



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – MINISTRO ALCÍDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIASBIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

DIEGO RODRIGUES DIAS DA LUZ

**POLÍTICA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

**JOÃO PESSOA
2018**

DIEGO RODRIGUES DIAS DA LUZ

**POLÍTICA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Política Externa e Economia.

Orientador: Professor Dr. Alexandre César Cunha Leite.

**JOÃO PESSOA
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L979p Luz, Diego Rodrigues Dias da.
Política externa e crescimento econômico brasileiro
[manuscrito] : uma análise do Governo Lula (2003-2010) /
Diego Rodrigues Dias da Luz. - 2018.
97 p. : il. colorido.
Digitado.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-
Graduação e Pesquisa, 2019.
"Orientação : Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite ,
Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."
1. Política externa brasileira. 2. Crescimento econômico. 3.
Governo Lula. 4. Análise de política externa. I. Título
21. ed. CDD 327.81

DIEGO RODRIGUES DIAS DA LUZ

**POLÍTICA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÔMICO
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.


Área de concentração: Política Externa e Segurança.

Aprovado em: 02/07/2018.

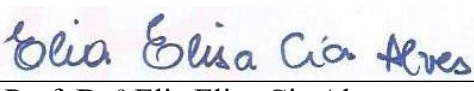
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr.^a Cristina Carvalho Pacheco
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr.^a Elia Elisa Cia Alves
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

AGRADECIMENTOS

À minha família por todo apoio e suporte prestado durante esta fase, especialmente a minha mãe por sempre acreditar em mim e me apoiar nas minhas iniciativas acadêmicas.

À minha noiva, Rayana, e a minha filha Sophie, os novos integrantes da minha família e, conseqüentemente, pilares de sustentação da minha vida. Por todo apoio e amor dedicados a mim.

Aos meus amigos Pedro, Lucas, Oscar, Yago, Marcos e Neto por serem meus fiéis companheiros de longas jornadas, responsáveis por vários momentos inusitados e felizes que já tive.

Aos meus colegas de turma do Mestrado, aqueles com quem tive o prazer de conhecer, vivenciar e compartilhar os bons momentos e os momentos difíceis desta etapa acadêmica. Uma turma excelente que ficará sempre em minha memória.

Ao Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite por sua orientação e por contribuir para a conclusão de uma importante etapa na minha vida acadêmica. Agradeço pelos conselhos e contribuições.

Às professoras Dra. Cristina Carvalho Pacheco e Dra. Elia Cia Alves pelas contribuições na banca de qualificação e pelas contribuições na banca de defesa desta dissertação.

Ao corpo de professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade da Paraíba, pelas contribuições educacionais para minha formação acadêmica e profissional.

Aos técnicos e funcionários da Universidade Estadual da Paraíba, especialmente, a Ellem, secretária do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, pelos bons serviços prestados e pela amizade construída ao longo desses anos de programa.

A todos que me apoiaram de alguma forma e torceram por mim nessa longa e árdua caminhada que foi o curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB. Um forte abraço a todos.

RESUMO

A nova conjuntura internacional nos apresenta uma nova dinâmica entre os atores e o cenário. Neste sentido, fenômenos como a Guerra ao Terror, o efeito-China, o Boom das commodities, o ciclo de liquidez internacional e a taxa de câmbio são componentes deste novo cenário internacional. Estes eventos estão interligados neste plano internacional e geram impactos no plano doméstico dos Estados. Partindo desta premissa, o objetivo deste trabalho é compreender e explicar o crescimento econômico brasileiro durante o governo Lula (2003-2010), baseado na mudança de sua política externa como elemento do processo explicativo deste crescimento econômico, aliada aos aspectos macroeconômicos domésticos do período. Para isto, será utilizado o Modelo de Hermann para analisar a mudança de política externa e a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam para agregar os níveis internos e externos no processo explicativo do crescimento econômico brasileiro do governo Lula (2003-2010).

Palavras-chave: Crescimento Econômico, Análise de Política Externa, Governo Lula, Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The new international context presents us with a new dynamic between the actors and the scenario. In this sense, phenomena such as the War on Terror, the China effect, the commodities boom, the international liquidity cycle and the exchange rate are components of this new international scenario. These events are interlinked in this international plan and generate impacts at the domestic level of the States. Based on this premise, the objective of this paper is to understand and explain the Brazilian economic growth during the Lula administration (2003-2010), based on the change foreign policy as an explanation process element of this economic growth, together with the period domestic macroeconomic aspects. For this, the Hermann's Model will be used to analyze the foreign policy change and the Putnam's Two-Level Games theory to aggravate the internal and external levels in the Brazilian economic growth explaining process of the Lula government (2003-2010).

Keywords: Economic Growth, Foreign Policy Analysis, Lula Government, Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de Hermann.....	35
Figura 2 – Índice de Participação Comercial entre Brasil e China.....	46
Figura 3 – Índice de Intensidade Comercial.....	47
Figura 4 – Gastos com o Departamento de Defesa dos EUA.....	51
Figura 5 – Parcela dos gastos da Guerra ao Terror no orçamento do Departamento de Defesa dos EUA.....	52
Figura 6 – Índice de preços das commodities.....	55
Figura 7 – Participação das exportações de recursos naturais e produtos intensivos em recursos naturais nas exportações totais de países selecionados.....	56
Figura 8 – Fluxo Bruto de Capital Mundial (em porcento do PIB mundial).....	60
Figura 9 – Influxo Bruto de Capitais - Economias Emergentes e em Desenvolvimento (% do PIB do grupo).....	61
Figura 10 – Volatilidade da Rede de Fluxos de Capitais (% do PIB).....	62
Figura 11 – Modelo de Hermann Aplicado.....	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série histórica do PIB chinês (1978-2010).....	46
Gráfico 2 – Taxa de Câmbio R\$/U\$ comercial (valor de venda, dez/ano).....	65
Gráfico 3 – Histórico de Resultado se Superávit Primário (2003-2010).....	83
Gráfico 4 – Balança Comercial Brasileira (2003-2010).....	84
Gráfico 5 – Exportações Brasileiras por Regiões (2003-2010).....	85
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do PIB em volume (2003-2010).....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balança Comercial Brasileira (2003-2010).....	85
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCD	Santo André, São Bernardo dos Campos, São Caetano e Diadema
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Nacional
GATT	<i>General Agreements on Tariffs and Trade</i>
IDE	Investimento Direto Externo
IIC	Índice de Intensidade Comercial
IPC	Índice de Participação Comercial
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCC	Partido Comunista Chinês
PCO	Partido da Causa Operária
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
RPC	República Popular da China
SFI	Sistema Financeiro Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, MODELO DE HERMANN E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS	19
1.1 Aspectos Conceituais de Política Externa.....	19
1.2 Política Externa Brasileira: breve histórico.....	25
1.3 Análise de Política Externa e o Modelo de Hermann.....	32
1.4 Os Jogos de Dois Níveis.....	39
2. CENÁRIO INTERNACIONAL E VARIÁVEIS	41
2.1 Cenário Internacional.....	41
2.2 Efeito-China.....	45
2.3 Guerra ao Terror.....	50
2.4 <i>Boom</i> das <i>Commodities</i>	55
2.5 Ciclo de Liquidez Internacional.....	59
2.6 Taxa de Câmbio.....	65
3. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÔMICO	70
3.1 Política Externa do Governo Lula.....	70
3.2 Análise da Política Externa.....	76
3.3 Política Externa e Crescimento Econômico.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

O século XXI inicia-se com alguns conflitos herdados do cenário Pós-Guerra Fria, trazendo consigo uma série de mudanças na conjuntura internacional, denominada pelo presidente George Bush de nova ordem internacional (SOARES; SILVA, 2010, p. 67-70). Em 11 de setembro de 2001, quatro ataques terroristas foram deflagrados em território norte-americano, alguns obtendo êxito em seus objetivos outros não, no entanto, ambos deixaram um grande número de mortos e feridos, aproximadamente 3 mil mortos¹.

Os atentados de 11 de setembro tornaram-se um marco histórico no cenário internacional, pois a partir destes tem-se uma nova perspectiva sobre o perigo do terrorismo internacional e o seu alcance no mundo. A Guerra ao Terror deflagrada pelo governo estadunidense durante a administração do presidente George W. Bush – como represália aos ataques de 11 de setembro – deu início a uma série de invasões e conflitos no Oriente Médio, estes geraram impactos sentidos até o presente momento, contribuindo com um clima de tensão beligerante entre governos, grupos fundamentalistas radicais e demais atores envolvidos nesse contexto (RAMONET, 2003, p. 47-48).

Embora os impactos desse fenômeno não tenham se restringido às questões de Segurança Internacional e política do Oriente Médio, eles espalharam-se atingindo outros setores de interesse internacional, como a economia e a política internacional, por exemplo. As consequências desse fenômeno contribuíram para a construção de uma conjuntura internacional que gerou impactos aos diversos estados em vários setores, inclusive dentro do atual sistema comercial internacional. Os custos do conflito afetaram negativamente a economia dos Estados Unidos (HENDLER, 2012).

Sendo os EUA uma das economias centrais, e considerando que ações dentro do seu plano econômico atingem o plano internacional, devido, em grande parte, ao dólar ser a divisa mais utilizada nas transações comerciais, nas reservas internacionais e na valoração de ativos no sistema financeiro internacional (SFI). Neste sentido, a saúde da

¹ Ver: <http://www.bbc.co.uk/history/events/the_september_11th_terrorist_attacks> - Acesso em: 04/09/2017.

economia americana, influi, positiva ou negativamente, no sistema financeiro internacional (RESENDE & AMADO, 2007).

Com a ascensão de economias emergentes, especialmente da China, às novas condições de polos de poder econômico político, a primeira década do século XXI foi marcada pelas incertezas geradas pelos fenômenos terroristas aos Estados Unidos e a retração no mercado de ações americano ofuscaram o vislumbre da retomada do dinamismo no plano econômico global, a partir de 2003. Regiões como a América Latina e a África, passaram por processos de expansão da renda e de aprimoramento na solvência de compromissos financeiros internacionais (APEX-BRASIL, 2011).

No plano explicativo deste contexto, encontra-se as interações entre duas grandes economias mundiais, Estados Unidos e China. O constante crescimento econômico chinês – reflexo das reformas econômicas de Deng Xiaoping em 1978 – somado ao seu processo de reinserção internacional, impulsionado pela sua entrada na OMC em 2002, possibilitou a expansão da sua participação no jogo econômico mundial, através de fluxos comerciais e fluxos de capitais e financeiro – principalmente através do investimento direto externo (IDE). O aumento da produção industrial chinesa e o aumento da sua participação no plano econômico internacional, contribuiu para a queda nos preços internacionais de produtos manufaturados, através de suas exportações, e contribuiu para a alta dos preços internacionais das commodities, através de suas importações, para alimentar seu crescente setor industrial (APEX-BRASIL, 2011; PRATES, 2007, TEIXEIRA & PINTO, 2012).

Ao passo que, no plano econômico dos Estados Unidos, o impacto da Guerra ao Terror pressionou o governo federal estadunidense a adotar medidas de política fiscal e monetária expansionistas. A emissão desenfreada de moeda, a redução de impostos e o aumento do crédito fazem parte deste pacote de política macroeconômica. Estas medidas tiveram um impacto direto na moeda americana, gerando uma desvalorização gradual do dólar. Essa desvalorização, por sua vez, influi na taxa de câmbio das outras economias, valorizando principalmente as moedas das economias emergentes. Além impulsionar os preços internacionais das commodities, que são transacionadas internacionalmente em dólar (HENDLER, 2012; PRATES, 2007).

As medidas tomadas pelo governo estadunidense – em reação ao impacto gerado pela Guerra ao Terror – levou, em certa medida, a crise financeira global – iniciada em 2007 e potencializada em 2008 (APEX-BRASIL, 2011; HENDLER, 2012). Os excessos cometidos na política macroeconômica estadunidense provocaram a perda do dinamismo das economias centrais (com o impacto da crise financeira). Por outro lado, provocou o dinamismo das economias emergentes, com a valorização do câmbio e dos preços das commodities, contribuindo para o então ciclo de liquidez internacional verificado no período (APEX-BRASIL, 2011).

A valorização das demais moedas, frente a desvalorização do dólar, possibilitou uma nova alta dos preços das commodities (alta pós-crise) e impulsionou o ciclo de liquidez internacional, pois as taxas de juros e lucros das moedas das demais economias, principalmente, das economias emergentes atraiu os investidores internacionais frente a desvalorização do dólar e das moedas das economias centrais, duramente afetadas pela crise financeira de 2008 (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Partindo destes pressupostos, o Brasil apresentou um desempenho econômico positivo e crescente, na primeira década do século XXI, em relação ao desempenho econômico observado na última década do século XX. Com uma taxa média de crescimento do PIB alcançando taxas de 4,1%, entre os anos de 2003 e 2010, superando a taxa média de crescimento dos governos antecessores em quase o dobro – 2,4% entre os anos de 1980 e 2002 (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 923). Ao considerar este pressuposto, pergunta-se: Quais as razões explicativas do crescimento econômico observado no período? A origem difusa deste fenômeno se traduz no problema de pesquisa deste trabalho, trazendo consigo uma série de questões a serem trabalhadas para a compreensão deste evento.

Propondo-se a responder esta pergunta, este trabalho dispõe-se a analisar a política externa brasileira, durante o governo Lula (2003-2010), para compreender em que medida esta esfera contribuiu para a construção do crescimento econômico observado no período. Este trabalho não descarta os fatores internos que contribuíram para este fenômeno, portanto, faz-se uma breve abordagem da política macroeconômica do governo Lula para completar a compreensão do fenômeno do crescimento econômico atrelado à mudança de política externa adotada por este governo. Para isto,

será utilizado a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988), unindo a mudança de política externa aos fatores macroeconômicos domésticos.

Para isto, este trabalho divide-se em três capítulos, os quais são subdivididos em seções. No primeiro capítulo será tratada a construção do marco teórico-metodológico desta pesquisa. Na primeira seção será feita uma revisão bibliográfica dos aspectos conceituais de política externa, abordando perspectivas de conceitos e definições dentro do campo de estudos de política externa. Na segunda seção será feito um breve histórico da política externa brasileira, orientado no pressuposto paradigmático de Amado Cervo (2003). Na terceira e última seção do primeiro capítulo, será trabalhado o Modelo de Hermann (1990) de Análise de Política Externa como marco teórico-metodológico de explicação de mudança da política externa brasileira durante o recorte temporal proposto.

O segundo capítulo desta dissertação, trabalhará com a construção do cenário conjuntural internacional, ao apresentar algumas variáveis explicativas que influenciaram na constituição do fenômeno a ser estudado. Para isto, este capítulo foi dividido em três seções. Na primeira seção, o cenário conjuntural internacional será construído, ao considerar os atores, os fenômenos e as variáveis independentes que influenciaram no contexto. Na segunda seção, discorrer-se-á sobre as variáveis independentes consideradas fundamentais para compreensão e explicação do fenômeno de crescimento econômico brasileiro. Neste sentido, foram listadas cinco variáveis, são elas: o efeito-China, a Guerra ao Terror, o *Boom* das *Commodities*, o Ciclo de Liquidez Internacional e a Taxa de Câmbio. Na terceira e última seção, os dados sobre as variáveis independentes listadas serão apresentados, mostrando a sua mensuração e fazendo uma relação das mesmas para a construção do crescimento econômico brasileiro.

No terceiro e último capítulo, será feita a Análise de Política Externa e a construção da compreensão e explicação do fenômeno de crescimento econômico brasileiro. Para isto, o capítulo será dividido, também, em três seções. Na primeira seção, estará uma breve explanação da política externa do governo Lula, a considerar sua idiosincrasia, como o histórico do Partido dos Trabalhadores, o seu líder (Lula) e sua contribuição ideológica para a formulação da política externa do período. Na segunda seção, o Modelo de Hermann (1990) será aplicado para a construção da estrutura de

formulação e análise de política externa, a frisar as variáveis que incidiram sobre a mudança da política externa do governo Lula – como a troca de liderança, de burocracia e os impactos das variáveis externas. Na terceira seção, será explicado o fenômeno do crescimento econômico com a utilização da teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) para agregar os elementos internos aos externos na compreensão do fenômeno do crescimento econômico brasileiro de 2003-2010. Neste sentido, a política macroeconômica do governo Lula será somada a política comercial, largamente, influenciada pelos impactos da mudança de orientação da política externa geral (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, o trabalho se encerrará com as considerações finais sobre objeto de pesquisa (crescimento econômico brasileiro), a fazer um compêndio dos capítulos anteriores, inter-relacionando-os e chegando a resposta da pergunta levantada no início desta introdução, no sentido de compreender e explicar as bases construtivas do fenômeno em destaque.

Esta pesquisa tem abordagem qualitativa, pois “nos estudos qualitativos é possível desenvolver perguntas e hipóteses antes, durante e depois da coleta e da análise dos dados” (SAMPIERI, et al., p. 6). Admitindo que a compreensão de que a construção do conhecimento da realidade tem sua gênese dentro da própria dinâmica social, em que os atores formam redes de interações compreensíveis a partir do diálogo entre as mais variadas formas científicas de compreender o mundo, não se limitando a um caminho metodológico e nem negligenciando a contribuição de outras áreas na sua construção, assim como a sua contribuição para a formação de outras áreas de modo a deixá-las mais consistentes.

O método escolhido para o desenvolvimento desse projeto é o método do Estudo de Caso. O Estudo de Caso se encaixa em nosso projeto, pois “Estudos de caso são essenciais para descrever, categorizar, gerar tipologias e hipóteses e, por fim, explicar manifestações de fenômenos a partir do estudo de eventos selecionados” (EVERA, 1997, apud HENRIQUES, et al., 2015, p. 13). Neste sentido, será feito um estudo de caso da influência da política externa no desempenho econômico, utilizando o caso brasileiro como parâmetro.

A Guerra ao Terror, o *Boom das commodities*, o efeito-China, o Ciclo de Liquidez Internacional e a Taxa de Câmbio são elementos considerados fundamentais para entender o cenário conjuntural internacional de atuação da política externa brasileira. A variável dependente, desse trabalho, é o crescimento econômico brasileiro durante o governo Lula. Neste quadro, a análise será feita com base no Modelo de Hermann (1990) para destacar os fatores de mudança da política externa e a orientação final da política externa após o processo de tomada de decisão e na teoria dos Jogos de Dois Níveis para explicar o crescimento econômico brasileiro ocorrido no governo Lula. As variáveis independentes são: A Guerra ao Terror, o *Boom das commodities*, o efeito-China, o Ciclo de Liquidez Internacional e a Taxa de Câmbio.

1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E MODELO DE HERMANN.

Este primeiro capítulo aborda sobre a política externa brasileira e o campo de estudos de Análise de Política Externa. A primeira parte do capítulo discorre sobre os aspectos conceituais de política externa, trazendo à tona alguns tópicos como interesse nacional, diretrizes e conceitos de política externa. A segunda parte trata-se de um breve histórico da Política Externa Brasileira baseado na perspectiva de Cervo (2003) sobre os paradigmas ao longo da história da política externa brasileira. A terceira e última parte deste capítulo disserta sobre a Análise de Política Externa e o Modelo de Hermann esmiuçando a constituição e estrutura do processo de tomada de decisão e análise de política externa.

1.1 Aspectos Conceituais de Política Externa

Segundo Almeida e Navega (2008, p. 2572), diante de tantas variações de definições de política externa, a ideia da política externa como uma transfiguração das necessidades internas num ambiente de possibilidades externas representa bem o termo. No entanto, para os autores, ela também pode ser vista no caminho oposto, ou seja, como a incorporação de oportunidades e capacidades externas com a finalidade de desenvolvimento interno. O debate sobre política externa tem longo e intenso percurso, abordando temas desde sua formulação, seu paradigma, sua construção, sua condução, os instrumentos utilizados pelos órgãos e instituições tomadoras de decisão, entre tantos outros aspectos.

Conforme Oliveira (2005, p. 5), a política externa é um conjunto de medidas políticas através das quais o Estado promove os seus interesses diante dos outros Estados. Para o autor a política externa é área particular de atuação dos Estados, embora haja outros atores envolvidos, a atuação preponderante é do Estado. Considera ainda três esferas analiticamente separadas, que são: a político-diplomática, a militar-estratégica e a econômica.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013, p. 13), o fato de ontologicamente a política externa não estar diretamente ligada ao Estado, mas sim aos governos que o administra, então, ela deve ser pensada como uma política pública. Assim, “em algum

momento, portanto, as políticas de Estado foram, sem dúvida, políticas de governo” (MILANI & PINHEIRO, 2013, p. 24). Apesar da pluralidade de atores (estatais e não estatais) em diversos setores (econômico, ambiental, social, político, etc.) da política externa, ela precisa da chancela do estado para ser efetivada, considerando sua natureza de política pública.

Neste sentido, parafraseando Milani e Pinheiro (2013, p. 24), quando se assume a política externa como uma política pública, então, desloca-se a política externa para o campo da *politics*. Dessa forma, o processo decisório da política transita pela dinâmica de governo, passa a englobar coalizões, barganhas, disputas, acordos entre agentes de interesses variados, os quais são partes integrantes da própria dinâmica política.

De fato, é um tanto complexo conceituar, de modo geral, política externa nacional, pois a mesma sofre influências de agentes internos e externos, além das políticas domésticas de cada Estado, considerando também seus governantes e o cenário conjuntural – a nível interno e externo – no qual está inserido ou não, e o cenário internacional como um todo. No entanto, há pontos em comum entre as diferentes políticas externas nacionais, que nos permite ter um olhar mais abrangente, e elencar pontos para a construção de uma base conceitual mais genérica de política externa.

De acordo com Almeida e Navega (2008), os propósitos da política externa são os seguintes: o interesse nacional; a prioridade nas relações internacionais; as parcerias estratégicas; a ordem econômica internacional e o papel dos blocos de integração; a segurança internacional, a regional e a nacional; a representação dos interesses no exercício de uma política externa nacional e os instrumentos de ação de uma política externa nacional.

O interesse nacional levanta um problema – considerado polêmico por alguns autores, como Almeida e Navega (2008) – relacionado à verossimilhança do mesmo com os interesses da população em geral, ou verossimilhança com os interesses do grupo político que está no poder, que governa o Estado. Neste sentido, Ribeiro (2008) corrobora com essa afirmativa trazendo um exemplo de discordância entre o interesse nacional e o interesse da população, o exemplo diz o seguinte:

“Um exemplo, entre muitos, é o da Rússia de 1914, onde, com exceção de Rasputin e de Lênin, todos queriam a guerra com os austríacos, em defesa dos eslavos do Sul – e, no entanto, o interesse russo ditava a paz, porque o país não tinha condições, como de fato não teve, de enfrentar as Potências Centrais. Contudo, uma política movida só pelo interesse, que ignorasse os sentimentos pan-eslavos tão fortes na época, não disporia da menor chance de sucesso” (RIBEIRO, 2008, s.p.).

No exemplo citado por Ribeiro (2008), fica evidente a discordância de interesse entre a população russa e os seus representantes, que tiveram que ceder para corresponder a demanda da população. Mas o que é o interesse nacional? Segundo Ribeiro (2008, s.p.), o conceito de interesse nacional se baseia na promoção dos interesses de um Estado através da sua população e seus representantes. O interesse nacional é constituído por elementos que variam de acordo com cada Estado.

De acordo com Almeida e Navega, 2008, p. 2566), os elementos constituintes do interesse nacional são: a defesa da independência nacional, a soberania na tomada de decisões, a cooperação para manutenção da paz, segurança e estabilidade do sistema democrático em todos os níveis, os direitos humanos, o desenvolvimento econômico e social e etc.

Segundo Lima (2000, p. 285-286), o interesse nacional possui duas perspectivas principais de definição, a primeira é a estrutural ou dedutiva, a segunda é a empírica ou indutiva. A primeira trata-se da política do poder – premissa realista teórica –, a premissa do Estado unitário, em que o Estado não deve ficar à mercê de terceiros, deve buscar superar os demais e manter a sua integridade territorial e estabilidade política. A segunda trata-se da aferição dos interesses nacionais baseada na ação e discurso dos governantes estatais, em que as preferências estatais/governamentais estejam relacionadas à promoção do bem-estar coletivo da nação, por um longo período de tempo.

Conforme Albuquerque (2010, p. 38-39), o interesse nacional é passível de reformulações, de mudanças. Assim, o atual interesse nacional brasileiro está centrado no desenvolvimento econômico e na modernização do Estado, priorizando parcerias

estratégicas comerciais, procurando contribuir com um ambiente internacional pacífico e favorável ao desenvolvimento econômico.

Então, “se compreendermos bem nosso interesse, não agiremos de maneira errada ou contraproducente. Assim, um conhecimento adequado do que é vantajoso para nós implica toda uma linha de ação, um *road map*, como diríamos hoje.” (RIBEIRO, 2008, s.p.). Neste quadro, faz-se necessário conhecer o interesse nacional e seus elementos para construção e condução de uma política externa nacional produtiva.

Contudo, para Milani e Pinheiro (2013, p. 23), a ideia de interesse nacional não condiz com a realidade do cenário definido, considerando a pluralidade de atores e seus interesses diversos, pois este conceito gera uma ambiguidade entre os interesses estatais e os interesses dos diversos atores nacionais em geral. Dessa forma, o interesse nacional tem uma certa ambiguidade quando se trata da construção dos objetivos em relação ao Estado e aos interesses dos diversos grupos sociais distintos. Isso ocorre porque sugere um conjunto de elementos para representar a nação como um todo, porém não considera as discrepâncias existentes entre os diversos setores sociais.

