 1, Brasília, 2010.
- ABINEE Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. **Propostas para uma nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: A Importância do Setor Elétrico**. Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, 2008.
- ALMEIDA JÚNIOR, M. F. **Política industrial e crescimento**. 2011.
- ALMEIDA, P. R. **Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- ALMEIDA, P. R. **Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ANDRADSE, O. S. **PEQUENA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL**. Dissertação de Mestrado (D. A. S. P. — S. D.) RIO DE JANEIRO. 1955.
- ARBIX, G. et al. Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 9-27, 2017.
- AYALA, C. T. et al. A Diplomacia Brasileira para os EUA durante a Guerra do Paraguai: Tempos de Vulnerabilidade. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, v. 12, n. 23, 2019.
- AZUA, J. ANDERSEN, A. **Alianza competitiva para la nueva economía: empresas, gobiernos y regiones innovadoras**. Madrid: McGraw-Hill, 2000.
- BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Capital brasileiro no exterior 2007**. Brasília, 2008.

BARBOSA, A. TEPASSÊ, Â. **As Novas Estruturas Geográficas Da Economia-Mundo Capitalista E O Papel Dos BRICS: Um Olhar a Partir Do Brasil** (The New Geographical Structures of the Capitalist World-Economy and the Role of the BRICS: A View from Brazil). 2014.

BARNEY, J. B. **Gaining and sustaining competitive advantage**. 4. ed. MA: Addison-Wesley, 2010.

BARTESAGHI, I. **La estrategia de Brasil como “global player”**: efectos en el desarrollo de la integración regional. 2014.

BENTIVOGLIO, J. et al. Política e diretrizes econômicas no início do segundo reinado (1840-1860): Limites e desafios da modernização. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas**. 2003. p. 1.

BRASIL, **Depósito Alfandegário Certificado**: Brasília: RFB, 2014.

BRASIL, **Drawback**: Brasília: RFB, 2014.

BRASIL, **Exportações brasileiras: SISCOMEX e SECEX; Importações brasileiras: SISCOMEX e MF/SRF**, 2007.

BRASIL, MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Comércio Exterior: 20 principais parceiros**, 2016.

BRASIL, **Projeto de Lei do Senado PLS n. 327/2006**: Brasília. 2006

BRASIL, **RECOF**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2020

BRASIL, **REPORTO**. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 2020

BRASIL, **Resumo Histórico**: demarcação de limites. 1928. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/demarcacao-de-limites/primeira-comissao-demarcadora-de-limites/ResumoHistoricoVENEZUELA.pdf>

BRASIL, **SISCOMEX**: Brasília: RFB, 2014.

BRASIL, **Tratado De Limites E Navegação Fluvial** (1928), 1928, Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/demarcacao-de-limites/primeira-comissao-demarcadora-de-limites/TratadodeLimiteseNavegaoFluvial1928COLOMBIA.pdf>

BRASIL. **Acordos Comerciais**: Mercosul- SACU. Siscomex, 2021.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2002.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2003.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2004.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2005.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2006.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2007.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2008.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2009.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2010.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2011.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2012.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2013.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2014.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2015.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2016.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2017.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2018.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2019.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MIDIC, 2020.

BRASIL. **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados Brasília: MDIC, 2021.

BRASIL. **BRICS**: Brasília: MRE, 2019.

BRAUDEL, F. **Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII**. 1979.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia do Brasil pós-1994. **Análise Econômica**, v. 21, n. 40, 2003.

BUENO, J. M. DOMINGUES, C. R. Estratégias de internacionalização de empresas emergentes: um estudo comparativo de casos brasileiros. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 3 n. 2, p. 59-87, 2012. doi: 10.7444/fsrj. v3i2. 79.

BUSSAB W. O. MORETTIN P. A. **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva; 2010.

C6 INVEST, Macro review. Disponível em: <https://view.mail.c6bank.com.br/?qs=c6013b546fba5c48f05f9ab58b45276ebbb9b6bd2176a02d7dee71c5b54b4ae4e24b8724e77badb099e9f2268beaaba13e189f8da63bd5d1197f18de310694a912a0f33126cceed04174157be28a9dc0d5017dfa61f44f8c>. ? Acessado em 12 junho de 2023.

CANO, W. SILVA, A. **Política Industrial no Governo Lula**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 181, julho 2010.

