

Impacto da política externa brasileira entre 1990 e 2010 sobre o processo de internacionalização de empresas brasileiras por meio de investimentos diretos
Impact of the Brazilian foreign policy between 1990 and 2010 on the process of internationalisation of Brazilian companies via direct investments

RAFAEL MURGI¹

Resumo: A continuidade tem sido um traço marcante da política externa brasileira no decorrer dos anos. Esta tendência à continuidade da política externa brasileira, entretanto, convive com certos períodos de descontinuidade, com as opções de ações de política externa variando de acordo com as condições econômicas e políticas internacionais, as opções de estratégia de desenvolvimento nacional e o perfil e cálculo sobre as possibilidades de ação dos formuladores da política externa brasileira. Temos visto, nos últimos anos, mudanças significativas na política externa brasileira, pois se percebeu a necessidade de promover a internacionalização de empresas. Este trabalho analisará o impacto da política externa brasileira entre 1990 e 2010 sobre o processo de internacionalização de empresas brasileiras por meio de investimentos diretos.

Palavras-Chave: Política externa brasileira, Internacionalização de empresas, Investimento estrangeiro direto.

Abstract: Continuity has been a hallmark of Brazilian foreign policy over the years. This tendency to continuity of the Brazilian foreign policy, nevertheless, coexists with certain periods of discontinuity, having the options of action of the foreign policy varied according to the international economic and political conditions, the options of strategy aiming at the national development and the Brazilian foreign policy makers' profile and calculation of the possibilities of action. There have been recently significant changes in the Brazilian foreign policy, as the necessity of promoting the internationalisation of companies has been identified. This article will analyse the impact of the Brazilian foreign policy between 1990 and 2010 on the process of internationalisation of Brazilian companies via direct investments.

Keywords: *Brazilian foreign policy, Internationalisation of companies, Foreign direct investment.*

Recebido em:
18 de Setembro de 2015

Received on:
September 18, 2015

Aceito em:
11 de Outubro de 2015

Accepted on:
October 11, 2015

DOI: 10.12957/rmi.2015.18707

¹Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. **Endereço para correspondência:** Avenida Escola Politécnica, 82 - Rio Pequeno - São Paulo/SP. **Email:** rafael.murgi@usp.br

Introdução

A continuidade tem sido um traço marcante da política externa brasileira no decorrer dos anos. Esta continuidade tem sido adotada pela diplomacia brasileira como reforço de sua ação política na área internacional, em conjunto com uma série de crenças que têm direcionado a ação brasileira nesta arena, tais como a autonomia, a ação universalista e a ideia de que o Brasil ocupará uma posição de maior preponderância no cenário global. A forte concentração do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como burocracia especializada na formulação da política externa brasileira tem contribuído para essa continuidade, assim como para a adoção de estratégias pautadas pela visão de longo prazo. Esta tendência à continuidade da política externa brasileira, entretanto, convive com certos períodos de descontinuidade, com as opções de ações de política externa variando de acordo com as condições econômicas e políticas internacionais. Estas opções de ações, por sua vez, dependem da visão política e da percepção dos formuladores da política externa brasileira sobre quais são os interesses nacionais e qual é a situação da conjuntura internacional (Saraiva 2012, p. 291).

Para Cason e Power (2009, pp. 117-118), a pluralização de atores é uma das principais tendências na elaboração da política externa do Brasil desde os anos 1990, ao lado da diplomacia presidencial², as quais contribuíram para uma gradual erosão da preponderância do MRE na formulação dessa política. Para os autores, a influência do MRE na formulação da política externa brasileira declinou nas duas últimas décadas, devido à maior participação, ou à tentativa de maior participação, de atores externos, e à intensificação da diplomacia presidencial, o que não significa que o MRE tenha-se tornado impotente, mas que ele tenha de adaptar-se a esta nova situação, tendo sua influência relativa declinado.