Logo, para Milani e Pinheiro (2013), estabelecer um interesse nacional objetivo desconsidera toda a variedade de interesses dos diversos grupos nacionais (sociais, econômicos, políticos), além da dificuldade em definir se os interesses nacionais estabelecidos representam, de fato, interesses nacionais ou se representam interesses particulares dos estadistas. Neste sentido, “parece nada fácil defender essa noção de interesse nacional, que tende a simplificar a dialética das relações sociais e a complexidade das negociações entre interesses públicos e privados” (MILANI & PINHEIRO, 2013, p. 24).

Outro importante elemento de política externa é a definição de prioridades nas relações exteriores. As prioridades vão definir esferas de interesse no cenário internacional para atingir as metas desejadas pela política externa. Dessa forma, conforme Almeida e Navega, (2008, p. 2569) os critérios determinantes das prioridades nacionais, devem seguir princípios que elevem a eficiência e o retorno. Para tanto,

estabelecer um número reduzido de prioridades e estabelecer pesos diferentes, é considerado pelos autores como uma boa maneira de atuação no cenário internacional.

As parcerias estratégicas são um fator de peso para a condução de uma política externa nacional, tendo em vista, que os Estados estão inseridos no cenário internacional, onde a atuação de outrem pode ter um impacto direto ou indireto nos assuntos domésticos e externos dos Estados. Assim, parcerias estratégicas podem causar mudanças no “xadrez” internacional, gerando impactos efetivos em relações bilaterais, regionais e/ou multilaterais (ALMEIDA & NAVEGA, 2008, p. 2570).

Uma parceria estratégica pode ser fundamental para o desenvolvimento de um Estado e para o alcance de seus objetivos externos. Para tanto, é necessário muita cautela no processo de decisão do estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, as mesmas devem passar por um processo profundo e abrangente de análise pelo “*policy planning staff*” antes de serem definidas e, até mesmo, cogitadas (ALMEIDA & NAVEGA, 2008, p. 25).

Para a construção da política externa e, também, para sua condução é necessário considerar a conjuntura da ordem econômica internacional. Como foi apresentado, anteriormente, o desenvolvimento econômico e social costuma estar presente na lista de elementos constituintes de política externa nacional. Neste sentido, a inserção do Estado nessa ordem econômica é fundamental para alcançar esse objetivo. Esta inserção pode ser feita através blocos de integração econômica e/ou política, como também, pode ser feita através da cooperação entre Estados, através de acordos de bilaterais ou multilaterais (ALMEIDA & NAVEGA, 2008, p. 2571).

Neste sentido, um Estado pode adotar uma política externa comercial mais aberta ou mais fechada, dependendo do ponto de vista de desenvolvimento adotado. Para tal, o Estado pode utilizar dos blocos de integração para atingir suas metas econômicas. Ou mesmo, pode agir de maneira unilateral, de acordo com suas metas.

Quanto à questão da segurança internacional, regional e nacional dentro do escopo da política externa nacional, os países podem adotar uma abordagem mais ativa – e por vezes até ofensiva – para alcançar suas metas. Por exemplo, em 2003 os Estados

Unidos invadiram o Iraque baseados numa ação de retaliação aos ataques terroristas do 11 de Setembro, que simultaneamente concordava com seus interesses na região do Oriente Médio². Neste quadro, justificando sua motivação em questões de segurança nacional, pôs em prática um plano de Guerra Preemptiva³ contra o Iraque⁴.

“Países desejosos de maior projeção internacional – e, portanto, dispostos a assumir os custos implícitos a essa opção de política externa – necessitam, em primeiro lugar, determinar os focos possíveis de ameaça ou resistência aos seus objetivos nacionais que possuam clara interface internacional, supondo-se que esses objetivos sejam inteiramente compatíveis com os valores e as normas existentes no âmbito da comunidade internacional” (ALMEIDA & NAVEGA, 2008, p. 2572).

No caso do Brasil, a ação em busca de maior projeção internacional teve como foco uma abordagem mais diplomática, mais política, utilizando-se de movimentos de integração regional para assumir um patamar mais alto de atuação política, no cenário internacional, assumindo um papel mais ativo na política internacional, galgando maior participação no processo de decisão de órgãos internacionais – como por exemplo, o Conselho de Segurança da ONU, em que iniciou um projeto de obtenção de um assento permanente durante o governo Lula (VISENTINI, 2012, p. 30).

No que tange à representação dos interesses no exercício de uma política externa, a atuação funcional de um corpo diplomático-burocrático, é um instrumento fundamental para condução da política externa. Neste quadro, a atuação do Itamaraty – no caso brasileiro – é fundamental para o desenvolvimento da política externa. Tanto que nos últimos anos – principalmente, durante o governo Lula – o Itamaraty teve uma maior atuação no cenário internacional – através de uma posição mais estratégica – tanto na formulação, quanto na execução da política externa (VISENTINI, 2012, p. 24).

² “O centro impulsionador de tal estratégia organizava-se, de forma orgânica e consistente, em torno de um núcleo duro de poder em Washington: uma coalizão de interesses reunindo neoconservadores, a indústria do petróleo, a indústria de armamentos e o *lobby* do *likud*.” (SOARES & SILVA, 2010, p. 77-78).

³ “uma forma particularmente agressiva de guerra preventiva, não sancionada pelo Direito Internacional.” (SOARES & SILVA, 2010, p. 76)

⁴ “O conceito de Guerra Preemptiva daria poder aos Estados Unidos para agir em primeiro lugar, desde que avaliasse a existência de um risco imediato para sua segurança, de seus cidadãos ou interesses em qualquer parte do mundo.” (SOARES; SILVA, 2010, p. 76).

Contudo, para Milani e Pinheiro (2013, p. 27), a atuação do Itamaraty sofre um processo de descentralização, devido ao aumento da atuação de atores não-estatais, ou até mesmo da participação de outros atores estatais no processo de formulação e/ou na condução da política externa. Embora, haja uma descentralização da condução da política externa – por vezes centralizada na figura do Itamaraty – o papel na condução e, principalmente, na formulação da política externa, ainda conta com uma forte participação do mesmo.

Quanto aos instrumentos de ação de uma política externa, há uma gama de variedades, indo desde uma atuação direta do chefe de estado – através da diplomacia presidencial⁵ – a uma atuação mais profissional através de um corpo diplomático-burocrático. Todavia, apesar da interferência de outras instâncias no processo decisório da política externa, o mesmo continua mantendo uma base efetiva no processo de tomada de decisão (ALMEIDA & NAVEGA, 2008, p. 2573).

Segundo Almeida e Navega (2008, p. 2573), a interferência de outras instâncias decisórias no processo de formação da política externa, pode causar uma fragmentação das metas e uma heterogeneidade dos objetivos da mesma, gerando uma dispersão ou contradição dos objetivos e metas. Dessa forma, ter uma política externa com atuação dividida, em diversos instrumentos, pode ao mesmo tempo que dinamizar as interações com o meio externo, tornar os objetivos dessa atuação mais difusos e heterogêneos, fragilizando as próprias metas estabelecidas dentro da política externa nacional. Para os autores, se a participação de outros centros decisórios for através de um papel de assessoria, então pode não haver gravidade na situação. Contudo, se a participação tiver igual peso entre as agências, então o risco de contradição e/ou divergência torna-se real. Fragilizando a formação da política externa e a atuação dos atores.

1.2 Política Externa Brasileira: breve histórico

A Política Externa Brasileira, ao longo dos anos, tem sido influenciada por um conjunto de variáveis internas e externas, ocasionando mudanças na sua constituição, na

⁵ Para saber mais, ler: VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. *Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Revista Tempo Social – USP, 15, no. 2, 2003, p. 40.

sua condução, na sua implementação. O fato de a mesma ser condicionada pela interação entre fatores internos e externos, faz com que suas características possam mudar de paradigma de acordo com o interesse nacional e o governo federal vigente de cada época (OLIVEIRA, 2005, p. 9).

O paradigma das diferentes épocas da política externa brasileira, constitui um elemento-chave para entender as bases de funcionamento da própria política externa dentro de cada intervalo de tempo delimitado. Para tanto, faz-se necessário entender o conceito de paradigma. Para Cervo (2003, p. 6), “Um paradigma, em ciências humanas e sociais, equivale a uma explanação compreensiva do real.” Neste quadro, o paradigma serve de arcabouço para explicar o funcionamento da dinâmica social dentro do cenário das humanidades, o paradigma serve de base para dar sentido aos fenômenos, para dar razão as diversas interações entre os atores e o meio.

Dessa maneira, Cervo (2003, p. 7), divide a análise paradigmática em três planos principais. O primeiro plano trata-se de questões de identidade cultural, da identidade que uma nação tem de si mesma, considerando seus interesses, sua relação com o ambiente exterior, a visão que tem em relação às outras nações, a percepção do seu lugar no cenário, no meio em que está inserida. O segundo plano trata-se da construção do interesse nacional, considerando variáveis relacionadas aos setores econômicos, sociais, culturais, políticos e de segurança. O terceiro plano trata-se da questão política propriamente dita, neste plano engloba-se as questões referentes ao relacionamento político entre os atores no meio internacional, considerando a interação entre as variáveis do cenário doméstico e as variáveis do cenário exterior, dando alicerce para a construção do comportamento do ator no sentido estratégico.

A análise finda-se em dois resultados, um com o foco cognitivo dando sentido, inteligibilidade, dando razão. Enquanto que o outro, tem um sentido operacional, com uma abordagem mais prática, dando enfoque a condução das ações, estabelecendo modos de como proceder para manter o funcionamento das relações, considerando os objetivos e metas traçados. Neste sentido, Cervo (2003, p. 8), divide a política externa brasileira em quatro principais paradigmas: o liberal-conservador, o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico.

O primeiro paradigma é o Liberal-conservador, tem início no século XIX e vai até o ano de 1930. Este paradigma foi diretamente influenciado pela ideologia do liberalismo econômico difundido pelo recém-consolidado Capitalismo. Neste quadro, aspectos do pensamento smithiano⁶ de produtividade – baseado na especialização e divisão do trabalho – e outros elementos da Teoria Econômica Clássica, foram absorvidos, em larga medida, pelos setores políticos e econômicos do Brasil.

Segundo Cervo (2003, p. 11), por mais de um século o Brasil se submeteu a esquemas de relações econômicas internacionais, os quais tinham como base as exportações primárias por parte do Brasil e as importações de produtos industriais estrangeiros. Essa relação dava prestígio e crédito as oligarquias nacionais no cenário internacional, principalmente em relação à Inglaterra.

Neste período paradigmático, o interesse nacional foi integrado aos interesses pessoais das elites dominantes, composta, em sua grande maioria, por grandes produtores de agrícolas e latifundiários. Neste sentido, o termo “liberal-conservador” se justifica pelo fato de se ter um comércio mais aberto e dinâmico, com grande produção em massa de produtos agrícolas para exportação. No entanto, conservador no sentido social e político, tendendo a manter o *status quo* de dominação e poder das elites da época (CERVO, 2003. p 10).

No ano de 1930, o Brasil passa por uma série de mudanças estruturais em vários setores da sociedade, essas mudanças vieram com o advento da Revolução de 1930⁷. Nesse período, o cenário internacional era de grave crise econômica, marcado pela quebra da bolsa de valores estadunidense que afetou todo sistema econômico internacional. Durante o período, o sistema econômico liberal foi duramente criticado por intelectuais do setor econômico, principalmente por John Maynard Keynes.⁸

⁶ Para Adam Smith, a divisão do trabalho dentro de uma fábrica aumentava a produtividade da mesma, como exemplo ele cita a Fábrica de Pregos, onde cada trabalhador se especializava num setor de produção da fábrica. Para mais, ver: NAPOLEONI, Claudio. *Smith, Ricardo e Marx: considerações sobre a história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978, p. 57.

⁷ Movimento armado liderado por Getúlio Vargas e outros líderes de diversos grupos sociais de vários estados brasileiros que lutaram contra as oligarquias dos coronéis e tomaram o poder do presidente Washington Luís em 24 de outubro de 1930. Para mais, ver: FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 319-328.

⁸ Para mais, ver: ANDRADE, Rogério P. de. A agenda do Keynesianismo filosófico: origens e perspectivas. *Revista de Economia Política*, vil. 20, n° 2 (78), abril-junho, 2000.

O pensamento Keynesiano trazia à tona aspectos econômicos protecionistas e de cunho nacional, rompendo com antigo sistema econômico liberal. Embarcando nessa linha de pensamento, influenciados pelo pensamento de Keynes junto com o surgimento de teorias construídas por intelectuais latino-americanos – Teoria da Dependência, desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto – o Brasil e a América Latina, através da Cepal⁹, também rompem com o antigo sistema liberal e adotam um novo paradigma.

Para Cervo (2003, p.12), este novo paradigma, que estava em construção, se caracterizava em três principais componentes: a consciência da transição, o desenvolvimento como caminho da política externa e o realismo da conduta. Atribuindo, dessa forma, novas funcionalidades no setor de política externa, trazendo um modelo de inserção internacional baseado na realização de interesses da sociedade, no desenvolvimento como fator de expansão da indústria, na promoção de eficiência na esfera de política externa, contando com autonomia decisória, cooperação internacional, flexibilidade na política de comércio exterior, subordinação da política de segurança, guerra e paz, e negociação econômica com grandes atores e com vizinhos.

Neste quadro, o novo paradigma adotado pelo Brasil tinha como uma maior atuação política do país no cenário internacional, priorizando a igualdade das relações entre seus vizinhos e as grandes potências, no sentido de diminuir a dependência gerada pelo antigo sistema liberal. Nesta nova fase, medidas protecionistas foram adotadas para gerar o desenvolvimento da indústria nacional, diminuindo a dependência de produtos, de valor agregado, estrangeiros e com o intuito de gerar desenvolvimento social e econômico ao país. Assim, a antiga pauta de exportação perdeu um pouco de força na política externa brasileira.

A ideia de desenvolvimento se torna um paradigma que toma conta da América Latina como um todo – incluindo, conseqüentemente, o Brasil. A atuação de figuras como Raúl Prebisch e Celso Furtado – líderes e intelectuais do movimento desenvolvimentista e membros de grande importância da Cepal – foi essencial para

⁹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Para mais ver: <www.cepal.org> - Acesso em 25/06/2017.

levar adiante esse novo paradigma. O paradigma desenvolvimentista se estendeu por vários anos no Brasil, englobando desde governos populistas – como o governo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – a governos ditatoriais do regime militar – como o governo de Ernesto Geisel. Apesar de ter a autonomia como uma grande característica, alguns governos do período desenvolvimentista tiveram reaproximação com os Estados Unidos – como o governo de Eurico Gaspar Dutra –, remetendo a antiga relação de dependência entre Brasil e Estados Unidos (CERVO, 2003, p. 13-14).

Já o paradigma do Estado normal – predominante nos governos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – esteve presente em vários países latino-americanos durante o período conhecido como a Nova Ordem Mundial – caracterizado pela nova estruturação do cenário internacional com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade mundial. Com fim da Guerra Fria e a, conseqüente, vitória do bloco capitalista, o liberalismo tem seu retorno repaginado no Neoliberalismo, defendido, em larga medida, pelos líderes dos Estados Unidos e do Reino Unido – Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente (CERVO, 2003, p. 15-19).

A partir de 1989, com o advento do Consenso de Washington, uma série de presidentes neoliberais lideraram o governo de vários países no cenário latino-americano. Figuras como Carlos Saúl Menem (Argentina), Augusto Pinochet (Chile), Alberto Fujimori (Peru), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Carlos Salinas (México) e Fernando Collor de Melo (Brasil) ganharam notoriedade nesse novo contexto latino-americano, contando com apoio do governo estadunidense para atingir tal fato.

O paradigma do estado normal prezava por uma economia mais aberta e uma menor atuação do Estado, em contrapartida ao seu anterior – o paradigma do Estado desenvolvimentista, em que a atuação do Estado na economia era fundamental para o crescimento econômico nacional e controle das forças produtivas da sociedade. Neste quadro, a privatização de empresas estatais, a prioridade do capital e de empresas estrangeiras, tornaram-se práticas comuns durante o período. Causando, claramente, impactos positivos e negativos na conjuntura brasileira.

Para Cervo (2003, p. 20), um ponto positivo deste paradigma foi o choque causado, no empresariado brasileiro, após a abertura de mercado. O protecionismo

estabelecido pelo paradigma anterior (desenvolvimentista) causou certa apatia na classe empresarial brasileira, com a “inundação” de produtos estrangeiros no mercado interno, o empresariado foi forçado a modernizar-se em diversos setores, como por exemplo, estrutura e método. Essa reação do empresariado contribuiu para a elevação significativa da produtividade econômica brasileira.

Assim, Cervo (2003), considera que este paradigma retomou o antigo retrocesso vivido durante a fase liberal-conservadora da política externa brasileira. A abertura comercial e valorização do capital estrangeiro é vista como uma retomada da antiga relação de dependência vivida nesta fase, a falta de protecionismo para a indústria nacional ocasionaria na dependência de produtos de valor agregado vindos de fora ou o enriquecimento de empresas estrangeiras produzindo esses produtos aqui, causando perda de mercado por parte das empresas nacionais. Cervo (2003) considera que essas medidas acentuaram a vulnerabilidade brasileira, pois reestabeleceu antigas relações de dependência financeira, empresarial e tecnológica. Caracterizando o paradigma do Estado normal como um processo de destruição do progresso e do desenvolvimento econômico.

O quarto e último paradigma proposto por Cervo (2003), é o paradigma do Estado logístico – o qual contempla a parte final do governo Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais. Este paradigma caracteriza-se pela união de elementos do paradigma desenvolvimentista com elementos do paradigma do Estado normal. “A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro” (CERVO, 2003, p. 21). Desse modo, ele procura ter uma identidade própria construída a partir de elementos positivos de paradigmas anteriores, em contrapartida ao seu antecessor.

Além do elemento crítico, o paradigma logístico também traz um viés realista das relações internacionais, dando enfoque a uma maior inserção no cenário político internacional, priorizando um maior protagonismo do Brasil e um modelo de tomada de decisão mais autônomo. O paradigma logístico se diferencia do paradigma do estado normal quando propõe a superação de assimetrias existentes entre as nações, principalmente a elevação do patamar da própria nação ao das nações mais avançadas. Este paradigma propõe interesses nacionais diversificados, com combate a alguns

subsídios e protecionismos, promoção de competitividade do agronegócio brasileiro, incentivo ao desenvolvimento tecnológico, ampliação do acesso ao bem-estar social e consolidação da defesa de direitos trabalhistas. Essas pautas foram consideradas para corresponder aos interesses de alguns setores da sociedade como: agricultores, empresários, trabalhadores e consumidores em geral (CERVO, 2003, p. 21).

Nessa perspectiva, o paradigma logístico propõe uma atuação mais ativa, com maior protagonismo e participação nos processos decisórios internacionais. Sem deixar de lado os interesses econômicos – largamente defendidos pelos neoliberais – e sem deixar de lado a ruptura da relação de dependência e atenuação da vulnerabilidade brasileira – largamente defendida pelos desenvolvimentistas. Assim, “Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado” (CERVO, 2003, p. 21).

Considerando todos os pontos levantados sobre os paradigmas e as bases conceituais de política externa e política externa brasileira, o período tratado neste trabalho é compreendido entre os anos de 2003 a 2010. Neste sentido, a política externa a ser analisada será, em larga medida, a política externa implementada durante o governo Lula, considerando suas características, paradigmas e diretrizes.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 291), durante o primeiro mandato do governo Lula, algumas mudanças foram percebidas no que tange à política externa. Medidas como a busca por equilíbrio internacional, atenuando o unilateralismo e enfatizando o multilateralismo – fortalecendo as relações bilaterais e multilaterais, inclusive o regionalismo – como forma de aumento do peso do país nos espaços políticos e econômicos de negociação internacional, o aprofundamento da diplomacia econômica, financeira, tecnológica e cultural, e a promoção do desenvolvimento nacional.

Algumas dessas características da política externa, do governo Lula, foram tratadas dentro do escopo do paradigma do Estado logístico. No entanto, no segundo mandato, as medidas passaram a ficar mais específicas. Neste sentido, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 292) listam algumas delas, como: o aprofundamento da Comunidade

Sul-americana de Nações; intensificação de relações com países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; participação ativa na Rodada Doha do GATT e na Organização Mundial do Comércio; manutenção das relações com países ricos; retomada e estreitamento das relações com países africanos; luta pela reforma e alcance de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e foco em questões sociais para fins de equilíbrio entre Estados e redução da desigualdade social. Esta pauta adotada por este viés paradigmático gerou um afastamento de um antigo parceiro comercial brasileiro – Estados Unidos – e ao mesmo tempo, gerou uma aproximação com um parceiro comercial em ascendência no cenário econômico internacional – China.

Esta seção se restringiu a um breve histórico sobre a Política Externa Brasileira, baseado na perspectiva paradigmática de Cervo (2003), para compreender suas diversas fases até a Política Externa do governo Lula. Na primeira seção do terceiro capítulo, desta dissertação, retomaremos a discussão sobre a Política Externa Brasileira durante do governo Lula de forma mais aprofundada, para compreender suas características e aspectos idiossincráticos.

1.3 Análise de Política Externa e Modelo de Hermann

Os estudos de Análise de Política Externa têm em sua origem uma ruptura com a perspectiva teórica realista, em que o estado seria representado por uma caixa-preta, no sentido de enfatizar a tomada de decisão dos *policymakers* e sua influência na esfera política doméstica. Neste segmento, métodos quantitativos de análises de dados, aliados a uma perspectiva dedutiva metodológica, foram artifícios utilizados na tentativa de explicar essa influência junto à intenção de criação de uma teoria geral da Ciência Política. No entanto, o surgimento de vertentes mais abrangentes e de viés multidisciplinar, agregaram outras variáveis aos estudos de análise, na intenção de aproximar as análises de casos mais específicos, como, por exemplo, o Modelo de Allison (1969) sobre a Crise dos Mísseis.

Segundo Solomón e Pinheiro (2013, p. 48-59), no Brasil, a Análise de Política Externa se engendra pelos campos acadêmicos através das esferas diplomáticas e jurídicas. Por volta da década de 1970, surgiram estudos sobre o posicionamento

brasileiro referente ao cenário bipolar característico da época, na medida em que os estudos sociais estavam em processo de consolidação, novos campos de estudos foram emergindo dentre esses campos as análises sobre inter-relações entre instituições políticas domésticas e políticas externas foram se desenvolvendo sobre algumas perspectivas teóricas, as principais foram as realistas, as liberais e as construtivistas.

O campo de estudos de Análise de Política Externa conta com alguns modelos teóricos padronizados para a construção da análise. Neste sentido, este trabalho terá como base os estudos sobre Análise de Política Externa tendo como alicerce teórico o modelo de Charles Hermann (1990) como parâmetro de análise da política externa durante o governo Lula (2003-2010), com enfoque para o crescimento econômico alcançado durante o período em destaque.

Hermann (1990) diz que a mudança é aspecto inerente à natureza das Relações Internacionais e da Política Externa, desse modo, é fundamental que a mudança esteja presente para que os Estados se adaptem as dinâmicas ocorridas no cenário internacional. Hermann (1990) aponta duas direções de onde surgem fatores estopins para o processo de mudança, uma direção é referente às variáveis domésticas outra direção é referente às variáveis internacionais. Neste quadro, ele propõe um esquema (modelo) em que se pode estruturar as etapas do processo de tomada de decisão de um Estado.

Para Hermann (1990) as transformações geradas por grandes fenômenos mundiais como, por exemplo, as Guerras Mundiais e a Guerra Fria, são elementos que influenciam, em larga medida, as reorientações de política externa dos Estados, estabelecendo novas perspectivas de atuação em diversos campos das relações internacionais (como política, economia, cooperação, etc.). Assim, ele deixa claro o papel crucial das variáveis internas e externas para a análise de política externa. Dessa forma, alterações de regimes políticos internacionais, eleições nacionais, conflitos internacionais, mudanças de governo, dentre outros, são variáveis com capacidade de gerar mudanças na política externa dos Estados.

Deste modo, o modelo de Hermann (1990) proporciona uma maneira de estruturar o processo de mudança de direcionamento de política externa. Para isto, Hermann (1990) define diferentes níveis de verificação de mudança de comportamento,

determinando o grau de direcionamento da política externa. Ele classifica a mudança de direcionamento em quatro níveis, são eles: *Adjustment Changes*, *Program Changes*, *Problem/Goal Changes* e *International Orientation Changes*. Essas mudanças, em seus diferentes graus, são ocasionadas por motivos diversos, que podem envolver elementos de várias esferas como as políticas, econômicas, sociais e outras demais. Essas mudanças também podem ter um caráter positivo ou negativo que dependerá das consequências geradas a partir do impacto de tais mudanças.

No modelo de Hermann (1990), o *Adjustment Changes* (Mudança de Ajuste) corresponde ao primeiro grau de mudança de direcionamento de política externa. Para Hermann (1990, p. 5-6), este elemento é composto de mudanças superficiais, de caráter quantitativo, que estão relacionadas ao grau de esforços despendidos e/ou clareza quanto aos objetivos traçados pelo país. Ou seja, essa mudança trata apenas sobre o grau de intensidade abordado para atingir um objetivo já proposto e/ou sobre o grau de importância do objetivo, mantendo constantes os meios, os propósitos, as decisões e o porquê das medidas tomadas.

O segundo grau de mudança corresponde ao *Program Changes* (Mudança de Programa). Hermann (1990) diz que este grau de mudança, diferentemente do anterior, tem um caráter qualitativo, pois se trata de alterações sobre os métodos e propósitos estabelecidos para atingir os objetivos. Para explicar melhor este tópico, Hermann (1990 p. 5-6) cita o uso da força militar substituindo os canais diplomáticos. Em outras palavras, os objetivos estabelecidos são mantidos, enquanto que o instrumento de ação, o meio para atingi-lo, o método utilizado para alcançá-lo é alterado. Os objetivos e propostas iniciais da política externa permanecem inalterados.