CAREY, R.; XIAOYUN, L. The BRICS and the international development system: challenge and convergence. **Evidence Report**, 2014.

CARIBÉ, J. C. R. Uma perspectiva histórica e sistêmica do capitalismo de vigilância. **Revista Inteligência Empresarial**, v. 41, p. 5-13, 2019.

CARVALHO, D. F. CARVALHO, A. C. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. **Revista Economia Ensaios**, v. 26, n. 1, p. 35-64, 2011.

CARVALHO, V.R. GIUBERTI, A.C. A história do crescimento econômico brasileiro e a restrição externa. **Análise econômica**, v. 28, n. 54, 2010.

CASSANO, F. A. et al. Política Externa Brasileira nos Governos FHC, Lula e Dilma: efeitos na balança comercial e no produto interno bruto brasileiro: Brazilian Foreign Policy Government FHC, Lula and Rouseff. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 6, n. 1, p. 61-89, 2017.

CAVALCANTE, T. LIMA, M. C. A política comercial do governo Lula (2003-2010): uma análise comparativa das relações comerciais do Brasil com o Mercosul e com o resto do mundo. **Século XXI**, v. 4, n. 2, p. 53-72, 2014.

CAVUSGIL, S.T. et al. **Negócios internacionais: estratégia, gestão e novas realidades**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

CERVO, A. L. A periodização da história da política externa brasileira. **Textos de História: Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB**, v. 1, n. 1, p. 49-57, 1993.

CERVO, A. L. A periodização da história da política externa brasileira. **TEXTOS DE HISTÓRIA Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB.**, v. 1, n. 1, p. 49-57, 1993.

CERVO, A. L. Paradigmas da política exterior: liberal-conservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico. In: CERVO, A. L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, p. 61-90, 2008.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista brasileira de política internacional**, v. 46, p. 5-25, 2003.

CERVO, A.L. BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, **ESTILO DE VIDA, SAÚDE E PRODUTIVIDADE DE TRABALHADORES DA INDÚSTRIA PRÉ E DURANTE PANDEMIA (2018 A 2021)**. SESI – Departamento Nacional, Brasília-DF, 2023.

CORSI, F. L. et al. (Ed.). **Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global**. Editora Oficina Universitária, 2014.

CRESCENTINO, D. S. VITÓN, G. Historia del tiempo presente: la triple frontera entre pasado, presente y futuro. Un análisis desde la historia oral y los marcos normativos. *História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography*, v. 13, n. 33, p. 273-308, 2020.

CRESPO A. A. **Estatística fácil**. São Paulo: Saraiva; 2017.

DA COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. Unesp, 1998.

DA SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2001.

DA SILVA, José Luiz Foresti Werneck; DA SILVA GONÇALVES, Williams. **Relações exteriores do Brasil (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador**. I. Editora Vozes, 2009.

DE MACADAR, B. M. Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional. **Ensaio FEE**, v. 17, n. 1, p. 234-252, 1996.

DE NEGRI, F. ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. Brasília. **Boletim Radar**, n. 11, 2010.

DE NEGRI, F. ALVARENGA, G. V. **A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema**. 2011.

DE NEGRI, F; CAVALCANTE, L. **Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil**. In: **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes** - volume 1. DE NEGRI, F; CAVALCANTE, L. (Orgs.). Brasília: ABDI: IPEA, 2014.

DE OLIVEIRA, Jônatan Coutinho da Silva. **Oswaldo Aranha e a política externa de Getúlio Vargas (1934-1944)**. 2010.

DEVLIN, R. MOGUILLANSKY, G. What is new in the New Industrial Policy in Latin America? **Policy Research Working Paper 6191**. World Bank, Washington, 2012.

DIEESE. Nota Técnica. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Nova Política Industrial do Governo, 2008.

DOMINGUES, R. A. **O perfil do Brasil como potência regional sul-americana no governo Lula (2003–2010)**. 2013.

DORNBUSCH, R. FISCHER, S. STARTZ, R. Macroeconomía México. 2009. **Produção e Comércio Exterior**, n. 11, dezembro, 2010.

DOSSE, F. História do tempo presente e historiografia [1]. **Revista Tempo e Argumento**, v. 4, n. 1, p. 5-23, 2012.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. História das Relações Internacionais do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2015.

DUNNING, J. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International Journal of the Economics of Business**. Abingdon, v. 8, n. 2, p.173-190, 2001.

