

#### IV Seminário de Pesquisa Interdisciplinar

“Democracia e informação como ferramentas de inclusão e gestão: um debate interdisciplinar”.

Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 21, 22 e 23 de maio de 2012

### EXPORTAÇÕES, VULNERABILIDADE EXTERNA E AUTONOMIA POLÍTICA<sup>1</sup>

Tiago Haymussi Sales

Professor substituto da UFRJ e doutorando em Economia Política Internacional, na UFRJ

#### Resumo

O Brasil, nos últimos anos, tem se mostrado menos suscetível a choques econômicos externos. A presente pesquisa tem por objetivo estudar a recente diminuição da vulnerabilidade externa brasileira, contrapondo as escolhas políticas feitas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Essa mudança proporcionou ao país maior autonomia na condução de suas políticas externa e econômica. Como hipótese, sustenta-se que este fato foi consequência de decisões políticas do Estado brasileiro para a melhoria do desempenho exportador brasileiro, através de um movimento de sua diplomacia visando a abertura de novos mercados para os produtos nacionais, em um cenário de elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional.

#### Palavras-chave

vulnerabilidade externa; liberalização financeira; política externa; comércio exterior

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil iniciou o século XXI em uma situação econômica bastante delicada. O crescimento econômico na década de 1990 havia sido menor do que aquele registrado na década anterior, de 1980. O período de câmbio sobrevalorizado e a abertura comercial desarticularam setores que produziam bens exportáveis ou substitutivos de importações. A política monetária mantinha os juros elevados como resposta a uma possível volta da inflação e a inquietação dos mercados financeiros. Apesar de em 2002 o saldo de transações correntes ter apresentado melhora, ainda que se mantendo deficitário, a vulnerabilidade externa mantinha suas bases

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT 04 – Relações Internacionais

estruturais, com o aumento do passivo externo do país, relacionado ao saldo em transações correntes, a tutela do FMI sobre a política fiscal do governo e uma dívida pública refém do contexto externo de liquidez.

Neste trabalho analisa-se a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira ao longo do governo Lula, mais especificamente: I) a reversão dos saldos da balança comercial e em transações correntes por conta do aumento das exportações; e II) a relação entre o aumento das exportações e mudanças na orientação de política externa.

## **2. POLÍTICA ECONÔMICA (2003-2008)**

Na eleição de 2002, os resultados insatisfatórios da economia apontavam para a vitória do candidato da oposição. Esta possibilidade aumentou as incertezas do mercado quanto aos rumos da política econômica do provável novo governo. Com isso, já em meados de 2002, antes mesmo do início da campanha eleitoral, o mercado já dava sinais claros de sua desconfiança em relação a Lula (ABREU & WERNECK, 2005, p. 16).

Lula fora candidato à presidência da República em outras três oportunidades (1989, 1994 e 1998), todas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Com um discurso marcado pelas críticas às políticas liberais da década de 1990, pela militância em favor da moratória da dívida externa e de reformas de base, Lula não conseguiu eleger-se. Já nas eleições de 2002 o candidato petista optou por alterar seu discurso, adotando um tom mais ameno e conciliador. Como destacam Faro de Castro e Carvalho,

“(…) as compared to previous campaigns in which he had participated, Lula significantly rounded off his discourse in order to make it more widely appealing to the middle class and to local and international business. Thus, during campaign in 2002, Lula strongly insisted that his policies would definitely not undermine monetary stability. Moreover, with an eye on international investors, Lula also stated emphatically that his government would not violate existing contracts” (FARO DE CASTRO & CARVALHO, 2003, p. 483).

Apesar de Lula pertencer ao grupo “Articulação de Esquerda” dentro do PT, majoritário no partido desde 1995 e com características mais moderadas, dois eventos importantes marcam esta mudança tanto de Lula quanto do próprio partido

nas eleições de 2002<sup>2</sup>. O primeiro é a Carta ao Povo Brasileiro, documento lançado no ano eleitoral, no qual o candidato petista garantia que caso eleito não faria mudanças profundas na condução da política econômica, mantendo as bases criadas por FHC. O segundo evento significativo do surgimento de um “novo” Lula foi a assinatura de um acordo com o FMI, em 2002, que exigia a garantia por parte dos presidentes de que os acordos assinados entre o Brasil e o órgão seriam respeitados.