Quanto ao terceiro grau de mudança, denominado de *Problem/Goal Changes* (Mudança de Problemas/Metas), Hermann (1990, p. 5-6) estabelece como uma alteração nos meios e nos fins da política externa. Ou seja, neste nível há alterações dos objetivos propostos para a política externa e, conseqüentemente, há também alterações nos instrumentos de atuação para alcançá-los. Neste caso, há de fato uma mudança de política externa, alterando não apenas os instrumentos de atuação como também as metas a serem atingidas.

Por último, está o quarto grau de mudança, chamado de *International Orientation Changes* (Mudança de Orientação Internacional), Hermann (1990, p. 5-6) classifica este grau como o estágio mais extremo das mudanças de orientação de política externa. Este nível de mudança caracteriza-se por alterações em diversos níveis dentro do aparato estatal, causando um impacto em larga escala, modificando o posicionamento do estado no cenário internacional, seu papel no sistema internacional, atingindo seu relacionamento com outros atores e com a esfera internacional de modo geral.

Hermann (1990) aponta algumas condições que podem ocasionar em algum dos quatro níveis de reorientação de política externa, essas condições são: alteração de sistemas políticos nacionais, tomada de decisão burocrática, transmissão de informação ou aprendizado. A alteração de sistemas políticos nacionais trata-se de uma mudança nas elites governantes que causam alterações na política externa. A tomada de decisão burocrática refere-se a tomada de decisão dos agentes políticos integrantes das instituições domésticas com capacidade de contribuição ou resistência na tratativa de superação de problemas. A transmissão de informação é uma condição referente à assistência no processo de mudança *Adjustment Changes*, em que comunicação pode ajudar ou atrapalhar no controle de uma determinada situação. Enquanto que a condição de aprendizado permite uma melhor assimilação de mudanças, em larga escala, de orientação internacional.

Para Hermann (1990) a esfera doméstica tem um papel de grande importância para a política externa, tendo em conta que a política externa é uma política pública e que as políticas públicas são conduzidas pelos governos, logo as idiossincrasias e orientações político-ideológicas governamentais podem ter uma ampla influência na mudança de orientação da política externa. Como exemplo, ele cita transformações de um Estado de economia, majoritariamente, agrária para um Estado encaminhado a um processo de desenvolvimento industrial, essa transformação no cenário doméstico seria refletido no campo internacional.

Outras condicionantes do campo político doméstico podem ter interferência no campo político externo de um Estado. O sistema político nacional é composto por uma vasta e complexa rede de grupos ou segmentos que apoiam ou resistem aos agentes governamentais, essas relações são fundamentais para a existência de governabilidade

do grupo gestor do estado. Estes agentes ou atores políticos aliados aos grupos de interesse e outros demais segmentos da sociedade como sindicatos, grupos religiosos, militares, setores econômicos ligados ao agronegócio, ligados ao setor financeiro, entre outros, somados ao posicionamento de suas elites partidárias e base eleitoral, podem ter uma larga influência no processo de formulação e condução da política externa.

O processo de tomada de decisão em política externa é feito através de atores individuais que constituem as instituições governamentais, esses atores podem influenciar na formulação de políticas, no processo de decisão e condução da política externa. Diversos fatores podem influenciar os *decision makers* neste processo, dentre os quais podemos contar com os políticos, econômicos, ideológicos, etc. Independente de qual esfera seja o fator influenciador dos atores, o fato é que, para Hermann (1990), este componente é um elemento integrante do processo de reorientação de política externa trabalhado em seu modelo.

Neste quadro, Hermann (1990), aponta fontes de mudança com potencial de transformação da política externa. Estes agentes são: *Leader Driven* (os líderes), *Bureaucratic Advocacy* (os burocratas), *Domestic Restructuring* (reestruturação doméstica) e *External Shocks* (choques externos).

Com percepções e visões diversas do mundo, os *Leader Driven* são indivíduos que possuem larga influência na formulação e condução da política externa, agregando perspectivas diferentes ou mantendo perspectivas anteriores sobre este campo. Os *Leader Driven* devem dispor de apoio burocrático, e possuir determinada influência sobre os mesmos, para causar alterações na política externa. A mudança de governo permite a alternância de poder entre os diversos líderes políticos – característica típica de regimes democráticos – e essa mudança de liderança, conseqüentemente, traz uma mudança de perspectiva, sendo ou não da mesma base partidária, que pode influenciar no processo de tomada de decisão na política externa. Baseado neste pressuposto, Hermann (1990) considera a mudança de governo como um agente de mudança através da figura do líder (*Leader Driven*).

Ao passo que, o *Bureaucratic Advocacy* (burocracia ou burocratas) é uma fonte de mudança composta por diversos indivíduos integrantes dos mais altos cargos das instituições governamentais, os quais podem ter larga influência em assuntos políticos

relativos ao cenário externo. Segundo o modelo de Hermann (1990) essas alterações de gestão nos setores burocráticos podem influenciar no processo de tomada de decisão e na reorientação de política externa.

A terceira fonte de mudança, denominada de *Domestic Restructuring* (ou reestruturação doméstica), corresponde às mudanças no campo doméstico que podem atingir vários setores da sociedade que podem influenciar na governabilidade do líder nacional. Este agente pode se manifestar através de perda de apoio nas casas parlamentares, ou em setores econômicos nacionais, ou em lideranças de grupos sociais ou até mesmo em apoio da opinião pública. Para Hermann (1990), esse conjunto de fatores pode influenciar na manifestação do terceiro agente de mudança no processo de tomada de decisão de política externa.

A última fonte de mudança proposta por Hermann (1990) é chamada de *External Shocks* (choques externos), essa fonte encontra-se fora das fronteiras estatais, encontra-se no cenário externo. Os choques externos podem ter um forte impacto dentro do cenário doméstico, podendo causar até uma mudança de posicionamento dos países no sistema internacional. Como exemplo podemos citar as Grandes Guerras Mundiais, as crises internacionais do petróleo, as crises econômicas como a de 1929 e a de 2008, a Guerra ao Terror, dentre vários outros.

Após dispor sobre os níveis hierárquicos de grau de intensidade de mudança de política externa (*Adjustment Changes, Program Changes, Problem/Goal Changes e International Orientation Changes*) e sobre os agentes responsáveis por essas mudanças (*Leader Driven, Bureaucratic Advocacy, Domestic Restructuring e External Shocks*), Hermann (1990) estabelece a estrutura de modelagem do processo de decisão conforme mostra a Figura 1.

Figura 1: Modelo de Hermann

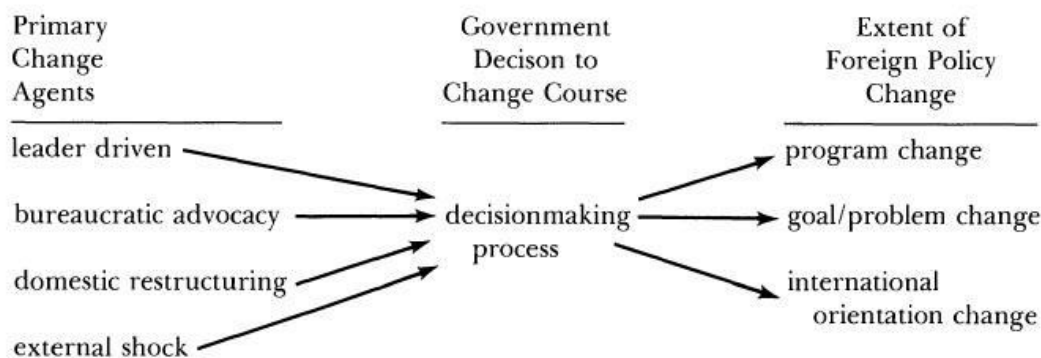


FIG. 1. The mediating role of decision processes between change agents and degree of policy change.

Fonte: Hermann (1990, p.13)

Ao tomar esse modelo como base analítica deste trabalho, devemos considerar o papel e a importância dos quatro agentes primários para entender como se deu o processo de mudança de política externa dentro do recorte temporal proposto e entender como essa mudança contribuiu para o crescimento econômico brasileiro durante o intervalo de tempo determinado.

Este modelo explica o processo de tomada de decisão de política, para tanto ele estrutura o processo em um estilo *input/output*. No *input* nós temos os agentes primários (*Primary Change Agents*), os quais serão o princípio ativo no processo de tomada de decisão, no *output* nós temos o direcionamento tomado após o processo de tomada de decisão (*Extent of Foreign Policy Change*). E por fim, entre o *input* e *output* há o processo de tomada de decisão do governo (*Government Decision to Change Course*), o qual determinará o caminho a ser trilhado.

O modelo propõe-se a explicar a mudança de direcionamento da política externa a partir da análise dos agentes primários (*Leader Driven*, *Bureaucratic Advocacy*, *Domestic Restructuring* e *External Shocks*) comparando o posicionamento da política externa antes dos agentes e após os agentes. Neste sentido, utilizaremos o modelo para entender as mudanças ocorridas na política externa brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e o seu impacto no crescimento econômico brasileiro dentro do período.

Sabe-se que os modelos de análise de política externa, de modo geral, não conseguem abranger toda a complexidade das interações sociais, políticas e econômicas dos Estados. No entanto, eles podem oferecer uma perspectiva de compreensão do

posicionamento da política externa de um Estado em relação a um determinado fenômeno. De acordo com Solomón e Pinheiro (2013, p. 40) o campo da Análise de Política Externa tem caráter específico na medida em que tem como foco as ações internacionais de unidades particulares. Assim, os modelos são instrumentos que fazem uma análise específica das unidades estatais, através de um procedimento bem estruturado teoricamente e metodologicamente. O Modelo de Hermann (1990) é pertinente a este trabalho no sentido de compreender os fatores que causaram a mudança na política externa e o impacto dessa mudança no processo de crescimento econômico nacional.

Para isto, o Modelo de Hermann (1990) utilizado para entender o processo de reorientação de política externa durante o governo Lula, enquanto que a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) será utilizada para explicar o crescimento econômico brasileiro, unindo o impacto das mudanças, geradas pela reorientação de política externa, na política comercial brasileira à manutenção da política macroeconômica do governo antecessor.

1.4 Os Jogos de Dois Níveis.

Este trabalho utilizará o arcabouço teórico-metodológico dos Jogos de Dois Níveis, proposto por Putnam (1988). No campo de estudos de Análise de Política Externa, há muito se debate sobre as interações entre a esfera doméstica e a esfera internacional. Neste quadro, Allison (1971) propõe uma abordagem de análise de política externa voltada mais para a vertente interna-externa, em que a conjuntura dos fatores internos influenciariam diretamente na formulação da política externa. Portanto, Allison (1971) propõe o modelo político burocrático, em que as nações voltam sua atenção para outras nações, constituindo as relações intranacionais. Este princípio adotado pressupõe as motivações internas como determinantes do comportamento externo dos Estados.

No contrafluxo da visão interna-externa, Putnam (1988), cita Gourevitch (1978) como expoente desta visão, o viés externo-interno. Para Gourevitch (1978) o processo de formulação da política externa é diretamente influenciado pelo ambiente externo. Ele propõe que os interesses dos Estados são derivados da conjuntura do sistema

internacional, assim o posicionamento dos Estados dependeria do cenário político internacional, como ocorreu, por exemplo, durante a Guerra Fria, em que a formação de um cenário bipolar induziu alguns Estados a mudarem de posicionamento de acordo com seus interesses.

Para Putnam (1988), nem um lado, nem o outro se aproxima mais da realidade do que a soma dos dois lados.

“we need to move beyond the mere observation that domestic factors influence international affairs and vice versa, and beyond simple catalogs of instances of such influence, to seek theories that integrate both spheres, accounting for the areas of entanglement between them”
(PUTNAM, 1988, p. 433).

Portanto, segundo Putnam (1988), o embate político no campo internacional passa por uma estrutura de jogos de dois níveis. O primeiro nível é o nível nacional, em que há um conjunto de atores divididos em grupos de interesse e políticos, os grupos de interesse buscam pressionar o governo a fim de conquistarem políticas favoráveis aos seus interesses, ao passo que os políticos buscam formar coalizões com esses grupos de interesse a fim de aumentar seu poder político. O segundo nível é o nível internacional, nesse nível os governos nacionais agem direcionados a satisfazer as pressões internas e amenizar os impactos dos fenômenos externos. Para Putnam (1988), esses dois níveis não podem ser ignorados pelos tomadores de decisão, afinal ao mesmo tempo em que os Estados são soberanos, eles também são interdependentes entre si, cabendo aos tomadores de decisão ter habilidade para lidar com a confluência destes níveis.

O objetivo aqui é utilizar a teoria dos Jogos de Dois Níveis para correlacionar a mudança de política externa, ocorrida no período em questão, com a manutenção da estrutura macroenômica do governo antecessor. Dessa forma, o primeiro nível será representado pela manutenção da política macroeconômica utilizada no governo FHC, enquanto que o segundo nível será representado pela mudança de política externa adotada no governo Lula. Neste sentido, a teoria dos Jogos de Dois Níveis permite uma abordagem mais complexa do objeto de estudo.

2. VARIÁVEIS EXTERNAS E CENÁRIO INTERNACIONAL

Neste capítulo será tratado sobre o cenário internacional, durante o recorte temporal de 2003 a 2010, e as variáveis externas que compõe este cenário. Para isto, o capítulo será dividido em três seções. Na primeira seção será apresentado o cenário internacional. Na segunda seção as variáveis deste cenário que afetaram o crescimento econômico brasileiro. Na terceira e última parte, o capítulo se encerrará com a apresentação dos dados relativos às variáveis e uma breve análise dos mesmos.

As variáveis escolhidas para a composição deste capítulo são: o efeito-China, a Guerra ao Terror, o *Boom* das *Commodities*, o Ciclo de Liquidez Internacional e a Taxa de Câmbio. A escolha destas variáveis foi baseada na leitura dos textos dos autores Markoski (2013), Almeida (2010), Teixeira e Pinto (2012), Apex-Brasil (2011), Barbosa (2011), Ferreira (2012), Resende e Amado (2007), Farhi (2005), Bresser-Pereira (2012), Rossi (2015), Prates (2007) e outros demais, que apresentam em seus trabalhos aspectos conceituais sobre as variáveis e alguns que apresentam as contribuições de algumas destas variáveis para a construção do crescimento econômico brasileiro ocorrido no governo Lula (2003-2010).

2.1 Cenário Internacional

O século XXI inicia-se com uma série de mudanças na conjuntura internacional, denominada pelo presidente George Bush de Nova Ordem Internacional (SOARES; SILVA, 2010, p. 67-70). Nesta Nova Ordem Internacional temos elementos de mudança estrutural que englobam diversos setores do plano internacional, dentre os quais estão a economia, política, cultura, etc. Os atentados de 11 de setembro de 2001 tornaram-se um marco histórico no cenário internacional, pois a partir destes têm-se uma nova perspectiva sobre o perigo do terrorismo internacional e o seu alcance no mundo. A Guerra ao Terror deflagrada pelo governo estadunidense durante a administração do presidente George W. Bush – como represália aos ataques de 11 de setembro – deu início a uma série de invasões e conflitos no Oriente Médio, estes geraram impactos sentidos até o presente momento, contribuindo com um clima de tensão beligerante entre governos, grupos fundamentalistas radicais e demais atores envolvidos nesse contexto (RAMONET, 2003, p. 47-48).

Os impactos desse fenômeno não se restringiram às questões de Segurança Internacional e política do Oriente Médio, eles espalharam-se atingindo outros setores de interesse internacional, como a economia e a política internacional, por exemplo. Neste sentido, a Guerra ao Terror gerou um impacto na economia dos EUA, considerada por Resende e Amado (2007) como uma das economias provedoras de liquidez internacional. A Guerra ao Terror levou o governo dos EUA a adotar uma série de medidas econômicas – monetárias e fiscais – equivocadas, como a redução de tributos, o aumento da emissão de moeda, flexibilização do crédito, dentre outras. Essas medidas foram tomadas na tentativa de bancar os custos gerados pelos conflitos externos ou, mesmo, amenizar os custos. De acordo com Resende e Amado (2007), o fato de a economia estadunidense ser um fator de peso no sistema financeiro internacional, um impacto nela gera um reflexo no sistema financeiro internacional também. Até pelo fato do dólar ser considerado uma moeda internacional, pela sua presença na maioria dos fluxos e transações internacionais.

Outro elemento importante nesta nova conjuntura internacional se dá pela reinserção da China no tabuleiro do sistema financeiro internacional. Conforme Oliveira (2005) e Nonnenberg (2010), a partir das reformas econômicas de Deng Xiaoping, em 1978, a China alcançou um grande desenvolvimento econômico nacional, possibilitando sua reinserção no tabuleiro político-comercial internacional. Com a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), sua reinserção foi consolidada com sua participação direta nas negociações dos acordos comerciais. As reformas de Xiaoping refletiram na construção da política externa chinesa, a qual foi fundamental para sua projeção no cenário internacional. Neste quadro, a política externa chinesa, influenciada em larga medida por essas reformas, contribuiu para o alinhamento com outros países economicamente emergentes, estabelecendo parcerias político-comerciais.

Yucing (2013) diz que no momento em que a China entra na Organização Mundial do Comércio, sua grande ascensão comercial e seu desenvolvimento econômico nacional se consolidam, tomando o papel de um grande país importador e exportador de produtos e financiador de outras economias. Quando entra na OMC, a China ganha a oportunidade de participar das rodadas de decisão do comércio internacional, consolidando seu espaço dentro do Sistema Financeiro Internacional.

Para Oliveira (2012), após as reformas (1978), a China se desenvolveu economicamente aumentando sua capacidade de produção, o grande investimento em tecnologia e inovação conseguiu aumentar sua produção industrial, transformando o país num exportador de produtos manufaturados. Neste sentido, a parceria com países do sul, os quais em sua grande maioria são exportadores de produtos primários, servindo de matéria-prima para produção de industrializados e/ou de insumos na produção. Assim, devido ao desenvolvimento econômico chinês e crescente aumento de sua capacidade industrial, a demanda por produtos primários aumentou consideravelmente. Gerando um impacto direto nas transações comerciais internacionais.

De acordo com Yucing (2013), a baixa capacidade de produção industrial e de desenvolvimento tecnológico de alguns parceiros comerciais (como, por exemplo, o Brasil), geraram uma grande demanda por produtos industrializados, criando uma necessidade de importação desses produtos e/ou de investimentos estrangeiros diretos para a produção de tais produtos. Nesse contexto, o estabelecimento de parcerias comerciais com a China foi fundamental para os mesmos terem acesso a esses produtos, e fundamental para a China no sentido de escoamento de sua produção industrial. O setor industrial chinês, com baixos custos de produção, se tornou uma alternativa concreta em relação a importação de produtos manufaturados norte-americanos ou europeus. Trazendo a tona um novo concorrente frente ao mercado estadunidense e ao mercado europeu.

O ciclo de liquidez internacional também constitui-se como um elemento de construção do cenário internacional desta nova conjuntura. De acordo com Rossi (2015), os ciclos de liquidez são gerados por dois fatores principais, que são as taxas de juros elevadas das economias periféricas e as taxas juros baixas das economias centrais, além da preferência pela liquidez dos agentes econômicos internacionais. A diferença entre as taxas de juros das economias periféricas e centrais, é um atrativo para os investidores externos aplicarem nos mercados emergentes, ao passo que a desconfiança na solvência dos compromissos financeiros das economias emergentes, constitui o fator de movimentação contrária dos agentes externos, gerando uma fuga de capitais das economias emergentes.

Resende e Amado (2007) consideram as diferenças naturais, entre as economias desenvolvidas e as economias em desenvolvimento, como fator gerador dos ciclos de liquidez internacional. Para os autores, os déficits gerados no balanço de pagamentos das economias em desenvolvimento fazem com que as autoridades nacionais elevem a taxa de juros para atrair investidores externos e cobrir os déficits gerados no balanço de pagamentos. Ao passo que, nas economias desenvolvidas há superávits do balanço de pagamentos atraindo este excedente de capital para as economias deficitárias. O ciclo se fecha com a preferência de liquidez dos agentes e a incerteza de solvência da dívida por parte das unidades deficitárias, assim como também afirma Rossi (2015).

Ainda neste quadro de conjuntura, há de considerar a importância da taxa de câmbio. Para Farhi (2005), países que adotam alto grau de abertura financeira geram uma maior vulnerabilidade de sua taxa de câmbio aos mercados financeiros. Neste sentido, o ciclo de liquidez internacional causa um impacto no valor da moeda nacional, de acordo com o grau de abertura de sua economia. Durante os períodos de ascensão dos ciclos de liquidez internacional, as taxas de câmbio das economias emergentes são apreciadas devido às suas altas taxas de juros para atrair investidores externos. Entretanto, essas taxas depreciam nos períodos de declínio dos ciclos de liquidez, devido as fugas de capitais causadas pela preferência de liquidez dos investidores externos.

Para Bresser-Pereira (2012), a taxa de câmbio é um forte componente no processo de desenvolvimento econômico dos países. Para ele, uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para desenvolver o mercado interno para competir com os agentes do mercado externo. Bresser-Pereira (2012) atribui o fenômeno de apreciação da taxa de câmbio às crises dos balanços de pagamentos das economias emergentes. Ele afirma que a apreciação se dá pela doença holandesa¹⁰ e pela elevação das taxas de juros de uma determinada moeda. O autor ainda afirma que durante o período de alta dos ciclos de liquidez internacional, a apreciação da moeda se dá de forma gradual, enquanto que no período de baixa dos ciclos de liquidez a depreciação da moeda se dá de forma abrupta. A fuga de capitais, gerada pela preferência de liquidez dos

¹⁰ Segundo Bresser-Pereira (2012, p. 12) “a doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica ou permanente da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas oriundas de recursos abundantes e baratos”.

investidores externos, causa um impacto negativo no balanço de pagamentos que, por sua vez, deprecia a moeda nacional.

Ainda neste cenário conjuntural, observa-se o fenômeno de alta dos preços das *commodities*. De acordo com a Apex-Brasil (2011) e Prates (2007), o *boom* das *commodities* foi influenciado, em larga medida, pela depreciação da moeda norte-americana (dólar), pela fase de alta do ciclo de liquidez internacional e pelo impacto da reinserção da China no plano comercial internacional. Segundo Oliveira (2005), com as reformas econômicas de Xiaoping, a China passou por um intenso processo de reformulação econômica, remodelando sua base industrial, neste processo de desenvolvimento industrial, a China passou a ser um agente demandante de insumos de produção de grande peso, para suprir o forte crescimento do seu setor industrial. A partir de sua entrada na OMC, as transações comerciais chinesas se intensificaram, aumentando a demanda por produtos primários, comercializados no mercado de *commodities*.

Em suma, a depreciação do dólar advinda do impacto da Guerra ao Terror na economia dos EUA, somado ao período ascendente do ciclo de liquidez internacional decorrente dos fluxos de capitais dos investidores internacionais para as economias em desenvolvimento, somado ao processo de reinserção da China no plano comercial mundial, criou o ambiente salutar para a ocorrência do fenômeno de alta do preço das *commodities*.

Por fim, tem-se na composição desses elementos o cenário conjuntural internacional apresentado dentro do recorte temporal proposto por este trabalho (2003-2010). Esses elementos, brevemente, apresentados, nesta seção, compõe o conjunto de variáveis explicativas consideradas pertinentes para a análise e a compreensão do objeto de estudo deste trabalho. Vale frisar que o cenário internacional não se restringe a estas variáveis. Na próxima seção deste capítulo, estas variáveis serão apresentadas de maneira mais profunda, para compreender seu papel e função no contexto em questão.

2.2 Efeito-China

Durante a década de 1970, o mundo encontrava-se dividido num cenário internacional bipolar, onde os Estados Unidos e a União Soviética disputavam por áreas

de influência dispostas em várias regiões do mundo. O Bloco Capitalista, liderado pelos Estados Unidos tinha grande influência nas regiões ocidentais, enquanto o Bloco Soviético tinha grande influência nas regiões orientais. Considerando essa conjuntura, durante 1978 o líder do Partido Comunista Chinês (PCC) e da República Popular da China (RPC), Deng Xiaoping, propôs reformas econômicas estruturais, essas reformas tinham como objetivo a reinserção da China no comércio internacional. Para isto, a assimilação de elementos do liberalismo econômico foi necessária para abrir o caminho (OLIVEIRA, 2012, p. 7).

Após a morte de Mao Tsé Tung, quem assume o governo chinês é Deng Xiaoping, iniciando um processo de reformas econômicas focadas em alguns pontos específicos: agricultura, indústria e tecnologia. Essas reformas foram fundamentais para o crescimento econômico chinês, abrindo caminho de volta para inserção no cenário comercial internacional.

Segundo Yucing, (2013, s.p.), as reformas econômicas de Xiaoping tiveram como grande característica o alinhamento de elementos de abertura comercial com os elementos específicos da administração chinesa. De modo geral, as reformas tiveram grande impacto tanto na esfera doméstica, quanto na esfera externa. Com as reformas, aproximadamente, 30% da população chinesa chegou a sair da linha de pobreza, elevando a China ao 2º lugar no ranking das grandes economias mundiais, com um PIB calculado em torno de 9,020 trilhões de dólares, possibilitando à China um crescimento econômico estrondoso, aproximando-se ao patamar das potências econômicas centrais, fazendo investimento estrangeiro direto em outros países (como o Brasil, por exemplo) e exportando produtos industrializados e serviços.

Desde a reforma política de abertura comercial chinesa, implantada em 1978 por Xiaoping, a China tem se tornando um grande ator econômico no cenário das relações internacionais. Segundo Nonnenberg (2010), um conjunto de fatores é responsável pela explicação do processo de crescimento econômico chinês, são eles: o processo de liberalização do sistema de formação de preços, a liberalização do comércio exterior, a criação de Zonas Econômicas Especiais, a existência de um grande contingente de mão de obra de baixo custo, a ausência de proteção à propriedade intelectual, a grande população chinesa favoreceu as economias de escala, o crescimento dos Investimentos

Externo Diretos e as políticas de incentivo à inovação, à geração e transferência de ciência e tecnologia.

