

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS RELAÇÕES COMERCIAIS DO GOVERNO FHC¹

Adilson Rocha²

Resumo

Neste estudo, realiza-se um levantamento bibliográfico para a compreensão das principais políticas comerciais implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002. Objetiva-se identificar quais foram as principais políticas comerciais e como elas se relacionam com as teorias de desenho e implementação das políticas públicas, no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002. Para atingir êxito o trabalho está dividido em três etapas, a primeira fez um levantamento histórico das políticas comerciais do governo em questão, a segunda aborda as principais teorias de políticas públicas, e a terceira relaciona a primeira e a segunda. Conclui-se que a principal teoria de políticas públicas utilizada por este governo, no que tange as relações comerciais, é a de aprendizagem reflexiva, por ser verificada em vários momentos durante a linha histórica percorrida. Sugere-se atenção especial no momento da formulação, para os contextos sociais, econômicos e políticos em que estas serão inseridas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política Comercial Externa. Governo FHC.

Abstract

In this study, a bibliographical survey is carried out to understand the main commercial policies implemented in the Fernando Henrique Cardoso government, from 1995 to 2002. It aims to identify the main commercial policies and how they relate to the theories of design and implementation of public policies in the Fernando Henrique Cardoso government between 1995 to 2002. To achieve success the work is divided into three stages, the first made a historical survey of the government's trade policies in question, the second addresses the main policy theories and the third relates the first and the second. It is concluded that the main theory of public policies used by this government, with regard to commercial relations, is that of reflexive learning, since it is verified at various moments during the historical line covered. Special attention should be given at the time of formulation to the social, economic and political contexts in which they will be inserted.

Keywords: Public Policies. Foreign Commercial Policy. Government FHC.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto busca elucidar sobre as teorias de políticas públicas e como essas podem ser empregadas na formulação e implementação de política comerciais de um país.

¹ Artigo apresentado como trabalho final da disciplina de Elaboração e Implementação de Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás. Ano de 2019.

² Economista. Discente do PPGCP/FCS/UFG. E-mail: adilson.roccha@gmail.com.

Historicamente os países fazem trocas de mercadorias, se relacionam comercialmente e com uma variedade de outros fins. Percebe-se que uma decisão nacional para as relações deste país com outros países e com o mundo é de extrema importância, pois isso pode elevar o patamar internacional de visibilidade do país, além de refletir positivamente ou negativamente no bem-estar da população e nos níveis de riquezas.

Embora esta seja uma análise inicial sobre o assunto, a correlação entre os temas é de suma importância, assim este texto poderá contribuir para a área de pesquisa, a fim de colaborar com os futuros formuladores de políticas públicas no momento do desenho das mesmas. Objetiva-se identificar quais foram as principais políticas comerciais e como elas se relacionam com as teorias de desenho e implementação das políticas públicas, no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002.

O estudo justifica-se pela necessidade da ampliação do conhecimento científico na área, que ainda é pouco abordado no Brasil. Dando suporte assim para os futuros formuladores de políticas públicas, que poderão utilizar de um arcabouço teórico mais robusto para justificarem as escolhas das ferramentas que serão utilizadas nas políticas. Processo esse que é importante, pois tira dos agentes políticos uma parcela do poder de decisão, transferindo essa aos formuladores mais capacitados com relação a teoria.

Para alcançar uma tentativa de êxito, utiliza-se uma pesquisa de nível bibliográfico para revisão da literatura, de forma que os resultados serão apresentados de maneira descritiva. Para Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é realizada de forma a analisar um material já elaborado, por meio de livros e artigos científicos. Inclusive por meio desta é possível investigar uma maior gama de fatos e com resultados significativamente mais amplos.

Para Gil (2008), a análise tem como objetivo organizar os dados, viabilizando assim a solução do problema investigado. A interpretação é feita com o intuito de dar um sentido mais amplo as respostas obtidas, ligando-as a conceitos já adquiridos anteriormente. Ainda por Gil (2008), esses processos, de análise e interpretação, são alterados conforme o objetivo da pesquisa, mas servem acima de tudo para organizar os passos que se deve seguir para alcançar o foco desejado.

Assim, esse trabalho tem a pretensão de verificar como as teorias de políticas públicas atingem direta e indiretamente as políticas comerciais de um determinado governo, mesmo

que seus formuladores não tenham tido o conhecimento destas teorias no momento de suas formulações. Além de mostrar como ambiente externo pode interferir nas decisões tomadas, e sobretudo como a conjuntura política e os diversos atores podem interferir nos objetivos e nas ferramentas a serem escolhidas no momento da implementação.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira aborda a estrutura política comercial do Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso, realizando um apanhado histórico do mundo na época, alguns conceitos sobre globalização, as principais pautas do governo, as vertentes em que os formuladores estavam inseridos, bem como suas perspectivas, além de relatar os principais eixos trabalhados no governo, seus objetivos, como isso afeta o desenvolvimento nacional e como pode elevar o patamar do comércio exterior.