DUNNING, J. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International Journal of the Economics of Business**. Abingdon, v. 8, n. 2, p.173-190, 2001.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Considerações sobre Produtividade da Economia Brasileira**. – EPE: BRASÍLIA – DF, 2019.

FAHY, John. A resource-based analysis of sustainable competitive advantage in a global environment. **International Business Review**, v. 11, n. 1, p. 57-77, 2002.

FARBER L, LARSON R. **Estatística aplicada**. 4. ed. São Paulo: Pearson: 2010.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. **Perspectiva Geográfica**, v. 9, n. 10, 2014.

FERREIRA, M. M. **História do tempo presente: desafios**. 2000.

FEYERABEND, P. **Contra o método** (OS Mota & L. Hegenberg, trad.). Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1977.



FICO, C. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. **Varia História**, v. 28, p. 43-59, 2012.

FIESP–FEDERAÇÃO, DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO. DE SÃO PAULO. **Avaliação da política de desenvolvimento produtivo–PDP**. Cadernos Políticas industrial, São Paulo, 2011.

FLEURY, A. C. C. FLEURY, M. T. L. Estratégias competitivas e competências essenciais: perspectivas para a internacionalização da indústria no Brasil. **Gestão e Produção**, v. 10, p. 129-144, 2003.

FMI, FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Construir Um Futuro Melhor**. Relatório Anual do FMI, 2021.

FOGOLARI, J. A. et al. **A política externa brasileira no rompimento colonial**: a busca por autonomia na ruptura dos tratados preferenciais de comércio com a Inglaterra pós-independência. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 138-153, 2020.

FONSECA JR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, p. 293-352, 1998.

FURLAN, Reinaldo. **Reflexões sobre o método nas ciências humanas**: quantitativo ou qualitativo, teorias e ideologias1. *Psicologia USP*, v. 28, p. 83-92, 2017.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Companhia das Letras, 2020.

GABAGLIA, R. R. Tratados internacionais e políticas de potência: império brasileiro (1844-1889). **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 14, p. 127-158, 2010.

GAMBINI, R. **O duplo jogo de Getúlio Vargas**. São Paulo: Símbolo, 1977.

GARCIA, E. V. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

GARCÍA, H. C. et al. Selección del modo de entrada en un mercado internacional: valoración de las capacidades empresariales, la estrategia empresarial y la percepción de los problemas de la internacionalización. *Información Comercial Española*. **ICE: Revista de Economía**, v. 839, p.143-162, 2007.

GARUZ, J. T. La política comercial y el comercio internacional. **Boletín económico de ICE, Información Comercial Española**, n. 2880, p. 41-56, 2006.

GOULART, T. M. Pragmatismo e Possibilidades a Política Externa do Governo Getúlio Vargas 1930–1945. **Revista Sociais e Humanas**, v. 16, n. 1, p. 115-126, 2003.

GUEDES, M. C et al. **A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDS no período 2004-2014.** 2019.

GUERRA, T. T. A. SENHORAS, E. M. **Evolução da internacionalização empresarial brasileira.** EdUFRR, 2015.

GUIMARÃES, O. M. **A informação como fator chave para atuação no mercado internacional: um estudo piloto com empresas exportadoras de Ribeirão Preto e região.** PhD Thesis. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, S. P. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 109-132, 1998.

GUIMARÃES, T. NADER, R. M. RAMAGEM, S. P. Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 43 a 61-43 a 61, 1998.

HANSSON, A. HEDIN, K. **Motives for internationalization:** Small companies in Swedish incubators and science parks. 2007.

HECKSCHER, E. F. **The effect of foreign trade on the distribution of income.** In Heckscher-Ohlin trade theory, ed. and trans. H. FLAM AND M. J. FLANDERS. Cambridge, MA: MIT Press 1991.

HEDLUND, G.; KVERNELAND, A. Are Strategies for Foreign Markets Changing? The Case of Swedish Investment in Japan. **International Studies of Management and Organization**. v.15. n.2. p. 41-59, 1985.

HEINSFELD, A. **Sob a Inspiração de Clio:** Uma introdução ao estudo da história. Passo Fundo: PPGH UPF, 2013.

HELPMAN, E.; KRUGMAN, P. R. Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition, and the international economy. **MIT press**, 1985.