A inserção comercial chinesa é um importante elemento propulsor do crescente desenvolvimento econômico nacional, a modernização e abertura econômica/comercial da China, conduzidas por políticas estatais do Partido Comunista Chinês (PCC) foram determinantes na internacionalização de processos produtivos avançados, dando impulso a assimilação de tecnologias, métodos de gestão e acumulação de excedentes de capitais. Essas reformas econômicas nacionais tiveram grande impacto externo, influenciando diretamente na política externa chinesa. Principalmente no plano do comércio exterior (NONNENBERG, 2010, p. 209).

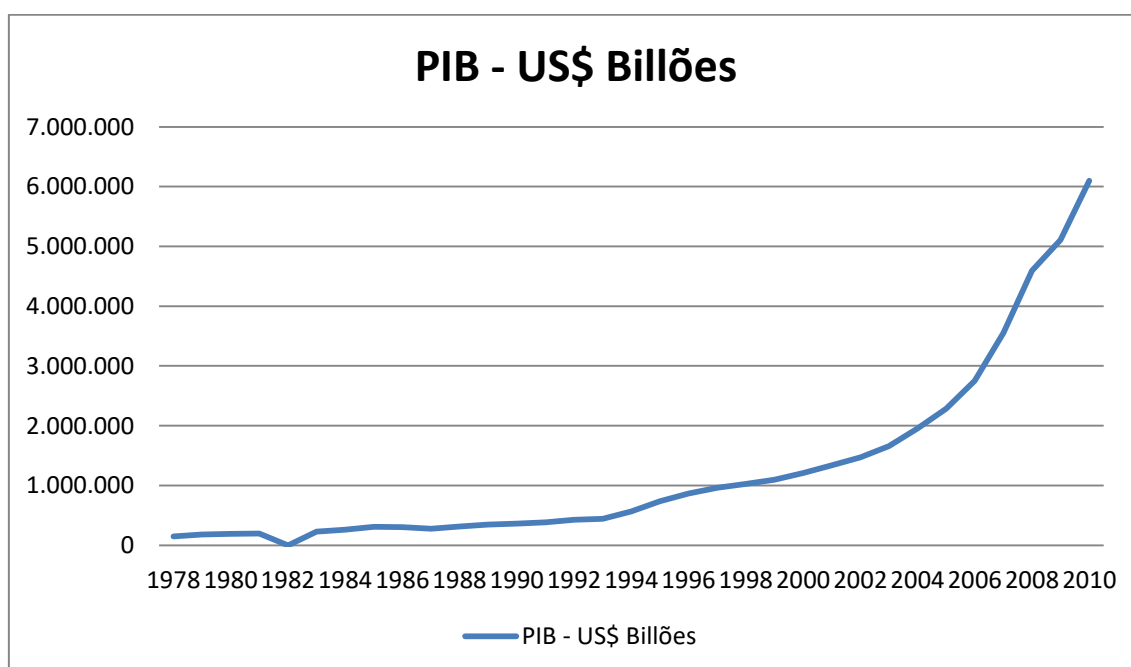
A entrada da China na Organização Mundial do Comércio, consolidou sua grande ascensão comercial e seu desenvolvimento econômico nacional, tomando o papel de um grande país importador e exportador de produtos e financiador de outras economias. Ao entrar na OMC, a China tem a oportunidade de participar das rodadas do Gatt, ganhando espaço dentro do Sistema Comercial Internacional.

Deste modo, a China se desenvolveu economicamente aumentando sua capacidade de produção, com investimento em tecnologia e inovação conseguiu aumentar sua produção industrial, transformando-se num agente exportador de produtos manufaturados. Neste sentido, a parceria com países do Sul, os quais em sua grande maioria são exportadores de produtos primários, foi necessária para criar canais de abastecimento do seu setor industrial e, simultaneamente, de escoamento de sua produção. Assim, o desenvolvimento econômico chinês e o aumento de sua capacidade industrial aumentaram, consideravelmente, a demanda por produtos primários.

As relações diplomáticas entre o Brasil e a China foram estabelecidas em 1974, no entanto, a proximidade entre esses atores se intensifica a partir de 2004, através da política externa do governo Lula de Cooperação Sul-Sul entre as economias emergentes e os países latino-americanos. Neste sentido, a China passa a ser o maior parceiro comercial do Brasil (VEIGA, 2005, p. 5). Segundo Markoski (2012, p. 140), ao longo dos anos de 2000 a 2010, ocorreu um processo de especialização e primarização da pauta exportadora brasileira em função da demanda gerada pelo crescimento econômico chinês.

Segundo Pinto e Alencar (2006) as relações comerciais entre Brasil e China tinham um caráter de complementariedade, a China estava em pleno desenvolvimento econômico e necessitava de insumos para sua crescente produção, ao passo que o Brasil é um grande produtor e exportador desses insumos. A China tem um papel fundamental na pauta exportadora brasileira, sendo um dos países que mais importaram produtos brasileiros e exportaram produtos industrializados de volta (MARKOSKI, 2012, p. 115). Além disso, houve um grande aumento de investimento estrangeiro direto feito pela China, possibilitando a instalação de várias empresas de diversos setores no país.

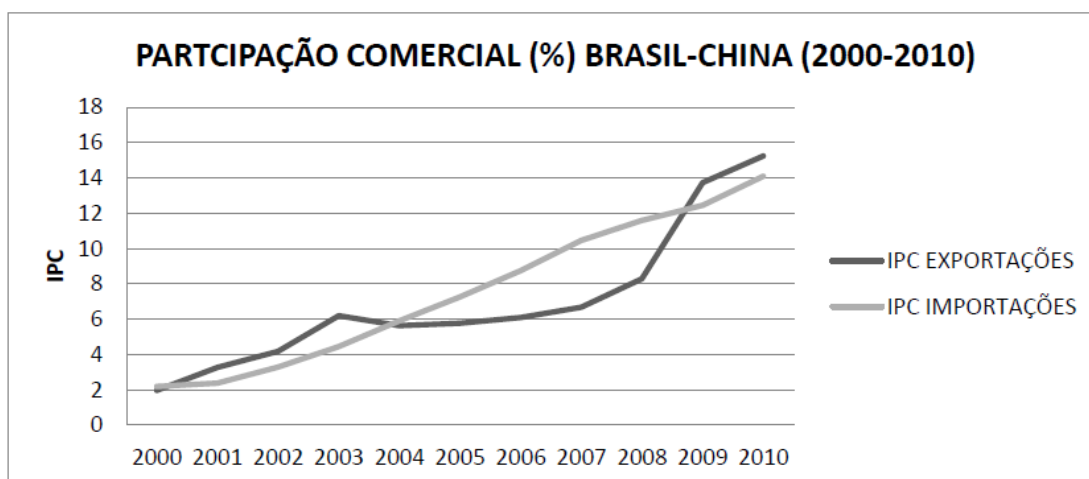
Gráfico 1. Série histórica do PIB chinês (1978-2010)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

O Gráfico 1 apresenta a série histórica do PIB da China ao longo dos anos de 1978 à 2010. Percebe-se que a partir do ano de 1978 o PIB chinês vem crescendo de forma gradual até obter um crescimento exponencial que se inicia por volta da segunda metade dos anos noventa e é impulsionado para cima a partir de 2002, com a entrada da China na OMC. Com o novo modelo de inserção internacional adotado pelo governo Lula – autonomia pela diversificação – em que a China passar a ter uma maior aproximação com o Brasil.

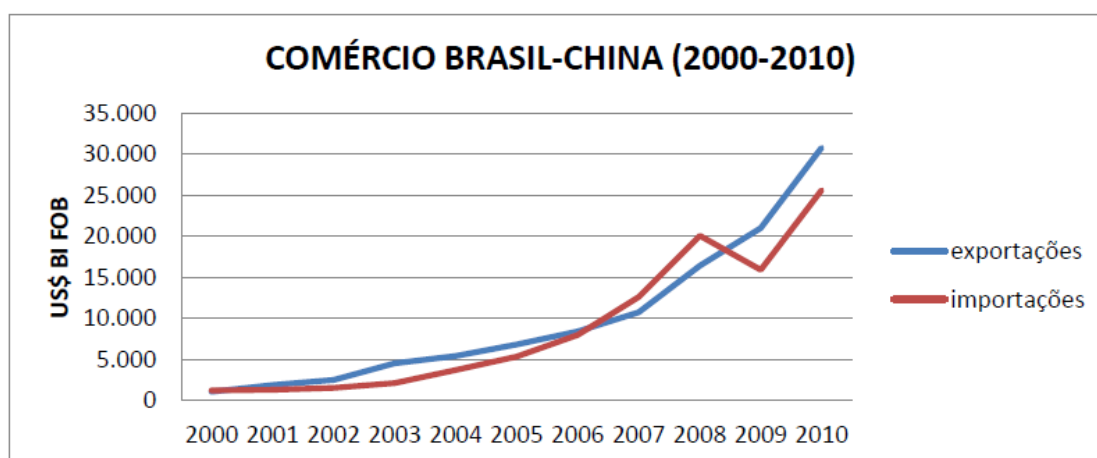
Figura 2. Índice de Participação Comercial entre Brasil e China.



Fonte: Retirado de Markoski (2013, p. 115)

Na Figura 2, Markoski (2013, p. 115), apresenta o Índice de Participação Comercial (IPC) entre Brasil e China durante a primeira década deste século. Segundo o autor, o Índice de Participação Comercial, em geral, mede o grau de importância relativa da China para o comércio exterior brasileiro, analisando os fluxos de importações e exportações entre os países. Neste sentido, percebe-se na Figura 2 o aumento deste grau de importância no decorrer da década, principalmente, a partir do ano de 2002. Assim, Markoski (2013, p. 115) afirma “isso significa que o fluxo de comércio entre os dois países vem ganhando importância expressiva para a economia brasileira, tanto como destino das exportações quanto como origem das compras externas do país.”

Figura 3. Índice de Intensidade Comercial



Fonte: Retirado de Markoski (2013, p. 116)

Na Figura 3, Markoski (2013, p. 116), apresenta o Índice de Intensidade Comercial (IIC) entre o Brasil e a China ao longo da década de 2010. De acordo com o autor o Índice de Intensidade Comercial tem a função de determinar em que medida o comércio bilateral entre Brasil e China tem grau de intensidade maior, menor ou igual ao grau de intensidade comercial entre a China e o resto do mundo, tanto ao nível de exportações quanto ao nível de importações. Neste quadro, Markoski (2013, p. 117) afirma que “os valores superiores à unidade indicam a existência de uma relação comercial [...] relativamente mais intensa entre Brasil e China do que entre a China e o restante do mundo.” Neste sentido, Almeida (2010, p. 41) afirma que o crescimento econômico brasileiro (2003-2010) foi sustentado, em certa medida, pela demanda internacional de matérias-primas, principalmente pela demanda da China. Esta relação beneficiou o Brasil tanto no sentido de volume exportado quanto na elevação dos preços (devido à elevação da demanda).

2.3 Guerra ao Terror

Em 11 de setembro de 2001, uma organização fundamentalista islâmica, Al-Qaeda, deflagrou uma série de ataques terroristas em território estadunidense, esses ataques ficaram conhecidos como “Ataques de 11 de Setembro” (RAMONET, 2003). Com ações sistematicamente coordenadas, a organização liderada por Osama Bin Laden, obteve êxito e falhas em alguns desses ataques, seus alvos foram: O World Trade Center, o Pentágono (sede do Departamento de Defesa) e, supostamente, a Casa Branca (sede do Governo). Os ataques causaram grande impacto a nível internacional, e danos consideráveis, causando a morte de aproximadamente três mil pessoas e ferindo outras tantas¹¹.

Os ataques contra os pontos estratégicos – tais como centro referencial comercial estadunidense (World Trade Center), a sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (Pentágono) e a sede do Governo Federal dos Estados Unidos (Casa Branca) – surtiram numa resposta imediata do governo de Washington, liderado pelo então presidente George W. Bush, dando início a uma represália chamada pelo governo

¹¹ Disponível em:< http://www.bbc.co.uk/history/events/the_september_11th_terrorist_attacks> - Acesso em 04/09/2017.

estadunidense de Guerra ao Terror¹². A Guerra ao Terror foi estabelecida pela Doutrina Bush¹³, amparada na premissa do Eixo do Mal¹⁴.

A Doutrina Bush teve início com a invasão do Afeganistão em 7 de outubro de 2001, na qual forças militares estadunidenses apoiadas por países membros da OTAN e da Aliança do Norte¹⁵ entraram em conflito direto com as forças talibãs – pondo em prática a Doutrina Rumsfeld¹⁶ –, superando o domínio do governo afegão e destruindo acampamentos de forças da Al-Qaeda. Apesar da resposta negativa do Conselho de Segurança da ONU (os EUA conseguiram apoio apenas do Reino Unido), os Estados Unidos invadiram o Afeganistão e retiraram o regime talibã do governo, baseado na premissa de apoio do regime talibã às forças da Al-Qaeda. Segundo a Doutrina Rumsfeld, qualquer nação que abriga forças terroristas, seria igualmente terrorista, não havendo distinção entre elas (SOARES & SILVA, 2010).

Em março de 2003, foi a vez do Iraque. Com uma coalizão de forças internacionais, os Estados Unidos continuaram a sua Guerra ao Terror com a invasão do Iraque. Com base em informações descobertas pelo serviço secreto americano (duramente criticado por falta de comprovação das informações) em torno do desenvolvimento de armas de destruição em massa – desenvolvidas pelo governo iraquiano – e a colaboração do então governante iraquiano, Saddam Hussein, com integrantes da Al-Qaeda (SOARES & SILVA, 2010). Os Estados Unidos junto com a coalizão internacional consolidaram a invasão ao estado iraquiano, depondo Saddam

¹² Chamado pelo Secretário de Defesa, Donald H. Rumsfeld, de um novo tipo de guerra. Para saber mais, ver: <<http://www.nytimes.com/2001/09/27/opinion/a-new-kind-of-war.html>> Acesso em 25/05/2017.

¹³ A Doutrina Bush é uma Estratégia de Segurança Nacional que parte do princípio em que os EUA devem exercer uma ação preventiva, ou seja, caso fossem identificados riscos à segurança nacional, o país reservaria o seu direito de agir antes que o risco fosse convertido em ameaça. Para mais, ver: PECEQUILO, Cristina Soreanu. A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o sistema internacional. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Seminário Estados Unidos: presente e desafios, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008, p. 38-39.

¹⁴ O Eixo do Mal é composto por uma aliança de Estados terroristas e seus aliados, também chamados de Estados Bandidos, entre eles estão: Iraque, Irã, Coreia do Norte, Síria e Cuba. Para mais, ver: PECEQUILO, Cristina Soreanu. A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o sistema internacional. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Seminário Estados Unidos: presente e desafios, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008, p. 38.

¹⁵ Forças de resistência ao governo talibã. Para saber mais ver: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1652187.stm> Acesso em 25/05/2017.

¹⁶ Uma nova forma de combate idealizada pelo Secretário de Defesa, Donald H. Rumsfeld, em que o uso do manpower seria reduzido, dando prioridade a ataques aéreos com alto uso de tecnologia militar e grande poder de fogo, evitando grande número de baixas, superando a Síndrome do Vietnã. Para saber mais sobre a Doutrina Rumsfeld e a Síndrome do Vietnã ver: SOARES, Luiz Carlos; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Reflexões sobre a guerra. Rio de Janeiro: 7Letras: Faperj, 2010, p. 74-75.

Hussein e criando uma administração provisória do território até 18 de dezembro de 2011¹⁷, onde foi feita uma passagem oficial de comando das forças de invasão às tropas iraquianas em Bagdá¹⁸.

Os conflitos armados internacionais geram, normalmente, um alto custo para suprir a capacidade do uso da força. Estima-se que durante a Segunda Guerra Mundial os gastos com as ações militares americanas chegaram a atingir 30%¹⁹ do PIB, enquanto a Guerra do Vietnã girou em torno de 9,5%²⁰ do PIB. Neste sentido, um conjunto de duas guerras (Guerra do Afeganistão e Guerra do Iraque), seguiram essa premissa (HENDLER, 2012, p. 128).

A estimativa dos custos nominais do Departamento de Defesa durante 13 anos de conflito contra o terror gira em volta de US\$ 1,6 trilhão, em que aproximadamente US\$ 686 bilhões serviram para custear as ações militares no Afeganistão e US\$ 815 bilhões custearam as ações militares do Iraque, contando ainda com US\$ 27 bilhões em gastos relacionados ao aprimoramento de segurança nas bases militares e US\$ 81 bilhões em financiamento de gastos não ligados diretamente as duas guerras²¹.

Conforme o *The Institute for Economics and Peace* (2011, p. 15), os conflitos do Iraque e Afeganistão foram completamente financiados pela dívida nacional, em vez de serem financiados por aumentos nas taxas de tributação que compensariam o aumento dos gastos públicos, como ocorreu durante a Guerra Fria. Assim, houve um grande aumento das despesas militares ao mesmo tempo em que se operava uma redução de impostos, diminuindo significativamente a receita nacional.

Optando por não elevar os impostos – evitando afetar negativamente seu apoio político e se contrapor a sua plataforma eleitoral – o governo Bush não conseguiu fazer com que a guerra pagasse por seu próprio custo, devido ao aumento do preço do

¹⁷ Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/12/19/world/middleeast/last-convoy-of-american-troops-leaves-iraq.html?mcubz=0>> Acesso em 04/09/2017.

¹⁸ Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/all-us-troops-to-leave-iraq/2011/10/21/gIQAUyJi3L_story.html?utm_term=.bf582c7782a5> Acesso em: 04/09/2017.

¹⁹ Disponível em: *INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, THE (IEP). Economic consequences of war on the U.S. Economy*, 2011, p. 7.

²⁰ Disponível em: *INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, THE (IEP). Economic consequences of war on the U.S. Economy*, 2011, p. 12.

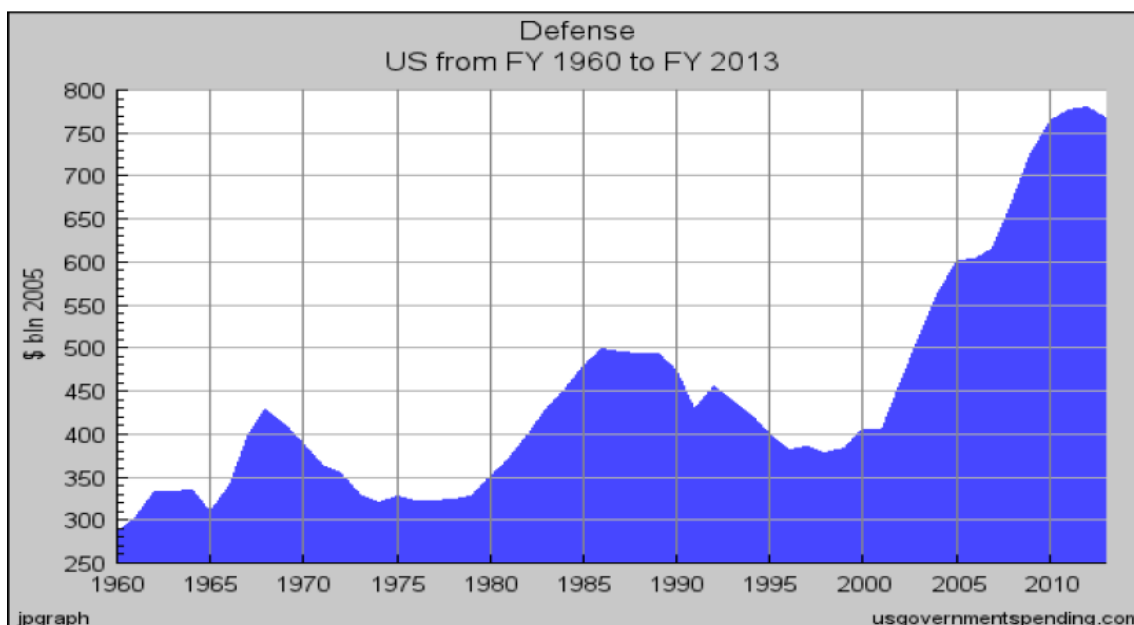
²¹ Dados disponível em: BELASCO, Amy. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*. Congressional Research Service (CRS): Washington, 2011, s.p.

petróleo iraquiano, o qual indexou os preços de outros setores da economia estadunidense, não cobrindo os custos da guerra (HENDLER, 2012, p. 131).

Com o crescente aumento da dívida pública, como mostra a Figura 3, o governo Bush teve que tomar algumas medidas para tentar resolver o problema, ou minimizá-lo. Neste sentido, o governo americano adotou duas medidas, a primeira foi a elevação do volume de emissão de moeda e a segunda foi a tomada de empréstimos no exterior. Segundo Hendler (2012, p. 132), a adoção de uma política monetária expansionista – aumentando a oferta de moeda na economia – e a tomada de empréstimos no exterior – através da venda de títulos públicos americanos – foram as duas medidas tomadas pelo governo estadunidense para lidar com os custos da guerra. Muitos desses títulos públicos foram adquiridos por credores do leste asiático que englobavam investidores privados e governos estrangeiros, destacando uma vulnerabilidade estadunidense, a qual foi explorada para obter influência em cima do governo de Washington.

O aumento da emissão de moeda gerou uma desvalorização do dólar, causando excesso de liquidez, redução da taxa de juros e fragilidade na fiscalização dos bancos privados, no âmbito interno. No âmbito externo, essa medida contribuiu para cobrir provisoriamente o déficit do governo americano através “do ajuste do dólar desvalorizado e a valorização das moedas dos países com maior superávit em transações correntes” (HENDLER, 2012, p. 133). Em síntese, a Guerra ao Terror gerou um impacto no comércio internacional, através dos vários custos ao governo estadunidense, fragilizando sua economia e o colocando numa posição vulnerável no cenário internacional.

Figura 4. Gastos com o Departamento de Defesa dos EUA



Fonte: Retirado de Hendler (2012, p. 129)

A Figura 4 apresenta um gráfico com os dados dos gastos dos EUA com o Departamento de Defesa ao longo dos anos. Segundo Hendler (2012, p. 129) dos gastos oficiais com o Departamento de Defesa, em dez anos de Guerra ao Terror, o custo estimado com o conflito foi em torno de US\$1.3 trilhão, com o restante do orçamento destinado a canais secundários nestes países e em outros.

Figura 5. Parcela dos gastos da Guerra ao Terror no orçamento do Departamento de Defesa dos EUA.

Tabela 3. Parcela da Guerra ao Terror no orçamento de Defesa dos EUA (US\$ bilhões) Valores deflacionados para 2011				
	Guerra ao Terror (A)	Gasto base (B)	Total (C)	Relação (A/C)
2001	21	385	406	5,30%
2002	21	421	442	4,77%
2003	96	444	540	17,84%
2004	87	476	563	15,50%
2005	118	437	555	21,33%
2006	130	466	596	21,91%
2007	179	472	651	27,51%
2008	188	520	708	26,61%
2009	153	536	689	22,26%
2010	156	548	704	22,18%
2011	159	529	688	23,12%
Total	1,313.0	5,238.7	6551.7	20,04%

Fonte: Retirado de Hendler (2012, p. 130)

Na Figura 5, Hendler (2012) apresenta a parcela dos gastos com a Guerra ao Terror dentro do orçamento do Departamento de Segurança dos EUA. Hendler (2012, p. 132) afirma que o governo estadunidense optou por dois caminhos para financiar as incursões militares deste conflito, a primeira opção foi a adoção de uma política monetária frouxa de emissão de moeda e a segunda foi a tomada de empréstimos no exterior através da venda de títulos públicos federais. Hendler (2012) completa dizendo que estas medidas permitiram uma abertura de espaço para a China e tornaram a política econômica dos EUA mais vulnerável aos fatores externos.

Por fim, Hendler (2012, p. 133) conclui dizendo que “a emissão desenfreada de moeda para fechar as contas do governo gerou uma desvalorização brutal do dólar [...] e funcionou como um “calote *soft*” sobre os credores”. Para o autor, o ajuste entre o dólar desvalorizado e a valorização das moedas dos países superavitários, em termos de conta corrente, implicou na redução da função do dólar como meio de pagamentos internacional e da função do dólar como reserva internacional. Caracterizando um efeito negativo tanto na economia dos EUA quanto no seu papel de economia central do sistema financeiro internacional. A desvalorização do dólar gera, automaticamente, um aumento nos preços das *commodities*, que são cotadas em dólar. O Brasil como forte exportador de *commodities* obteve ganhos relativos a este fenômeno. Segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 924), parte do desempenho econômico brasileiro verificado, durante o governo Lula, foi impulsionado pela elevação dos preços internacionais das *commodities*.

2.4 Boom das Commodities

O *boom* das *commodities* foi um fenômeno, ocorrido entre os anos de 2002 e 2008, de elevação dos preços das *commodities* de categorias diversas. “*Boom*” é um termo em inglês que significa explosão, assim como “*commodity*” que significa mercadoria, logo, o *boom* das *commodities* seria a explosão súbita dos preços das mercadorias no mercado internacional, de forma repentina. Fenômenos como esse são difíceis de acontecer, devido à grande quantidade de variáveis envolvidas, como aspectos econômicos, políticos, sociais, climáticos, dentre outros.

As *commodities* são bens primários, ou seja, bens que não passaram por processo de transformação, não passaram por processos industriais complexos. Como exemplo podemos citar: petróleo, água, soja, milho, trigo, ouro, prata, algodão. As *commodities* podem ser divididas em quatro grandes grupos, que são: agrícolas (soja, trigo, milho), minerais (carvão, ferro, ouro), financeiras (moedas, títulos públicos federais) e ambientais (créditos ambientais). No entanto, para a construção do cenário do crescimento econômico brasileiro os tipos agrícolas e minerais e seus derivados têm um peso maior (APEX-BRASIL, 2011, p. 6).