O segundo, trabalha as principais teorias de formulação e implementação de políticas públicas. Perpassando pelas influências do ambiente político, a verificação do público em que se quer trabalhar nas políticas, em qual escala geográfica a política será implementada, alguns conceitos sobre os burocratas de linha de frente, os ciclos das políticas, a teoria de aprendizagem reflexiva, teoria das capacidades organizacionais, além das teorias dos jogos nas políticas públicas e a análise dos contextos sociais, econômicos e políticos em que estão inseridas.

O terceiro faz uma relação entre o primeiro e o segundo, abordando as principais políticas implementadas em nível de comércio internacional no governo em questão. Verifica-se com estas como foram empregadas as teorias de formulação, e como foi possível superar as crises nas políticas por meio de alguns conceitos trabalhados nas políticas públicas. Por fim, realiza-se as considerações finais.

2. O GOVERNO FHC E SUA ESTRUTURA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Neste tópico aborda-se a estrutura política do comércio internacional durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. É importante perceber que na própria Constituição Federal de 1998 (Brasil, 1998), em seus princípios fundamentais o tema das relações internacionais é abordado. Consta que no Brasil o que deve fundamentar estas ações são os fundamentos de não intervenção, igualdade entre os países, a defesa da paz, a solução pacífica

dos conflitos, além da cooperação para o progresso da humanidade e a busca pela integração política, econômica, social e cultural, sobretudo entre a América Latina. Isso consta mais precisamente em seu artigo quarto. Logo, discute-se abaixo os traços tomados por um determinado governo para o norteamento de sua política comercial externa, e como isso afeta diretamente o país.

Vigevani *et al.* (2003) discute em seu texto a agenda, a dinâmica, as normas e as pautas da política externa brasileira, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2003. Lampreia (1998) aborda principalmente a linha escolhida por FHC para dar continuidade na política externa do país. Este autor afirma que o envolvimento pessoal de FHC com atividades diplomáticas, bem como seu compromisso com valores e ideais importantes em nível mundial, agregou qualidade e confiabilidade no período de sua administração. Vizentini (2006) diz que o Brasil ganhou destaque nos governos FHC e Lula, pois o modelo neoliberal da globalização, com foco na abertura comercial, esteve presente e em crescimento.

Antes de tratar especificamente sobre a política comercial externa do Brasil, Lampreia (1998) acredita ser interessante fazer um apanhado geral do mundo pós-Guerra Fria. Na chamada globalização, período em questão neste parágrafo, pode-se verificar alguns dos principais pontos, que são: fim dos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul; fortalecimento dos valores políticos de democracia, direitos humanos, posições sociais de direitos (mulheres, crianças e minorias), meio ambiente, dentre outras especificidades; avanços na liberalização do comércio, serviços e fluxos financeiros; tendência na criação de blocos regionais econômicos; presença de potências econômicas e militares detentoras de poder no mundo; atualizações de instituições internacionais, dos conceitos de poder e ordem; avanços das tecnologias da informação; e crescimento da quantidade de atores internacionais. Em resumo, o autor coloca que o mundo atual é muito mais complexo do que em tempos passados, com maiores desdobramentos, facilidades e também dificuldades.

Vigevani *et al.* (2003) comenta que a política externa do Brasil na era FHC, segue vertentes tradicionais, que englobam o pacifismo, o pragmatismo, respeito e defesa do direito internacional e dos princípios de não intervenção. Algumas das realidades do país foram alteradas, ou até mesmo adaptadas, para que o interesse nacional fosse o principal objetivo. O

liberalismo exigido pela globalização, ganhou força frente a uma política anterior mais protecionista.

FHC adotou em seu governo uma agenda diplomática proativa, diz Vigevani *et al.* (2003), com foco na integração entre o Brasil e o mundo³. O país passou a ser mais ativo na elaboração das normas internacionais, o que promoveu melhor controle sobre seus problemas internacionais, e fortalecimento de seu desenvolvimento econômico. Durante o século XX, esse foi o seu principal objetivo, se inserir nestas agendas internacionais e se desenvolver enquanto potência mundial.

Neste período (1995 a 2003), pode-se afirmar que o padrão da política externa do Brasil foi alterada, a perspectiva institucionalista⁴ passou a ser adotada, pois era a que mais se enquadrava mundialmente na realidade da época, sendo que todos os países tinham acesso e deveres as mesmas regras internacionais, tanto os desenvolvidos como os em desenvolvimento, no caso o Brasil. Para os casos do Mercado do Cone Sul (Mercosul) e para a América do Sul no geral, a relação era diferente, o Brasil teve uma relação de poder mais ativa (VIGEVANI *et al.*, 2003).

