

**AS VARIÁVEIS RACIONAIS E AS MOTIVAÇÕES QUE JUSTIFICARAM A
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO A
INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS (2002-2010)***

THE RATIONAL VARIABLES AND THE MOTIVATIONS THAT JUSTIFIED THE
CONSTRUCTION OF PUBLIC STIMULUS POLICIES THE INTERNATIONALIZATION
OF BRAZILIAN COMPANIES (2002-2010)

429

Creomar Lima Carvalho de Souza**
Eduardo José Viola***

RESUMO: O artigo tem como objetivo principal compreender as premissas intelectuais que levaram a construção de uma estratégia de escolha de campeões nacionais. Para isso, a reflexão será construída em três etapas, inicialmente será apresentada uma discussão da relação entre moral/política e escolhas governamentais tendo como elemento fundamental de referência o filósofo George Lakoff. O segundo elemento de construção será a busca de uma definição de política pública que se enquadre com o objeto de estudo em voga - internacionalização - e por fim, o terceiro ponto da reflexão visará compreender como as percepções acerca da globalização guiaram determinados atores chave, dentro e fora do governo, a assumirem posições favoráveis à adoção de políticas públicas em favor da internacionalização de grandes empresas brasileiras no período estudado.

* Artigo recebido em: 23.09.2017

Artigo aceito em 10.12.2017

** Professor Universitário e Assessor de Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. É doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Foi pesquisador do IPEA (2011) no Programa Nacional de Desenvolvimento, trabalhando em projeto de Pesquisa "Relações Brasil - África". Foi bolsista do Departamento de Estado do Governo dos Estados Unidos e Visiting Faculty na University of Florida (2009). Presta análises de conjuntura frequentemente para Estações de Rádio, TV, Jornais, Embaixadas e Empresas situadas no Brasil e no Exterior. <http://lattes.cnpq.br/0201633077987843>.
Brasília – DF. E-mail: creomarlima@gmail.com.

*** Doutorado em Ciência Política, Univ. São Paulo (1982), Pós-doutorado em Economia Política Internacional - University of Colorado at Boulder (1991). É Professor Titular (Concurso Público) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993; Pesquisador 1 B do CNPq; Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq "Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima"; Lead Faculty da Earth System Governance Network; e, membro do Advisory Board do "Governance of Geo-engineering Program" do Institute for Advanced Sustainability Studies (Postdam) Foi professor adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina (1979-92) e professor visitante das seguintes universidades: Notre Dame (1983-84), Universidade Federal de Rio Grande do Sul (1986), UNICAMP (1988), Colorado at Boulder (1991), Amsterdã (1992-93), Stanford (1994), San Martin (2001) e Texas at Austin (2009). <http://lattes.cnpq.br/2685286492991791>. **Brasília – DF. E-mail: eduviola@gmail.com.**



Palavras-chave: Política Pública. Empresas. Internacionalização.

ABSTRACT: The main proposal of the article is understand the intellectual framework that guided the construction of strategic choice of national champions. In this sense, the argument will be developed in three steps, initially it will be discussed the relation between moral/politics and governmental choices following the intellectual premises of George Lakoff. The second building element will be a search for a definition of public policy that matches the object of study – internationalization -, and the third step of the argument will focus on comprehending how perceptions about globalization guided certain key actors, inside and outside the government, to assume favorable positions in terms of who favored the adoption of public policies who benefited Brazilian conglomerates internationalization process in the period studied.

Keywords: Public policy. Companies. Internationalization.

INTRODUÇÃO

O estabelecimento de uma reflexão que verse sobre o processo de escolhas governamentais acerca do objeto internacionalização de empresas traz *per se* dois desafios: o primeiro diz respeito ao fato de que historicamente prevalece o senso majoritário de que ações que envolvam política externa brasileira não se encontram submetidas a um viés democrático.

Tal percepção encontra respaldo em algumas das reflexões mais basilares da relações internacionais como campo de reflexão, tais como, no escrito *Política entre as Nações* de Hans Morgenthau (1993), que ao definir as tipologias da política entre alta e baixa, aponta que os temas de relações internacionais estão intrinsecamente vinculados a alta política e que por isso deveriam estar restritos em suas decisões a um pequeno número de indivíduos que possuiriam capacidade apurada no trato dos temas vinculados a esta dinâmica.

Trazendo, portanto, esse componente conceitual consagrado nos estudos de Teoria das Relações Internacionais e, aderindo o mesmo, ao fato de que as relações entre o Estado e o Sociedade no caso brasileiro são historicamente marcadas por uma lógica de apropriação¹ da coisa pública por determinados grupos políticos em parceria com uma comunidade de negócios específica. Pode-se afirmar que é fundamental a construção de dois movimentos analíticos: o primeiro trata da construção de massa crítica que possa desconstruir o mito do monopólio dos temas de política externa por um determinado grupo burocrático dentro do Governo. E o segundo, fomentar um debate público sobre o uso do dinheiro público com fins de provimento de

¹ LAZZARINI, Sergio G. *Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Campus, 2012.



recursos subsidiados para determinados membros de uma comunidade empresarial vista como nacional.

No curso de construção de tal análise, este texto limita-se diretamente ao primeiro objetivo: assumir-se como parte do movimento de construção de massa crítica que possa direta ou indiretamente ser um elemento de apoio ao debate sobre a utilidade e valência das políticas públicas sobre internacionalização de empresas.

Nestes termos, torna-se possível retornar a discussão iniciada no início deste trecho da reflexão e a partir daí vincular o primeiro objetivo macro deste texto com o segundo, que é compreender a relação entre opiniões acerca da realidade de um determinado grupo político no poder no Brasil entre 2000-2010 e a consolidação de uma série de medidas práticas e discursivas que levaram a montagem de um amplo programa de identificação e fornecimento de recursos públicos subsidiados para grupos empresários vistos como campeões nacionais.

Seguindo, portanto, o caminho de compreender os elementos racionais e discursivos que balizaram a construção de políticas públicas de promoção da internacionalização dos grandes conglomerados nacionais no período estudado, este escrito se propõe a apresentar os seguintes elementos de discussão: primeiro, apresentar uma definição de política pública que abarque as políticas públicas de internacionalização de empresas brasileiras; segundo, compreender a relação entre moral e política no que concerne aos objetivos traçados pelas políticas públicas em questão e terceiro, expor os componentes de racionalidade (visão de mundo) construíram o discurso de suporte governamental ao processo de internacionalização dos grandes conglomerados nacionais.

1 POR UMA DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA QUE ABARQUE AS POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

A reflexão acerca do campo de políticas públicas possui dois vieses principais que aqui serão abordados. O primeiro trata basicamente da construção do campo e de sua consolidação de um ponto de vista ontológico (como os atores constroem o mundo e dão propósito a ele; as referências concretas do discurso ou, em outras palavras, os elementos que compõem o mundo das Relações Internacionais). Neste sentido, será traçada de maneira fundamental um continuum demonstrativo dos principais elementos que envolvam a construção do campo em termos de reflexão.