Esse fenômeno se caracteriza por englobar diversos produtos, embora o aumento destes não tenha sido simultâneo, a elevação dos preços afetou *commodities* de várias categorias (agrícolas, minerais). Isso “decorre das relações de interdependência entre algumas categorias de *commodities* (por exemplo, o preço do petróleo afeta os preços dos alimentos – devido ao impacto no custo dos fertilizantes e de transporte...)” (APEX-BRASIL, 2011, p. 21).

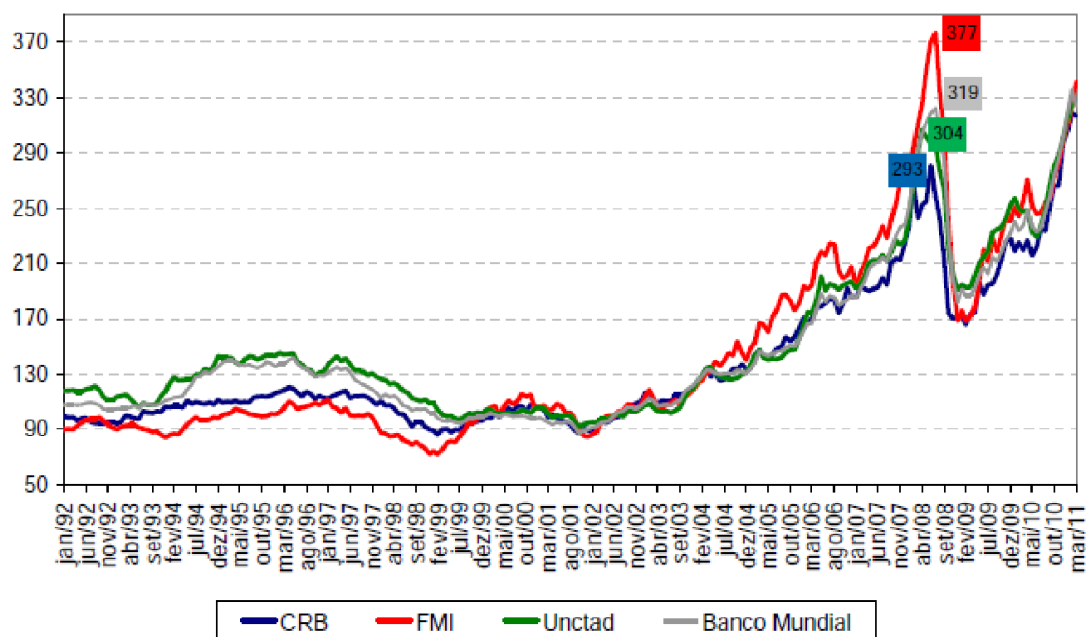
Conforme a Apex-Brasil (2011, p. 24), a depreciação do dólar – moeda-chave no mercado de *commodities* – e a baixa taxa de juros básica da economia estadunidense geralmente tendem a causar uma apreciação da cotação desses bens, acompanhada de uma apreciação da moeda dos países produtores e exportadores destes produtos. Segundo Prates (2007, p. 334-335), as taxas de juros norte-americanas desempenharam papel fundamental na elevação dos preços das *commodities*, reduzindo o custo de carregamento dos estoques, estimulando sua acumulação para fins de produção, fomentando uma bolha especulativa nos mercados de derivativos, que afetou os preços.

Outro fator de grande importância no *boom* das *commodities* foi a retomada do crescimento econômico global a partir de 2002, o protagonismo de economias emergentes como a China, teve um reflexo direto na ampliação da demanda por *commodities*, devido ao uso desses produtos como insumos na sua produção industrial. Para Prates (2007, p. 335-336), o “efeito-China” foi fator determinante para a alta dos preços das *commodities*, principalmente após o ano de 2002, em que o crescimento das compras externas chinesas subiram 40% em 2003.

Em suma, de acordo com Prates (2007, p. 341), fatores como “recuperação econômica global, desvalorização do dólar, bolha especulativa fomentada pelas taxas de

juros baixas, crescimento econômico da China” são os elementos responsáveis pelo fenômeno de crescimento dos preços das *commodities* durante o período de 2002-2005. Este fenômeno, segundo a Apex-Brasil (2011, p. 23-24), foi reforçado pela crise *subprime* que deu novo impulso ao processo até o ano de 2008, se estabilizando em 2009.

Figura 6. Índice de preços das *commodities*



Fonte: Retirado de Apex-Brasil (2011, p. 21-22)

A Figura 6 mostra o índice de preços das *commodities* medido por diversos órgãos, com alguns tendendo para mais e outros para menos. Todavia, o movimento de alta do índice de preços se mantém presente nos órgãos medidores. O Brasil se caracteriza como um produtor e exportador de produtos primários ao longo de sua história. Como afirma a Apex-Brasil (2011, p. 44) “o ciclo de elevação no preço das *commodities* esteve associado a processos de alterações nas pautas de exportações das economias periféricas”.

De acordo com Ramos (2012, p. 77), o agronegócio foi uma agenda largamente presente na política externa do governo Lula. A qual adota uma transição de pensamento de estatização das propriedades agrícolas para o incentivo ao agronegócio, facilitando o crédito para os agroexportadores e lhes oferecendo subsídios. Ramos

(2012, p. 78-79) ainda diz que a retomada da perspectiva nacional-desenvolvimentista foi o vetor que direcionou o governo para uma política econômica setorial, destacando, além do agronegócio, a exportação de produtos primários. Em suma, a política externa do governo Lula, buscou uma política voltada para a primarização da agenda exportadora, a fim de manter os saldos positivos no balanço comercial brasileiro.

“fica claro o porquê da ênfase do governo Lula na defesa da liberalização do comércio e, em especial, do agronegócio: a perda de competitividade internacional do setor industrial brasileiro, associada à presença crescente do agronegócio na pauta de exportações do Brasil e a necessidade de gerar saldos comerciais positivos, tanto em função do endividamento externo quanto pela necessidade de crescimento e geração de emprego, levou o governo Lula – que vem de uma história, dentro do Partido dos Trabalhadores, de mudança e consolidação de projeto político – a se engajar, no âmbito internacional, pela defesa do agronegócio e da liberalização comercial” (RAMOS, 2012, p. 78).

Figura 7. Participação das exportações de recursos naturais e produtos intensivos em recursos naturais nas exportações totais de países selecionados.

Países	1995	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
África do Sul		45,8%	50,8%	55,8%	57,2%	57,4%	56,4%	59,8%
Alemanha	15,8%	14,6%	14,8%	15,4%	16,2%	15,6%	16,4%	16,0%
Argentina	64,2%	68,4%	70,8%	70,8%	69,5%	69,7%	69,1%	68,5%
Austrália	64,2%	68,1%	67,7%	71,6%	73,9%	73,7%	80,0%	79,8%
Brasil	48,5%	46,6%	51,8%	51,0%	53,7%	55,4%	58,5%	64,2%
Canadá	42,0%	37,4%	39,1%	46,7%	48,0%	50,1%	56,6%	53,2%
Chile	91,1%	89,5%	89,0%	90,6%	92,1%	91,8%	90,2%	91,2%
China	19,7%	15,2%	13,6%	11,6%	11,0%	10,6%	11,0%	10,0%
Colômbia	69,0%	66,8%	66,1%	68,2%	67,3%	63,8%	71,4%	75,4%
EUA	23,7%	18,5%	19,2%	21,0%	22,1%	23,6%	27,6%	26,5%
Índia	41,5%	40,6%	41,7%	45,1%	46,3%	48,0%	48,3%	42,5%
México	24,7%	18,0%	17,1%	24,3%	25,5%	26,1%	28,2%	26,3%
Peru	84,1%	79,6%	84,2%	86,6%	89,3%	89,0%	88,3%	89,0%
Rússia		69,6%	70,0%	76,8%	64,8%	78,9%	79,6%	77,8%
Venezuela	89,5%	92,9%	89,0%	92,8%	95,9%	92,9%	96,6%	97,6%

Fonte: Retirado de Apex-Brasil (2012, p. 42)

Segundo a Apex-Brasil, (2011, p. 42), o crescimento de produtos primários na pauta exportadora do Brasil tem crescido desde o ano 2000, atingindo o patamar de 64,2% no ano de 2009. Como mostra a Figura 7. O crescimento de produtos primários na pauta exportadora brasileira permitiu um aumento dos ganhos comerciais – através de saldos positivos no balanço comercial, de acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 924) – ligados

diretamente ao fenômeno de alta dos preços das *commodities* aliados à aproximação de parcerias comerciais com economias emergentes, como a China. Em síntese, o *Boom* das *commodities* permitiu ao Brasil um acúmulo de superávits comerciais, durante o período. Para Teixeira e Pinto (2012) esta série histórica de saldos comerciais positivos foram os principais responsáveis pela melhora nas contas nacionais brasileiras. Teixeira e Pinto (2012, p. 924) afirmam que “as modificações nos preços geraram, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, uma elevação de 39,9% nos termos de troca do Brasil.”. Para Barbosa (2011) a soma da elevação do preço das *commodities* à queda do preço das manufaturas – decorrentes do efeito-China – permitiu um bônus macroeconômico para o Brasil, gerando um crescimento econômico sem gerar graves desequilíbrios externos e internos.

2.5 Ciclo de Liquidez Internacional

Segundo Rossi (2015, p. 22), ciclo de liquidez internacional é um fenômeno monetário e financeiro condicionado às variações periódicas das transações financeiras internacionais, com oscilações ascendentes e descendentes. O ciclo de liquidez internacional está atrelado aos fatores condicionantes externos, apontados como motores deste fenômeno. O primeiro fator trata-se da taxa de juros nas moedas das economias centrais, tais como o dólar e o euro. As baixas taxas de juros nas moedas centrais impulsionam os investidores a procurar rentabilidade em taxas de juros mais atrativas em outros mercados. O segundo fator está relacionado à preferência pela liquidez internacional, dos agentes do cenário internacional. A preferência pela liquidez permite um maior fluxo e variabilidade de ativos nos portfólios dos agentes econômicos internacionais.

Um elemento importante nesse segmento, é o *carry trade*. Para Rossi (2015), o *carry trade* é o mecanismo responsável pela transmissão do ciclo de liquidez para as taxas de câmbio. No mercado de moedas, este mecanismo consiste num investimento entre moedas, em que a formação de um passivo numa moeda de taxa de juros mais baixa em conjunto a um ativo numa moeda de taxa de juros mais alta, possibilita uma maior rentabilidade ao investidor.

Este mecanismo permite uma atuação de forma pendular dos investidores internacionais, em que as operações de *carry trade* tendem a apreciar as moedas de altas

taxas de juros – durante o período ascendente do ciclo de liquidez – e depreciá-las nos momentos descendentes do ciclo de liquidez. Rossi (2015, p. 23) afirma que esta relação possui um caráter assimétrico, pois o processo otimista do período ascendente acontece de forma gradual, ao passo que, o processo descendente ocorre de forma abrupta.

“As operações de *carry trade* destacam uma característica importante do ciclo de liquidez: ele não constitui apenas um processo de alocação de ativos, mas também de formação de passivos. A fase de cheia do ciclo é caracterizada pela formação de passivos e a inflação de ativos, como moedas, ações e *commodities*; e a crise constitui processo de redução de passivos e deflação de ativos. Trata-se, portanto, de fenômeno monetário de criação e destruição de liquidez” (ROSSI, 2015, p. 24).

Rossi (2015, p. 25) atribui a sensibilidade das moedas ao ciclo de liquidez através de dois fatores considerados essenciais, são eles: o grau de abertura financeira e o ambiente financeiro institucional e o grau de atratividade e rentabilidade de seus ativos. Neste sentido, os países com um grau de abertura financeira menor, com forte controle no mercado de capitais e com o mercado de capitais pouco desenvolvido tendem a sofrer impactos menores dos ciclos de liquidez. Enquanto que os países com maior abertura financeira, mercado de capitais menos regulado e mais desenvolvido tendem a sofrer maiores impactos dos ciclos de liquidez internacional. Em termos gerais, o grau de abertura financeira dos países determina sua vulnerabilidade aos ciclos de liquidez internacional.

Neste quadro, países com um grau de abertura financeira mais flexível e com taxas de juros em patamares acima dos padrões internacionais, se tornam vulneráveis aos ciclos de liquidez. Beneficiando-se dos momentos positivos dos ciclos através de suas taxas de juros elevadas, no entanto, prejudicando-se nos momentos negativos dos ciclos através dos movimentos de fuga de capitais. De acordo com Rossi (2016, p. 25), o Brasil se encaixa bem neste perfil, com um ambiente institucional que favorece investimentos especulativos e taxa de juros acima dos padrões internacionais.

Resende e Amado (2007, p. 49) afirmam que as relações das economias periféricas e das economias centrais com o sistema financeiro internacional apresentam naturezas distintas ao gerar efeitos desiguais no processo de desenvolvimento econômico. Seja pela conta comercial, de serviços ou de capitais, o fato é que as

economias periféricas apresentam menor capacidade relativa de geração de fluxos líquidos de divisas externas para honrar seus compromissos financeiros internacionais. Nesta linha, esta menor capacidade de geração de receita líquida de divisas externas engendra num maior grau de vulnerabilidade externa em relação às economias desenvolvidas.

Normalmente, a incerteza do sistema financeiro internacional sobre o influxo líquido das divisas externas das economias periféricas impossibilita uma maior disponibilidade de crédito para estas economias. Contudo, durante a fase otimista dos ciclos de liquidez internacional, esta incerteza é amenizada, permitindo uma expansão do crédito, no sentido geral, favorecendo as economias periféricas. De acordo com Resende e Amado (2007, p. 49-50), na teoria minskyana, os credores creem que os agentes devedores conseguirão gerir seu débito durante os períodos de bonança. Nestes momentos as economias periféricas são beneficiadas pela entrada líquida de divisas externas no balanço de pagamentos, melhorando seu desempenho econômico. Desta forma a vulnerabilidade fica camuflada pela melhora no saldo do balanço de pagamentos. Afastando a incerteza e a preferência pela liquidez das economias periféricas.

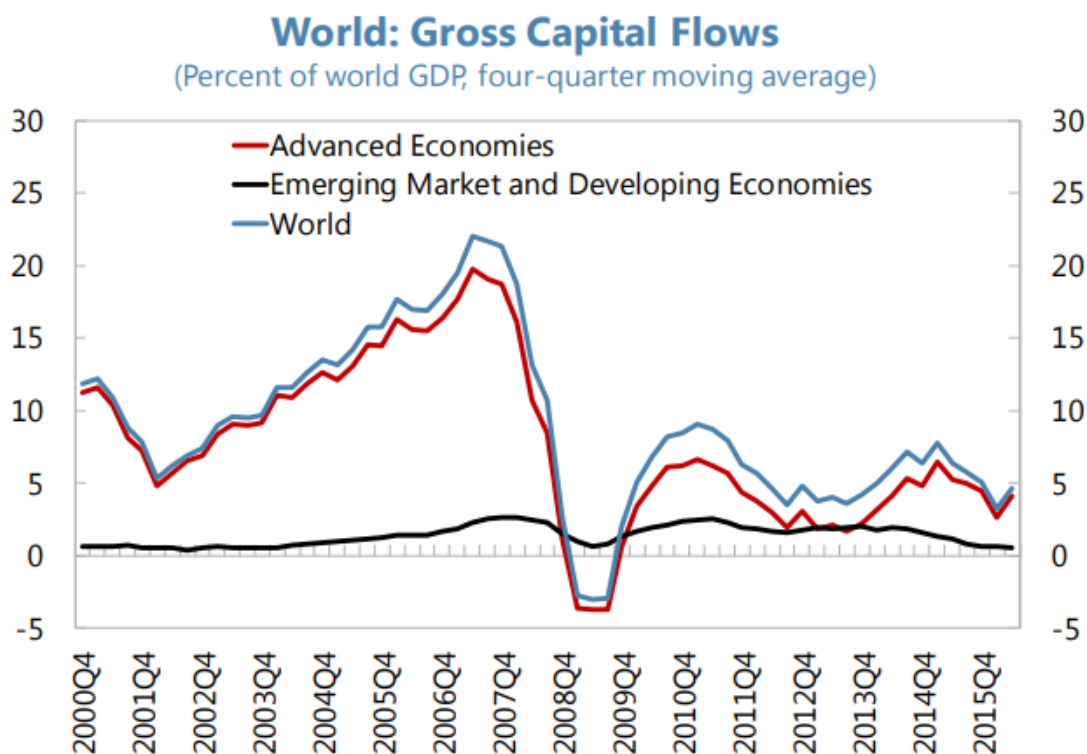
Nos momentos de fase pessimista dos ciclos, a incerteza e preferência pela liquidez voltam à tona. A incerteza traz um movimento de racionamento do crédito, de modo geral, principalmente para as economias periféricas. E a preferência pela liquidez traz um movimento de fuga de capitais – compra de ativos estrangeiros – das economias periféricas. Desta forma, a vulnerabilidade externa periférica mascara-se nas fases de alta dos ciclos de liquidez internacional e torna a ficar evidente nas fases de baixa destes ciclos (RESENDE & AMADO, 2007, p. 50).

Assim, Resende e Amado (2007, p. 54), afirmam que:

"nos períodos de ascensão cíclica da liquidez mundial, enquanto economias desenvolvidas (à exceção daquelas provedoras de liquidez) apresentam superávits na conta corrente e déficits na conta de capitais autônomos, ajudando a expandir a liquidez internacional, as economias periféricas absorvem recursos externos necessários para seu crescimento, apresentando déficits em conta corrente e superávits na conta de capitais autônomos."

Resende e Amado (2007) concluem que o maior grau de vulnerabilidade externa das economias periféricas cria uma relação de dependência entre o seu crescimento econômico e a liquidez internacional, na medida em que as economias periféricas absorvem os recursos externos, advindos das economias centrais, com a finalidade de expandir seu crescimento econômico.

Figura 8. Fluxo Bruto de Capital Mundial (em por cento do PIB mundial)

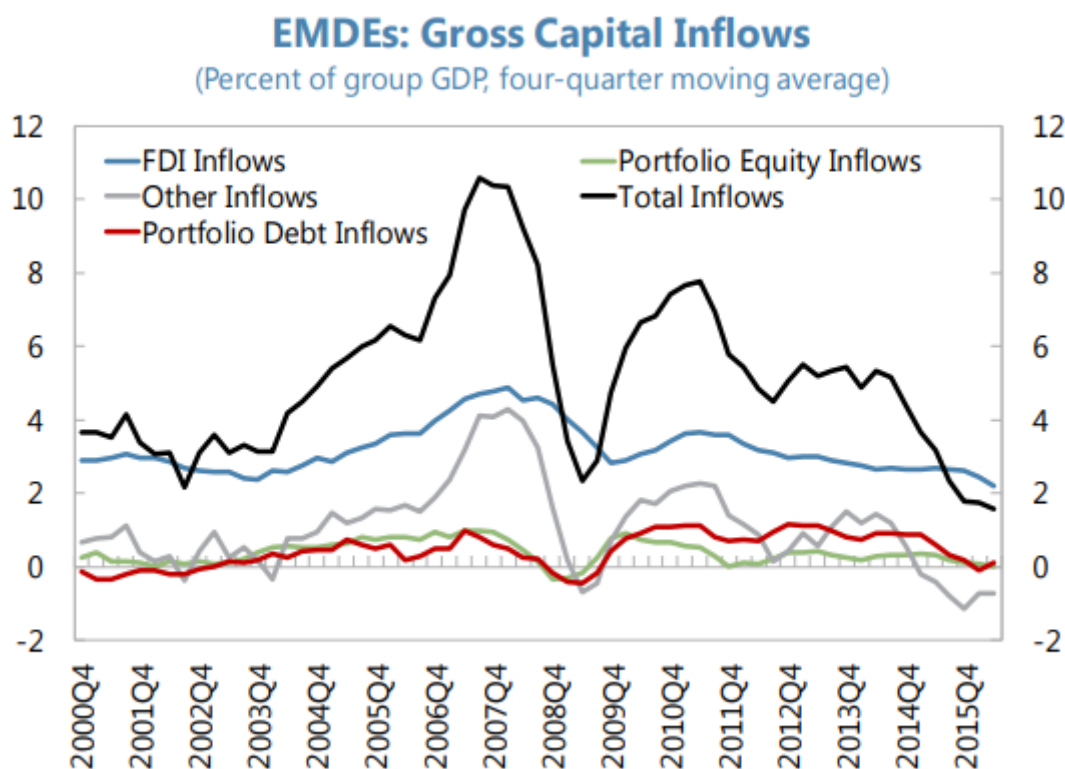


Fonte: Retirado de FMI (2016, p. 10)

Na Figura 8, é demonstrado o Fluxo Bruto de Capital Mundial dentre os anos 2000 à 2015. Ao observar o recorte temporal proposto (2003-2010), percebe-se um movimento de ascendência dos fluxos de capitais atingindo seu pico em meados dos anos de 2006 e 2007, iniciando o movimento de queda entre os anos de 2007 e 2008 – período da crise internacional. De acordo com Ferreira (2012, p. 21), os fluxos de capitais são variáveis elementares para compreensão dos ciclos de liquidez internacional. Na Figura 6 percebe-se que o aumento dos fluxos de capitais do mundo acompanha o aumento dos fluxos de capitais das economias desenvolvidas, ao passo que, os fluxos de capitais das economias emergentes e em desenvolvimento mostra-se a acompanhar o movimento mundial, porém, de maneira sutil. Deste modo, a liquidez

internacional é, largamente, influenciada pelos fluxos de capitais das economias desenvolvidas, que são atraídos para as economias emergentes pelas taxas de juros elevadas, conforme Resende e Amado (2007).

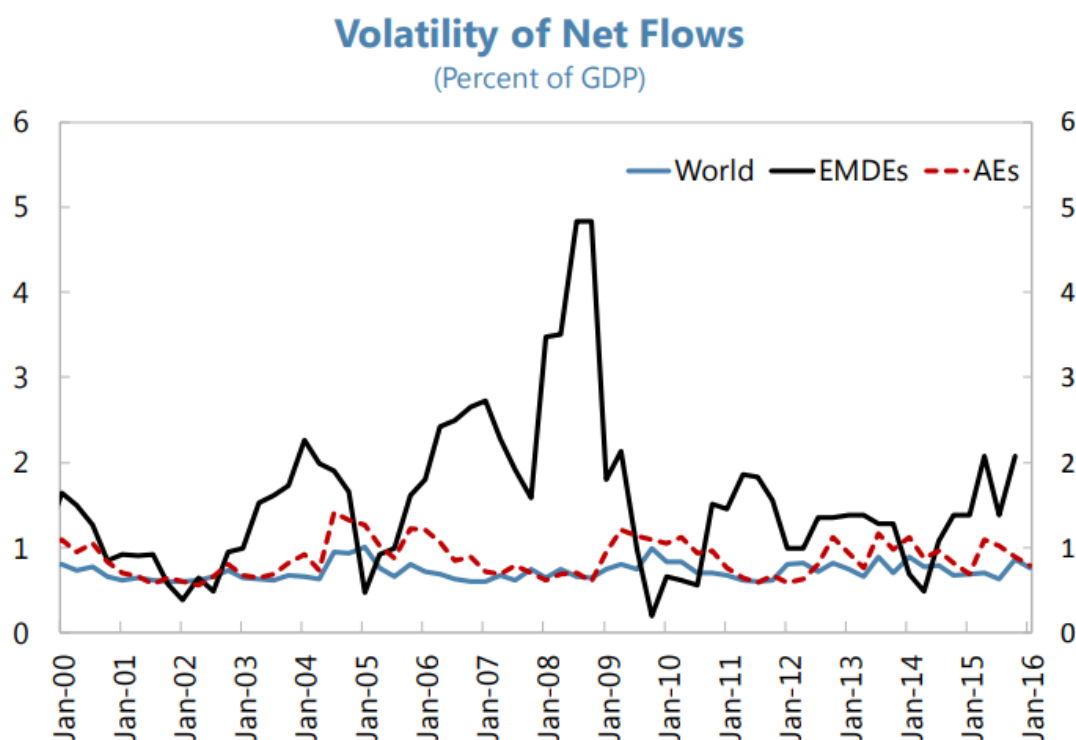
Figura 9. Influxo Bruto de Capitais – Economias Emergentes e em Desenvolvimento (por cento do PIB do grupo).



Fonte: Retirado de FMI (2016, p. 10)

Na Figura 9, conforme o relatório do FMI (2016), durante o intervalo dos anos de 2003 e 2010, houve um aumento consistente dos influxos de capitais para as economias emergentes, com uma queda aguda entre os anos de 2007 e 2008, retomando o crescimento entre 2008 e 2009. Percebe-se ainda o peso maior do Investimento Direto Externo nos influxos totais, superando os influxos de Portfólio e outros influxos. Estes dados corroboram com a afirmativa de Resende e Amado (2007, p. 49) sobre a relação de dependência observada entre as economias periféricas e as economias centrais, em que o desenvolvimento econômico desigual entre estas economias, constitui uma menor capacidade relativa de gerar influxos – por meio comercial, serviços ou capital.

Figura 10. Volatilidade da Rede de Fluxos de Capitais (porcento do PIB).



Fonte: Retirado de FMI (2016, p. 11)

Resende e Amado (2007, p. 49) afirmam que o fato de a incerteza – da solvência dos compromissos financeiros internacionais – ser, relativamente, mais alta nas economias periféricas, causa uma fuga de capitais nas fases descendentes dos ciclos de liquidez internacional. Na Figura 10, este pressuposto torna-se claro no movimento de volatilidade dos fluxos de capitais do mundo, das economias desenvolvidas e das economias emergentes e em desenvolvimento. Nas linhas de volatilidade dos fluxos das economias desenvolvidas e do mundo, os movimentos oscilatórios têm menor amplitude e tem certa estabilidade, enquanto que na linha de volatilidade de fluxos das economias emergentes e desenvolvimento, os movimentos oscilatórios têm maior amplitude e são mais instáveis, com o pico de volatilidade no intervalo de 2008 e 2009, momento de descendência do ciclo de liquidez internacional.