Lampreia (1998) afirma que a política externa do Brasil, é feita conforme as três principais diretrizes das ações diplomáticas: o que o país deseja, como o país deseja se relacionar e qual o mundo que desejamos. Ainda acrescenta que no governo FHC o foco foi na busca pela autonomia⁵ e integração, ou seja, a inserção do país no mundo por meio de articulações internacionais.

Essa integração ou compromisso em nível internacional, gera obrigações e restrições, que algumas vezes pode afetar a autonomia nacional, diz Lampreia (1998). As negociações econômicas e político-diplomáticas, como as do Mercosul e na ALCA⁶, foram de extrema importância para o período e para outras negociações com regiões e blocos pelo mundo.

³ O mundo aqui referido se trata de seus parceiros comerciais, e os futuros países com quem Brasil manteve ou pretendia manter e fortalecer suas relações (nota do autor).

⁴ Os institucionalistas, como Keohane (1989), são os herdeiros diretos da literatura sobre regimes e cooperação internacional da década de 80. Segundo eles, as instituições podem estimular a cooperação entre atores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transações, proveem informações e estabilizam expectativas, modificando assim a relação custo/benefício. A ação coletiva, da forma como foi formulada por Olson (1965) e adotada por teóricos das relações internacionais, lida com a possibilidade de cooperação em um ambiente anárquico, não implicando uma transformação estrutural, ou seja, a substituição do sistema anárquico por formas de autoridade política internacionalizadas. Esses autores tendem a acreditar que a maior difusão de poder no sistema internacional é desfavorável à geração de instituições, dada a dificuldade de encontrar atores dispostos a arcar com seus custos (HERZ, 1997).

⁵ Também conhecida como autonomia pela participação, Lampreia (1998).

⁶ Área de Livre Comércio das Américas.

Outros movimentos que trouxeram credibilidade para o Brasil na época, foi a adesão ao TNP⁷, ao CTBT⁸ e a possibilidade de aceitar a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esse apanhado de fatos e ações assumidas pelo Brasil, foi o que levou o país a receber um convite, feito pelo G-8, para auxiliar na solução de algumas tensões no sul da Ásia.

A credibilidade de uma país perpassa por amplas situações, muito mais do que apenas as de cunho econômico e financeiro. Todo esse progresso, não se deve apenas a um governo, mas ao histórico de outras iniciativas, assim como a forte onda de globalização insurgente no período. São três os pilares que englobam esse movimento da política externa brasileira: o respeito aos princípios do direito internacional em geral; coerência na manutenção das posições ao longo do tempo; o fortalecimento de pautas democráticas, de cunho humanitário e ambiental (LAMPREIA, 1998).

Na visão de Vizentini (2006) o Plano Real foi uma das principais conquistas de FHC, alinhando assim as visões de globalização mundial das principais potências do mundo. Tanto a figura do próprio FHC, quanto a de seus ministros, Luiz Felipe Lampreia (Ministério de Relações Exteriores - MRE) e Pedro Malan (Ministro da Fazenda), foram importantes frente uma nova representação do Brasil frente aos outros países.

Algumas ações foram fundamentais durante esse processo, como a retirada de assuntos econômicos do MRE e o avanço na diplomacia presidencial. As principais políticas empregadas no período foram: integração regional; ampliação das relações com o Mercosul; diversificação de parceiros bilaterais; envolvimento multilateral com organizações econômicas; e uma forte intensificação na melhoria da imagem externa do Brasil, a fim de participar como membro de algumas áreas em organismos internacionais. Uma das principais ações de FHC, desde quando era ministro de Relações Exteriores (1992 a 1993), foi dar mais ênfase nas relações com a América do Sul, e deixar de priorizar a América Latina. Os avanços no Mercosul, principalmente quando obteve sua personalidade jurídica aduaneira, foram outro passo importante para que o Brasil e o próprio bloco econômico, ganhasse mais poder econômico-comercial, com suas taxas aceleradas de crescimento, bem como poder político-estratégico em suas negociações. Foram anos de grandes avanços até o seu esgotamento em 1999, afirma Vizentini (2006).

⁷ Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

⁸ Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares.

A Alca gerou impactos negativos nas negociações em geral do Mercosul, mas o Brasil aderiu a muitos acordos multilaterais deste bloco, para não se opor aos EUA. Tudo foi processado de forma lenta, em uma tentativa de defender os planos de integração regional, Vizontini (2006) chama esse posicionamento de globalista. Algumas das agendas internacionais que foram aderidas no período, como TNP, já foram citadas anteriormente.