Especificamente, não se tem o objetivo aqui de rivalizar com outras reflexões já consolidadas nestes termos, cuja a mais famosa em termos de literatura



brasileira está vinculada a carreira acadêmica de Celina de Souza². Ao contrário, o esforço estará posto no sentido de fazer uma contribuição complementar ao debate conceitual de políticas públicas no Brasil e em alguma medida adaptá-lo ao objeto de estudo que ora é abordado aqui – políticas públicas de internacionalização dos grandes conglomerados nacionais.

O segundo elemento, subjacente ao primeiro, tentará encontrar uma definição dentre as elencadas que seja capaz de circunscrever o objeto de análise em curso. Especificamente, o objetivo será o de encontrar uma definição de política pública dentro da literatura que permita compreender a relação entre o público e o privado no processo de escolhas governamentais que resultou em ações de estímulo ao processo de consolidação de grandes campeões nacionais.

1.1 POLÍTICA PÚBLICA: UMA EVOLUÇÃO ONTOLÓGICA

Governo, palavra chave na reflexão de políticas públicas, é, provavelmente, o maior elemento diferencial entre o tipo de reflexão que se busca fazer neste artigo e a forma como as principais correntes teórico-conceituais das relações internacionais entendem o processo de tomada de decisão. Se para as Relações Internacionais como campo de pensamento, o Estado é o elemento fundamental de análise, pois, parte-se do princípio de que este é o único ente que de fato é consensualmente reconhecido internacionalmente. Ou melhor dizendo, o Estado é uma representação de longo prazo que se sobrepõe a temporariedade dos governos.

Acredita-se aqui, que esta percepção conceitual inicial, a qual é muito forte em termos de reflexão das RI, sobretudo, em um país como o Brasil – caracterizado aqui como uma democracia de baixa qualidade – reificou-se no tempo e auxiliou na montagem de uma agenda de política externa hermeticamente fechada e entregue a um determinado grupo burocrático representado pela diplomacia³.

O elemento fundamental da utilização do Estado como elemento fundamental de reflexão da tomada da decisão em RI serve de maneira fundamental para a manutenção da posse ontológica de determinados temas de discussão nas mãos de determinados grupamentos políticos e burocráticos. Em contraposição, o próprio nascimento do campo das políticas públicas está vinculado a consolidação⁴ de uma ordem democrática e neste sentido, acredita-se aqui que o estabelecimento de uma

² SOUZA, Angelita Matos. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. In: Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010, p. 47 a 53

³ FONTAINE, Roger Warren. The Foreign Policy-Making Process in Brazil. The Johns Hopkins University, Ph.D. Baltimore, 1970.

⁴ SOUZA, Angelita Matos. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. In: Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010.



versão simplificada do estado da arte de políticas públicas é fundamental para compreender a montagem de nosso objeto e os efeitos de seu encapsulamento por um determinado grupo político no curso do tempo.

Assim sendo, torna-se importante de início retomar a opinião de que o campo de políticas públicas está intrinsecamente vinculado à existência de regimes democráticos⁵. Enquanto que em algum sentido é possível fazer a ilação própria de que discursos teóricos e conceituais de RI amparados em uma lógica cognitiva que reifica a função do Estado ou a Nação, como um ente de capacidade cognitiva superior, estão muito próximos de uma percepção antidemocrática.

Dando segmento, portanto, a essa premissa, este texto reporta-se ao seguinte pressuposto analítico já consagrado no que concerne a evolução conceitual dos estudos sobre políticas públicas e sua relação com a democracia⁶:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes⁷.

Em outras palavras, considera-se que a possibilidade de refletir sobre políticas públicas como um elemento central do processo de tomada de decisão dos governos é inerente à percepção de que tal processo é um atributo típico de regimes onde prevalece a soberania popular⁸. E a partir disto, segue-se adiante com a percepção de que a possibilidade de uma análise independente das ações dos governos é um componente fundamental para a consolidação de democracia de um lado e melhoria das políticas públicas de outro.

Esta reflexão parte, portanto, da hipótese de que quanto mais sofisticada e estável for a democracia, maiores serão as chances de construção de ações governativas que atendam interesses coletivos pluralizados⁹. Porém, antes de um maior aprofundamento na reflexão sobre os elementos que conduzirão esta agenda de pesquisa, tem-se como objetivo inicial a explanação de alguns conceitos que servirão de base para a reflexão proposta.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

⁹ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.



O primeiro de tais conceitos é o de democracia, modelo de organização política estudado a partir do prisma exposto por Dahl¹⁰ em Sobre a Democracia. Neste escrito de referência, um sistema político, para ser caracterizado como democrático, deve proporcionar cinco oportunidades básicas a um cidadão comum, a saber: a – participação efetiva; b – igualdade de voto; c – aquisição de entendimento esclarecido; d – exercer o controle definitivo do planejamento; e – inclusão dos adultos. A partir, portanto, de uma relação causal direta com a obra em questão é possível afirmar que o Estado Brasileiro através de sua Constituição proporciona, nos termos da lei, o desenvolvimento de cada uma das oportunidades anteriormente feridas para todos os seus cidadãos. Portanto, nesta proposta, parte-se do princípio ideacional de que o Brasil é uma democracia.

Tendo em vista o ponto de partida acima estabelecido, migra-se para um segundo conceito fundamental: a definição do termo política pública. E nestes termos, acredita-se que o quadro abaixo é bastante válido na consolidação de algumas das definições que este trabalho considera mais importantes para o termo:

Quadro 1 – Definições de Políticas Públicas

Autor	Definição de Políticas Públicas	Ano da obra
Laswell	Implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958
Lynn	Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através da delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995

Fonte: Adaptado de SOUZA (2006). Elaboração própria.

A partir do quadro exposto anteriormente, e tendo em vista que o objetivo aqui é perpassar de maneira objetiva o maior número de definições possível, pode

¹⁰ Idem.

destacar os seguintes marcos definidores que serão objeto de maior interesse deste escrito. Assim sendo, a política pública será definida em harmonia com a perspectiva de Dye¹¹, como sendo tudo aquilo que o Governo escolhe fazer ou não fazer.

A opção por esta definição – Dye¹² em contraposição a outras, conforme exposto no quadro 1, por exemplo, pauta-se no fato de que, a título de reflexão, frente ao objeto que aqui se propõe analisar – a construção de políticas públicas de suporte a construção de grandes conglomerados empresariais brasileiros (2002-2010) - o entendimento das variáveis - vontade e escolha - se encaixam melhor nos pressupostos de fazer ou deixar de fazer do que em uma percepção mais processual, conforme alguns dos outros pressupostos.

1.2 APLICANDO A DEFINIÇÃO DE DYE AO OBJETO DE ANÁLISE

Dando segmento ao pressuposto conceitual estabelecido, ou seja, a compreensão de que política pública é tudo aquilo que o Governo faz ou deixa de fazer em determinado tema. É possível circunscrever o objeto de análise ao qual este texto se reporta a uma lógica na qual a ideia de internacionalizar determinadas companhias é vista a partir de dois primas intelectuais.

O primeiro, trata a questão como algo meramente privado, objetivo específico da corporação que possa ter ou não essa iniciativa em foco. Já o segundo prisma, traz a questão para uma esfera de tomada de decisão governamental, neste campo de atuação, determinados grupos privados podem conseguir vender seus interesses como interesses coletivos e a consequência de tal processo é a montagem de uma política pública que privilegiaria aqueles que a construíram.