Assinada por Luiz Inácio Lula da Silva, a Carta ao Povo Brasileiro foi divulgada ao público em junho de 2002 e destaca inicialmente o desempenho da economia brasileira, bem como o aumento da vulnerabilidade do país. Contudo, apesar de ressaltar a necessidade de romper com o continuísmo, afirma que “será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica (...). Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país”. Assim, apesar de criticar o modelo econômico liberal adotado desde o início da década de 1990, a Carta aponta para a continuidade das políticas no plano econômico, o que amenizou o discurso adotado em relação a eleições passadas pelo candidato do Partido dos Trabalhadores (FILGUEIRAS & PINTO, 2003, p. 2)

Como colocado anteriormente, o receio do mercado frente a possibilidade de Lula ganhar as eleições de 2002 e estabelecer uma agenda econômica como aquelas apresentadas em eleições anteriores fez com que, dentro de um cenário de liberalização dos fluxos financeiros, houvesse saída de capital do país (MARTÍNEZ & SANTISO, 2003, p. 364). Essa saída, por sua vez, levou a uma desvalorização do Real frente ao dólar, fazendo com que a câmbio atingisse R\$/US\$ 3,89, em setembro de 2002. Apesar de a situação de fragilidade do Brasil em 2002 ser menor que em 1998, houve novamente necessidade de recorrer a empréstimos emergenciais do FMI.

De acordo com Morris Goldstein,

---

<sup>2</sup> Há ainda outro elemento que ajudou o governo a ganhar confiança: quando eleito, Lula montou uma equipe econômica mais próxima ao mercado, composta por membros de visão mais ortodoxa, além de manter o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. (MARTÍNEZ & SANTISO, 2003, p. 376 e NOVELLI, 2010, p. 235)

“reflecting the market’s concern about debt sustainability and about future economic policies if either of the opposition candidates won the October presidential election, that interest rate spread rose sharply through the summer and fall (...) indeed, by early August the situation had deteriorated to such an extent that Brazil requested and received approval for a US\$ 30 billion IMF rescue package – the largest single loan (in absolute amounts) ever extended by the Fund.” (GOLDSTEIN, 2003, p. 4).

Como as pesquisas eleitorais já apontavam para a provável derrota do candidato da situação, José Serra, o FMI condicionou a aprovação do novo empréstimo a garantia por parte dos demais candidatos. Notadamente, esta exigência buscava forçar o então presidenciável Luiz Inácio Lula da Silva, favorito nas pesquisas eleitorais, a tomar um posicionamento (MARTÍNES & SANTISO, 2003, p. 374). Apesar de nas demais eleições Lula ter um discurso fortemente marcado pela oposição às políticas do Fundo, optou por assinar o acordo, comprometendo-se a cumprir as exigências estipuladas pelo FMI<sup>3</sup> em troca do empréstimo de US\$ 30 bilhões.

Desta forma, através da Carta ao Povo Brasileira e da aceitação do acordo com o FMI de 2002, Lula procurou acalmar o mercado, cujo receio diante da possibilidade de eleição de um presidente de esquerda prejudicava a economia brasileira, instável e vulnerável. Apesar destas iniciativas, o mercado não se acalmou, mantendo os ataques contra o Real, com consequências sobre diferentes áreas da economia brasileira como câmbio, o setor externo, a dívida pública e as condições de financiamento externo. Vale salientar que durante o período eleitoral, “os candidatos à eleição presidencial destacavam a vulnerabilidade externa como o principal problema da economia brasileira e as exportações como a “ponta do barbante” que era preciso puxar para desfazer o nó que entravava nosso desenvolvimento” (MARKWALD & RIBEIRO, 2005, p. 3), o que mostra que havia um consenso sobre os problemas enfrentados pela economia brasileira naquele momento.