No caso brasileiro, considerado por muitos como uma potência emergente – Lima (2005) – o Brasil foi afetado economicamente pelos efeitos do ciclo de liquidez internacional. De acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 924), o crescimento econômico

brasileiro, durante o governo Lula, foi influenciado, em larga medida, “por momentos positivos e distintos no setor externo”. O primeiro momento foi sustentado por superávits comerciais entre os anos de 2003 e 2006, e o segundo momento foi sustentado por superávits na conta de capital e financeira entre os anos de 2007 e 2010.

2.6 Taxa de Câmbio

Segundo Farhi (2005, p. 154), em países que adotam um grau elevado de abertura financeira, a taxa de câmbio torna-se uma variável condicionada ao mercado financeiro internacional. Em economias onde o regime de câmbio administrado é atuante, a taxa de câmbio resulta de relações correlativas entre as forças monetárias nacionais e internacionais. Ao passo que, em economias em que o regime de câmbio flutuante é atuante, o peso dos mercados internacionais torna-se mais intenso, tornando a percepção dos agentes financeiros internacionais um fator de determinação da taxa de câmbio. Mesmo em regimes de flutuação com intervenção da autoridade nacional, a taxa de câmbio dependerá das interações correlativas entre as forças monetárias nacionais e internacionais. Então, na medida em que os mercados externos forem mais líquidos e profundos, menor será a força de intervenção da autoridade monetária nacional.

Ainda de acordo com Farhi (2005, p. 154), as economias periféricas tendem a sofrer maior influência do mercado financeiro internacional, devido a sua vulnerabilidade externa determinada pela composição do seu balanço de pagamentos. A instabilidade e volatilidade do mercado financeiro externo são refletidas nas economias periféricas, estabelecendo uma relação de dependência entre estas e o humor dos investidores externos.

Para Farhi (2005, p. 154), a história brasileira é marcada por casos de volatilidade da taxa de câmbio intrínseca ao mercado financeiro internacional, desde a mudança de regime cambial adotada em 1999. A autora relata a importância dos ciclos de liquidez internacional na evolução da economia e das finanças brasileiras. Como exemplo, Farhi (2005, p. 154), cita o período de liquidez internacional que coincidiu com o Plano Real, permitindo uma forte apreciação da taxa de câmbio real através dos fluxos de capitais internacionais para o Brasil. O mesmo ocorreu no início do governo Lula, em que a apreciação cambial foi tão significativa ao ponto de constituir uma

ameaça à competitividade externa dos produtos brasileiros e, conseqüentemente, aos investimentos, à produção e ao emprego.

Para Bresser-Pereira (2012, p.11), a taxa de câmbio encontra-se no centro do desenvolvimento econômico, baseado na teoria econômica estruturalista. Desta forma, faz-se necessário uma taxa de câmbio competitiva. Uma taxa de câmbio competitiva compreende-se numa taxa de câmbio situada no equilíbrio industrial, corresponde a uma taxa de câmbio adequada para que as empresas utilizem tecnologia no estado da arte mundial e melhorem a sua competitividade. Assim, o autor compreende que uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico, pois permite que as empresas nacionais tenham acesso ao mercado externo e se tornem competentes no sentido administrativo e tecnológico.

“Dado o progresso técnico em curso (a variável básica do crescimento do lado da oferta), o desenvolvimento econômico é função da taxa de investimento. Ora, uma taxa de câmbio competitiva estimula os investimentos orientados para a exportação e aumenta correspondentemente a poupança interna. Estimula os investimentos das empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial, as quais não seriam competitivas no plano internacional se a taxa de câmbio fosse cronicamente sobreapreciada” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 11).

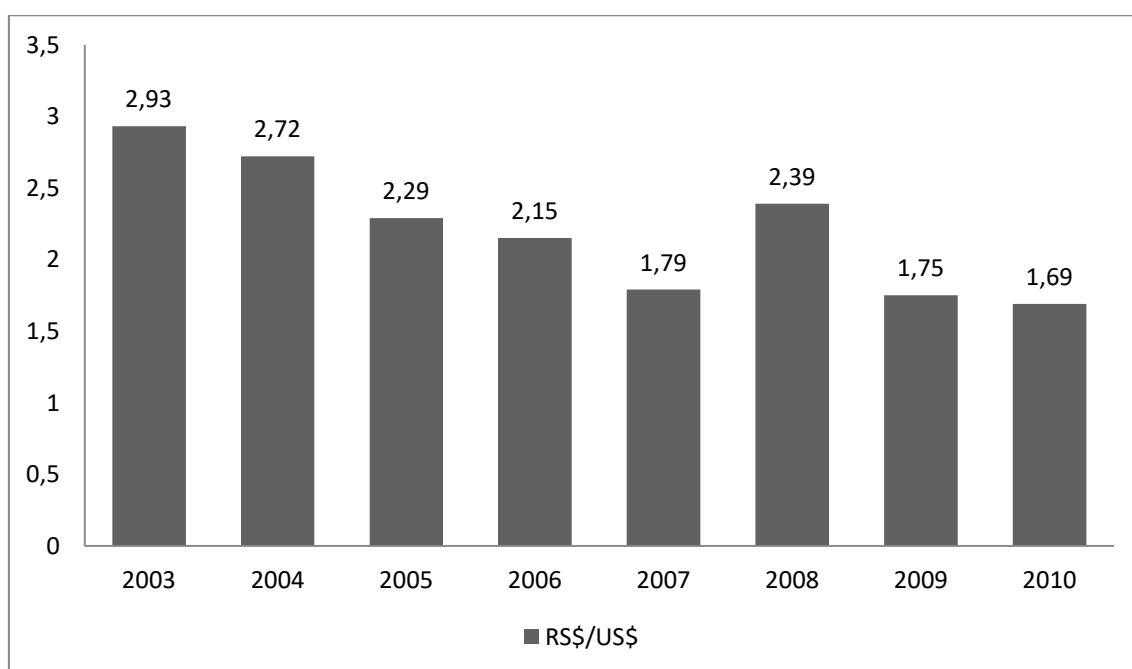
No que tange à apreciação da taxa de câmbio, Bresser-Pereira (2012, p. 11) afirma que sobreapreciação da taxa de câmbio é evento presente nas economias em desenvolvimento, não variando de acordo com a taxa de equilíbrio (como propõe a teoria econômica), nem flutuando comportadamente (como propõe a teoria convencional), nem de maneira volátil (como dizem os keynesianos). O autor não atribui o fenômeno de sobreapreciação da taxa de câmbio ao mercado, mas sim, as crises no balanço de pagamentos.

Neste sentido, Bresser-Pereira (2012) afirma que não há política administrativa capaz de neutraliza essa tendência. Assim, o ciclo se iniciará por uma crise conjunta de movimento de depreciação abrupta da taxa de câmbio, para que em seguida se inicie o movimento de apreciação. O autor afirma que o movimento de apreciação é movido por dois fatores primordiais, são eles: a doença holandesa e os fluxos de capitais gerados pelas taxas de lucro e de juros elevadas. Estes fatores somados às políticas cambiais

equivocadas recorrentes, mantém o movimento de apreciação da taxa de câmbio até que surja uma nova crise no balanço de pagamentos.

A manutenção destas políticas equivocadas e a negação das autoridades nacionais em administrar a taxa de câmbio, leva o país a um déficit em sua conta corrente, causando seu endividamento e, paulatinamente, perdendo a confiança dos credores, os quais rompem com o processo de rolagem da dívida, levando o país a uma nova crise de balanço de pagamentos, a qual depreciará, novamente, a moeda nacional.

Gráfico 2. Taxa de Câmbio R\$\$/US\$ comercial (valor de venda, dez/ano)



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

O Gráfico 2 mostra a taxa de câmbio nominal entre o real e o dólar ao longo dos anos de 2003 e 2010, levando em conta a taxa apurada nos meses de dezembro dos respectivos anos, de acordo com os dados do Ipea. É possível identificar no Gráfico 2 uma queda gradual ao longo dos anos (exceto no ano de 2008) na apuração das taxas de câmbio entre o real brasileiro e o dólar americano²². Segundo os dados do Ipea a taxa de câmbio nominal inicia-se em 2,93, em 2003, e alcança a marca de 1,69, no ano de 2010. Segundo o ex-ministro Nelson Barbosa:

²² O dólar americano foi tomado como base, devido ao seu grande uso no mercado financeiro internacional.

“o Brasil experimentou uma nova fase de apreciação cambial, desta vez devido à elevação nos preços internacionais das *commodities* já mencionada anteriormente. A crise internacional de 2008 causou uma breve depreciação cambial no final daquele ano, que foi rapidamente eliminada pela apreciação cambial associada à nova elevação nos preços das *commodities* e à forte expansão na liquidez internacional verificada em 2009-10” (BARBOSA, 2011, p. 278).

Segundo Farhi (2005, p. 159), a apreciação da moeda brasileira ocorreu, muito devido, ao movimento de desvalorização do dólar do que de valorização do real. Os ataques especulativos levaram os investidores externos a apostarem nos ativos brasileiros somados às altas taxas de juros mantidas pela autoridade monetária. Hendler (2012, p. 133) corrobora com esta tese ao afirmar que “a emissão desenfreada de moeda para fechar as contas do governo gerou uma desvalorização brutal do dólar”. Esta desvalorização veio atrelada a valorização das moedas de economias emergentes, relacionadas às altas taxas de juros aplicadas nestes mercados.

Conforme Bresser-Pereira (2012, p. 12), a taxa de câmbio é uma variável fundamental para o desenvolvimento econômico de um país. A taxa de câmbio apreciada, serviu ao Brasil como um importante elemento econômico, tanto no plano externo quanto no plano interno. No plano interno, a taxa de câmbio apreciada permite um maior poder de compra dos insumos de produção pelo mercado nacional, ao passo que no plano externo permite uma valorização dos preços dos exportados brasileiros. Contribuindo com os superávits comerciais acumulados no balanço comercial, conforme descrito por Teixeira e Pinto (2012, p. 924).

Por fim, verifica-se que os dados, do conjunto de variáveis abordadas, apresentados nesta seção contribui para compreensão dos fatores externos que afetaram o desempenho econômico brasileiro, através do crescimento econômico observado durante o governo Lula. Em síntese, os dados do crescimento do PIB chinês somado aos dados do Índice de Participação Comercial e do Índice de Intensidade Comercial entre Brasil e China, mostra que o efeito-China permitiu o estabelecimento de uma parceria estratégica que possibilitou ganhos comerciais para ambos os lados, principalmente com a inserção econômica da China ao mercado internacional, gerando aumento de demanda de *commodities* para alimentar seu desenvolvimento industrial, aumentando o volume das exportações brasileiras.

Os dados dos gastos com o Departamento de Defesa somado aos dados da parcela dos gastos com a Guerra ao Terror no orçamento do Departamento de Defesa mostram o impacto negativo deste fenômeno na economia estadunidense, levando a uma emissão desenfreada de dólar para suprir, temporariamente, os custos dos conflitos. Esta desvalorização contribuiu para a elevação dos preços internacionais das *commodities*, como apresentado nos dados referentes ao Índice de Preços das *commodities*. O *boom* das *commodities*, por sua vez – influenciado, em certa medida, pela desvalorização do dólar e pelo efeito-China – possibilitou ganhos relativos ao Brasil, através de sua pauta exportadora primária, como mostrado nos dados sobre a participação das exportações de recursos naturais e produtos intensivos em recursos naturais nas exportações totais brasileiras.

De acordo com os dados do fluxo bruto de capital mundial, do influxo bruto de capitais das economias emergentes e em desenvolvimento e da volatilidade da rede de fluxos de capitais, conclui-se que o ciclo de liquidez internacional, possibilitou ao Brasil ganhos relativos através de saldos comerciais, num primeiro momento, e saldos nas contas de capitais e financeira, num segundo momento. Com altas taxas de juros e lucros para atrair investidores internacionais. E por fim, a série histórica da taxa de câmbio nominal do real em relação ao dólar apresenta o movimento de apreciação cambial do real, influenciado mais pela desvalorização do dólar do que valorização do real em si. Isto permitiu ao Brasil insumos de produção mais baratos, favorecendo alguns setores industriais, e permitiu também maior acesso dos agentes econômicos internos ao mercado externo, devido a apreciação do real em relação ao dólar.

No capítulo seguinte, será feita a análise da política externa do governo Lula, com base no Modelo de Hermann (1990). Para isto, será feito um breve histórico da política externa do governo Lula, na primeira seção. Na segunda seção, a análise da política externa. Finalizando com a utilização dos Jogos de dois Níveis de Putnam (1988) para compreender o alinhamento da política externa do governo Lula, com a sua política macroeconômica, construindo, assim, o cenário adequado para o crescimento econômico observado neste recorte temporal.

3. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo tratará sobre a política externa brasileira, durante o governo Lula (2003-2010), e o crescimento econômico brasileiro observado neste recorte temporal. Para isto, o capítulo foi dividido em três seções. Na primeira seção será feito um breve histórico sobre a política externa do governo Lula, considerando as origens do Partido dos Trabalhadores e da figura do Lula. Na segunda seção será feita a análise da política externa do governo Lula, para isto, será utilizado um modelo de análise de política externa, o Modelo de Hermann (1990). Na terceira e última seção, o capítulo será encerrado com a construção da relação entre o crescimento econômico e a política externa do governo Lula, para isto, será utilizado os artifícios teórico-metodológicos dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988).

Neste sentido, será feita uma análise baseada na união do Modelo de Hermann (1990) com a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988). Assim, o Modelo de Hermann (1990) abordará o processo explicativo de mudança de política externa, enquanto a teoria dos Jogos de Dois Níveis abordará o processo explicativo do crescimento econômico, unindo os impactos gerados pela mudança de política externa aos aspectos macroeconômicos domésticos.

3.1 Política Externa do Governo Lula

Segundo Visentini (2012, p. 23-24), a expectativa em torno da posse do Lula ao cargo de presidente da república trouxe muita desconfiança quanto ao seu preparo em relação ao plano de governo, tanto no sentido doméstico, quanto no sentido externo. A plataforma eleitoral baseada em propostas de renegociação da dívida externa, cooperação no âmbito Sul-Sul, fortalecimento das relações brasileiras com outros países do Sul, implementação de políticas de desenvolvimento e de solução de problemas sociais da região Sul, abertura do comércio para os produtos agrícolas, dentre outros. Foi bem aceita pelo eleitorado brasileiro, no entanto, o histórico de lutas sindicais e postura política radical trazia um sentimento de desconfiança, por parte do setor econômico, em relação ao mandato do então presidente da república.

De fato, o histórico do Partido dos Trabalhadores (PT) em si, propõe um posicionamento político tendente à ala radical da esquerda. Por volta do final dos anos de 1970, o Partido dos Trabalhadores teve sua origem em mobilizações sindicais de operários do ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano do Campo e Diadema) paulista – zona industrial da Região Metropolitana de São Paulo. Sua origem se baseia, a princípio, na necessidade de organização política desses grupos sindicais com o intuito de transformar as relações sociais no Brasil. Contudo, os objetivos do partido foram se agregando aos outros objetivos vindos de outros movimentos que foram se anexando ao partido. Dentro desse contexto, o PT passa a ser o principal representante da esquerda no Brasil, o qual devido à associação de diversos outros movimentos acabou ganhando a alcunha de “nova esquerda” (RAMOS, 2012, p. 71-75).

Segundo Ramos (2012), a nova esquerda emergente dos fins de 1970 e início de 1990, não possuía uma ideologia predefinida, como a esquerda antecedente. Essa nova esquerda era formada por grupos de sindicalistas, de intelectuais, ecologistas, religiosos, feministas e defensores dos direitos humanos. Neste sentido, a grande diversidade de grupos e de pensamentos diferentes tirou um pouco o foco da ideia original do partido, nesse momento o Partido dos Trabalhadores passa a ser o ponto central das diversas linhas de pensamento da esquerda, reunindo vários vieses num conglomerado, num só representante, num só partido.

De acordo com Ramos (2012), o PT nasceu de um pensamento de ruptura do regime dominante, ruptura da hegemonia do sistema capitalista, nasceu de um ponto de vista contra-hegemônico, e a força que ganhou através das massas dos grupos sindicais fez com que sua fama se espalhasse, atraindo outros grupos de pensamentos semelhantes. Sendo assim, a variedade de pensamentos serviu para dar volume a essa nova esquerda, porém, também contribuiu para um choque de pensamentos dentro do partido. Essas divergências entre as diversas alas do partido favoreceram de forma negativa para a definição de uma lógica de atuação, Ramos (2012, p. 72) diz que “embora defendesse uma lógica de ruptura com a ordem vigente, não possuía uma orientação ideológica claramente definida, caminhando, assim, entre conceitos mal definidos de socialismo, democracia e ruptura.”

Neste quadro, o PT tem uma gênese conturbada, aglutinada numa massa de movimentos e mobilizações de diversos segmentos da esquerda, tornando difícil a definição da sua ideologia e modo de atuação no cenário político. Deste modo, a nova esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, se posiciona numa ala radical da esquerda, propondo ideias como: nacionalização e estatização de empresas estrangeiras, política externa independente, luta contra o imperialismo, combate à espoliação do capital internacional, respeito à autodeterminação dos povos, solidariedade aos povos oprimidos, independência do Brasil em relação ao FMI e em relação às multinacionais, suspensão imediata do pagamento da dívida externa, nacionalização do comércio exterior (RAMOS, 2012, p. 75).

É nesse contexto que a imagem do Lula traz um clima de desconfiança quanto ao seu preparo em assumir o cargo de presidente da república. O histórico de radicalismo disposto pelas ideias do seu partido (PT) ao longo do tempo, trouxe esse clima de desconfiança e falta de preparo a alguns setores nacionais. Principalmente o setor empresarial, o qual via com maus olhos o plano econômico do governo, sentindo-se ameaçado pela ideia de um Estado maior e mais forte, com grande influência na economia nacional e uma grande tendência de fechamento de setores do mercado, além de estatizações de empresas. Contudo, apesar dessas ideias permearem o histórico do partido, não foram elas as responsáveis pelo sucesso de sua campanha eleitoral ao cargo de presidente.

Segundo Ramos (2012, p. 75) por volta de 1989, foi possível perceber uma mudança de direcionamento no discurso do PT. Embora seu posicionamento político continuasse o mesmo, o seu direcionamento dentro dos setores da esquerda passou por um período de transição. Esse período foi caracterizado por uma moderação no discurso do partido, mostrando uma mudança do paradigma. Discursos que anteriormente falavam sobre a necessidade de estatização de empresas, passaram a falar sobre um maior controle do sistema financeiro, podendo recorrer às intervenções, com a possibilidade de estatização. A antiga ideia de suspensão do pagamento da dívida externa, é substituída pela ideia da renegociação da dívida externa. A abertura comercial e o livre-comércio passam a substituir o antigo discurso de comércio fechado. Então, aos poucos o partido foi caminhando para uma transição da ala radical para uma ala mais moderada da esquerda.

A mudança no uso dos termos “estatização” para “possibilidade de estatização”, “combate ao capital internacional” e “luta contra o imperialismo” para “liberalização comercial”, demonstram a transição de um discurso radical para um discurso moderado. Dessa forma, Lula conduz o PT ao sucesso nas eleições presidenciais de 2002, fazendo alianças com importantes setores políticos e econômicos nacionais.

“Lula, na busca por um modelo alternativo ao neoliberal deixado por seu antecessor, opta por um programa que prioriza a aliança com o capital produtivo contra o capital especulativo – o que se expressa, por exemplo, na escolha de seu vice, José de Alencar, um grande empresário industrial” (RAMOS, 2012, p. 74).

Essa mudança de direcionamento trouxe algumas cisões dentro partido, dando origem a outros partidos como: PSTU, PSOL, PCO. Os quais demonstram uma tendência maior a esquerda do que o próprio PT. De acordo com Ramos (2012), o PT passa a ter características mais próximas da ala centro-esquerda. Todavia, o partido ainda possui elementos que remontam a sua origem, e o alinhamento desses elementos com elementos mais liberais possibilitou a ascensão do mesmo ao poder e possibilitou a sua manutenção no poder. Esses mesmos elementos foram os vetores que direcionaram a política doméstica do governo Lula, assim como a política externa.

Para Visentini (2012, p. 24), após assumir o governo, as relações internacionais da administração Lula assumiram uma estratégia constituída de três dimensões: diplomacia econômica, diplomacia política e um programa social. Visentini (2012, p. 24) diz que “a primeira dimensão é realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva.” Essas características são reflexo da transição de direcionamento dentro do posicionamento político do partido, afetando, conseqüentemente, a política externa do país.

A política externa manteve alguns aspectos do governo antecessor, como, por exemplo, os canais de negociação com países do Primeiro Mundo – a fim de obter recursos tecnológicos e investimentos, a negociação da dívida externa – assinalando a intenção do governo em não romper com a estrutura da ordem macroeconômica mundial, cumprindo seus acordos e compromissos internacionais. Isso trouxe respeito a imagem do Brasil no cenário internacional, além de manter o país vivo no jogo estratégico global (VISENTINI, 2012, p. 24).

Visentini (2012) caracteriza a política externa do governo Lula, como uma política externa ativa e afirmativa. A representação dos interesses nacionais através de uma diplomacia ativa – a qual trouxe o Itamaraty de volta ao jogo estratégico internacional, em que anteriormente tinha um papel de formulação e execução da política externa brasileira – e protagonismo nas relações internacionais. As políticas afirmativas possibilitaram ao Itamaraty uma ampliação do número de diplomatas, abertura de novas embaixadas, principalmente na região da África e da Ásia, e uma diplomacia mais transparente e aberta com sociedade civil e comunidade acadêmica.

Para Vigevani e Cepaluni (2007) a política externa do governo Lula tinha como finalidade a busca pelo equilíbrio internacional, atenuando o unilateralismo; o fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, com intuito de contrabalancear o peso nas negociações políticas e econômicas internacionais; aprofundar a diplomacia entre nações em busca de interesses econômicos, financeiros, tecnológicos, culturais; estabelecer acordos que possam incentivar o desenvolvimento. Em outras palavras, a política externa do governo Lula tinha uma perspectiva de autonomia pela diversificação, as várias relações com diversos atores, no cenário internacional, permitiram uma diminuição da dependência do Brasil em relação a outro estado.

Ramos (2012) chama a política externa do governo Lula de “nova política externa”, tinha como algumas de suas metas as seguintes: priorizar e fortalecer as relações dentro do âmbito da América Latina e Mercosul, estabelecer relações de cooperação com estados do hemisfério Sul (Cooperação Sul-Sul) – principalmente com países como China, Índia, África do Sul, Rússia e países lusofônicos, desenvolvimento do processo de integração regional, solução de problemas sociais dentro da região Sul, equilíbrio do livre-comércio e liberalização do comércio com enfoque no agronegócio (VISENTINI, 2012, p. 25).

Países do hemisfério Norte deixaram de ser prioritários e centro das relações exteriores brasileiras – devido a maioria serem potências industriais e econômicas – ao passo que a aproximação com os países do Sul aumentou significativamente. Nesse segmento, países em desenvolvimento se tornaram grandes parceiros do Brasil – o

grupo de cooperação formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) caracteriza bem este aspecto (RAMOS, 2012, p. 76).

De acordo com Ramos (2012, p. 77), o agronegócio foi uma agenda largamente presente nessa nova política externa. A qual adota uma transição de um pensamento de estatização das propriedades agrícolas para o incentivo ao agronegócio, facilitando o crédito para os agroexportadores e lhes oferecendo subsídios. Para Ramos (2012, p. 78-79), a retomada da perspectiva nacional-desenvolvimentista foi o vetor que direcionou o governo para uma política econômica setorial, destacando, além do agronegócio, a exportação de produtos primários. Neste sentido, cabe destacar a relação comercial com a China. Segundo Prates (2007, p. 337), após a entrada da China na OMC, sua capacidade industrial alcançou números surpreendentes, alçando-a à segunda maior potência econômica mundial²³. Atualmente, a China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil no mundo²⁴. Enquanto o Brasil exporta produtos primários à China, a China exporta produtos industrializados ao Brasil. As relações comerciais com China, Rússia e Índia (potências econômicas emergentes) foram fundamentais para a agenda exportadora brasileira.

Fora o agronegócio, a política externa do governo Lula deu grande destaque ao que Ramos (2012, p. 81) chama de “revolução passiva global”²⁵. Além dos interesses econômicos/comerciais, as relações de cooperação Sul-Sul tiveram uma intenção político-estratégica. Essas relações tinham a finalidade:

“de aprofundar as relações (e estabelecer uma *parceria estratégica*) com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras, ao lado do estabelecimento de uma associação estratégica com a União Européia e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU), ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. O princípio de democratização das relações internacionais é invocado explicitamente” (VISENTINI, 2012, p. 25).

23 Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>> - Acesso em 20/01/2018.

24 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/05/china-e-o-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>> Acesso em: 20/01/2018.

²⁵ Projeto de mudança da conjuntura política global, dando prioridade à multipolaridade e aos regionalismos, com o intuito de distribuir o poder de forma mais equilibrada no mundo. Para saber mais, ver: RAMOS, Leonardo César Souza. *Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula*. Carta Internacional, Vol. 7, n. 1, Jan-jun. 2002, p. 81-83.