Fazendo uma correlação direta entre as premissas expostas acima e aquilo que esse texto busca compreender, é possível afirmar que o foco de reflexão estará focado no segundo pressuposto. E neste aspecto é possível fazer diálogo com a reflexão de política externa brasileira conforme construída por Pio Pena Filho¹³, que ao discorrer acerca dos modos através do qual o nacionalismo político construiu olhares sobre o desenvolvimento no Brasil a partir da década de 1950, compreendeu que o nacionalismo discursivo formulou a hipótese de que a modernização da economia nacional deveria pautar-se no uso massivo de capitais nacionais, fossem eles privados ou públicos.

¹¹ DYE, Thomas. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

¹² Idem.

¹³ FILHO, Pio Penna. *O Brasil e a Descolonização da África nos Anos Kubitschek (1956-1961): Ensaio de Mudança*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História, UnB. Brasília, 1994.



A compreensão, portanto, de que determinadas políticas públicas podem ser objeto de uso privilegiado de algum bem comum – dinheiro recolhido da coletividade e sob a responsabilidade do governo – leva essa reflexão obrigatoriamente a necessidade de expor as dimensões que compõe a lógica das políticas públicas. Nestes termos, cabe reportar-se a Frey¹⁴, que afirma a existência de três dimensões de políticas públicas que estão entrelaçadas e reforçam o argumento exposto:

a dimensão institucional “*polity*”¹⁰ se refere à ordem do sistema política, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão “*politics*”¹¹ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material “*policy*”¹² refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas ¹⁵.

Tendo em vista as percepções elencadas até o presente momento, este artigo tem como marco fundamental a compreensão dos elementos circunscritos ao elemento “*politics*”. Tal escolha parte do pressuposto de que o principal objetivo aqui é compreender racionalidades e motivações e como tal, crê-se que tais elementos são melhor visualizados a partir da compreensão de como um determinado número de atores construiu justificativas, laços e interações que lhes permitiram serem vitoriosos em termos de jogo político. Entenda-se aqui vitória como a posse em determinado período de tempo de um determinado conjunto de ações e processos políticos que resultaram em direcionamento das ações governamentais.

De forma sumarizada, portanto, torna-se importante compreender os processos que envolvam a entrega de benesses governamentais para determinados grupos empresariais, insere esta reflexão em um espaço análise permeado pela necessidade de compreender os limites das regras estabelecidas diante de tendências de longo prazo marcadas pela apropriação da coisa pública por entes privados¹⁶. Na tentativa de compreender tais elementos, será traçada adiante uma breve reflexão sobre a relação entre moral e escolhas governamentais.

¹⁴ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

¹⁵ Ibidem, p. 217.

¹⁶ LAZZARINI, Sergio G. Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Campus, 2012.



2 A RELAÇÃO ENTRE MORAL E POLÍTICA NO PROCESSO DE ESCOLHAS GOVERNAMENTAIS

Todo diálogo que verse sobre a relação entre moral e política, necessariamente trará a luz o dilema dos fins justificarem os meios versus os meios justificarem os fins¹⁷. Tal dilema, exposto de maneira muito didática por Bobbio em sua Teoria Geral da Política, coloca a moral como um elemento central dentro do processo de tomada de decisão política. E neste sentido, é importante mensurar que enquanto a primeira percepção coloca-se de maneira a submeter componentes morais a um determinado objetivo político, a segunda tenta estabelecer que determinados objetivos são superiores a quaisquer percepções de âmbito moral.

Partindo-se do princípio de que qualquer escolha política envolve um componente moral, faz-se necessário buscar amparo nas reflexões de George Lakoff¹⁸ acerca do papel da moralidade no processo de construção das opiniões políticas por determinados grupos. Especificamente, Lakoff trata dos “*puzzles*” ou em uma tradução mais simples, dos quebra-cabeças que envolvem as escolhas políticas e que são consequência direta dos olhares sobre o mundo dos indivíduos e dos grupamentos políticos que eles fazem parte.

A questão fundamental aqui abordada é, como a construção de metáforas interpretativas acerca da moralidade guiaram um processo de construção de políticas públicas que possuía um discurso coletivo (nacionalista) de um lado, mas, que transformava em bens de clube recursos que eram coletivos. Nestes termos, cabe de início traçar uma definição de base acerca de moral, e neste sentido, parte-se do pressuposto de Lakoff¹⁹ segundo o qual a moral diz respeito em termos políticos a promoção “...*the experiential well-being of others and the avoidance and prevention of experiential harm to others or the disruption of the well-being of others.*”

Nestes termos, torna-se importante compreender que a interpretação da realidade a partir de um determinado prisma ideológico permitiu a construção de um tipo de escolha política que levou a montagem de uma estrutura narrativa que viabilizou o processo de entrega de recursos governamentais para determinados grupos empresariais sob a tutela de medidas de política externa, como a internacionalização. Contudo, para compreender melhor tal processo faz-se necessário a utilização de dois marcadores conceituais que se apoiarão no conceito base retirado de Lakoff. Inicialmente, é importante fazer uma reflexão acerca da importância dos laços no processo de construção das escolhas governamentais. E neste aspecto será feita uma

¹⁷ BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política – A filosofia política e as lições dos clássicos. Org. M. Bovero. Trad. D.B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000

¹⁸ LAKOFF, George. Moral politics: how liberal and conservatives think. Chicago, The University of Chicago Press, 2016.

¹⁹ Idem.



reflexão apoiada em Granovetter²⁰, com fins de compreender a importância dos elementos relacionais na construção das políticas públicas.

2.1 A FORÇA DOS LAÇOS

Especificamente, fazendo um retorno ao objeto: políticas públicas voltadas para a internacionalização de empresas brasileiras no período de 2002 até 2010, é importante compreender que a força dos laços fracos entre o partido incumbente (Partido dos Trabalhadores) e uma parte da elite empresarial brasileira foi fundamental para construir ações de inovação, representadas pela política de campeões nacionais²¹.

De outro lado, a medida que a relação foi tornando-se, mais e mais forte, os novos tipos de laço tornaram a política pública estática e a relação entre os entes enviesada por práticas pouco republicanas. Nestes termos, será dada ênfase a necessidade de compreender a evolução dos laços entre os entes (Governo e Empresariado beneficiário das políticas públicas) e os efeitos da aproximação entre estes e as alterações no núcleo de tomada de decisão governativo²².

Aqui especificamente, percebe-se a necessidade de uma menção aos estudos neoinstitucionalistas²³ e a percepção de que a variável ideológica gera um encapsulamento dos atributos ditos racionais dos tomadores de decisão. Aproveitando-se desse diálogo, pode-se inclusive fazer reflexão em sintonia com Simon²⁴ e a necessidade de compreender os limites da racionalidade no processo de escolhas governamentais. Simon pontua que *“Rationality denotes a style of behavior that is appropriate to the achievement of given goals, within the limits imposed by given conditions and constraints”*²⁵.

²⁰ GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. 1973.