Além de fatores como a ideologia, as diretrizes partidárias e a personalidade do chefe do executivo, aspectos políticos nas burocracias governamentais têm influenciado na pluralização da política externa brasileira, especialmente no governo de Lula da Silva. Como exemplo, o ressentimento em relação à centralidade do MRE na formulação de política externa começou a arrefecer com a concessão de maior poder ao Ministério

² Sobre a diplomacia presidencial, Preto (2006) cita como exemplos de trabalhos que abordam o tema Danese (1999), Albuquerque (1996 e 1997), Nuñez (1997), Malamud (2005) e Aravena e García (1999).

do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Ademais, as nomeações de Luiz Fernando Furlan para a chefia do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e de Roberto Rodrigues para a chefia do Ministério da Agricultura por Lula da Silva contribuíram para a maior influência destas pastas na política exterior e para a inclusão de representantes do setor privado em muitas viagens presidenciais ao exterior (Cason e Power 2009, p. 128).

Ainda, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 317), distintos agrupamentos no interior de Estados democráticos formam o interesse nacional, e os conflitos entre burocracias governamentais, além de refletir distintas visões de mundo existentes na sociedade como um todo, demonstram as posições discrepantes daqueles que contribuem para a elaboração da política exterior. No Brasil contemporâneo, não só técnicos e executivos do MRE colaboram para o estabelecimento de metas para a política externa brasileira, mas também representantes de outras instâncias governamentais, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento e o Banco Central do Brasil.

Temos visto, nos últimos anos, mudanças significativas na política externa brasileira, pois se percebeu a necessidade, a partir do início da década de 2000, de promover a internacionalização de empresas para garantir a competitividade e sobrevivência das companhias nacionais. Em relação a investimento brasileiro direto no exterior (IBD), o governo brasileiro tem reforçado recentemente seu papel como facilitador da internacionalização das empresas brasileiras. O estabelecimento de subsidiárias em outros países já não possui mais a conotação negativa de que o Brasil estaria abrindo mão de gerar empregos internamente (Fundação Dom Cabral 2010, p. 28).

O objetivo deste artigo será analisar o impacto da política externa brasileira entre 1990 e 2010 sobre o processo de internacionalização de empresas brasileiras por meio de investimento estrangeiro direto (IED)³. A hipótese formulada é a de que, entre 1990 e 2010, a evolução da política externa do

³ O conceito de IED está associado à intenção de estabelecimento de um interesse duradouro por uma empresa em uma economia que não aquela do investidor. A evidência de tal interesse é observada nos casos em que o investidor direto possui 10% ou mais das ações com direito a voto da empresa investida. O IED realizado por investidores brasileiros é denominado IBD.

Brasil favoreceu a internacionalização de empresas brasileiras por meio de investimentos diretos. Para verificar se a hipótese é verdadeira, este trabalho analisará a evolução da política externa brasileira durante o período, com especial foco nos aspectos de caráter econômico desta política. O estudo e compreensão do apoio governamental à internacionalização da economia brasileira são importantes para avaliar as condições de expansão de empresas brasileiras ao exterior e, principalmente, para verificar a maneira pela qual o Estado brasileiro procura promover o desenvolvimento e os interesses de agentes privados nacionais por meio de sua política externa.

A política externa brasileira no governo de Fernando Collor de Mello

Ao findar a década de 1980, a situação econômica desfavorável no Brasil, com o País na iminência da hiperinflação, e o cenário internacional incerto devido à desintegração do bloco soviético criaram uma sensação de crise na sociedade brasileira, acarretando a busca de soluções por parte dos gestores públicos. Este foi o cenário em que Fernando Collor de Mello ascendeu à presidência do Brasil, trazendo consigo uma nova agenda de política externa, que incluía aspectos como a escolha pelo Primeiro Mundo e a tentativa de

resolução de focos de atrito com os Estados Unidos. Esta nova orientação alterou em pouco tempo o discurso e a prática da política externa brasileira, tendo origem fora da corporação diplomática e marcada por forte influência pessoal do presidente, que direcionou esta política em direção ao paradigma que privilegia relações com os Estados Unidos, em detrimento do paradigma universalista de política externa (Cruz 2010, p. 52).

A partir das mudanças nos cenários externo e interno com o fim da Guerra Fria, seria questionável a manutenção das diretrizes políticas adotadas até então. A política externa brasileira, dessa forma, procurou novas formas de realizar a inserção internacional do Brasil. Esta política, de fato, passou a possuir elevada relevância ao governo brasileiro devido à proeminência de questões como a integração regional, a liberalização comercial e as negociações multilaterais, ao mesmo tempo em que desvaneciam as fronteiras entre assuntos relacionados à política doméstica e aqueles concernentes à política externa (Vigevani; Mariano 2005, p. 19).