HERRLEIN JR, R. STEIN, G. Política Industrial no Brasil: Uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 47, jul./dez. 2016.

HILAL, A. HEMAIS, C. A. O processo de internacionalização na ótica da escola nórdica: evidências empíricas em empresas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v.7, n.1, p.109-124, 2003.

HIRATUKA, C. SARTI, F. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente.** 2011.

HIRST, M. **O pragmatismo impossível: a política externa do segundo Governo Vargas, 1951-1954**, 1990.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Anuário Estatístico**, Rio de Janeiro: IBGE, 1952.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Cálculo de Produto Interno Bruto**, Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Indicadores Macroeconômicos 2001 e 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Participação Setorial na Composição do PIB Nacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IEDI, Instituto de Estudos Para O Desenvolvimento Industrial. **A Política, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, 2004.

IEDI, Instituto de Estudos Para O Desenvolvimento Industrial. **A Política de Desenvolvimento Produtivo**, 2008.

IGLESIAS, R. M. **Internacionalização das Empresas Brasileiras**, Capítulo 1. Clio Editora, 2007.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT DEVELOPMENT (IMD), World Competitiveness Yearbook. Lausanne: IMD, 2000.

ITAÚ (Brasil). **Conjuntura Macro: Retomada da atividade econômica em meio às incertezas fiscais**. São Paulo: Itaú, 2020. Disponível em: <https://www.italy.com.br/itaubba-pt/analiseeconomicas/publicacoes/conjuntura-macro/retomada-da-atividade-economica-em-meio-asincertezas-fiscais>. Acesso em: 12 abr. 2023.

JACQUINET, M. **PIB-Produto Interno Bruto: breve introdução**. 2019.

JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

JESUS, S. **Gigante pela própria natureza: as raízes da projeção continental brasileira e seus paradoxos**. 2012.

JOHANSON, J., WIEDERSHEIM-PAUL, F. The internationalization of the firm—four Swedish cases 1. **Journal of management studies**. v.12, n.3, p.305-323, 1975.

KEEGAN, W. J. **Marketing Global**. 7. ed. Pearson Education do Brasil, 2005.

KOOPMAN, R. et al. **World trade statistical review 2020**. World Trade Organization, 2020.

KOVACS, E. P. MORAES, W. A. OLIVEIRA, B. R. Redefinindo conceitos: um ensaio teórico sobre os conceitos-chave das teorias de internacionalização. **REGE. Revista de Gestão, USP**. v.14, n.1, p. 17-29, 2007.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, C. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, 1987.

LAM, L. W. WHITE, L. P. An adaptive choice model of the internationalization process. **The international journal of organizational analysis**, v. 7, n. 2, p. 105-134, 1999.

LI, X. CAREY, R. **The Brics and the international development system: challenge and convergence?** IDS, 2014.

LIMA, M. R. S. A. Aspiração internacional e política externa. **Revista brasileira de comércio exterior**, v. 19, n. 82, p. 4-19, jan. - mar. 2005.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. En: **O Brasil e los demais BRICs: comércio e política**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. p. 155-179, 2010.

LIMA, M. R. S. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina/Internacional, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LOUREIRO, F. P. **A política externa brasileira do pós-guerra ao golpe de 1964: construindo as bases da diplomacia brasileira contemporânea. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964: Terceira República (1945-1964)**, 2019.

LOURENÇO, G. M. **A macroeconomia brasileira e paranaense nos anos 2000**. Curitiba: IPARDES, out, 2010.

LUIZ, J. R. A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011.

MACADAR, B. M. Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional. **Ensaio FEE**, v. 17, n. 1, p. 234-252, 1996.