Em síntese, a política externa tinha uma estratégia política de liderança regional e apoio a ONU e outras organizações internacionais para fortalecer a atuação do Brasil no cenário internacional. O protagonismo do Brasil fortaleceu sua imagem no cenário internacional, suplantando “a passividade do anterior e buscou alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir da mencionada postura ativa e pragmática” (VISENTINI, 2012, p. 25). Para Ramos (2012, p. 81-83), a estratégia se embasava em manter um discurso contra-hegemônico – sendo fiel as raízes do partido – se aproximando mais das potências emergentes ao mesmo tempo que mantém relações com as potências centrais.

De acordo essa nova política externa, é preferível ser “o primeiro dos últimos” ao invés de ser “o último dos primeiros”, em outras palavras, era preferível se aproximar dos países periféricos para se fortalecer e ter uma atuação protagonista ao invés de se aproximar das potências centrais e ser um mero expectador no cenário das relações internacionais. Em suma, essa estratégia buscava uma mudança, mas uma mudança que fosse gradual ao invés da radical proposta pela perspectiva contra-hegemônica.

3.2 Análise de Política Externa

Para construir o processo de análise de Política Externa, este trabalho utilizará o Modelo de Hermann (1990) – descrito no primeiro capítulo – como arcabouço teórico-metodológico de estruturação das variáveis e do processo de tomada de decisão. Compreende-se que este modelo não corresponde puramente com todos os elementos presentes na realidade. No entanto, o modelo possui uma capacidade analítica de compreensão dos fenômenos complexos, ao ter como finalidade o destaque dos elementos ou características principais destes fenômenos.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 279), “raramente um resultado político surge apenas da ação de um único ator individual ou coletivo, de um líder, de uma burocracia, de um grupo de interesses ou de classe, ou mesmo de um evento” surge de um conjunto de fatores, “mesmo que exista uma causa primordial para alteração da política externa do governo brasileiro” (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p. 279).

Assim, Vigevani e Cepaluni (2007) propõem uma abordagem multicausal para compreender o fenômeno de alteração da política externa brasileira. Neste sentido, o Modelo de Hermann (1990) apresenta essas causas divididas em: liderança (*Leader driven*), burocracia (*Bureaucratic advocacy*), reestruturação doméstica (*Domestic restructuring*) e choques externos (*External shocks*).

Seguindo o Modelo de Hermann (1990), o primeiro agente primário de análise é a liderança (*Leader driven*). Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 280):

“as diferenças ideológicas e de concepções objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuem atitudes e visões de mundo distintas.”

Neste quadro, Vigevani e Cepaluni (2007) sugerem o uso de uma abordagem cognitiva através de uma análise psicológica deste agente primário. Para os autores, esta abordagem permite classificar as unidades de decisão e mostrar a sensibilidade, a percepção dos fenômenos, dos atores, seja por parte do líder, seja por parte dos membros do setor burocrático. Para Vigevani e Cepaluni (2007) essa percepção de mundo pela ótica destes atores pode influenciar os rumos da política externa.

Sprout e Sprout (1957) fazem uma análise da abordagem psicológica partindo da premissa de que a Política Externa depende das interações entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e as suas percepções do cenário internacional. Para isso, Sprout e Sprout (1957), propõem dois elementos: o ambiente operacional e o ambiente psicológico. O ambiente operacional é entendido como o cenário real, as variáveis internas e externas que interferem no processo de tomada de decisão de Política Externa. Enquanto que o ambiente psicológico é entendido como o cenário percebido pela ótica dos atores, envolvendo imagens, ideias e aspectos ideológicos presente na mente dos tomadores de decisão (*policymakers*). Neste segmento, o ambiente operacional é subordinado ao ambiente psicológico, porque o ambiente operacional influencia na composição da política externa na medida em que é percebido pelos

tomadores de decisão, e a percepção dos tomadores de decisão está ajustada ao seu ambiente psicológico. Logo, o ambiente operacional depende do ambiente psicológico.

No caso em questão, o ambiente psicológico do líder – Lula – está diretamente relacionado ao seu histórico com o seu partido (Partido dos Trabalhadores). Segundo Almeida (2004), a Política Externa Brasileira durante o governo Lula é o segmento de atividade governamental que mais se aproxima das características ideológicas tradicionais do Partido dos Trabalhadores.

“A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores. Com efeito, nem na política econômica, nem em ações setoriais tomadas até o momento pelos vários ministérios é tão nítida a “filiação genética” com posições ostentadas historicamente pelo PT – tal como refletidas em teses programáticas e em declarações e textos de seus líderes ao longo dos últimos vinte anos –, como nas iniciativas tomadas desde o início de 2003 no âmbito da diplomacia. Em outros termos, é nas relações exteriores e na sua política internacional que o governo do presidente Lula mais parece com o discurso do PT” (ALMEIDA, 2004, p. 162).

Para o ex-embaixador Rubens Barbosa, durante os dois mandatos do governo Lula, os elementos ideológicos do Partido dos Trabalhadores estiveram presentes em várias instâncias governamentais, influenciando, principalmente, na Política Externa, com o Ministério das Relações Exteriores tendo motivações político-partidárias e ideológicas em sua atuação. Segundo Barbosa: “a política externa é do PT. O governo precisou defender uma posição independente no mundo para compensar a sua opção neoliberal na gestão macroeconômica”.²⁶

Neste sentido, o ambiente psicológico proposto por Sprout e Sprout (1957) composto por ideias e pensamentos tradicionais do Partido dos Trabalhadores teve influência direta na percepção do ambiente operacional e, conseqüentemente, na tomada de decisão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Lima (2005, p. 12) corrobora com esta premissa ao afirmar que entre o governo Lula e seu antecessor (FHC) “a principal diferença entre os dois governos é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um deles”. Em outros termos, Lima (2005) quer dizer que a

²⁶ Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,politica-externa-virou-agenda-interna,309257> – Acesso em: 10/05/2018.

divergência de percepção da realidade entre o governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Lula justificam os diferentes modos de atuação de suas políticas externas, apesar de as diretrizes e metas se manterem.

No que tange ao agente primário da burocracia (*Bureaucratic advocacy*), também sinaliza uma mudança com alterações de governo, juntamente com a mudança do líder. Na esfera burocrática da política externa brasileira, destaca-se como principal órgão de formulação e condução o Ministério das Relações Exteriores (MRE) através da figura do Palácio do Itamaraty.

Para Lima (2005) a deleção de condução da política externa – atestada pelo poder Executivo junto ao Congresso Nacional – somada a falta de interesse da opinião pública, às questões de política externa, assegura autonomia decisória ao MRE. Lima (2005) diz que essas características institucionais da política externa conjugada à natureza da burocracia diplomática tem garantido autonomia decisória na formulação da política externa e uma relativa continuidade da mesma, todavia, gera, simultaneamente, um insulamento deste órgão. Entretanto, Lima (2005, p. 7) acha que “a mudança do modelo de inserção internacional com a abertura econômica e as modificações decorrentes na política externa” tendem a diluir a delegação de poder de condução e formulação de política externa, diluindo, conseqüentemente, o insulamento do Itamaraty ao introduzir novos atores, temas e internalizar acordos internacionais, modificando a agenda externa e politizando a política externa.

Neste sentido, percebe-se dois modos distintos de inserção internacional, um referente ao governo FHC (autonomia pela integração) e outro referente ao governo Lula (autonomia pela diversificação). De acordo com Visentini (2005, p. 382), em seu modelo de inserção internacional, “Fernando Henrique habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista.”. E para suprir essas funções, Visentini (2005, p. 382) diz que “FHC transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial²⁷.” Assim, FHC assumiu a parte política e deixou a parte

²⁷ Utilizar frequentemente a figura presidencial como agente de condução da política externa, tomando para si o protagonismo da ação diplomática. Para saber mais, ver: VIGEVANI, Tullo; OLIEIRA,

econômica para o seu então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, restando ao Itamaraty a parte técnico-burocrática da diplomacia. Silva (2012, p. 24) afirma que “o que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo”. Diminuição ou compartilhamento de funções, o fato é que o Itamaraty perdeu parte de sua autonomia na condução da política externa.

O governo Lula, em seu modelo de inserção internacional (autonomia pela diversificação), trouxe o Itamaraty de volta ao jogo, de acordo com Visentini (2005, p. 389) “o governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil”. Neste quadro, o Itamaraty volta a ter papel forte na condução da política exterior brasileira.

“Embora mantenham certa autonomia ao longo do tempo, setores do Itamaraty são assimilados ou ideologicamente conquistados pelos grupos sociais que se encontram em embate no complexo sociedade civil/Estado brasileiro e, assim, passam a ganhar destaque e dar matiz especial à política externa, dependendo do governo em questão” (RAMOS, 2012, p. 81).

Assim, é possível perceber as mudanças ocorridas dentro do Itamaraty ao comparar os modelos de inserção internacional dos governos FHC e Lula. Ramos (2012) cita como exemplo as diferenças existentes entre a gestão dos ex-ministros Luiz Felipe Lampréia e Celso Lafer junto ao ex-embaixador Rubens Barbosa, durante a administração de Fernando Henrique, e a gestão dos ex-ministros Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães na administração de Lula da Silva.

Quanto ao terceiro agente primário, a reestruturação doméstica (*Domestic Restructuring*), foi mantida uma estrutura de continuidade em relação ao governo anterior. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 280) acreditam que não houve reestruturação doméstica significativa que pudesse gerar alterações na política externa de FHC para Lula. Para Visentini (2012, p. 23), a base do governo Lula e de sua política externa teve apoio de diversos setores da sociedade, dos quais estão as bases sindicais do Partido dos Trabalhadores, segmentos da classe média, setores das Forças Armadas, setores do Estado, políticos nacionalistas e empresários com interesse num mercado interno forte.

Marcelo, F. de; CINTRA, Rodrigo. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Revista Tempo Social – USP, 15, no. 2 (2003): 31-61.

Contudo, apesar de sua ampla base de apoio governamental, o governo Lula teve que lidar também com a desconfiança em relação ao seu preparo para o cargo de presidente (VISENTINI, 2012). Além de conquistar o apoio do bloco de poder²⁸ dominante durante o período. Para isto, contou com a manutenção do modelo de política macroeconômica do seu antecessor.

“O mais plausível é dizer que a manutenção da política macroeconômica de FHC não foi um fator que contribuiu para o realinhamento eleitoral deste grupo, mas sim para o realinhamento das elites hegemônicas do bloco no poder. O apoio do subproletariado ao governo Lula, conseguido com os programas de transferência de renda e o aumento do salário mínimo, ao lado da manutenção da política econômica, possibilitou a manutenção da dominação da fração bancário-financeira no bloco no poder. Mais que isso, completou-se o processo de legitimação uma vez que a hegemonia restrita da fração bancário-financeira, durante o governo FHC, tornase uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder” (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 933).

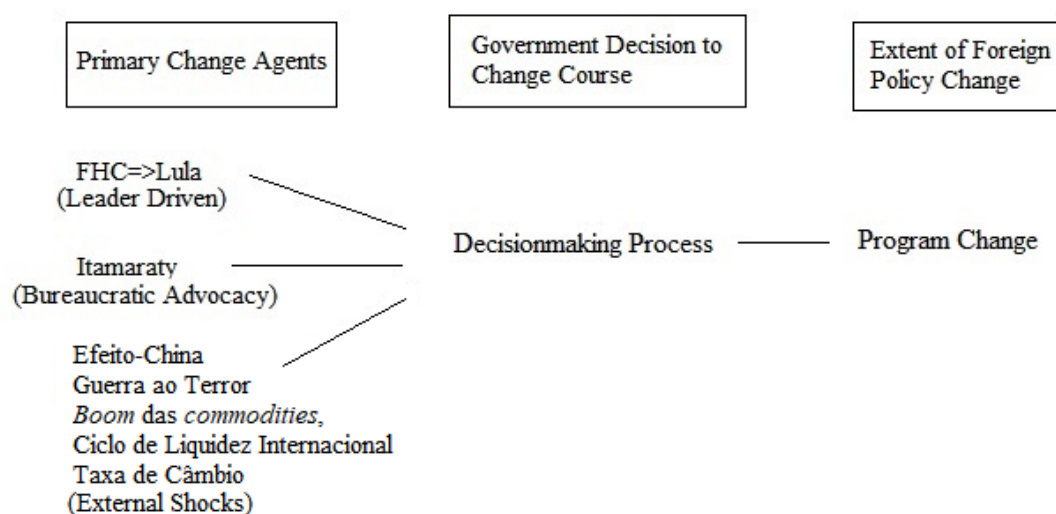
Neste sentido, alguns autores, além de Teixeira e Pinto (2012), como Novelli (2010), Almeida (2010), Morais e Saad-Filho (2011) concordam que houve continuidade do modelo de política macroeconômica adotado pelo governo Fernando Henrique, alguns autores como Novelli (2010) e Teixeira e Pinto (2012) consideram que a continuidade do modelo macroeconômico teve motivação econômica, no sentido de manter o mercado estabilizado e manter a credibilidade do setor empresarial, e política, no sentido de superar a desconfiança sobre o seu preparo para o cargo de presidente e conquistar o apoio do bloco de poder hegemônico herdado da gestão passada. Em termos gerais, as estruturas políticas e econômicas do governo FHC foram mantidas, dando continuidade ao modelo. Corroborando com a premissa de Vigevani e Cepaluni (2007) de que não houve reestruturação doméstica significativa para gerar alterações na política externa.

Quanto ao último agente primário, proposto pelo Modelo de Hermann (1990), que são os choques externos (*External Shocks*). As variáveis apresentadas no segundo capítulo desta dissertação, que são: o efeito-China, a Guerra ao Terror, o *Boom* das

²⁸ Relação entre as classes dominantes e suas interações com o estado capitalista no sentido de unidade especificamente política do poder de Estado. Para saber mais, ver: POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

commodities, o Ciclo de Liquidez Internacional e a Taxa de Câmbio, são as variáveis componentes do choque externo considerado como agente de mudança da política externa brasileira, neste trabalho. Neste quadro, ao aplicar o Modelo de Hermann (1990), chega-se a estrutura apresentada na Figura 2.

Figura 11. Modelo de Hermann Aplicado



Fonte: elaboração própria.

Ao inserir as variáveis no Modelo de Hermann (1990) tem-se que a troca de comando de FHC para Lula (*Leader Driven*), o maior protagonismo do Itamaraty (*Bureaucratic Advocacy*) e o conjunto das variáveis – efeito-China, Guerra ao Terror, *Boom das commodities*, Ciclo de Liquidez Internacional e Taxa de Câmbio (*External Shocks*) – resultou numa reorientação da política externa no grau de mudança de programa (*Program Changes*), em que as metas e objetivos da política externa foram mantidos, porém, os meios para alcançá-los foram modificados.

Neste sentido, este trabalho concorda com Vievani e Cepaluni (2007, p. 282) quando dizem “que a maior parte das mudanças se enquadra na ideia de ajuste ou de mudança de programa, pois as metas da política externa não foram alteradas de forma significativa (como ocorreria em uma situação de mudança de meta)”. Ou seja, a premissa de continuidade relativa das orientações da política externa do governo antecessor, proposta por Lima (2005, p. 7), foram mantidas durante o governo Lula. Por

fim, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 282) afirmam “que o governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfase e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa).”

O objetivo da segunda seção deste capítulo ao fazer a análise de política externa, baseada no Modelo de Hermann (1990), foi demonstrar que de fato houve uma reorientação da política externa brasileira após o início do governo Lula. Portanto, apresentamos as variáveis causais – de acordo com o modelo – para demonstrar os fatores de mudança do rumo tomado pelos tomadores de decisão. Na próxima seção analisaremos os impactos dessa reorientação de política externa no crescimento econômico brasileiro durante o recorte temporal proposto (2003-2010). Neste caso, será utilizada a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) para explicar o crescimento econômico brasileiro, compilando o plano interno e externo no processo explicativo deste fenômeno.

3.3 A política externa brasileira e o crescimento econômico (2003-2010)

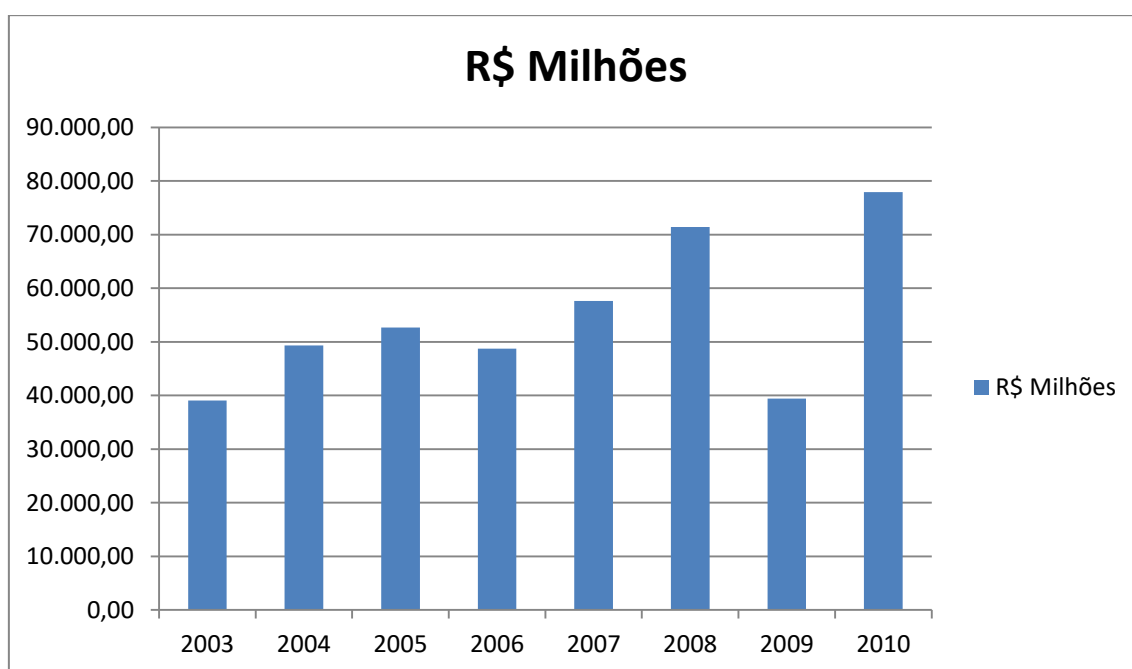
O crescimento econômico brasileiro observado durante o governo Lula (2003-2010) foi fruto de uma gama de fatores subdivididos em variáveis internas e variáveis externas. O objetivo desta seção é demonstrar que as decisões tomadas dentro da esfera da política externa somada às políticas domésticas foram elementos basilares para construção do crescimento econômico observado no recorte temporal.

Para isto, será utilizada teoria dos Jogos de Dois Níveis, proposto por Putnam (1988). No caso em questão, no primeiro nível temos as linhas gerais do regime de política macroeconômica do governo FHC, mantida pelo governo Lula. (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 921) No segundo nível temos as variáveis externas do cenário internacional contribuindo através do uso da política externa como instrumento de atuação. Neste quadro, observa-se o seguinte:

- Nível I: Manutenção da política macroeconômica do governo antecessor;
- Nível II: Mudança de política externa e o impacto das variáveis externas.

De acordo com Teixeira e Pinto (2012, P. 922), em termos gerais o regime macroeconômico é sustentado pela nova síntese neoclássica da teoria econômica, em que a adoção de um sistema de metas de inflação, da independência do Banco Central e da política fiscal estritamente voltada para manter as contas públicas sustentáveis, servem de alicerce para a estabilidade econômica. Além de manter a credibilidade da política econômica, mostrando que os agentes políticos incorporam expectativas racionais para tomarem suas decisões.

Gráfico 3. Histórico de Resultados de Superávit Primário (2003-2010)



Fonte: Tesouro Nacional, autoria própria.

A política fiscal direcionada para sustentar os gastos com a dívida pública, tinha um caráter passivo, no sentido de manter gastos controlados para gerar superávits primários (Gráfico 3), diminuindo o risco-país e conquistando a credibilidade do mercado. Durante o primeiro mandato do governo Lula, a política fiscal foi notadamente orientada para geração de superávits primários, com a finalidade de reduzir a relação dívida/PIB, saldar aos poucos a dívida externa brasileira e, conseqüentemente, gerar reservas internacionais para o país. Além da sustentabilidade das contas, estas medidas limitaram os gastos do governo com investimentos públicos (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 923).

No segundo mandato, é possível verificar alguma flexibilização em relação as medidas de política econômica, se comparada ao primeiro mandato. Para Teixeira e Pinto (2012, p. 923), os elementos seguintes caracterizam esta flexibilização: adoção de medidas de ampliação do crédito ao consumidor, aumento real do salário-mínimo, adoção de programas de transferência de renda, adoção de medidas de investimento em infraestrutura (como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) e investimento financeiro (através do BNDES), medidas anticíclicas de combate à crise internacional de 2009, dentre outros. Para os autores, a flexibilização da orientação contracionista da política econômica, somada às benesses dos fatores externos, expandiu a economia sustentada pelos investimentos e consumo das famílias.

“Além das políticas de renda e distributivas, a expansão do mercado interno foi estimulado por meio de políticas creditícias expansionistas e das medidas de combate à crise internacional. Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2010, o crédito expandiu-se de 26,1% do PIB para 45,2% do PIB. Além da expansão do crédito pelos bancos públicos durante a crise de setembro de 2008, outras medidas foram adotadas pelo governo, tais como reduções das alíquotas do IR e do IPI sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos, IOF nas operações de crédito das pessoas físicas e da COFINS sobre motos” (TEIXEIRA E PINTO, 2012, p. 926-927).

No segundo nível, constata-se a presença de variáveis externas que, alinhadas as variáveis macroeconômicas internas, permitiram o crescimento econômico verificado ao longo dos dois governos Lula. Assim, Teixeira e Pinto (2012, p. 924) afirmam que

“Esse resultado favorável foi impulsionado pelo contexto internacional (i) de crescimento mundial até a crise de 2008, (ii) de ampla liquidez dos mercados financeiros e (iii) de elevação dos preços internacionais das *commodities* e de queda das manufaturas decorrentes do efeito direto e indireto da China.”

Os autores consideram as variáveis internacionais como principais impulsionadores do crescimento econômico alcançado no governo Lula, no entanto não negam a contribuição das variáveis internas. Teixeira e Pinto (2012, p. 924), afirmam que é possível identificar dois momentos positivos que impulsionaram o crescimento econômico brasileiro, um momento no primeiro mandato e outro no segundo mandato. De 2003 à 2006, o acumulado de superávits comerciais elevados foram o epicentro da

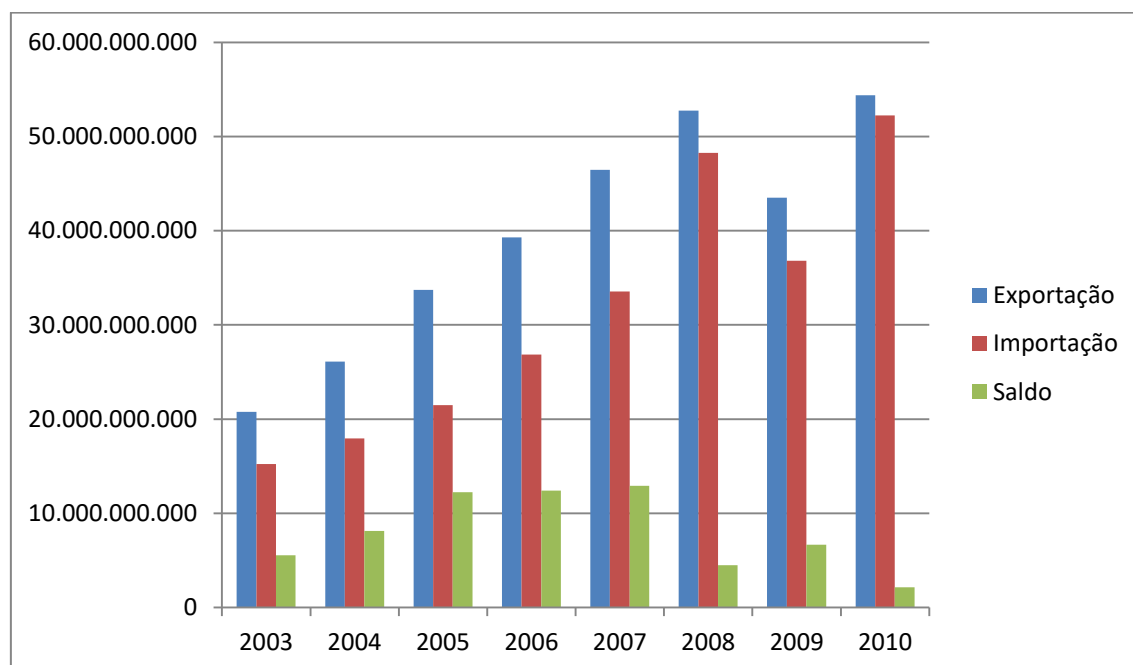
melhora das contas, superando os déficits acumulados nas contas de serviços e renda no balanço de pagamentos. Enquanto que de 2007 a 2010, os superávits acumulados nas contas de capital e financeira foram os agentes impulsionadores positivos.

Tabela 1. Balança Comercial Brasileira (2003-2010)

Ano	Exportação (A)	Importação (B)	Saldo (A-B)
2003	20.786.610.794	15.234.055.666	5.552.555.128
2004	26.093.119.088	17.958.393.558	8.134.725.530
2005	33.720.070.305	21.483.667.675	12.236.402.630
2006	39.288.770.123	26.871.080.399	12.417.689.724
2007	46.448.501.078	33.540.228.381	12.908.272.697
2008	52.748.008.888	48.258.875.796	4.489.133.092
2009	43.499.168.269	36.819.908.935	6.679.259.334
2010	54.391.014.869	52.228.091.323	2.162.923.546

Fonte: MDIC, autoria própria.