No governo de Fernando Collor de Mello, dois principais propósitos caracterizaram a política externa, quais sejam, colocar em prática o processo de abertura externa da economia brasileira

e retomar a credibilidade do Brasil perante seus principais interlocutores internacionais no mundo industrializado. Da política externa de Collor de Mello, ademais, dois objetivos emergem com destaque: a atualização da agenda internacional de modo a adaptá-la às novas condições internacionais vigentes e a construção de uma agenda positiva em relação aos Estados Unidos da América (Bernal-Meza 2002. p. 57).

Dois principais aspectos relacionados a reformas econômicas caracterizaram o governo de Fernando Collor de Mello. O primeiro é concernente à introdução de medidas de política econômica específicas, notadamente liberalização comercial e privatização. Iniciado pelo Plano Bresser, em 1987, o processo de liberalização comercial intensificou-se sob Fernando Collor de Mello, quem anunciou sua intenção de eliminar barreiras administrativas a importações, o cancelamento de proibições à importação de aproximadamente 1300 itens e um programa de quatro anos de redução de tarifas de importação, o qual resultou no declínio das tarifas médias de importação de 32% em 1990 para 14% em 1994. O processo de privatização, iniciado no mandato presidencial de João Figueiredo e modestamente estendido pelo presidente José Sarney, ganhou ímpeto na

administração de Fernando Collor de Mello. Fato importante ocorrido no final de 1991 foi a alteração da regulação sobre o IED ingressante no Brasil em direção ao tratamento equivalente do capital estrangeiro em relação ao nacional. A modernização foi, apesar das evidentes preocupações com a estabilização monetária, o principal condutor da política econômica de Collor de Mello, que procurou contar em maior grau com os mecanismos de mercado e iniciar uma redefinição do papel do Estado para o desenvolvimento (Hurrell 1996, p. 22).

O segundo aspecto concernente a reforma econômica durante o governo Collor de Mello está vinculado à disposição de alterar o perfil de inserção internacional do Brasil na economia mundial, particularmente por meio de uma recuperação do relacionamento com os Estados Unidos. Nesta área, a liberalização comercial também exerce papel importante, inclusive com o fortalecimento de relações com a Argentina e o lançamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991 (Hurrell 1996, pp. 22).

A reforma comercial implementada por Collor de Mello foi alvo de críticas devido ao fato de ela não ter sido feita de maneira gradativa e cuidadosa, de modo a fornecer aos produtores locais

tempo hábil para adaptação às novas condições de atuação. As objeções ao programa também se deram por conta de sua inadequação ao momento macroeconômico que o País vivia, pela decisão de redução de tarifas por meio de medidas administrativas que seguiam critérios pouco claros, pela ausência de medidas complementares que auxiliassem os setores prejudicados pela abertura comercial e pela falta de articulação do programa com uma política industrial (Cruz 1992, pp. 184-185).

Seguindo um período dinâmico, em que se tentou implementar reformas liberalizantes na economia brasileira e substituir o antigo modelo de desenvolvimento econômico com forte presença do Estado na economia, da mesma forma com que fizeram países como Argentina e Chile, o presidente Collor de Mello encontrou grandes dificuldades em avançar a agenda de abertura econômica a partir da crise política que se instalou no primeiro ano de seu mandato. Esta crise, ademais, comprometeu significativamente a tentativa de mudança de perfil internacional do Brasil, deteriorando a imagem do País junto à comunidade internacional, principalmente em relação aos países desenvolvidos, apesar do esforço exercido pelo MRE em conduzir a política externa brasileira de

forma independente à crise política em curso no País. Junto à comunidade de negócios, a deterioração da imagem do Brasil deu-se pelas dificuldades de negociação da dívida externa brasileira no início do mandato de Collor de Mello; pelas resistências internas, principalmente no âmbito do Congresso Nacional, em apoiar as agendas de privatização e de liberalização propostas pelo Executivo; e pela falta de interesse em iniciar negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. A crise política e a derrocada do governo de Collor de Mello, assim, comprometeram substancialmente a força das ideias neoliberais dentre as elites do Brasil (Hirst; Pinheiro 1995, pp. 7-8).