- MACHADO, F. A. **Avaliação da implementação das políticas industriais do século XXI (PITCE, PDP e PBM) por meio da atuação do BNDES sob a ótica da complexidade econômica.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.
- MALÁN, P. S. O Brasil na primeira década do século XXI: perspectivas do desenvolvimento com estabilidade. En: **Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros-Brasília:** IPEA/CEPAL, 2002-p. 185-207, 2002.
- MARKWALD, R. Intensidade Tecnológica e Dinamismo das Exportações Brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 79, p.3-11, 2004.
- MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior.** Nota Técnica. Consultoria Legislativa do Senado, maio de 2013.
- MATTOS, C. M. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MAZAT, N. MUNGIOLI, R. P. **O desenvolvimentismo possível?** política de campeões nacionais e inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI. 2019.
- McCANN, F. D. **Aliança Brasil-EUA, 1937-1945.** Rio de Janeiro: Bibliex, 1995
- MELIN, L. Internationalization as a strategy process. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. n. 2, p. 99-118, 1992.
- MENDONÇA, Valterian Braga. **A experiência estratégica brasileira na Primeira Guerra Mundial:** 1914-1918. 2008.
- MENEZES, A. M. F. **20 anos da SECEX, 200 anos de comércio exterior:** a história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010.
- MENEZES, Alice Helena da Silva Pinto. **Análise comparativa do grau de abertura econômica, esforço exportador e dependência das importações do Brasil, Regiões e estados brasileiros–2002 A 2019.** 2023.
- MESSA, A. (Org.) OLIVEIRA, I. T. M. (Org.) **A política comercial brasileira em análise.** 2017.
- MILANI, C. R. S. PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, v. 35, p. 11-41, 2013.
- MILZA, P. La migration internationale: un enjeu épistémologique?. **Relations internationales**, p. 127-137, 1988.

MILZA, P. **Política interna e política externa. Por uma história política.** Rio de Janeiro: FGV, p. 365-99, 2003.

MOURA, G. **Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MUÑOZ, L. R. **A política externa de Rio Branco e a Argentina: aproximação no subsistema Sul-Americano e afastamento no sistema internacional (1902-1912).** 2010.

NARVÁEZ, M. FERNÁNDEZ, G. Estrategias competitivas para fortalecer sectores de actividad empresarial en el mercado global. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 13, n. 42, p. 233-243, 2008.

OLIVEIRA, I.T.M. **Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010).** 2012.

OMC (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World trade statistical review 2010**, 2011.

OMC (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World trade statistical review 2011**, 2012.

OMC (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World trade statistical review 2017**, 2019.

OMC (WORLD TRADE ORGANIZATION). **World trade statistical review 2019**, 2020.

OSTERHAMMEL, Jürgen; PETERSSON, Niels P. **Globalization: A short history.** Princeton University Press, 2005.

PEPPE, C. R. Made in Pernambuco: modelo contextualizado de apoio à exportação. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal De Pernambuco, 2014.

PEREIRA, A. P. **Diálogos cruzados: política interna e externa no Primeiro Reinado-um olhar sobre o Prata**, 2010.

PEREIRA, M. F. O comércio internacional e a abordagem dos sistemas-mundo. **Tese de Doutorado.** Universidade de Coimbra, 2011.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305, 2000.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002).** Zahar, 2004.

PIRES, M. C. (Ed.). **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula.** Saraiva, 2010.

PIRES, M.C. **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula.** Saraiva, 2010.

PORTELLA, K. **Criada em 2008, Política de Desenvolvimento da Produção (PDP) não teve resultados projetados pelo governo para 2010.** 2011.

PORTER, M. **The competitive advantages of nations.** Nova York: Free Press, 1990.

PORTER, Michael. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro. Campus, Brazil, 1989.

POZZOBON, F. **Investimento brasileiro direto no exterior: uma análise da evolução e dos determinantes locacionais na última década.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

POZZOBON, F. Investimento brasileiro direto no exterior: uma análise da evolução e dos determinantes locacionais na última década. 2011. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal de Pernambuco.

PROENÇA, A. Dinâmica estratégica sob uma perspectiva analítica: refinando o entendimento gerencial. **Arché Interdisciplinar**, v. 23, p. 95-133, 1999.

PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira, Disponível em: <https://pt.org.br/>, 1988. Acessado em 20/06/2023.

PT, Partido dos trabalhadores. **Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores**, Disponível em: <https://pt.org.br/>, 2002. Acessado em 20/06/2023.

PT, Partido dos trabalhadores. **Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores**, Disponível em: <https://pt.org.br/>, 2006. Acessado em 20/06/2023.

PT, Partido dos trabalhadores. **Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores**, Disponível em: <https://pt.org.br/>, 2010. Acessado em 20/06/2023.

PT, Partido dos trabalhadores. **Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores**, Disponível em: <https://pt.org.br/>, 2022. Acessado em 10/10/2023.

REIS, Edna Afonso; REIS, Ilka Afonso. **Análise descritiva de dados: síntese numérica.** Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Estatística. Primeira Edição. Universidade federal de Minas Gerais. Belo Horizonte/MG, 2002.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016.** Versal, 2017.