Em 27 de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva sagrou-se vencedor das eleições presidenciais. A disputa com o candidato José Serra foi vencido por 61,7%

---

<sup>3</sup> Em março de 2005, o governo optou por não renovar o acordo com o FMI, e, no final deste ano, “o elevado saldo comercial e a ampla liquidez do mercado financeiro internacional permitiram que o Banco Central dispensasse a tutela do Fundo” (CINTRA, 2005, p. 42).

dos votos, mostrando a insatisfação da sociedade brasileira com a situação do país após oito anos de governo FHC.

Contrariando as expectativas de uma parcela significativa de partidários do PT, ao assumir a presidência, Lula não rompeu com as políticas liberais do governo anterior, nem mesmo denunciou o acordo com o FMI ou tomou medidas restritivas em relação ao capital internacional, mantendo o que já havia sido sinalizado com o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro. Sob os pretextos de que o rompimento drástico com as políticas em vigor no país não seria possível dentro do cenário de vulnerabilidade da economia brasileira e que era necessário manter acordos políticos dentro do país em favor da governabilidade e de um maior espaço de manobra política, Lula manteve o tripé econômico em vigor desde 1999.

Assim, ao longo de todo mandato 2003-2010, a política econômica do novo governo baseou-se no mesmo tripé do período anterior: regime de câmbio flutuante, com o Banco Central atuando de modo a evitar variações acentuadas no valor externo da moeda brasileira; sistema de metas de inflação baseado nas expectativas também do Banco Central e na ação da política monetária; e a obtenção de superávits primários através da redução dos gastos públicos e aumento da receita tributária.

Deste modo é possível se observar que não houve uma reversão do cenário de abertura comercial e financeira. Pelo contrário, houve sim um aprofundamento de alguns destes elementos como a "unificação dos dois mercados cambiais, o livre e o flutuante, a simplificação dos procedimentos de remessas de recursos para o exterior e a dilatação de prazo para a cobertura cambial nas exportações<sup>4</sup>" (SICSÚ, 2006, p. 365), e a Medida Provisória 281, que "sancionou a concessão de incentivos fiscais aos investidores estrangeiros para a aquisição de títulos da dívida pública interna" (PRATES, 2005, p. 136-7).

Somado a isso, deve-se ter em conta a ampliação do superávit primário brasileiro nos primeiros anos de governo Lula. Em 2003, o superávit primário esperado para o país era de 4,25% do PIB, conforme consta no acordo Brasil-FMI, de 2002. Sob a justificativa de reequilibrar as finanças públicas do país, que haviam

---

<sup>4</sup> Refere-se à obrigação do exportador em converter sua receita em moeda estrangeira, em moeda nacional.

sofrido expressiva deterioração devido à crise financeira e cambial de 2002, o governo superou as expectativas ao anunciar uma nova meta do superávit primário de 4,32% do PIB.

Em relação à inserção externa, a principal mudança encontra-se na balança comercial do país. A partir de 2004, o Brasil deixou de apresentar sucessivos déficits em transações correntes, resultado de uma série de elementos, conjunturais e de orientação estratégica, que impulsionaram as exportações brasileiras.

### **3. ALTERAÇÕES NAS CONTAS EXTERNAS**

Desta forma, almeja-se demonstrar de que maneira esta reversão da tendência ao déficit do balanço de pagamentos do Brasil foi viabilizada. Primeiramente são apontadas as causas conjunturais para o aumento das exportações brasileiras, em seguida, após um breve detalhamento das ações de política externa, demonstra-se que as regiões onde houve maior aumento percentual das exportações também são aquelas onde foi maior o esforço de aproximação do Itamaraty, indicando que há uma relação entre as ações de política externa e o comércio exterior do país.