A crise asiática e russa no final da década de 1990, ameaçaram a reeleição de FHC, pois o país começou a sentir a instabilidade financeira e comercial que o mundo sofreu, sendo que em 1999, no seu primeiro ano do segundo mandato, o presidente já começou o mandato em crise, e como a necessidade de novas perspectivas para o Brasil (VIZENTINI, 2006). Estes fatos desarticularam a política externa de FHC, bem como proporcionou críticas ao modelo neoliberal. Além disso, alguns atritos com a Argentina e a diminuição dos fluxos do Mercosul, englobaram também este período.

Em resumo, é de suma importância ao realizar um estudo da formulação e implementação das políticas públicas de comércio exterior, verificar o contexto histórico em que estão inseridas, os movimentos de globalização que atingem diretamente a política, quais eram as pautas políticas do governo no período, qual era o perfil dos gestores que formulavam as políticas no governo, além de levantar os principais objetivos da política, onde ela pretendia chegar, para se verificar os resultados e consequências.

3. DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO: teorias de políticas públicas

Inicialmente devemos verificar que o estudo em questão trata de políticas públicas de uma gestão governamental. May (2012), afirma que para ocorrer um correto desenho das políticas públicas é necessário verificar o ambiente político em que estas estão inseridas, com atenção para as escolhas políticas do planejamento e da implementação. Este autor ainda diz que existem dois principais grupos de políticas, as com público e as sem público, no caso específico deste tema trabalha-se principalmente o viés sem público. Essa modalidade de política está atrelada a grupos técnicos e científicos.

Outro ponto de suma importância para o desenho e implementação de políticas são as ferramentas com que serão elaboradas e aplicadas. Cinco são as principais ferramentas no

processo de implementação de políticas: as ideias; instituições; interesses; indivíduos e ambiente internacional. Conforme o interesse político do momento, algumas ferramentas podem ser escolhidas e outras não, fato que provocará consequências diretas e indiretas nas políticas, podendo favorecer ou prejudicá-las (MAY, 2012).

Para a formulação de políticas públicas, sobretudo as de cunho de comércio internacional, é necessário observar a escala geográfica em que está inserida ou será implementada, os grupos que serão afetados e a heterogeneidade dos mesmos. Além de verificar se a política será nova ou apenas uma reformulação de alguma já existentes. Esses são alguns fatores a se pensar para o desenho de uma política, afirma May (2012).

May (2012) cita alguns autores em seu texto, principalmente quando o assunto é a aprendizagem durante o processo de desenho e implementação. Para ele, a evolução de uma política se dá por meio deste aprendizado e pelo envolvimento de diversos atores no processo, sendo esses, o governo, setores e agências de diversos ramos, conforme a necessidade da política. A cooperação entre esses atores enriquece a construção e aplicação das políticas públicas e é ponto fundamental para o seu sucesso.

Os ciclos de políticas, o foco na resolução de problemas, a teoria de agenda e as três fases da construção de políticas também fazem parte dos conceitos de desenho. Políticas públicas podem impactar diretamente no desenvolvimento de um país. Desta forma, Howlet *et al.* (2013), diz que cinco são os estágios do ciclo das políticas públicas; a montagem da agenda, a formulação, os instrumentos, a tomada de decisão, a implementação e ao final a avaliação.

Um dos estágios mais abordados aqui, é o da formulação ou desenho, pois este, segundo Howlet *et al.* (2013), identifica e criar soluções para problemas políticos. Este processo possui três principais fases: a apreciação, o diálogo e a consolidação, cada qual com suas especificações. Sendo que no processo de formulação, começa-se por identificar os dados necessários e apresentá-los por meio de relatórios, entre outros; logo após, a outra fase procura facilitar a relação entre os diversos atores, a fim de solucionar o problema em questão; e na última fase é onde fica registrados os feedbacks e recomendações para o aperfeiçoamento da política.

Dunlop (2015), diz que é necessário que se tenha capacidade organizacional durante os processos de desenho e implementação, envolvendo assim, em um nível de aprendizagem

reflexiva, o maior número de atores, tanto os governamentais como os da sociedade civil em geral. Esta autora também faz abordagens importantes sobre o comportamento dos burocratas de linha de frente, alguns conceitos aplicados a teoria dos jogos, a teoria de pagamento por recompensa, e sobre as divergências dos atores durante os processos, principalmente quando estas afetam as intenções iniciais da política.

Após o desenho e a implementação, ou até mesmo durante esses processos, May (2012), chama atenção para o processo de aprendizagem reflexiva, onde ocorre a identificação e correção dos erros, dificuldades ou falhas nas políticas já implementadas. Os fixadores, as organizações e até os meios de comunicação, servem como fiscais de monitoramento das políticas e suas ações. Essas experiências e considerações retornam aos formuladores para que sejam corrigidas e adaptadas.