RODRIGUES, N. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. **Conjuntura global**, v. 3, n. 2, 2014.

SALES, C. M. R. Imagem internacional do Brasil no início do século XXI: Percepções sobre a ascensão. **Agenda Política**, v. 7, n. 1, p. 86-111, 2019.

SANCHEZ, A. V. SOTO CAMACHO, E. G. Internacionalização Empresarial: Um Modelo explicativo do modo de entrada. **Tourism e Management Studies**, v. 1, n. 3, p.65, 2007.

SANTOS, P.A.S. **Dois momentos da política de campeões nacionais: governo militar (1968-1979) e Dilma Rousseff (2011-2014)**. 2015.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2010-2012**. Brasília: DIESE, 2013.

SENHORAS, E. M. **BNDES e a era de ouro da internacionalização empresarial brasileira (1999-2009)**. Clube de Autores, 2019.

SILVA, G. R. CORREIA, E. S. LOCATELLI, O. Gestão De Resultados Através De Transações Intercompany Ascendentes Com Controladoras não Listadas Na B3. **RAGC**, v. 8, n. 38, 2020.

SILVA, J. L. F. W. **As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico (1831-1876)**, 1990.

SINGER, P. O Brasil no contexto do capitalismo internacional – 1889-1930. In: FAUSTO, B. **História geral da civilização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Difel, t. 1, v. 1, p. 345-390, 1977.

SOBEET. Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização. **Internacionalização de empresas brasileiras**. São Paulo. Editora Clio, 2007.

SUZIGAN, W. FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TEIXEIRA, Felipe Orsolin; CORONEL, Daniel Arruda; OREIRO, JOSÉ LUIS DA COSTA. Determinantes da intensidade tecnológica das exportações estaduais no período de ascensão do preço das commodities. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, p. 176-197, 2021.

TERRA, P. R. S. Estrutura de capital e fatores macroeconômicos na América Latina. **Revista de Administração**, v. 42, n. 2, p. 192-204, 2007.

THE ECONOMIST. **Brazil takes off**. The economist, 2009.

UNCTAD, Conferência das Nações unidas sobre comércio e desenvolvimento. **Trends in global export value of trade in goods from 1950 to 2021**. 2019, Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/264682/worldwide-export-volume-in-the-trade-since-1950/>

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia: Micro e Macro**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VEIGA, J. P. Negociações Comerciais no Governo Lula. A Política Comercial do Governo Lula, **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, 2005.



VERNON, R. International Investment and International Trade in the Product Cycle. **The Quarterly Journal of Economics**, p.190-207, 1966.

VIGEUVANI, T. CEPALUNI, G. **A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VIGEUVANI, T. OLIVEIRA, M. F. CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

VIGEUVANI, T. RAMANZINI JR, H. **Brasil en el centro de la integración**. Nueva Sociedad, v. 219, p. 76-96, 2009.

VIGEUVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jun. 2009.

VIGNALI, C. McDonald'so "think global, act local" the marketing mix. **British Food Journal**, v. 103, n. 2, p. 97-111, 2001.

VISENTINI, P. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Elsevier Brasil, 2012.

VISENTINI, P. De FHC a Lula: uma década de política externa. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, RS. Vol. 5, n. 2 (jul. - dez. 2005). p. 381-397, 2005.

VISENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo" soft"? as relações Brasil-Africa do governo Lula. **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais-ESPM-POA**, v. 1, n. 1, p. 65-84, 2010.

VISENTINI, P. F. História e Relações Internacionais: o caso do Brasil. **Intelligere**, n. 10, p. 46-69, 2020.

VISENTINI, P. F. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Iberoamérica**, n. 4, p. 56-68, 2011.

VISENTINI, P. G. F. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.

VOGEL, G. AZEVEDO, A. F. Z. Intensidade tecnológica das exportações do Brasil e de estados brasileiros selecionados (2000–2010). **ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA**, v. 6, 2012.

WILHELMY, M. TOMASSINI, L. **Política internacional: enfoques y realidades**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

WILKEN, R. SINCLAIR, J. Global marketing communications and strategic regionalism. **Globalizations**, v. 8, n. 1, p. 1-15, 2011.

WOLF, M. **Fixing global finance**. 1st edition. Baltimore: Johns Hopkins.