A política externa brasileira no governo de Itamar Franco

Encontrando um quadro político doméstico turbulento, o governo de Itamar Franco inicia-se concedendo baixa prioridade ao setor externo e com pouca disposição à utilização da diplomacia presidencial, delegando, assim, muitas das importantes decisões aos especialistas da área. As dificuldades externas, por sua vez, advinham da persistência da situação macroeconômica desfavorável do Brasil e do aparente êxito de seus vizinhos em

avancar suas agendas de reforma econômica e de estabilização monetária, o qual gerava um contraste em relação à situação brasileira (Hirst; Pinheiro 1995, p. 10).

A demonstração de interesse do Brasil em reverter o caráter passivo de sua política exterior e em obter maior visibilidade junto à comunidade internacional deu-se, sobretudo, em sua atuação em foros multilaterais, particularmente na Organização das Nações Unidas (ONU), onde o País intensificou seus esforços no sentido de influenciar a reforma no sistema de governança da ordem internacional⁴ (Hirst; Pinheiro 1995, p. 11). No que concerne às negociações internacionais, a ratificação do texto final da Rodada Uruguaí do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), em 1994, demonstrou que o governo de Itamar Franco estava disposto a uma maior flexibilidade em relação ao sistema de comércio internacional, que ofereceu benefícios limitados ao Brasil em troca da abertura do seu setor de serviços. Esta foi uma estratégia de inserção e participação na regulação do sistema de

comércio internacional. Em seu governo, ademais, a integração regional e o fortalecimento do MERCOSUL, além de serem considerados importantes em termos econômicos, foram considerados estratégicos politicamente. Para um país com aspiração a potência média, este posicionamento pode ser analisado como uma estratégia defensiva face ao processo de globalização e de normatização internacional (Bernal-Meza 2002, p. 56).

A política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso

Ao iniciar seu primeiro mandato como Presidente da República, de 1995 a 1998, Fernando Henrique Cardoso afirmou sua intenção de pôr termo ao modelo de desenvolvimento econômico inaugurado na era Vargas, baseado na substituição de importações e na ação intervencionista do Estado, dando continuidade, dessa forma, ao projeto iniciado por Fernando Collor de Mello. Na verdade, tanto o primeiro como o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, este último de 1999 a 2002, tiveram como características a abertura da economia, a privatização de empresas estatais, a liberalização comercial e o comprometimento com a responsabilidade fiscal. De modo a

⁴ Diversos países, dentre eles o Brasil, defendem uma reforma das organizações envolvidas na governança do sistema internacional, notadamente da ONU. Alega-se que a estrutura dessas organizações não acompanhou a evolução da conjuntura internacional desde meados do século XX, fazendo com que haja com frequência a necessidade de torná-las mais representativas.

atingir tais fins, contribuiu significativamente a credibilidade obtida pelo Brasil devido ao sucesso do Plano Real em atingir a estabilidade monetária. Outro traço importante da política externa de Cardoso foi o comprometimento brasileiro com a elaboração das regras da nova ordem internacional, principalmente por meio de uma maior participação em foros multilaterais como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Pinheiro 2010, pp. 60-61).

O sucesso do Plano Real, de acordo com Lamprea (1998, pp. 15-16), serviu como instrumento para a retificação de uma grave falha na credibilidade externa do Brasil. Com o êxito do plano de estabilização, os agentes econômicos, dentre eles os de origem estrangeira, passaram a contar com um ambiente mais favorável à realização de comércio, à implementação de projetos de investimento e ao estabelecimento de outras formas de intercâmbio com o País. O controle da inflação e o aumento da demanda dele decorrente tornaram o Brasil um importante mercado para a realização de IED, o que, em conjunto com o processo de abertura comercial, contribuíram para reforçar o perfil econômico da região como um todo, com especial destaque para o MERCOSUL, e para avançar os processos de integração já em curso.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a relação com os Estados Unidos era considerada como essencial e cooperativa. Apesar das relações favoráveis em termos políticos, havia desavenças em alguns temas, particularmente em questões comerciais, dentre as quais ganharam destaque o contencioso do algodão⁵, o qual serviu como catalisador para o acesso aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC. Este cenário criou certas dificuldades para o avanço das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), embora no final do governo de Cardoso fosse reconhecido que alguma forma de acordo seria de interesse do Brasil⁶ (Vigevani; Cepaluni 2007, p. 306). Para Albuquerque (2006, p. 453), dois aspectos possuíam relevância como característicos da política externa de Fernando Henrique, quais sejam, a busca da estabilidade econômica e a realização de esforços para evitar, ou ao menos protelar, a intensificação da integração econômica com os Estados Unidos.