Além dos processos descritos anteriormente, Howlet *et al.* (2013), descreve a importância e a dependência das políticas, em relação aos servidores públicos e funcionários administrativos que irão executá-las. Existem uma gama de abordagens para o assunto, porém, cabe aqui reforçar que a eficácia da implementação está em relação dependente com as pessoas que irão trabalhar em linha de frente com a política.

Um dos métodos mais utilizados na implementação de política públicas, segundo Howlet *et al.* (2013) é a teoria dos jogos. Nesta, os administradores públicos escolhem a melhor hipótese entre várias opções para solucionar um problema governamental. Em sua maioria é aplicado em situações regulatórias de governo, por meio de um sistema de supervisão para que assim ocorra determinada influência na implementação. Os reguladores agem de forma persuasiva para alcançar as metas planejadas, enquanto os regulados podem sofrer custos altos por não cumprir as determinações governamentais. As falhas deste tipo de aplicação da teoria, se dá na não observância dos contextos sociais, econômicos, tecnológicos e político que estão em constante mudança.

Existem quatro capacidades políticas organizacionais no processo de aprendizagem reflexiva na implementação de uma política. Dunlop (2015), afirma que são: Capacidade Absortiva (ACAP); Capacidade Administrativa (ADCAP); Capacidade Analítica (ANCAP); Capacidade Comunicativa (COMCAP). A capacidade de absorção é necessária para explorar uma gama de atividades de criação e utilização de conhecimento que ajudam as empresas a obter vantagem competitiva. O que importa são as rotinas e os processos em vigor para

coletar evidências que permitam que uma organização responda e, se necessário, ajuste a política. A capacidade administrativa é aquela que a agência usa seus recursos e direcionar suas operações para trabalhar com seus parceiros de governança para transformar o que é conhecido e entendido sobre um problema. A capacidade analítica, envolve os cidadãos na criação o maior interesse é em estar ciente e se concentrar no conteúdo. Os gestores políticos se baseiam em atender uma preferência, e nos atendimentos à sociedade. A capacidade comunicativa objetiva transformar o conhecimento sobre o assunto em questão para permitir que as agências refinem seus próprios entendimentos.

Em resumo, pode-se afirmar que na formulação estão embutidas as causas, os efeitos, a influência, o impacto, os traços e desafios para a resolução de determinado problema da sociedade, no caso deste artigo, os problemas inerentes ao comércio exterior do Brasil. Da formulação tem-se a implementação da política, que sofre um processo constante de aprendizagem reflexiva, no sentido que os formuladores sempre poderão aprender com seus erros e melhorar o processo da política até não existir mais falhas ou em uma situação ideal da política.

4. ANÁLISE DE POLÍTICAS COMERCIAIS SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: as principais aplicações do governo FHC

Com os subsídios dos tópicos 2 e 3 deste artigo, pretende-se nesta etapa relacionar e analisar as principais políticas comerciais externas do governo Fernando Henrique Cardoso, sob a ótica das teorias de políticas públicas. Para isso, utilizar-se-á das políticas de cunho mais amplo que foram aplicadas no cenário brasileiro no período de 1995 a 2003. Oliveira (2012), considera que estas são as negociações multilaterais e o regionalismo em dois tempos, que forma a estratégia em três trilhos do governo em questão.

Conforme Oliveira (2012), a estruturação da política externa brasileira, se relacionou com as linhas tradicionais e institucionais. Para o autor, existia no momento no Brasil, uma disputa política no Itamaraty que atingia diretamente a formulação da política comercial externa do Brasil. Afirma ainda, que dentro de um modelo político-burocrático a burocracia deve estar inserida na política, o que amplia a ação dos atores detentores do poder na

definição do desenho da política externa. Esta afirmação vai de encontro aos conceitos expostos por May (2012) e Dunlop (2015), que mencionam o poder de influência que os agentes políticos têm no processo de desenho da política, sobre quais as prioridades da agenda no momento das escolhas e até durante o curso de sua implementação.

O multilateralismo acompanha a política externa brasileira tradicionalmente até os anos do governo em análise. Este engloba tanto os aspectos econômicos, quanto os políticos, e é fundamental e prioritário nas atuações brasileiras. Após a assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a Rodada Uruguai, o Brasil se tornou destaque em alguns aspectos e conseguiu se impor mais em disputas comerciais. Celso Lafer, que foi ministro de Relações Exteriores, durante os anos de 2001 e 2002, no governo FHC, afirma que o Brasil em suas ações diplomáticas, tinha a visão de que tinha importância como potência média em escala continental e relevância regional (OLIVEIRA, 2012). Aqui se percebe que as políticas eram desenhadas conforme a escala de orientação das relações internacionais do MRE.