²¹ Campeões nacionais podem ser aqui compreendidos a partir de uma emulação política de um modelo sul-coreano de internacionalização de empresas. Tal modelo, consiste no fato de que o governo escolhe determinados atores identificados como possuidores de expertise e “musculatura competitiva” suficiente para adentrarem no mercado internacional de forma competitiva. No caso Sul-coreano, destacam-se companhias como Hyundai e Samsung. No caso brasileiro, tal ação foi fomentada pelo BNDES a partir de indicação política do governo e destacaram-se Vale, Odebrecht e JBS. (LAZARINNI, 2012; ZANINI, 2017).

²² GRANOVETTER, Mark. Op. cit.

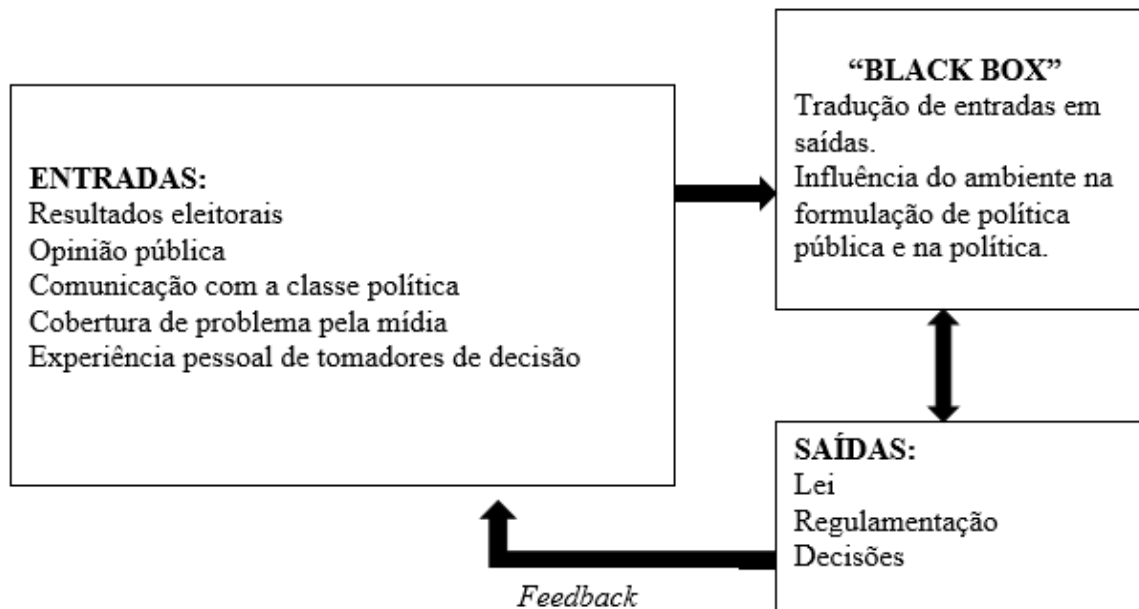
²³ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK and New York, NY: Cambridge University Press, 1990.

²⁴ SIMON, Herbert. *Theories of Bounded Rationality*. 1972. In: MCGUIRE, RADNER. *Decision and Organization*. North Holland: Amsterdam.

²⁵ Ibidem, p. 161



A partir desta reflexão de Simon e partindo da relação construída por Granovetter²⁶ entre inovação e laços, pode-se compreender o processo de construção de políticas públicas para internacionalização dos grandes conglomerados nacionais. Estabelece-se aqui como mapa analítico a opinião de que o Partido dos Trabalhadores ao assumir o poder, buscou construir laços – que até aquele momento eram fracos – com a comunidade empresarial brasileira ²⁷.



Se de um ponto de vista relacional havia aparentemente uma relação de hostilidade entre ambos os grupos (PT e Empresariado), a lógica empregada pelo discurso nacionalista construído desde a campanha vitoriosa de Lula para a presidência abriu espaço para que gradativamente fossem estreitados os laços e a inovação resultante dos laços vistos inicialmente como fracos, ao longo do tempo consolidou-se como um processo de apropriação de recursos públicos, derivados, sobremaneira, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Nestes termos, é importante entender de forma esquematizada a lógica que envolve a construção da decisão em políticas públicas segundo Easton²⁸.

Fonte: Adaptado de Easton²⁹. Elaboração própria

²⁶ GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6), 1360-1380. 1973.

²⁷ ZANINI, Fábio. Euforia e fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula. São Paulo: Contexto, 2017, p 7-12.

²⁸ EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

²⁹ Idem.

A evolução relacional, portanto, entre a militância e o empresariado de grandes grupos, sobremaneira, relacionado à necessidade de recursos públicos para os processos de internacionalização de um lado. E o financiamento de campanhas eleitorais vitoriosas de outro, foi gerando uma sinergia que se aproveitou de um discurso nacionalista dito como puro (PENA, 1994) para construir políticas públicas que fortalecessem os laços entre os entes partícipes do circuito político³⁰.

É possível a partir desta ilação construir uma relação causal entre o fortalecimento dos laços, conforme proposto por Granovetter, a internalização de uma lógica particular acerca da moralidade, a partir das reflexões de Simon e a consolidação de uma rede de relacionamentos que criou alguns nós que facilitaram o avanço de agendas favoráveis aos interesses do empresariado. Seguindo linha de raciocínio Granovetter³¹ tem-se a possibilidade de trazer para o debate a percepção de que o tempo e a dedicação dispendida pelos entes públicos para construir laços fortes entre o governo do PT e os maiores empresários do país resultou na criação de uma relação de proximidade, ou de uma “*issue networks*”^{32,33} que efetivamente deu tónus aos discursos e políticas públicas de apoio a internacionalização dos grandes conglomerados nacionais.

A criação, portanto, de uma “*issue network*” em torno do tema internacionalização de grandes empresas pode ser compreendida segundo Miller³⁴ como o elemento que fortaleceu os laços relacionais entre o governo do período analisado e o grupo empresarial interessado em receber benesses públicas em forma de recursos de fácil acesso. Tal processo, resultou no fato de que ocorreu consequentemente uma concentração dos discursos distribuídos entre os membros da rede, estivessem eles situados dentro do governo ou no empresariado. Logo a seguir serão tratadas algumas variáveis consideradas importantes em termos de montagem das escolhas políticas e discursivas empreendidas pelo governo Lula e suas resultantes em termos de relações internacionais do Brasil.

³⁰ ZANINI, Fábio. Euforia e fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula. São Paulo: Contexto, 2017.

³¹ GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6), 1360-1380. 1973.

³² Redes de atores que não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (por exemplo, a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental), são chamadas de ‘*issue networks*’ (Miller, 1994, p.379).

³³ MILLER, Hugh T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: Public Administration Review, v.54, n. 4, 1994, p.378-386.

³⁴ Idem.



3 A TOMADA DE DECISÃO E SEUS VETORES MOTIVACIONAIS: GLOBALIZAÇÃO, MILITÂNCIA E DESENVOLVIMENTO

Cabe aqui, por fim, fazer uma análise paradigmática dos componentes e marcadores históricos com compuseram a tomada de decisão em relação ao objeto estudado no período de análise que este artigo abarca.