⁵ O contencioso do algodão teve início em 2002, quando o Brasil consultou a OMC sobre os subsídios concedidos pelos Estados Unidos a seus produtores de algodão. Em 2009, a OMC permitiu que o Brasil retaliasse comercialmente os Estados Unidos. Em 2014, Brasil e Estados Unidos fecharam um acordo para encerrar a disputa entre os países.

⁶ Dentre os principais benefícios para o Brasil com o estabelecimento da ALCA estaria a maior abertura do mercado norte-americano às exportações brasileiras.

No que concerne às relações bilaterais prioritárias, apesar de as diversas viagens presidenciais terem promovido a aproximação com muitos parceiros, o adensamento de relações com os Estados Unidos e com a Argentina foi relativamente maior. A ausência de preconceitos em relação aos seus principais interlocutores pelo presidente Fernando Henrique Cardoso contribuiu para este adensamento. Assim, com os Estados Unidos, as relações foram definidas como sendo sem ressentimentos nem subserviência, ao passo que, em relação à Argentina, o governo realizou diversos esforços para demonstrar a priorização de relações com o País (Albuquerque 2006, pp. 455-456). Em termos regionais, o entorno geográfico brasileiro recebeu alta prioridade, com a América do Sul, particularmente o Cone Sul, ocupando o centro da política externa brasileira (Albuquerque 2006, p. 458).

Pode-se afirmar que Fernando Henrique Cardoso deu prosseguimento e aprofundou as gestões anteriores, particularmente no que concerne à agenda multilateral, a qual foi caracterizada em seu governo por um forte ativismo presidencial. Este ativismo presidencial teve como objetivos conseguir meios para maximizar o potencial de exportações do Brasil e conquistar um perfil de

liderança (Bernal-Meza 2002, p. 61). No tema de comércio exterior, o governo realizou negociações em diversas frentes, procurando obter do sistema GATT-OMC e dos blocos regionais regras transparentes, justas e fixas (Cervo 2002, p. 16).

A estratégia brasileira na OMC, no governo de Fernando Henrique, foi de modo geral caracterizada por um alto teor defensivo, com a oposição à inclusão de novos temas⁷. Esta estratégia defensiva era justificada por uma noção de que a liberalização da economia brasileira já havia alcançado patamares elevados, sem que tivesse havido uma contrapartida correspondente, fazendo com que o governo do Brasil optasse por um período de adaptação ao ajuste neoliberal. Além disso, o envolvimento brasileiro nas negociações multilaterais no âmbito da OMC também visava à postergação e perda de relevância da iniciativa estadunidense de estabelecimento da ALCA, fato que

⁷ Em 1996, na Conferência Ministerial de Cingapura da OMC, foram criados três novos grupos de trabalho no âmbito da organização, quais sejam: comércio e investimento, política de competição (relacionada, por exemplo, as leis antitrustes e contra monopólios) e transparência em compras governamentais. A simplificação de procedimentos alfandegários também foi abordada na conferência. Estes foram considerados novos temas da agenda de negociações comerciais internacionais por abordarem questões que até então eram consideradas como relacionadas à política interna dos países.

interessava à diplomacia brasileira (Albuquerque 2006, pp. 462-463).

Dentre os efeitos negativos da adoção de políticas neoliberais no Brasil, Cervo e Bueno (2008, p. 464) citam o acréscimo de transferência de renda ao exterior, o aumento de acessos ao Fundo Monetário Internacional, a transformação do comércio exterior de promotor de desenvolvimento econômico em variável de estabilização monetária⁸, a intensificação de disparidades socioeconômicas e o aumento do desemprego. São citados também como efeitos nocivos do neoliberalismo a abertura do mercado de consumo brasileiro sem contrapartida, a geração de déficits comerciais, o aumento dos níveis de endividamento externo, a alienação de ativos de empresas nacionais, a submissão a consensos gerados pelos países centrais do sistema capitalista em seu próprio benefício e o sacrifício das relações com outros países em desenvolvimento a favor do relacionamento com países desenvolvidos. Benefícios foram conquistados, entretanto, da abertura econômica, dentre os quais podem ser

citados a modernização do parque industrial brasileiro, o aumento da competitividade econômica do País e a maior responsabilidade da sociedade em detrimento do Estado na promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento, assim como na ação exterior (Cervo; Bueno 2008, pp. 491-492).