#### **3.1 DESEMPENHO EXPORTADOR**

A partir de 2004, houve uma mudança importante no balanço de pagamentos brasileiro. Pela primeira vez em quase uma década houve a geração de superávit na conta corrente, impulsionada pelo superávit da balança comercial. A partir de então, o país passou a acumular sucessivos superávits comerciais, que se refletiram em superávits da conta corrente e do balanço de pagamentos, permitindo romper com o ciclo de endividamento externo iniciado na década de 1990, e que possibilitara a adoção das políticas do Plano Real e a estabilização inflacionária. A diminuição da dependência de financiamento externo se deveu ao fato de as exportações serem uma forma de obtenção de divisas que não implica em contrapartidas futuras, ou seja, não gera saída futura de divisas (PRATES, 2005, p. 149).

Vários são os motivos que explicam o desempenho comercial do país a partir de 2003. De maneira simplificada, estes motivos podem ser separados em dois grupos: o primeiro diz respeito ao cenário internacional favorável para as exportações brasileiras; já o segundo refere-se a uma ação do governo brasileiro

com orientação estratégica de abrir novos mercados consumidores para o país ao estreitar relações com seus vizinhos sul-americanos, com nações não tradicionais da agenda de política externa e com outros países emergentes.

Dentro deste primeiro grupo de motivos para o sucesso comercial brasileiro a partir de 2003 há três componentes principais que ajudam a explicar o cenário internacional favorável ao Brasil. O primeiro destes componentes é a recuperação da economia da Argentina. O segundo elemento é a recuperação da economia norte-americana após a crise de 2001. O terceiro é o crescimento da China, com o consequente aumento de suas importações e a elevação do valor das *commodities*.

Após passar por um período de crise, a economia argentina voltou a crescer no começo do século XXI, recuperando-se. Tradicional parceiro comercial do Brasil, a Argentina voltou a ocupar um lugar de destaque entre os destinos das exportações brasileiras.

Contrastando com a década de 1990, na qual a economia americana apresentou crescimento contínuo, no começo do século XXI a maior potência econômica mundial reverteu essa trajetória. Os atentados de 11 de setembro de 2001 cumpriram um papel fundamental para a recessão americana. Apesar disto, “a centralidade dos gastos de consumo e o peso decrescente no ciclo de expansão recente são aspectos peculiares do crescimento da economia americana após 2001” (CARNEIRO, 2005, p. 11), permitindo a recuperação de seu comércio exterior, fundamental para o Brasil, que tinha até então nos EUA seu principal mercado consumidor.

Por fim, o terceiro elemento que favoreceu a criação de um cenário internacional positivo para as exportações brasileiras foi o elevado crescimento econômico da China. No período 2003-2008, o país asiático cresceu em média 10,35% ao ano. O atual ciclo de valorização das *commodities* deve ser compreendido a partir do crescimento da economia chinesa, cuja elevada demanda resulta em um consequente aumento dos preços das *commodities* internacionais. Por sua vez, só se pode compreender o atual ritmo de crescimento da economia chinesa tendo em vista as relações sino-americanas e intra-asiáticas (CARNEIRO, 2005, p. 9).

Somado a estes fatores, outro elemento que favoreceu o comércio exterior brasileiro ao elevar os preços das *commodities* foi a política monetária norte-americana. A adotar uma política de juros baixos, o FED incentivou investimentos em ativos reais e no mercado futuro, o que também colaborou para a alta dos preços deste tipo de bem.

Há também componentes de ordem financeira que ajudam na elucidação de que forma o Brasil conseguiu reverter seus crônicos déficits em transações correntes em superávits. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 resultaram em uma nova retração da liquidez internacional. Para um país periférico a retração da liquidez internacional significa a maior dificuldade de acesso aos fluxos de capital internacional, cenário este agravado pelo processo de liberalização financeira. A saída de dólares apresenta dois aspectos relevantes: o primeiro é o aumento da dificuldade em fechar o balanço de pagamentos; e o segundo é a depreciação do câmbio.