Dessa forma, em termos de perspectiva histórica, pode-se afirmar o período compreendido entre 1990-2010 como intervalo temporal de alteração das perspectivas de desenvolvimento, a oscilar entre três pólos de ação: o primeiro, com objetivo reducionista e contaminado pelo processo de quebra do Estado desenvolvimentista anterior, o segundo, fruto de um processo de estabilização econômica bem sucedido que deu aos tomadores de decisão a possibilidade de repensar as estratégias de desenvolvimento, e o terceiro, de retomada da percepção do papel do Estado como importante indutor da atividade econômica, sob a égide do neodesenvolvimentismo³⁵.

Fundamentalmente, a lógica discursiva neodesenvolvimentista construiu um aparato mental que permitiu a adaptação da lógica de fins justificam os meios no momento de construção de políticas públicas com fins de internacionalização de grandes conglomerados empresariais brasileiros. Neste sentido, se ao utilizar-se da reflexão de Easton foi possível compreender de maneira geral os principais marcadores do processo de tomada de decisão, faz-se a necessidade agora de migrar para um novo patamar interpretativo.

Dando seguimento, portanto, a esse novo patamar, este artigo passa a reportar-se a partir daqui ao processo de tomada de decisão conforme construído por Sabatier e Jenkins-Smith³⁶, também denominado *Advocacy Coalition Framework*. Tal modelo parte da premissa analítica de que toda decisão complexa em termos de políticas públicas se depara com “*wicked problems*” e que tais problemas envolvem basicamente o conflito entre vários atores em diversos níveis de tomada de decisão.

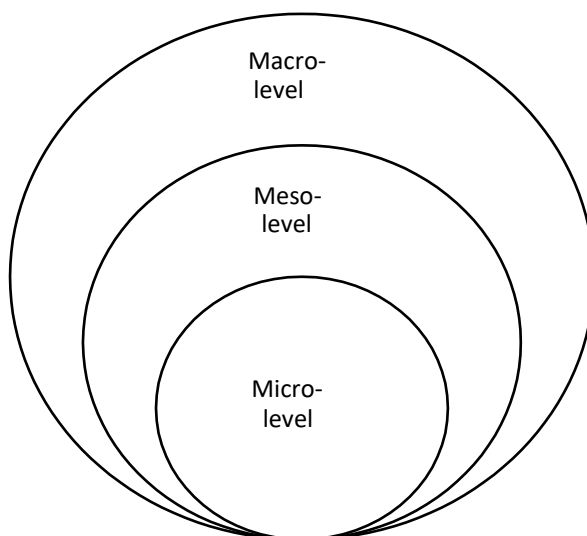
A figura a seguir permite compreender visualmente os níveis de ação que envolvem o processo de tomada de decisão segundo os autores citados.

³⁵ COUTO, Leandro e SOUZA, Creomar Lima Carvalho de. Política externa brasileira e os rumos do desenvolvimento: alternâncias históricas e proposição conceitual (1990-2010). Artigo apresentado no Congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, Julho de 2011.

³⁶ SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007, 189-222.



Figura 2 – Níveis do Advocacy Coalition Framework



Fonte: Adaptado de Sabatier e Weibler³⁷. Elaboração do autor.

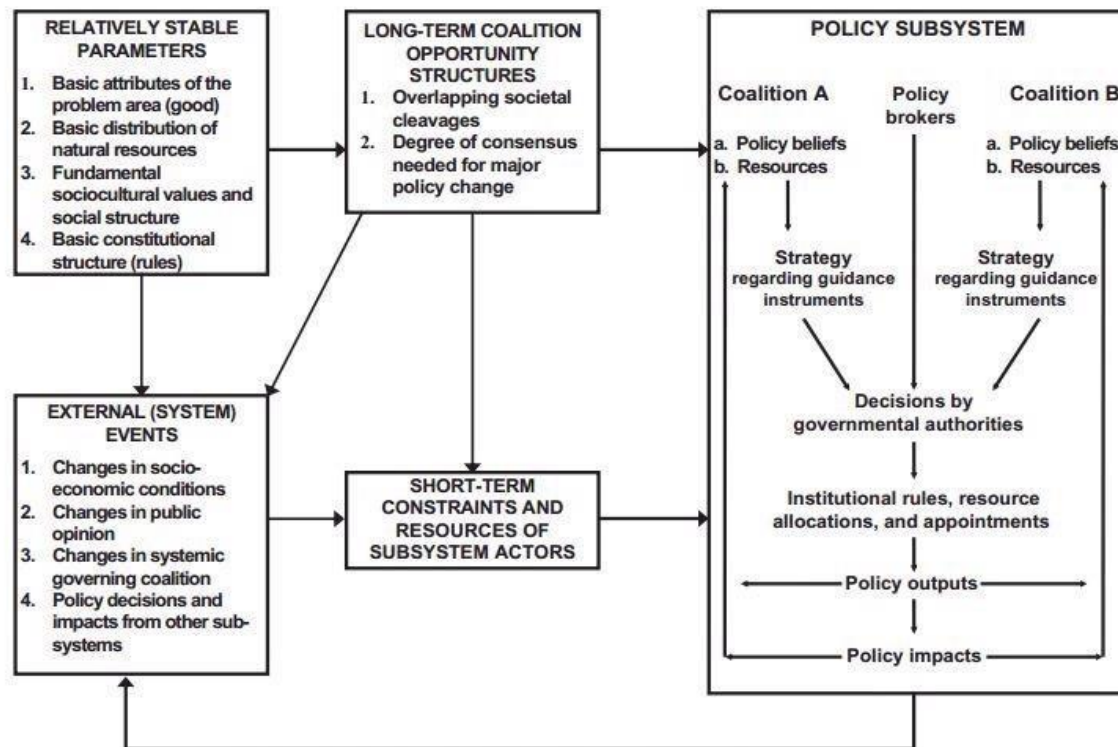
A partir da reflexão acerca do choque entre os níveis de tomada de decisão Sabatier e Jenkins-Smith chegam a um modelo mais elaborado que o de Easton³⁸ acerca do processo de tomada de decisão que resulta em uma política pública e desenham o seguinte diagrama.

³⁷ SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007, 189–222

³⁸ EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.



Figura 3 – Diagrama do Advocacy Coalition Framework



2007 Advocacy Coalition Framework Flow Diagram

Fonte: SABATIER e WEIBLE ³⁹.

A partir da contribuição dada por Sabatier e Jenkins-Smith é possível então discorrer de forma mais detalhada sobre o modelo proposto em franca sobreposição as necessidades analíticas levantadas por este artigo. Seguindo esse curso de ação, portanto, torna-se necessário inicialmente entender quais são os elementos mais importantes da análise de tomada de decisão segundo o referencial teórico proposto e em segundo lugar fazer uma aproximação com o objeto de análise.

Na tentativa de construir ambos o processo em paralelo, inicialmente, é importante compreender que o modelo proposto parte do princípio de que coalizões de defesa de interesse são peças fundamentais para mudança de políticas públicas e construção de anteparos que resultem em bloqueio para tendências consideradas ruins por um determinado grupo⁴⁰. Tendo em vista, portanto, tal reflexão considera-se importante entender as mudanças de perspectiva analítica e discursiva pelas quais o

³⁹ SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, Paul. Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007, 189–222

⁴⁰ Ibidem, p. 189–222

governo brasileiro passou no período de 2000 até 2010 e como isso impactou na racionalidade governamental para o objeto de análise em voga.