A política externa brasileira no governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Discursos e ações do presidente Lula da Silva no início de seu mandato demonstraram uma nova direção na política externa brasileira, como nos casos da escolha da Argentina como primeiro país a ser visitado pelo presidente, da ênfase concedida em seus discursos ao aprofundamento da integração regional e à reconstrução do MERCOSUL, do discurso proferido no Fórum Social Mundial e do papel exercido, dias depois, no Fórum Econômico Mundial. Não era a escolha de objetivos radicalmente distintos dos adotados nas administrações anteriores o que caracterizou a política externa do presidente Lula da Silva. Apesar de no plano dos discursos parecer haver uma continuidade, a prática diplomática alterou-se substancialmente, reforçando certas mudanças já esboçadas anteriormente, como, por exemplo, por meio da eleição da América do Sul

⁸ Nos primeiros anos após a adoção do Plano Real, a taxa de câmbio valorizada foi utilizada como instrumento de controle inflacionário, até a desvalorização do Real no início de 1999. Esta prolongada valorização da taxa de câmbio gerou problemas significativos para a balança comercial do Brasil durante o período.

como espaço estratégico para a inserção internacional do Brasil, do fortalecimento político-institucional do MERCOSUL e da criação de mecanismos financeiros de apoio ao processo de integração regional (Cruz 2010, p. 72).

A utilização da diplomacia presidencial, já observada na administração anterior, foi continuada sob Lula da Silva. Exemplo notável desta postura foi a decisão do presidente de participar, em 2003, quase que concomitantemente, do Fórum Econômico Mundial, em Davos, e do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, demonstrando sua intenção de conjugar, numa única agenda de desenvolvimento, as dimensões social e econômica no que se refere às políticas públicas em âmbito nacional e internacional. A mensagem de Lula da Silva em ambos os foros foi basicamente a mesma, cabendo ressaltar a maior eloquência de seu discurso no foro econômico no que tange à necessidade de esforços por parte de países desenvolvidos e de organizações internacionais para a eliminação da miséria e da marginalidade que atingem parte substancial da humanidade no contexto internacional (Almeida 2006, p. 499).

Características notáveis da política externa sob a administração de Lula da

Silva são a atribuição à América do Sul do status de área prioritária para a projeção global do Brasil; a elevada disposição em estabelecer relações políticas e econômicas com outros países emergentes, como China, Índia, Rússia e África do Sul; uma forte retórica de identificação com o Sul, tanto no que concerne à identificação de parceiros (com destaque para o Oriente Médio e a África) como no que diz respeito à escolha de objetivos e valores; um relativo distanciamento em relação aos Estados Unidos e uma diminuição da importância do relacionamento com países europeus; e a concentração de esforços não apenas no multilateralismo, mas também na participação em novos agrupamentos formais e informais surgidos a partir da nova ordem global (Hurrell 2010, p. 1). O envolvimento pessoal dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva diferiu substancialmente, uma vez que, enquanto o primeiro enfatizou o relacionamento com os Estados Unidos e Europa, onde já era conhecido como intelectual, o segundo priorizou a aproximação com países do Sul, abrindo espaços para a diplomacia brasileira em regiões como África, Ásia e Oriente Médio, além de utilizar sua diplomacia pessoal para gerir relações bilaterais com países na América do Sul com chefes de Estado de orientação

esquerdista tal como ele (Cason; Power 2009, pp. 122-124).