Além do multilateralismo, o Brasil teve um destaque importante na integração regional com a América Latina, já em atenção às disposições da Constituição Federal citada anteriormente. A partir de 1990 o conceito de América Latina foi substituído por América do Sul. Como já citado, as principais políticas comerciais externas do Brasil, estavam relacionadas primeiramente ao multilateralismo, e sem segundo lugar a integração regional, que no caso ocorreu em dois estágios. No primeiro estágio, fortalece-se a relação por meio do Mercosul. Essas integrações buscavam “cultivar o espaço de autonomia” e “identificar recursos externos a serem mobilizados a fim de atender aos imperativos do desenvolvimento nacional” (OLIVEIRA, 2012, p. 12).

Os conceitos de autonomia, dependência, e desenvolvimento estavam diretamente ligados a formulação e a implementação da política externa brasileira, afirma Oliveira (2012). Não é possível desenvolver-se sem se desligar de vínculos de poder e dependência com relação aos países centros. Logo, a transformação das estruturas sociais e econômicas só eram possíveis com bases nesses limites de autonomia. Howlet *et al.* (2013), aborda que essas estruturas afetam diretamente no processo de implementação de uma determinada política, pois estão em mudança a todo momento, são processos que fogem do planejamento regulatória da aplicação de uma política pública.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, Oliveira (2012) diz que a corrente mais forte no Itamaraty era a dos institucionalistas pragmáticos. Estes defendiam que a inserção e o apoio nos regimes internacionais, renderia possibilidades de se obter recursos externos, em detrimento do desenvolvimento do Brasil. Esta descrição mais uma vez exemplifica sob qual ótica as políticas comerciais externas do país estavam sendo desenhadas, sendo que o poder estava nas mãos de um grupo político-ideológico.

A autonomia pela participação ou pela integração norteou o governo Fernando Henrique Cardoso. A formulação da política comercial neste governo foi orientada pelo conceito de *global trader*⁹, o que justificava a busca por diversas agendas para os mercados brasileiros. A política democrática e a liberdade econômica reforçam a tradição ao multilateralismo do governo em questão. A inserção massiva que o governo em questão realizou, do ponto de vista de formular uma política comercial que incluísse o Brasil no âmbito internacional sem nenhum tipo de exclusão aos demais países, ampliou a integração de forma a defender os interesses nacionais (OLIVEIRA, 2012).

Toda essa ampliação comercial levou o Brasil a repensar suas estruturas internas e externas, pois esse novo posicionamento do país no comércio internacional representava importantes mudanças nas políticas domésticas também, afirma Oliveira (2012). Essas mudanças também exigiram estruturações do departamento econômico do Itamaraty, tanto a nível de estrutura, quanto na capacitação dos burocratas que exerciam as linhas de frente, para que aplicassem então essa nova diplomacia com objetivos comerciais.

Outro posicionamento importante no governo Fernando Henrique Cardoso, foi o esforço em conseguir em rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC), redução de subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, pois isso deixaria os países em desenvolvimento, em questão o Brasil que tem uma vasta possibilidade de mercados agrícolas, em desvantagem (OLIVEIRA, 2012).

Como já mencionado anteriormente, o governo de FHC trabalho com políticas de regionalismo em duas etapas, ou melhor, em dois momentos. O primeiro reforçava a integração na América do Sul, principalmente com o Mercosul, além de outros países dessa região. O segundo momento foi o de expansão do nosso mercado para fora dessa região, por meio da Alca e da parceria do Mercosul com a União Europeia (UE). O Mercosul foi uma

⁹ País que negocia com o mundo todo, de certa forma em economia aberta (Nota do autor).

política de fortalecimento do país frente a negociações com outros países e blocos do mundo, além de atender as demandas regionais. Essas negociações tiveram o auge na segunda metade da década de 1990, porém no final da década o Brasil e Argentina passaram por momentos graves de instabilidade econômica, enfraquecendo o bloco (OLIVEIRA, 2012). Por isso é tão importante para os formuladores da política neste momento, aplicarem as técnicas e conceitos de *policy learning*, já mencionado pelos autores Howlet *et al.* (2013) e Dunlop (2015).