3.1 MUDANÇAS NOS PARADIGMAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Um elemento bastante interessante e característico da lógica que guiou historicamente a política externa brasileira, é resistência corporativista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em democratizar sua prática. Em suporte a essa reflexão é possível se reportar a Saraiva⁴¹, que aponta a tradição centralizadora e corporativista da diplomacia brasileira como um elemento limitador da capacidade do país em se adaptar aos novos cenários doméstico e internacional, particularmente no plano econômico, o que teria representado um ritmo mais lento nas inflexões da política externa, criando certo descompasso com as aceleradas transformações pelas quais passava o país em outras áreas e arenas.

Esse descompasso teria se revelado numa crise de paradigmas, na qual conviviam duas correntes, uma mais autonomista, de tradição globalista, e outra mais liberal, assentada em princípios de *soberania compartilhada* e *autonomia pela participação*. Essas duas correntes se revezaram na preponderância da condução das relações internacionais do Brasil durante os anos 1990, sendo a última mais presente nos anos do governo Cardoso⁴².

Pinheiro⁴³ também reconhece dois grandes paradigmas que explicam e orientam a atuação internacional do Brasil, mas os apresenta como globalistas, de distinção *hobbesiana* e *grotiana*, e americanista, que pode ser *pragmático* e *ideológico*. No entanto, para a autora, esses paradigmas teriam chegado, nos anos 90, aos limites de suas possibilidades. A partir de então, a construção de uma nova orientação da política externa brasileira teria se assentado numa conjugação do realismo, que historicamente lhe caracterizou na busca da autonomia, com o neoliberalismo, que ganhava espaço nessa década, o que teria dado origem a um novo paradigma: institucionalismo pragmático, respaldado no institucionalismo neoliberal, conjugando elementos do realismo hobbesiano e grotiano para garantir ganhos absolutos no âmbito global e consolidar sua posição relativa de liderança no entorno sul-americano⁴⁴.

⁴¹ SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50, n. 2, 2007, p. 42-59.

⁴² SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50, n. 2, 2007, p. 42-59.

⁴³ PINHEIRO, Letícia Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000, p. 305-335

⁴⁴ PINHEIRO, Letícia. “Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar”. In. ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. 1930-1990. Vol IV. Prioridades, Atores e políticas. São Paulo. NUPRI. 2000



Maria Regina Soares de Lima percebe duas alternativas que teriam a preferência das elites na definição das orientações da estratégia internacional do Brasil. A primeira é caracterizada como a busca pela credibilidade, conferida de fora para dentro, ao vincular a prática da política econômica interna com a postura da política externa. A segunda é percebida como autonomista, com a busca dos objetivos da projeção internacional do país através de níveis de flexibilidade e liberdade para a definição de sua ação externa. Nesse ponto, a autora enfatiza a orientação pela implementação de uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”⁴⁵.

Já Amado Cervo, surge com a ideia da dança dos paradigmas em termos de política externa e desenvolve a tese de que no momento que Lula chega ao poder constrói-se um novo modelo de inserção internacional. Tal modelagem ou paradigma, seria chamado de Estado logístico, e por sua vez, resgata elementos do estruturalismo latino-americano, ao entender o desenvolvimento como um elemento sociologicamente complexo e ao buscar equiparação ao nível alcançado pelas nações mais avançadas⁴⁶.

Cabe aqui um breve retorno a Simon⁴⁷ para compreender quão importante é a capacidade de encapsulamento da comunidade epistêmica por um determinado discusso político. Em específico, é importante compreender os limites da concepção de um Brasil grande e o fato irrevogável de que os limites financeiros de determinado tipo de empreitada já haviam se mostrado impossíveis de realização em outros momentos da história política nacional.

Contudo, mesmo diante das falhas realizadas em algum momento da história construiu-se e reafirmou a crença afetiva na capacidade do Estado, via ação de um governo iluminado, transformar a paisagem econômica e social nacional em um curtíssimo espaço de tempo. Tal opinião, foi o vetor que cimentou a aliança entre grupos políticos aparentemente diversos e deu força a uma nova lógica de inserção internacional econômica baseada na ideia de internacionalização de determinados grupos empresariais em sintonia com o modelo de tomada de decisão adotado.

Compreende-se, portanto, a partir de tais reflexões, que o movimento de construção de uma coalizão de defesa de interesse em prol da construção de uma lógica de campeões nacionais foi gradativamente encontrando respaldo em vários entes da sociedade nacional e gerando um caldo de cultura agregador que resultou na possibilidade de construção de uma política pública e uma narrativa política pró-desenvolvimento.

⁴⁵ SOARES DE LIMA, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 48, n. 1, 2005, p. 24-59.

⁴⁶ CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional - formação dos conceitos brasileiros. 1ª edição. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2008.

⁴⁷ SIMON, Herbert. Theories of Bounded Rationality. 1972. In: MCGUIRE, RADNER. Decision and Organization. North Holland: Amsterdam. P. 161-176.



3.2 – POR UM GOVERNO ONIPRESENTE, ONIPONENTE E BENEVOLENTE?

As reflexões até o presente momento encetadas levam em um processo de correlação direta a percepção de que a adoção de políticas públicas para a internacionalização de grandes conglomerados brasileiros – objeto primeiro de análise aqui – não é um processo isolado *per se*. Ao contrário, aproveitando-se de alguns elementos trabalhados no tópico anterior e no correr deste exercício analítico é possível circunscrever essas ações e até mesmo a rede que se construiu para consolidar tais ações em um movimento maior. Tal situação envolveu do ponto de vista intelectual e de gestão pública a vontade de recolocar o Estado, mediante a ação de um governo específico, em uma posição de centralidade no que concerne a vida econômica nacional.

Seguindo esta perspectiva, é possível perceber dois movimentos que se integraram de maneira bastante sinérgica. De um lado, a medida que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva assumiu mais e mais controle das regras do jogo institucional, foram gradativamente sendo distribuídas benesses regulatórias e financeiras a rede relacional diretamente interessada na agenda^{48 49}. Esta rede, composta por alguns grupos empresários de bastante destaque, tais como, J&F, Odebrecht e Vale, de outro lado, passou a adotar um posicionamento político e estratégico bastante favorável a retomada de protagonismo estatal.

A medida que o laço entre determinados grupamentos crescia⁵⁰ e o consequente controle sobre a tomada de decisão gradativamente aumentava, maiores eram os elementos que de um lado alimentavam a percepção do grupo político no poder de uma continuidade ininterrupta no governo. De outro lado, a percepção da rede de empresários da infinitude de recursos públicos a sua disposição para empreender determinadas agendas de negócios que pudessem ser enquadradas dentro da lógica de um discurso nacionalista⁵¹.

Como elemento que coaduna a análise literária acerca da relação de proximidade entre o governo e os empresários, pode-se fazer uma breve abordagem acerca das formas de atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e

⁴⁸ COUTO, Leandro e SOUZA, Creomar Lima Carvalho de. Política externa brasileira e os rumos do desenvolvimento: alternâncias históricas e proposição conceitual (1990-2010). Artigo apresentado no Congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

⁴⁹ ZANINI, Fábio. Euforia e fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula. São Paulo: Contexto, 2017.