A política de Lula da Silva, dessa forma, representou uma descontinuidade em relação à adotada por seus antecessores, em termos das estratégias adotadas e da avaliação das opções de associação disponíveis, levando o Brasil a um claro fortalecimento de sua presença internacional. No plano econômico externo, a política do presidente concentrou-se na busca de mercados para as exportações brasileiras, com prioridade aos países emergentes. No plano da política internacional, o governo de Lula da Silva encontrou condições relativamente favoráveis para a realização de seus objetivos, num contexto de participação de novos atores internacionais no mundo globalizado no pós-11 de setembro, de abertura de oportunidades no contexto da crise financeira de 2008 e, no plano regional, de ascensão de governos antiliberais na América do Sul desde o início dos anos 2000, que reduziu o potencial de alinhamento dos países vizinhos aos Estados Unidos, e de ausência de uma política do governo de Barack Obama para a região, o que abriu possibilidades para a ação da diplomacia brasileira (Saraiva 2012, pp. 293-294).

A liderança na América do Sul tornou-se, então, não só um objetivo da política externa brasileira, mas também uma vontade política da presidência. A aproximação com os países vizinhos era considerada como uma forma de fortalecimento da presença internacional do Brasil, o que maximizaria a realização de seu pleno potencial e a formação de um bloco que exerceria maior influência internacional. Esta aproximação facilitaria, também, a projeção internacional das indústrias brasileiras, aproveitando-se das oportunidades provenientes do atraso relativo da estrutura produtiva dos países vizinhos. Para os pensadores ligados ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seria importante que, para o Brasil atingir tal fim, o País atuasse como *paymaster*⁹ no processo de integração regional e na aproximação com países vizinhos administrados por governos progressistas. A cooperação com os países vizinhos seguiu, assim, traços comuns da cooperação Sul-Sul com parceiros de menores índices de desenvolvimento, com a cooperação técnica sendo oferecida por agências governamentais e os projetos de integração da infraestrutura regional

⁹ Mattli (1999, p. 14) define *paymaster* como um Estado que atua como líder na coordenação dos esforços para o estabelecimento de processos de integração, atuando como um ponto focal na definição de regras e ajudando a atenuar os conflitos distributivos entre os países.

sendo implementados por empresas brasileiras com os recursos fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Saraiva 2012, pp. 293-294).

A posição brasileira em relação às negociações comerciais internacionais deu uma guinada em direção a uma maior agressividade com a posse de Lula da Silva em 2003. O presidente demonstrou uma propensão a adotar uma posição mais solidária em sua política externa, refletindo a visão de seu partido sobre o tipo de relacionamento que o Brasil deveria ter com o resto do mundo. Com a maior variedade de atores sendo influenciados pelo comércio internacional, além disso, devido à maior abertura do Brasil, cresce o número de interessados na política de comércio exterior brasileira (Cason; Power 2009, p. 129).

Conclusão

Na década de 1990, a internacionalização de empresas brasileiras foi promovida de diversas formas pelas políticas externas adotadas pelos mandatários brasileiros. Apesar de sua brevidade, o governo de Collor de Mello deixou importantes marcas no Brasil em relação ao perfil de inserção internacional do País. No governo de Fernando Collor de Mello, um dos principais propósitos da política externa

foi colocar em prática o processo de abertura externa da economia brasileira, por meio da eliminação de barreiras a importações e da redução de tarifas de importação, pondo fim ao modelo nacional-desenvolvimentista adotado até a década de 1980. O processo de privatização, iniciado durante a década de 1980, foi intensificado na administração de Fernando Collor de Mello. Ademais, no final de 1991, foi alterada a regulação sobre o IED ingressante no Brasil, resultando na concessão de tratamento do capital estrangeiro como equivalente ao nacional.

Com uma base política mais sólida, Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao projeto iniciado por Fernando Collor de Mello no que concerne à abertura da economia e à privatização de empresas estatais, consolidando-o e intensificando-o. Além disso, o êxito do plano de estabilização monetária de 1994 permitiu que os agentes econômicos, dentre eles os de origem estrangeira, passassem a contar com um ambiente mais favorável à realização de negócios e de investimentos, contribuindo para que o Brasil se tornasse um importante mercado para a realização de IED, principalmente a partir da desvalorização cambial em 1999.

A partir de 2000, a internacionalização de empresas brasileiras também foi estimulada pela política externa brasileira de diversas maneiras. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma combinação de política externa que priorizou as relações Sul-Sul com um apoio governamental favorável à comunidade empresarial. Atividade importante da política do presidente no plano externo foi a busca de mercados para as exportações brasileiras, tendo os países em desenvolvimento recebido prioridade. A postura de política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva permitiu um maior comprometimento do Estado com o apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Em termos regionais, a liderança na América do Sul e a aproximação com os países vizinhos tornaram-se importantes objetivos da política externa brasileira durante os mandatos de Lula da Silva, o que facilitou a projeção internacional das empresas multinacionais brasileiras.