Enquanto o primeiro aspecto pode ser considerado negativo para o momento pelo qual passava a economia brasileira, ainda muito dependente de financiamento externo, o segundo aspecto beneficiou o país. Em relação ao câmbio, há de se destacar também a crise de 2002, decorrência da eminente vitória de Lula nas eleições presidenciais daquele ano. Como dito anteriormente, havia receio por parte do mercado financeiro que Lula mantivesse a agenda de outras eleições, nas quais defendia a moratória internacional, bem como o controle sobre o capital financeiro. Este receio fez com que houvesse saída de capital do Brasil, o que também contribuiu para a depreciação cambial.

O câmbio desvalorizado impulsionou as exportações, no mesmo momento em que se iniciava o novo ciclo de alta das *commodities*. Esses foram elementos que fizeram parte de um contexto que possibilitou o aumento da receita com exportações, o acúmulo de reservas cambiais e a transformação do déficit em transações correntes em superávit, com diferentes consequências para a economia brasileira. Nas palavras de Bresser-Pereira,

“A crise de balanço de pagamentos de 2002 leva (ou) a uma nova e mais radical depreciação do real. Essa taxa de câmbio (...) irá, nos anos seguintes, provocar um grande aumento das exportações que mudará completamente o quadro externo do país. O aumento dos preços das



*commodities* exportadas pelo país, causada pela grande prosperidade internacional liderada pela China, será um fator fundamental para o aumento das exportações, mas o câmbio inicialmente muito depreciado será também um fator importante para a grande aceleração das exportações (...)" (Bresser-Pereira, 2006, p. 14).

### **3.2. POLÍTICA EXTERNA ATIVA**

Apesar de estes fatores terem contribuído de maneira decisiva para o sucesso das exportações brasileiras, possibilitando a reversão dos déficits em transações correntes e o alívio do problema do financiamento externo, "o ótimo desempenho exportador do Brasil a partir de 2002 não pode ser explicado unicamente a partir da forte expansão da economia mundial no mesmo período" (MARKWALD & RIBEIRO, 2005, p. 5). Como ressalta Carlos Vidigal, "a política externa brasileira, sob o governo Lula da Silva, tem dado mostras de agressividade em áreas como a busca da diversificação de mercados" (VIDIGAL, 2010, p. 38). Paulo Nogueira Batista Jr também aponta para a importância da diversificação comercial: "ninguém deve ficar excessivamente dependente de nenhum país em particular. Um ponto forte do Brasil é que nós temos uma estrutura de comércio e de relações econômicas internacionais muito diversificada, e devemos manter isso" (BATISTA JR, 2009, p. 9).

Muitas vezes, os elementos que serão destacados a seguir são negligenciados das análises sobre a economia brasileira. Entretanto, é de grande importância a incorporação da política externa como um dos componentes explicativos do aumento das exportações do país.

A seguir serão apresentadas algumas das iniciativas de política externa do Brasil, apontando para o fato de as mudanças nesta área terem também desempenhado um papel relevante para o comércio exterior brasileiro ao abrir novos e mais diversificados mercados consumidores para o país.

Independentemente do peso deste fator em relação aos demais, ele revela a orientação estratégica brasileira em relação ao problema da vulnerabilidade externa, contrapondo-se ao período anterior, quando a orientação principal era o endividamento externo por meio da atração de investimento em portfólio e de IED, ator principal da estratégia de desenvolvimento então proposta.

Sem dúvidas, a política externa brasileira foi um dos pontos de inflexão entre 2002 e 2003. Opondo-se a política externa do período 1995-2002, que buscava “autonomia pela participação”, o Itamaraty buscou afastar-se do paradigma americanista e de adesão incondicional a organizações multilaterais e de governança global. No começo de 2003, logo após assumir como chanceler, Celso Amorim destacou que um dos objetivos do Ministério de Relações Exteriores seria alterar a geografia comercial brasileira<sup>5</sup>, buscando “autonomia pela diversificação” (BRAINARD & MARTINEZ-DIAS, 2009, p. 121 e VIDIGAL, 2010, p. 41). “Essa diversificação teria ajudado a impulsionar as vendas externas ao tornar nossas exportações menos dependentes da volatilidade da demanda de um número menos abrangente de países ou regiões” (MARWALD & RIBEIRO, 2005, p. 16).