Gráfico 4. Balança Comercial Brasileira (2003-2010)



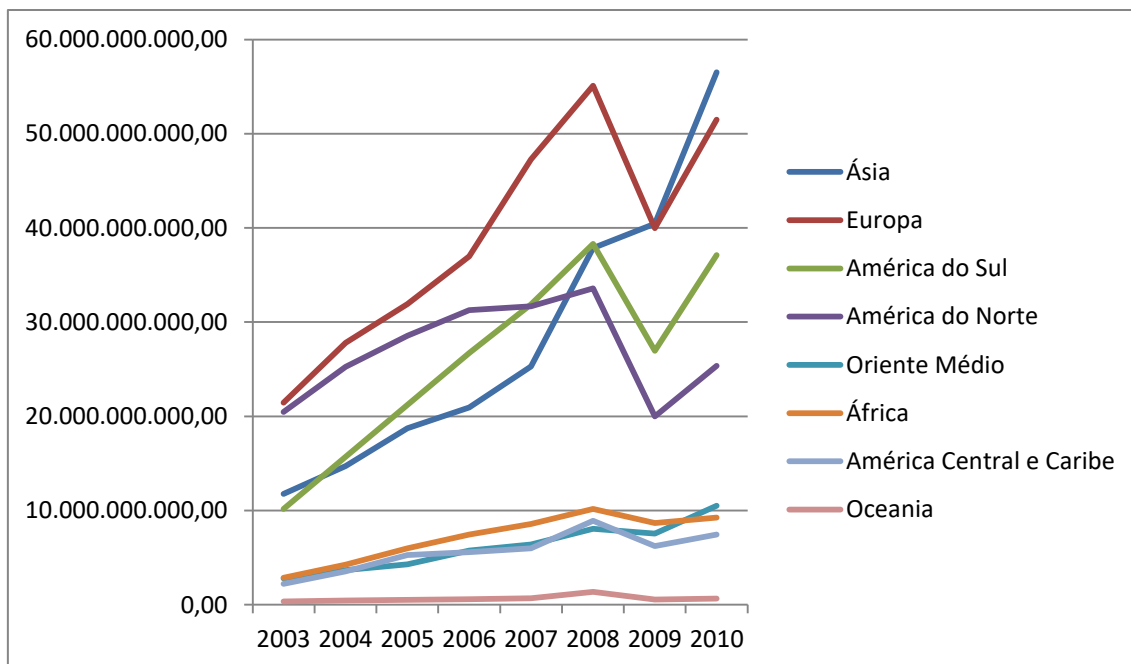
Fonte: MDIC, autoria própria.

Assim, Teixeira e Pinto (2012, p. 926) consideram que o crescimento econômico brasileiro – no primeiro mandato – foi, em larga medida, diretamente impulsionado pela dinâmica externa, através dos saldos positivos da balança comercial, descritos na Tabela 1 e representados no Gráfico 4. Ao passo que no segundo mandato, o crescimento econômico foi influenciado pelo cenário internacional favorável, somado à expansão do mercado interno – fruto da flexibilização da orientação contracionista da política econômica, expandindo o crédito, aplicando políticas de distribuição de renda, reduzindo alguns tributos, dentre outras medidas de combate à crise internacional.

O uso da política externa como instrumento de atuação neste fluxo entre contexto interno e externo se encaixa como mediador das relações entre o Brasil e os seus parceiros comerciais. Oliveira (2012, p. 22-23) afirma que a política externa implementada entre 2003 e 2010 – baseada no binômio autonomia-desenvolvimento – identificou a necessidade de ampliação e diversificação de parcerias econômicas e políticas, se adequando as novas possibilidades externas. Para Oliveira (2012, p. 23), a expansão comercial é fundamental para romper antigas relações de dependência entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, as ações protecionistas dos países desenvolvidos em relação ao comércio agrícola, gera efeitos negativos nos países em desenvolvimento, os quais são dependentes das exportações destes produtos.

A diversificação das parcerias, além do viés político, também permite aumentar o leque de opções comerciais para o Brasil, na intenção de aumentar o seu volume de exportações. De acordo com Lima (2005, p. 31), a perspectiva do governo Lula sobre “a cooperação Sul-Sul não substitui o relacionamento com os EUA e a União Européia [...], mas representa uma oportunidade de ampliar o comércio exterior brasileiro”. Para Lima (2005, p. 31), o governo Lula considera que as relações comerciais com EUA e União Européia teriam atingido um valor limite a partir do qual incrementá-lo levaria a ganhos marginais, ao passo que aproximação com os novos mercados emergentes do Sul representariam um grande potencial de complementariedade em conjunto com a economia brasileira.

Gráfico 5. Exportações Brasileiras por Regiões (2003-2010)



Fonte: MDIC, autoria própria.

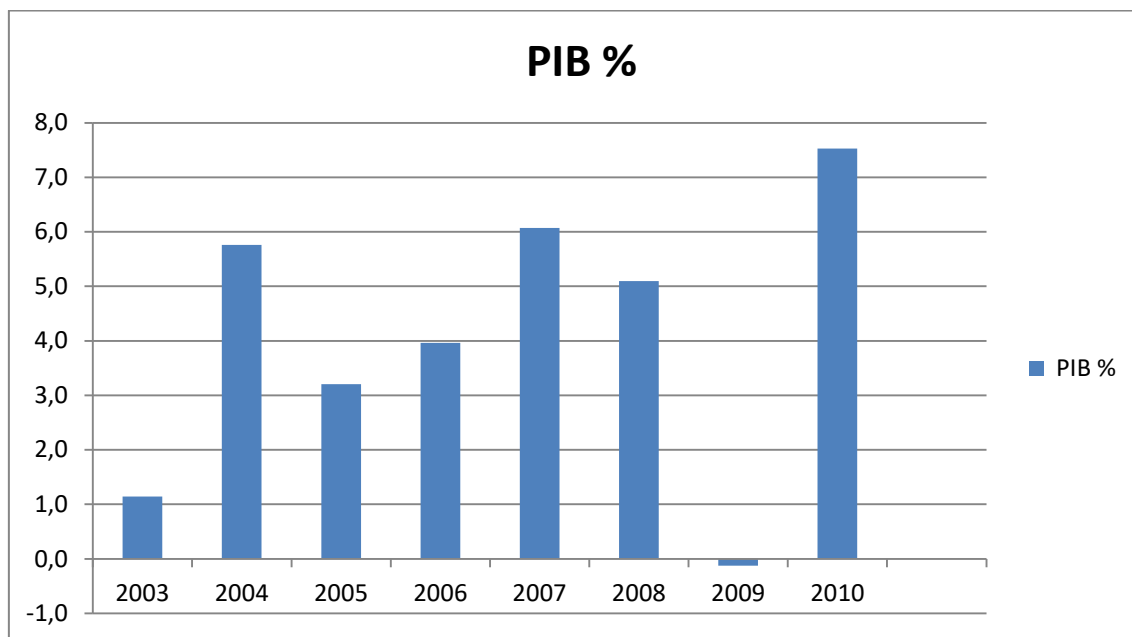
O Gráfico 5 mostra o crescimento das exportações brasileiras de 2003 a 2010. Nele é possível perceber o destaque das exportações em direção ao continente asiático, principalmente com a China, chegando a ultrapassar o número de exportações à Europa no ano de 2010. O Gráfico 5 corrobora com a ideia de Lima (2005) sobre a ideia de a diversificação de parcerias não substituir as relações comerciais com os Estados Unidos e a União Européia, fica visível que as relações com a Europa continuam em alta ao longo dos anos de 2003 a 2010, o mesmo com os Estados Unidos – com uma pequena queda entre os anos de 2008 e 2009.

O Gráfico 5 deixa claro o aumento das exportações em direção as várias regiões, incluindo as de menor destaque, como Oceania, África, Oriente Médio, América Central e Caribe. No entanto, os destaques se encontram nas regiões da Ásia, América do Sul, América do Norte e Europa. Neste sentido, Oliveira (2012, p. 28) diz o seguinte: “No governo Lula, por sua vez, reforçou-se a dimensão política da interação regional e priorizaram-se negociações com países do Sul, demonstrando-se clara identificação da política comercial externa com os vetores da política externa geral”.

Neste contexto, a união dos dois níveis (política macroeconômica e política comercial externa, influenciada pelos impactos da política externa geral) criou as

condições favoráveis para o crescimento econômico brasileiro. Como instrumento de análise de crescimento econômico, neste trabalho, será utilizado as taxas de crescimento do PIB. De acordo com Mankiw (2009, p. 538), o nível do PIB é uma boa medida de mensuração da prosperidade econômica e a taxa de crescimento do PIB é uma boa medida de progresso econômico.

Gráfico 6. Taxa de Crescimento do PIB em volume (2003-2010)



Fonte: IBGE, autoria própria.

O Gráfico 6 dispõe as taxas de crescimento do PIB brasileiro no intervalo entre os anos de 2003 e 2010. No qual, de acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 923), “entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas. O PIB cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002.”. Com taxa média de crescimento entre 3,5% (entre 2003 e 2006) e 4,6% (entre 2007 e 2010), os números foram maiores do que seu antecessor, apresentado uma taxa de crescimento no consumo das famílias de 4,5% e uma taxa de crescimento de 7,5% na formação bruta de capital fixo (investimento público e privado) (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 924).

Em termos gerais, o crescimento econômico observado, através da série histórica das taxas de crescimento do PIB em volume, se constrói na conjunção de variáveis internas e variáveis externas. De acordo com Putnam (1988), precisamos ver além do interno influenciar o externo e vice-versa, devemos enxergar o entrelaçamento que há

entre os dois níveis. Neste quadro, as variáveis foram divididas em nível I e nível II, com o nível I tratando sobre as variáveis internas e o nível II sobre a influência das variáveis externas. Como o escopo deste trabalho foi o crescimento econômico, foi utilizado a política macroeconômica do governo Lula (2003-2010) para compor o nível I e os impactos da política externa na política comercial para compor o nível II. Mostrando que a integração dos dois níveis possibilitou as condições para o crescimento econômico brasileiro.

Na segunda seção deste capítulo, foi feita uma análise da política externa do governo Lula (2003-2010) – utilizando o modelo, de análise de política externa, proposto por Charles Hermann (1990) – no sentido de mostrar que houve uma reorientação na política externa brasileira durante o governo Lula e essa reorientação gerou uma Mudança de Programa (*Program Changes*). Esta mudança de programa modificou o modo brasileiro de inserção internacional, transitando da inserção através da autonomia pela integração (do governo FHC) para a inserção através da autonomia pela diversificação (do governo Lula).

Este novo modo de inserção internacional possibilitou o estabelecimento de novas parcerias comerciais para o Brasil, diversificando sua pauta de comércio exterior através da Cooperação Sul-Sul – como afirma Lima (2005, p. 31). Este fenômeno demonstra o impacto que a mudança de política externa geral teve na política externa comercial – como afirma Oliveira (2012, p. 28). A política externa comercial teve influência direta no crescimento econômico brasileiro através dos superávits comerciais do balanço comercial, superando os déficits das contas de serviços e renda, elevando o saldo do balanço de pagamentos – de acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 924).

Por fim, constata-se que a mudança ocorrida – através da Mudança de Programa (*Program Changes*) – na política externa do governo Lula foi um fator que contribuiu para o crescimento econômico brasileiro (2003-2010), a partir dos dados e argumentos apresentados neste trabalho. Voluntariamente ou involuntariamente, a Mudança de Programa, através da adoção do modelo de inserção internacional da integração pela diversificação, serviu como um instrumento para a construção do crescimento econômico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa proposto por este trabalho esteve focado no processo de compreensão do crescimento econômico brasileiro durante o governo Lula (2003-2010). Para isto, esta pesquisa partiu da premissa de reorientação da política externa brasileira, influenciando no plano de atuação da política comercial brasileira, e da manutenção dos parâmetros gerais da política macroeconômica do governo antecessor. A junção destes dois fenômenos está no cerne explicativo do crescimento econômico observado no recorte temporal proposto.

Diante deste problema de pesquisa, esta dissertação teve como objetivo fazer uma análise da política externa brasileira durante o governo Lula (2003-2010), elencando os motivos principais que levaram à mudança e os rumos seguidos a partir do processo de tomada de decisão. Após a análise, foi feita a conjunção dos fatores externos aos fatores internos que possibilitaram as bases fundamentais para a construção do crescimento econômico.

Diante deste contexto, a dissertação foi dividida em três capítulos, os quais foram subdivididos em três seções. Na primeira seção do capítulo um foi levantado uma breve revisão bibliográfica dos aspectos conceituais do campo de estudos de política externa. Enquanto que na segunda seção foi feito um breve histórico da política externa brasileira ao longo dos anos, partindo da perspectiva paradigmática do Amado Cervo (2003). A terceira seção trouxe o arcabouço teórico de análise de política externa, utilizando o Modelo de Hermann (1990). A seção apresentou de forma detalhada toda estrutura e função estrutural dos agentes dentro do modelo em destaque. Por fim, a quarta seção apresentou a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988), a qual em conjunto com o Modelo de Hermann (1990) serviu de instrumento teórico para compreensão do objeto da pesquisa.

O capítulo um serviu de alicerce teórico estrutural para construção dos demais capítulos desta dissertação, a revisão de conceitos dos estudos de política externa – como o interesse nacional, as diretrizes da política externa –, a revisão dos rumos tomados pela política externa brasileira – de acordo com os paradigmas adotados em cada fase da política externa brasileira, o modelo de análise de política externa adotado

para construção da análise do caso da pesquisa deram a orientação para a seguimentos dos demais capítulos.

Na primeira seção do capítulo dois, foi construída a contextualização do cenário internacional no qual o Brasil estava inserido dentro do recorte temporal, sabe-se das interações existentes entre os agentes e a estrutura, deste modo, conhecer a estrutura faz-se exercício fundamental para entender o comportamento dos agentes e vice-versa. Na demais seções deste capítulo, foram listadas cinco variáveis consideradas elementares para o estudo do caso proposto – sabe-se da existência de outras variáveis e fatores de influência dentro deste campo do estudo, no entanto, elas não foram consideradas dentro desta análise. As variáveis listadas foram: a Guerra ao Terror, o efeito-China, o Boom das commodities, o ciclo de liquidez internacional e a Taxa de câmbio. Neste quadro, cada seção do capítulo dois, discorre sobre cada uma destas variáveis, apresentando os dados correspondentes a cada uma das variáveis listadas, ligando estas variáveis ao fenômeno de crescimento econômico brasileiro.

O capítulo dois contribuiu com a montagem e contextualização do cenário internacional vivido durante o período em análise. O conhecimento do cenário e a listagem das variáveis que tiveram forte impacto no comportamento externo brasileiro constitui fator crucial para o processo explicativo de reformulação da política externa e, conseqüentemente, do crescimento econômico brasileiro. A união das variáveis listadas em conjunto com o cenário internacional contiui-se em elementos basilares para a compreensão do fenômeno em questão.

Na primeira seção do terceiro capítulo, discorreu-se brevemente sobre a política externa do governo Lula, destacando seus aspectos idiossincráticos, como a influência do histórico do Partido dos Trabalhadores, a participação mútua de Lula e partido na construção de suas identidades, a influência do arcabouço ideológico do partido na formulação da política externa, dentre outros fatores. Ter trazido à tona estes elementos constituiu fator de compreensão de parte da reformulação da política externa brasileira.

Na segunda seção, foi realizada a análise da política externa adotada pelo governo Lula (2003-2010). Para isto, utilizou-se do Modelo de Hermann (1990) para estruturar o todo o processo de tomada de decisão e chegar a reformulação da política externa. Para entender o processo foram colocadas variáveis (*input*) como: a liderança, o

setor burocrático e os impactos externos, os quais passaram pelo processo de tomada de decisão e apontaram para uma mudança de programa (*output*) de política externa. Deste modo, o resultado da análise apontou para uma mudança de programa, a qual tem por fundamento uma alteração no modo de alcançar os objetivos, mantendo inalterado as metas e objetivos dispostos anteriormente. Esta mudança de programa se traduz numa nova forma de inserção internacional, através da chamada autonomia pela diversificação. Esta nova orientação de comportamento externo afetou diversos setores, principalmente, o comercial. Isto se refletiu em ganhos comerciais para o Brasil.

Na terceira seção do capítulo três, ao visualizar o resultado da análise de política externa, com a mudança de programa, adotando um novo modelo de inserção internacional os ganhos comerciais brasileiros foram percebidos ao longo do governo Lula. Estes ganhos comerciais foram somados aos ganhos de capitais e financeiros, compondo parte de um grupo do processo explicativo do crescimento econômico nacional. O outro grupo integrante deste processo explicativo se traduz na manutenção da política macroeconômica, em aspectos gerais. A política macroeconômica – do governo anterior – mantida permitiu a acumulação de superávits primários que foram saldando aos poucos o débito externo brasileiro e gerando excedente produtivo que foi traduzido em reservas internacionais. Este elemento de austeridade fiscal das contas públicas, também, se constitui em um grupo do processo explicativo do crescimento econômico.

Para unir estes dois grupos – fatores externos, influenciados pela mudança de inserção internacional, e fatores internos, constituídos pela manutenção da política macroeconômica adotada anteriormente – utilizou-se da teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988). Para chegar ao cerne explicativo do crescimento econômico observado no governo Lula (2003-2010), foram considerados os dois grupos explicativos ou dos dois níveis, o externo e o interno. Pois, conforme Putnam (1988) é a forma mais concreta de se aproximar da explicação da realidade. Neste sentido, no nível externo está a política comercial brasileira – fortemente influenciada pela mudança de programa externo, ou pelo novo modelo de inserção internacional – e no nível interno está a manutenção da política macroeconômica preexistente. Desta forma, a confluência destes dois níveis constitui o processo explicativo do crescimento econômico brasileiro. Atingindo, desta forma, o proposto pelo problema de pesquisa.

Esta pesquisa tratou de uma análise específica, não cabendo generalizações sobre outros países e o cenário internacional em contexto. Esta dissertação tratou-se de um estudo de caso, com enfoque, especificamente, no cenário nacional brasileiro. Este trabalho não põe um fim ao problema proposto, muito pelo contrário, ele tem a intensão de estimular mais pesquisas neste sentido e fomentar o estudo deste caso de forma mais aprofundada. Tentou-se cumprir com objetivos propostos e responder as perguntas relacionadas ao problema de pesquisa. Este trabalho se encerra dentro dos limites propostos pela pesquisa, contudo este tema fica aberto a estudos mais aprofundados e opiniões contraditórias, alimentando e fomentando a produção acadêmica, neste sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A Presidência na linha de frente da diplomacia*. Carta Internacional, nº 35, 1996.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Política Externa e Interesse Nacional: desenvolvimento, estabilidade e democracia*. In: Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional. CEBRI, Edição Especial, vol. 1, ano 9, 2010.
- ALLISON, Graham. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, v. 63, nº 3, p. 689-718, 1969.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação*. Revista Política Externa, v. 20, nº 3, 2012.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A indiscutível leveza do neoliberalismo no Brasil: uma avaliação econômica e política da era neoliberal*. Revista Estudos Acadêmicos, ano 1, nº10, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma avaliação do governo Lula: a área econômica*. Revista Espaço Acadêmico - nº 113 - Outubro de 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)*. Revista Brasileira de Política Internacional, 49 (1): 95-116, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (1): 162-184, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de; NAVEGA, Antonio Poli. *Bases conceituais de uma política externa nacional: uma contribuição para a definição de uma agenda diplomática condizente com o princípio do interesse nacional*. In: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília, 20, 21 e 22 nov. 2008.
- AMORIM, CELSO. *Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos*. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, nº4, 2005.
- AMORIM, Celso. *Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas*. Brasília, 8 abr. 2010. Disponível em:
- APEX-BRASIL. *As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendência recentes e perspectivas*. Análise Apex-Brasil: Conjuntura e Estratégia, Brasília, Julho, 2011.
- BARBOSA, Nelson. *Oportunidade e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil*. In: Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafio e oportunidades - Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- BELASCO, Amy. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*. Congressional Research Service (CRS): Washington, 2011.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil: 1990-2002*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 45, nº 1, p. 36-71, 2002.

- BERRINGER, Tatiana. *Bloco no poder e as análises de política externa*. Revista de Estudos Internacionais (REI), v. 6 (1), 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento*. Revista Estudos Avançados, 26 (75), 2012.
- BURITY, Caroline Rangel Travassos. *Análise cognitiva da política externa do governo Lula (2003-2010)*. Revista Estudos de Política, Campina Grande, vol. 1, nº2, 143-165, 2012.
- CERVO, Amado Luiz. *Conceitos em Relações Internacionais*. Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (2): 8-25, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. *Eixos conceituais da política exterior do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, 41 (n. esp. 40 anos): 66-84, 1998.
- CERVO, Amado Luiz. *Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira*. Revista Brasileira de Política Internacional, 40 (2): 5-26, 1997.
- CERVO, Amado Luiz. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.46, nº 2, p. 5-25, 2003.
- FARHI, Maryse. *O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária*. Revista Política Econômica em Foco, nº 7 - nov. 2005/abr. 2006.
- FERREIRA, Tuany Ciocci. *Ciclos de liquidez internacional e ciclos de preço das commodities: uma análise da vulnerabilidade externa dos países latino-americanos pós-crise de 2008*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2012.
- FLYNN, Norman. *The economics of the wars in Iraq and Afghanistan and the Global War on Terror*. SOAS, 2008.
- GOUREVITCH, Peter. *The second image reversed: the international sources of domestic politics*. International Organization, vol. 32, nº 4, 881-912 (Autumn, 1978).
- HENDLER, Bruno. *Ônus e Bônus da Guerra ao Terror: custos para os EUA e ganhos relativos da China em tempos de mudança no sistema-mundo do moderno*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2012.
- HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira. *Reavivando o método qualitativo: as contribuições do estudo de caso e process tracing para o estudo das relações internacionais*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 09-23, jan-abr, 2015).
- HERMANN, Charles F. *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. International Studies Quarterly, v. 34, nº. 1, 1990.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, THE (IEP). *Economic consequences of war on the U.S. economy*. 2011.

International Monetary Fund. *Capital flows: review of experience with the institutional view*. IMF Policy Paper, Washington, D.C., 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, 265-303, julho/dezembro de 2000.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. *A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais*. Revista Perspectivas, São Paulo, v. 33, p. 99-135, 2008.

MARKOSKI, Alexandre Silva. *Comércio bilateral Brasil-China: um estudo sobre o perfil da pauta exportadora brasileira entre 2000 e 2010*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, Vol. 35, nº 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. *Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula*. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 4 (124), 507-527, outubro-dezembro de 2011.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. *China: estabilidade e crescimento econômico*. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), 201-218, abril-junho, 2010.

NOVELLI, José Marcos Nayme. *A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, vol. 18, nº 36, 227-240, jun. 2010.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Reformas Econômicas na China*. Economia Política Internacional: Análise Estratégica. n. 5 – abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani (2012). *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 23-54, 2012.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. *Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 83- 100, 2006.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Política comercial e política externa no Brasil: uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010)*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: agosto de 2012.

ONUJI, Janine; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. *Eleições, Política Externa e Integração Regional*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 27, p. 145-155, 2006.

PAUTASSO, Diego. *A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009*. Meridiano 47 n. 112, 18-20, nov. 2009.

- PAUTASSO, Diego. *O comércio exterior na universalização da Política Externa Chinesa no século XXI*. Meridiano 47 n. 113, 14-16, dez. 2009.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o sistema internacional*. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Seminário Estados Unidos: presente e desafios, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, p. 27-48, 2008.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 51, nº 2, p. 136-156, 2008.
- PINHEIRO, Leticia. *Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, 305-335, julho/dezembro de 2000.
- PRATES, Daniela Magalhães. *A alta recente dos preços das commodities*. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 3 (107), 323-344, julho-setembro de 2007.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. International Organization. Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RAMONET, Ignacio. *Guerras do século XXI: novos temores e novas ameaças*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- RAMOS, Leonardo César Souza. *Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula*. Carta Internacional, Vol. 7, n. 1, Jan-jun. 2002.
- RESENDE, Marco Flávio da Cunha; AMADO, Adriana Moreira. *Liquidez internacional e ciclo reflexo: algumas observações para a América Latina*. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 1 (105), 41-59, janeiro-março de 2007.
- RIBEIRO, Renato J. *Sobre o conceito de interesse nacional*. Revista Interesse Nacional, ano 1, nº 2, Jul-Set 2008.
- ROSSI, Pedro. *Ciclo de liquidez e taxa de câmbio no Brasil*. Revista Política Social e Desenvolvimento, nº 23, p. 20-25, outubro de 2015.
- SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- SOARES, Luiz Carlos; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Reflexões sobre a guerra*. Rio de Janeiro: 7Letras: Faperj, 2010.
- SOLOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Leticia. *Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. Revista Brasileira de Política Internacional, 56 (1): 40-59, 2013.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, 909-941, dez. de 2012.

- VEIGA, Pedro da Motta. *A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 83, 2005: 02-09.
- VEIGA, Pedro da Motta. *As negociações comerciais sob Lula: O nacional-desenvolvimentismo repaginado*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 87, 40-44, 2006.
- VIGEVANI, Tullo et al . *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília , v. 51, nº 1, p. 5-27, 2008 .
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Revista Contexto Internacional, v.29, nº 2, p. 273-335, 2007.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010)*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 1, n. 1, Jan-Jun 2012.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)*. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 5, nº 2, 381-397, jul-dez, 2005.
- XAVIER, Mateus Fernandez. *A inserção internacional do Brasil nas últimas décadas*. Revista Boletim Meridiano 47, v. 13, nº 134, p. 3-10, 2012.
- YUCING, Giovana Gia. *China: o impacto das reformas econômicas chinesas dentro e fora do país*. Disponível em:
<www.pucminasconjuntura.wordpress.com/2013/09/07/china-o-impacto-das-reformas-economicas-chinas-dentro-e-fora-do-pais/>. Acesso em 30/01/2017.