Pode-se afirmar, assim, que, na década de 1990, o apoio da política externa brasileira à internacionalização de empresas brasileiras se deu principalmente de maneira indireta, ao contribuir para um ambiente mais aberto, competitivo e estável para a operação dos agentes econômicos, tendo como um dos efeitos o de selecionar as empresas brasileiras mais competitivas que lograram sobreviver nas novas condições e que poderiam, posteriormente, conduzir seus processos de expansão internacional. Na década seguinte, por sua vez, a influência da política externa brasileira sobre a internacionalização de empresas ocorreu de maneira mais direta, tendo o governo brasileiro auxiliado o processo de forma mais ativa ao atuar, por exemplo, na abertura de mercados externos para as empresas brasileiras e no estabelecimento de parcerias com muitos dos países que vieram a ser destinos dos investimentos brasileiros, com destaque para os países do Sul.

Referências

Albuquerque, J.A.G. (2006) 'A política externa do governo Fernando Henrique', in J.A.G. Albuquerque, R. Seitenfus e S.H.N. Castro (Coord.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 453-464.

_____. (1996). 'A Presidência na linha de frente da diplomacia', *Carta Internacional*, 35.

_____. (1997). 'O alcance da diplomacia presidencial', *Carta Internacional*, 47.

Almeida, P.R. (2006) 'A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula', in Albuquerque, R. Seitenfus e S.H.N. Castro (Coord.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 483-546.

Aravena, F.R., A.; García, P.M. (1999). 'Diplomacia de cúpulas: o multilateralismo emergente do século XXI', *Contexto Internacional*, 21(2), pp. 291-359.

Bernal-Meza, R. (2002) 'A Política Exterior do Brasil: 1990-2002', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), pp. 36-71.

Cason, J.W.; Power, T.J. (2009) 'Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era'. *International Political Science Review*, 30(2), pp. 117-140.

Cervo, A.L.; Bueno, C. (2008) *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora UnB.

Cervo, A.L. (2002). 'Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), pp. 5-35.

Cruz, S.C.V. (1992). *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Tese de Livre-Docência, Ciência Política/Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000210337&fd=y [Acesso em: 03 mar. 2014]

_____. (2010) *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora UNESP.

Danese, S. (1999) *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books.

Fundação Dom Cabral (2010). Ranking transnacionais brasileiras 2010: repensando as estratégias globais. Disponível em www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf [Acesso em: 17 set. 2011]

Hirst, M.; Pinheiro, L. (1995). 'A política externa do Brasil em dois tempos', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), pp. 5-23.

Hurrell, A. (2010). 'Brazil and the New Global Order', *Current History*, 109(724), pp. 1-8.

_____. (1996). 'Progressive enmeshment, hegemonic imposition or coercive socialization? Understanding policy change in Brazil', (mimeo).

Lampreia, L.F. (1998). 'A política externa do governo FHC: continuidade e renovação', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), pp. 5-17.

Malamud, A. (2005). 'Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination', *Latin American Research Review*, 40(1), pp. 138-164.

Mattli, W. (1999) *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nuñez, A. (1997). 'La diplomacia presidencial', *Archivos del Presente*, 3(10), pp. 133-139.

Pinheiro, L. (2010) *Política externa brasileira (1889-2002)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar.

Preto, A.F. (2006). *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa*. Dissertação de mestrado, Ciência Política/Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16102006-195630/pt-br.php [Acesso em: 08 nov. 2015]

Saraiva, M.G. (2012) 'La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades', in A. Serbin *et al* (Coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 289-300. [online] Disponível em: www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf [Acesso em: 26 out. 2012]

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). 'A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação', *Contexto Internacional*, 29(2), pp. 273-335.

_____.; Mariano, M.P. (2005). 'A ALCA e a política externa brasileira', *Cadernos CEDEC*, 74, pp. 1-40. Disponível em: www.cedec.org.br/files_pdf/cadcedec/CAD74.pdf [Acesso em: 24 jan. 2014].