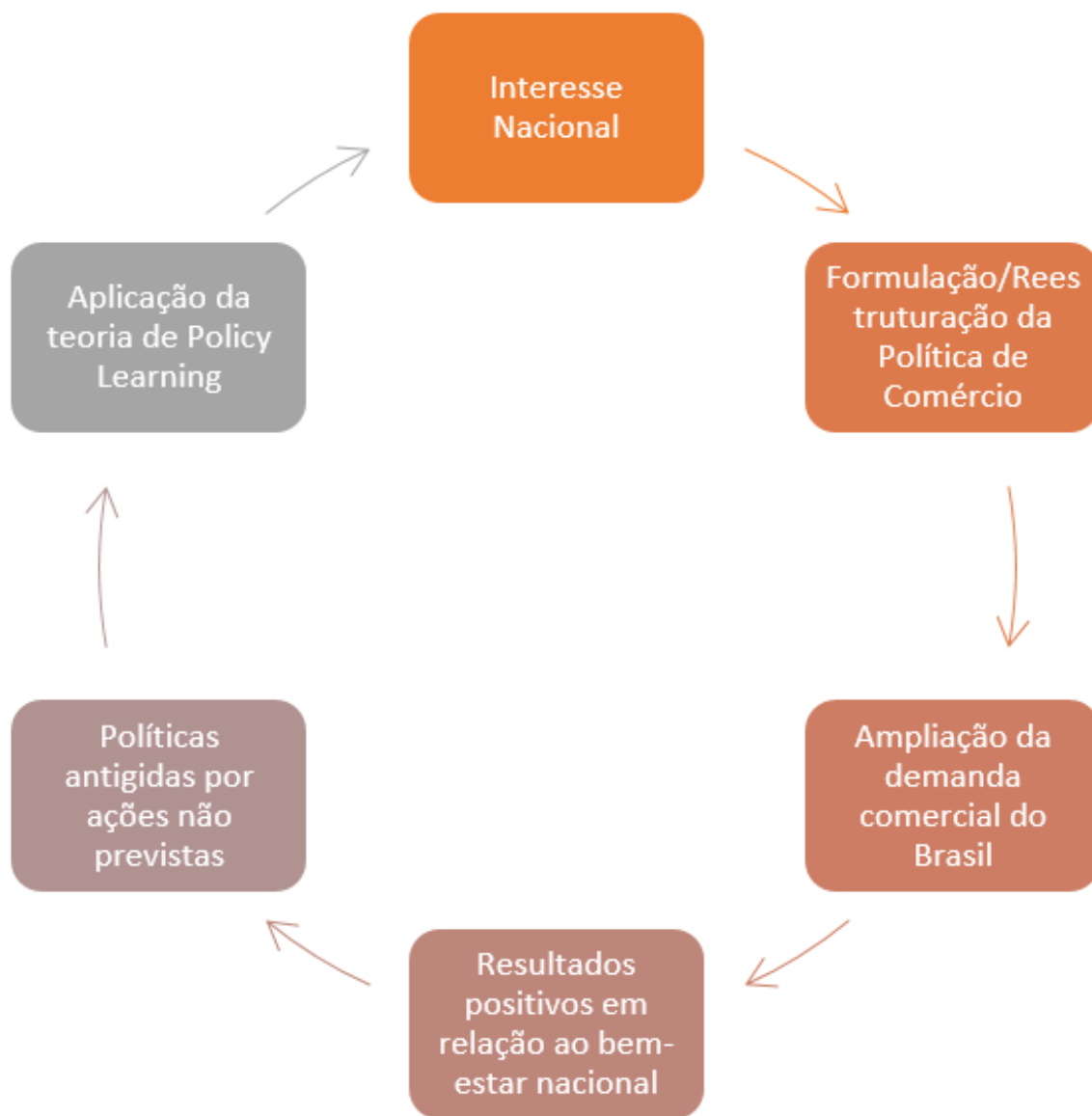
Essas barreiras que não são possíveis de avaliação pelos formuladores no momento em que a política está sendo desenhada, podem atrapalhar todo o fluxo da política. A teoria de *policy learning* deve estar a todo momento em conversa com a formulação e a implementação. Outro fator que fortalece esse tipo de política são as capacidades organizacionais expostas por Dunlop (2015). Oliveira (2012) explica que uma das maneiras que o governo de FHC encontrou para contornar essa situação difícil do bloco econômico, foi a parceria comercial com países do próprio Cone Sul¹⁰ que não estavam inseridos no bloco. Isso mostra a importância de se acompanhar e reformular a política quando necessário.

Oliveira (2012), ainda considerou que após os Estados Unidos da América (EUA) reformular e reforçar a Alca, o Brasil se sentiu de certa forma ameaçado e buscou novos avanços comerciais com a UE, principalmente no que se refere ao mercado agrícola. Mais tarde, o Brasil também estreitou laços com a Alca, porém já com maior força de negociação. Essas ações também podem ser consideradas dentro da teoria de política pública, sobretudo naquelas que tratam das decisões políticas-burocráticas dentro dos processos de implementação, e das de aprendizagem reflexiva na solução de problemas que surgiram em uma política em andamento.

Neste momento, apresenta-se um fluxo constante na Imagem 1, para ilustrar a relação e a estratégia em que foi formulada e implementada a política comercial externa do Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002.

Imagem 1 - Fluxo da Política Comercial do Brasil - FHC - 1995 a 2002

¹⁰ Na época mais fortemente com o Chile e Bolívia, além das tratativas com a Comunidade Andina, com a Guiana e Suriname, segundo Oliveira (2012).