Até então, o foco comercial do país estava nos países centrais, destacadamente nos EUA e na União Europeia. Contudo, a partir de 2003, este foco foi alterado para três novas frentes, como demonstrado por Andrew Hurrell.

“Substantively, Lula’s foreign policy has entailed an emphasis on South America as a key region both in its own right and as part of Brazil’s global projection; a focus on building political and economic relations with other emerging powers, especially China, India and South Africa; a “Shouthern” slant to foreign policy both in terms of partners (especially Africa) and in terms of objectives and proclaimed values (HURRELL, 2010, p. 60).

Dentro das iniciativas de integração regional, deve se destacar três experiências. A primeira delas é o MERCOSUL, tendo como marco inicial o ano de 1985. Neste ano, Brasil e Argentina iniciaram as negociações para a formação de um mercado regional integrado, buscando “superar os entraves históricos relacionados a estabilização política e ao desenvolvimento econômico” (COUTINHO & LIMA, 2007, p. 22).

A segunda iniciativa de destaque dentro dos projetos de integração regional é a UNASUL. Enquanto o MERCOSUL significa um marco no processo de integração econômica e comercial do continente sul-americano, a UNASUL representa uma mudança do foco brasileiro, do Cone Sul para a América do Sul (ERTHAL, 2007, p.

---

<sup>5</sup> Nessa visão, “the main function of the foreign policy is to reduce this type of vulnerability and to “open up space” for national development policies. (...) Trade policy (and, more broadly, international economic policy) has traditionally been stringly subordinated to foreign policy objectives, as defined by the “autonomist” paradigm.” (BRAINARD & MARTINEZ-DIAS, 2009, p. 116).

106). Suas bases foram criadas em dezembro de 2004, por ocasião da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul, e com a criação da Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, em uma nova cúpula presidencial, o nome foi alterado para União das Nações Sul-Americanas, doravante UNASUL.

Apesar de o governo Lula ter dado ênfase na aproximação entre o Brasil e os países da África, a região não é uma novidade na agenda da política externa brasileira. Fazendo uma pequena regressão histórica, é possível encontrar a origem da política africana do Itamaraty na década de 1960, durante o governo Jânio Quadros. Em 1961, Jânio e seu chanceler Afonso Arinos lançaram a Política Externa Independente (PEI), fortemente marcada por uma retórica terceiro-mundista, a PEI teve um dos seus focos no esforço em estreitar os laços entre o Brasil e nações africanas, sobretudo ao tomar posições favoráveis ao direito à autodeterminação dos povos coloniais.

Apesar das crescentes dificuldades econômicas ao longo da década de 1980, as relações Brasil-África não sofreram retrocesso, mantendo-se em alto nível. Contudo, com a eleição de Fernando Collor de Mello há uma nova inflexão na política externa brasileira. A visão primeiro-mundista e o projeto neoliberal afastaram o Brasil de seus parceiros africanos. A prioridade do Itamaraty voltou a ser nas relações do Brasil com os países centrais, mas principalmente na adesão do país a organismos de governança internacional. Com isso, o número de diplomatas brasileiros na África diminuiu de 34, em 1989, para 24, em 1996, já durante o governo FHC. Excetuando-se um breve interregno no governo Itamar Franco, quando Celso Amorim assumiu a pasta de Relações Exteriores pela primeira vez, a África ocupou um lugar modesto dentro da política externa ao longo da década de 1990. Ao longo deste período, as prioridades da política externa brasileira foram o processo de integração regional, através do fortalecimento do MERCOSUL, a adesão do país a protocolos internacionais, e o estreitamento dos laços entre o Brasil e os países centrais, com destaque para os EUA. Apesar das críticas feitas por FHC ao final de seu segundo mandato a “globalização assimétrica”, durante seus dois governos não houve qualquer iniciativa ou esforço para dar uma orientação estratégica ao país.