⁵⁰ GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6), 1360-1380. 1973.

⁵¹ PENNA FILHO, Pio. O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança. Brasília, 1994.



Econômico (BNDES) nos processos de internacionalização de conglomerados empresariais brasileiros, a qual enseja duas reflexões.

A primeira diz respeito à própria natureza do processo de construção da política externa, entendida aqui, segundo Amado Cervo⁵², como um fenômeno de governos passível de gerar alterações nas concepções de inserção internacional de longo prazo de um Estado – política exterior.

A segunda, por sua vez, trata especificamente do papel a ser desempenhado por determinadas estruturas do Estado (no caso o BNDES) por um governo para o alcance de determinado objetivo de curto, médio ou longo prazo no sistema internacional⁵³. Cabe aqui a ressalva que tal discurso e suas implicações estarão em sentido prático em franco conflito com a percepção de Lakoff⁵⁴ acerca de moralidade em termos políticos. Sobremaneira, pelo fato de que a medida que as políticas públicas de internacionalização vão se tornando mais e mais enviesadas em favor de determinada rede, mais elas se afastam de uma lógica de bem comum.

E tal distorção conceitual da realidade, ou melhor dizendo, a racionalidade derivada de um componente de forte apelo emocional (nacionalismo) limitou a capacidade de escolha dos entes governativos⁵⁵ e os guiou para o atendimento privilegiado dos interesses de uma determinada rede Granovetter⁵⁶, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6), 1360-1380. 1973. que em alguma medida não era a mais necessitada de auxílio governamental, porém, foi a que conseguiu construir o melhor canal de interlocução possível para atender seus interesses.

A justificativa racional e narrativa para tais ações passou a ser um discurso de desenvolvimento como objetivo de longo prazo da sociedade brasileira. A mudança na concepção de tal terminologia a partir do início dos anos 2000, gerou por consequência a percepção de que o governo era um ente garantidor do desenvolvimento.

A partir deste novo marcador conceitual, pode-se afirmar que alguns atores não governamentais passaram a agir no cerne da tomada de decisão e pressionaram os representantes políticos a atenderem suas exigências⁵⁷. Segundo

⁵² CERVO, Amado Luiz (org.). O Desafio Internacional. Brasília, Ed. Unb, 1994.

⁵³ ZANINI, Fábio. Op. cit.

⁵⁴ LAKOFF, George. Moral politics: how liberal and conservatives think. Chicago, The University of Chicago Press, 2016.

⁵⁵ SIMON, Herbert. Theories of Bounded Rationality. 1972. In: MCGUIRE, RADNER. Decision and Organization. North Holland: Amsterdam. P. 161-176.

⁵⁶ GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6), 1360-1380. 1973.

⁵⁷ CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4, 2009, p. 871 - 910.



Cunha⁵⁸, com a finalidade de responder a tais problemas, o Estado passou a construir instrumentos minimamente eficazes para o atendimento de uma demanda – internacionalização de empresas nacionais – emanada, de um lado, por setores do empresariado nacional, e de outro, identificada por membros do próprio Estado brasileiro.

Essa conjuntura de fatores levou ao processo de transformação conceitual do BNDES a partir dos anos 2000. Alem & Cavalcanti⁵⁹ já vislumbravam tal transformação e explicavam de maneira detalhada as mudanças pelas quais o banco necessitava passar para atender a uma nova função. As digressões na defesa do movimento de ampliação do escopo de ação da instituição financeira sinalizavam uma mudança de curso no processo de tomada de decisão do governo brasileiro naquela ocasião.

Na construção de sua tese, tais autores afirmaram ser o Investimento Direto Estrangeiro um vetor de desenvolvimento⁶⁰, tendo em vista o fornecimento de recursos financeiros ao país de maneira constante e fluida. Outra questão que deriva desse argumento é o fato da expansão transnacional proporcionar a determinadas empresas o atendimento de interesses do Estado de maneira extraoficial.

Ao permitir que o retorno dos dividendos sobre os investimentos feitos no exterior assumissem importância crescente nas economias desenvolvidas e nos principais núcleos de economia emergente, ficava claro o entendimento pelos detentores da tomada de decisão nacional quanto às demandas do empresariado nacional, ao qual ofertava a possibilidade de fortalecimento de suas ações no exterior⁶¹.

Dando seguimento ao argumento analisado, a consolidação de empresas nacionais com destacada atuação internacional é um fator com potencial para auxiliar no processo de diminuição das vulnerabilidades externas do Brasil frente às oscilações dos mercados globais⁶². E nesse aspecto um elemento com destacada importância é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Em relação a essa entidade de fomento, deve ser relevado, sobretudo, seu protagonismo institucional resultante da preparação da estrutura burocrática do banco para a questão da internacionalização⁶³.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ ALEM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. In: REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 12, N. 24, 2005, p. 43-76.

⁶⁰ Ibidem, p. 43-76.

⁶¹ CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4, 2009, p. 871 - 910.

⁶² ALEM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. In: REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 12, N. 24, 2005, p. 43-76.

⁶³ Ibidem, p. 43-76.



Esse argumento encontra respaldo, no ano de 2002, quando o BNDES toma as primeiras medidas para aprimorar a sua atuação no apoio ao processo de internacionalização de empresas brasileiras. Para tanto, além da alteração do estatuto do banco naquele ano, foi criado, em 2003, grupo de trabalho com o fim específico de estudar as possibilidades de apoio a esse processo. Aliada a essa ação de caráter interno da estrutura do banco, percebe-se que a transição de modelos de inserção internacional do próprio Estado brasileiro entre 2002 e 2003 resultou em conjuntura favorável à implementação de um novo paradigma de ação estatal via construção de políticas públicas favoráveis a internacionalização de empresas, mas, com foco nos grandes grupos empresariais nacionais.

CONCLUSÕES

A partir das perspectivas apresentadas, infere-se ter havido uma articulação, em termos de redes de defesa de interesse com duas finalidades principais: a primeira de compreender os espaços de ação e os limites de atuação governamental em termos de políticas públicas com foco específico em desenvolvimento econômico. A segunda finalidade, por sua vez, basicamente tratava de circunscrever as eventuais mudanças de políticas públicas para uma nova estrutura narrativa política, onde pela primeira vez na história do país um grupo político de clara oposição havia chegado ao poder.

No curso de responder a ambas as finalidades expostas este texto partiu do princípio de que qualquer reflexão acerca do desenvolvimento de políticas públicas para fins de desenvolvimento em âmbito macro, e de internacionalização de grandes empresas, em âmbito específico, passavam pela necessidade de compreender a relação entre moral e política, em termos da causalidade representada por meios e fins. Feita tal reflexão que se ancorou na perspectiva de Lakoff acerca da moralidade no campo político, partiu-se para a tentativa de compreender em quais aspectos do processo de tomada de decisão foram construídos os elementos conceituais que levaram ao renascimento de uma perspectiva governo centrada e seus efeitos em termos de políticas públicas.