Fonte: Informações e teorias de Oliveira (2012), Dunlop (2015), Howlet (2013), May (2012), e Mariano e Carmo (2016). Elaborado pelo autor, 2019.

Para as políticas de comércio externo do Brasil, verifica-se que eram formuladas a partir de um problema, que é o interesse nacional. Trabalha-se então seu desenho em atendimento desses interesses, na proposta de elevar o país a outro patamar em nível internacional expandindo suas relações e seu comércio. Ao expandir sua rede e volume de comércio, isso traz um efeito de aumento da demanda interna de produção, fato que gera mais empregos e renda, em outras palavras bem-estar nacional. Extraíu-se das políticas empregadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso resultados positivos, em inúmeros momentos. De outro ponto de vista, sempre em uma linha temporal essas políticas sofriam fortemente com

acontecimentos que não estavam previstos, por exemplo uma crise ou a formação de um novo bloco em países concorrentes. Para isso fez-se necessário e foi aplicado em algumas circunstâncias as políticas de aprendizagem reflexiva, onde os formuladores ou os gestores, repensaram e reformularam essas políticas, empregando novas técnicas, novas ações, permitindo o prolongamento e continuidade do sucesso dessas políticas. Isso tudo era feito com o olhar sempre voltado principalmente para o interesse nacional, por isso o fluxo é circular.

Em resumo, as políticas externas, entre os anos de 1995 a 2002, foram articuladas em três trilhos principalmente. De acordo com as necessidades nacionais, voltadas para o novo contexto mundial e com foco na autonomia e desenvolvimento, essas políticas seguiram as três etapas seguintes: negociações multilaterais como de tradição; participação e fortalecimento das negociações com o Mercosul e os países da região; e por último, expansão do comércio para blocos fora da região (OLIVEIRA, 2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação e implementação das políticas comerciais de um país é um estudo que necessita de aprofundamento e da dedicação de mais pesquisadores para que haja melhor compreensão da área de estudos. O comércio internacional é bem mais complexo do que o senso comum pode descrever. As teorias de políticas públicas são claras, mas a implementação delas no processo exige informação, experiência na área e foco no objetivo.

No período abordado no texto, verificou-se que o governo tinha o foco na expansão comercial, por isso lançou mão das políticas multilaterais. Outro objetivo do governo era se fortalecer diante da comunidade internacional, para obter maior poder de negociações, para isso utilizaram-se dos blocos regionais em que estavam inseridos para ganhar poder internamente e depois expandir suas negociações internacionais. A teoria de política públicas que foi mais utilizada no governo Fernando Henrique Cardoso, com relação as políticas comerciais, foi a de aprendizagem reflexiva. Sempre que algo inesperado, crises, formação de novos blocos, ameaças comerciais, apareciam o governo verificava qual era a melhor forma de

modificarem suas políticas a fim de atender o interesse nacional sempre. Essa teoria é recorrente nas negociações das relações internacionais em todo o mundo.

Lampreia (1998) afirma que o Brasil só poderá continuar em evolução na política externa, caso supera também os problemas internos, como desigualdade social, além da inovação e aparelhamento de sua diplomacia. Portanto, percebe-se a importância de sempre avaliar as políticas públicas que estão sendo executadas, ou até mesmo as que já passaram. O desenho de uma política sempre terá influências de políticos e das agendas prioritárias. A implementação em sua maioria sofrerá influência dos burocratas e dos contextos em que estão inseridas. Por fim, recomenda-se que a teoria de aprendizagem reflexiva esteja em todos o processo, pois esta subsidia o aperfeiçoamento das políticas, como foi feito no governo FHC. Este estudo é apenas um reflexo geral do que aconteceu entre os anos de 1995 a 2002 nas políticas comerciais do Brasil, espera-se que possa dar suporte a novos estudos e aprofundamentos sobre o assunto, além de proporcionar aos futuros formuladores uma leitura esclarecedora para auxiliar suas decisões.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. 47 p.

Dunlop, Claire A. Organizational political capacity as learning. *Policy and Society*, v. 34, n.3-4, 259-270, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.007

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnica de Pesquisa Social*. 6ª edição – São Paulo: Atlas, 2008.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p.-., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200006>.

HOWLET, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Capítulos 5 – Formulação de políticas: instrumentos e design; capítulo 7 – Implementação de políticas. *A Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2013.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v.41, n.2, p.5-17, Dec. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200001>.

MARIANO, Jefferson; CARMO, Edgar Cândido (orgs.). *Economia internacional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547215149/>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

MAY, Peter. Policy design and implementation. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, 2012.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010)*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão., n. 1765). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1765.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v.15, n.2, p.31-61, Nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v.5, n.2, p.381-397, dez. 2006. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/9/1602>>. Acesso em: 26 fev. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2005.2.9>.