Neste sentido, tentou-se demonstrar a necessidade de compreender política pública como um processo no qual o governo pode fazer ou deixar de fazer algo em determinado tema. Por conseguinte, partiu-se para a reflexão de que os grupos empresariais compreenderam tal movimento – identificado em termos de literatura por Dye (1984) - os mesmos se lançaram em uma corrida com a finalidade de construir redes de defesa de interesse que os permitissem ter demandas reprimidas de longa data atendidas pelo poder público.



O delineamento do processo de ação dos entes privados pode ser melhor compreendido a partir do modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith⁶⁴. Tal referencial analítico permitiu compreender como a lógica de funcionamento da tomada de decisão governamental foi desconstruída pelos entes privados a partir de uma série de estratégias. Algumas delas se ancorando em discursos morais alternativos e outras em ações discursivamente ancoradas em algum tipo de nacionalismo. De fato, o elemento fundamental explorado foi de que se de um lado havia enorme interesse da comunidade empresária de expandir suas atividades para o exterior, de outro lado, tal discurso encontrou terreno fértil dentro das concepções de mundo do Partido dos Trabalhadores, altamente contaminadas por um par de opiniões desenvolvimentistas e nacionalistas.

Neste sentido, as políticas públicas de internacionalização que resultaram na escolha dos chamados campeões nacionais atenderam de maneira firme aos interesses de um governo que desejava um Estado mais presente na economia e de uma comunidade empresária ávida por recursos públicos que pudessem subsidiar suas ações no exterior com riscos minorados.

REFERÊNCIAS

AVANT, D.D; FINNEMORE, M.; SELL. S.K (Editors) Who Governs the Globe? Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ALEM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. In: REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 12, N. 24, 2005, p. 43-76.

ALLISON, Graham T. Essence of Decision: explaining the cuban missile crisis. Little, Brown and Company. Boston: 1971.

ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. Relações internacionais do Brasil. São Paulo: Saraiva, v. I, 2006.

BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 45, n. 1, 2002, p. 36-71

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política – A filosofia política e as lições dos clássicos. Org. M. Bovero. Trad. D.B. Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 45, n. 1, 2002, p. 5-35.

CERVO, A. L. Inserção internacional - formação dos conceitos brasileiros. 1ª edição. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2008.

⁶⁴ SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment”, in P. A. Sabatier: Theories of the policy process (1999). Boulder, CO. Westview Press.



CERVO, A. L. Brazil's Rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, edição especial 2010, p. 07-32.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª edição. ed. Brasília: UnB / IBRI, 2002.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional*. Brasília, Ed. Unb, 1994.

COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.

COUTO, L. F. *O horizonte regional do Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.

COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, 2009, p. 89-109.

COUTO, Leandro. A política externa brasileira para a América do Sul – As diferenças entre Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: *Civitas Porto Alegre* v. 10 n. 1, jan.-abr. 2010, p. 23-44.

COUTO, Leandro e SOUZA, Creomar Lima Carvalho de. Política externa brasileira e os rumos do desenvolvimento: alternâncias históricas e proposição conceitual (1990-2010). Artigo apresentado no Congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, Julho de 2011.

CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4, 2009, p. 871-910.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

DYE, Thomas. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EASTON, David. *The Political System Under Stress*. 1965. In: SHAFRITZ, LAYNE, BORICK. *Classics in Public Policy*. New York: Longman, 2005, p. 9-18

EVANS, Peter; JACOBSON, Harold & PUTNAM, Robert (orgs.). *International bargaining and domestic politics – Double – Edge Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

FILHO, Pio Penna. *O Brasil e a Descolonização da África nos Anos Kubitschek (1956-1961): Ensaio de Mudança*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História, UnB. Brasília, 1994.



FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Thereza Leme. *Brazilian Multinationals - Competences for Internationalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

FOLHA TRANSPARÊNCIA. Encontre. Segredos do Itamaraty. Disponível em: <http://transparencia.folha.com.br/segredos-do-itamaraty?sr=79>

FONSECA JR, G. *A Legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONTAINE, Roger Warren. *The Foreign Policy-Making Process in Brazil*. The Johns Hopkins University, Ph.D. Baltimore, 1970.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GRAHAM, Edward M.; ODING, Nina; WELFENS, Paul J. J. *Internationalization and Economic Policy Reforms in Transition Countries*. Berlim: Springer, 2005.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. 1973.

HELD, David; MCGREW. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2003.

Internacionalização das empresas brasileiras: estudo temático 2005/2006 do Fórum temático de líderes empresarias. São Paulo, editora Clio, 2011.

JONES, Bryan. Bounded Rationality and Political Science (2003). Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Theory and Research*.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives ad Public Policies*. Boston: Longman, 2011.

KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. *Democratic Brazil – Actors, institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

KRIST, Mario. *Internationalization and Firm Performance – The Role of Intangible Resources*. Dissertation: University of Bremen, 2008.

KUPFER, D. Seleção Adversa. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 19 jul. 2010.

LAKOFF, George. *Moral politics: how liberal and conservatives think*. Chicago, The University of Chicago Press, 2016.

LAZZARINI, Sergio G. *Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Campus, 2012.



LESSA, A. C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. especial, 2010, p. 115-131.

MARCH, James G. *Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões*. São Paulo: Editora Leopardo.

MILLER, Hugh T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: *Public Administration Review*, v.54, n. 4, 1994, p.378-386.

NIEDERMAYER, Oskar; SINNOT, Richard. *Public Opinion and International Governance*. Oxford University Press, 1995.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK and New York, NY: Cambridge University Press, 1990.

PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança*. Brasília, 1994.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000, p. 305-335.

PINHEIRO, Letícia. "Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. 1930-1990. Vol IV. Prioridades, Atores e políticas*. São Paulo. NUPRI. 2000.

_____; MILANI, Carlos. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, V. 35, n. 1, 2013, p.11 – 41.

PUTNAM, Robert (editor). *Democracies in Flux – The evolution of social capital in contemporary society*. New York, Oxford University Press. 2002.

SABATIER, Paul e Jenkins-Smith, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

SABATIER, Paul A.; Weible, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SABATIER, Paul. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. 1993. Boulder, CO, Westview Press.

SABATIER, Paul. Special issue: policy change and policy-oriented learning. Exploring an advocacy coalition framework.1988. *Policy Sciences*, 21 (2-3): 123-278.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *The advocacy coalition framework: an*



assessment”, in P. A. Sabatier: *Theories of the policy process* (1999). Boulder, CO. Westview Press.

SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189–222.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, 2007, p. 42-59.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*. 1955, p. 99-118.

SIMON, Herbert. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. 1957. New York: John Wiley and Sons.

SIMON, Herbert. *Theories of Bounded Rationality*. 1972. In: MCGUIRE, RADNER. *Decision and Organization*. North Holland: Amsterdam, p. 161-176.

SOARES DE LIMA, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, 2005, p. 24-59.

SOUZA, Angelita Matos. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. In: *Meridiano* 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 , p. 47 a 53.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a busca da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. D.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, p. 31-61.

WEIBLE, Christopher; Jenkins-Smith, Hank. *The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues* In: Peters, B. Guy e Phillipe Zittoun. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave MacMillan.

ZANINI, Fábio. *Euforia e fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.