Foi somente durante o governo Lula que as relações exteriores brasileiros voltaram a apresentar uma nova inflexão ao abrir um novo capítulo nas relações Brasil-África. A proposta de retomada da agenda africana está na agenda do PT desde antes da eleição de Lula, sendo importante no encaminhamento da política externa do país no período (CASTRO, 2011, p. 4). Em seu primeiro mandato, o presidente Lula realizou quatro viagens a África, visitando 17 países do continente. Somado a este esforço de diplomacia presidencial, dez novas embaixadas foram implantadas e o corpo diplomático no continente africano foi ampliado, recuperando a presença diplomática do Brasil na região.

Somado a este tipo de iniciativa multilateral, a política externa ao longo do governo Lula procurou também fortalecer as relações bilaterais com alguns dos principais países africanos. Em uma das viagens do presidente à região, uma comitiva de quase 130 empresários o acompanhou, com estimativa de aumento do intercâmbio comercial em mais de US\$ 1 bilhão. Por conta desta comitiva, foram assinados acordos envolvendo a exportação de diversos produtos, em sua maioria manufaturados, bem como ficou estabelecida a presença de investimentos brasileiros no continente.

Como dito pelo chanceler Celso Amorim, a partir de 2003, um dos objetivos da política externa do país passou a ser a construção de uma nova geografia mundial, numa clara referência a necessidade de rever as parcerias comerciais brasileiras. A partir desta referência, o governo brasileiro buscou traçar parcerias estratégicas com países cujos objetivos e características semelhantes às dele. É nesse sentido que se deve compreender a aproximação ocorrida ao longo do governo Lula entre o Brasil e outros países emergentes como África do Sul, China, Índia e Rússia, por meio de alianças como o IBAS e o BRICs

A partir das características comuns a Brasil, Índia e África do Sul como “suas credenciais democráticas, a condição de nações em desenvolvimento, a necessidade de corrigir desigualdades sociais internas e a existência de parques industriais consolidados”, surgiu a proposta do Fórum IBAS, ou G-3. Esta iniciativa trilateral tem como principal objetivo a promoção da cooperação Sul-Sul, através do estabelecimento de uma agenda comum entre os três países emergentes (BRAINARD & MARTINEZ-DIAS, 2009, p. 121).

Um dos principais focos do IBAS é o incentivo a um maior intercâmbio comercial e cultural entre os países membros. Nesse sentido que há esforços para a promoção de novas oportunidades de comércio e investimento entre África do Sul, Brasil e Índia, bem como incentivos cada vez mais amplos para a troca de informações, com o aumento da sinergia acadêmica entre os países. Foi neste sentido que nas duas primeiras reuniões de cúpula, realizada em 2006 e 2007, os países membros do IBAS firmaram o compromisso de aumentar em pelo menos 50% o comércio trilateral, além de debateram soluções para gargalos em suas infraestruturas.

Somada e a esta iniciativa de cooperação trilateral, outra aliança da qual o Brasil participa é o BRIC<sup>6</sup>. A ideia original de uma parceria entre Brasil, Rússia, Índia e China foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil. Seguindo determinadas características econômicas, sociais e geográficas, O'Neil atentou para similaridades entre estes países, destacando seu potencial econômico e político. O peso econômico dos BRIC é considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro foi responsável por 65% da expansão do PIB mundial. Além de seu desempenho econômico, estes países possuem territórios continentais e grandes populações, o que lhes garantiria acesso a recursos e também mercado interno para a sustentação de seu crescimento.

Apesar de esta formulação ter vindo a público em 2001, apenas em 2006 o conceito foi incorporado a política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Neste ano, por ocasião da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, os chanceleres dos BRIC se reuniram informalmente, dando início a uma série de reuniões e encontros entre chefes de Estado e ministros dos países-membros.

Desde então, diferentes frentes de atuação foram criados, sendo o mais avançado o econômico-financeiro. Ao buscarem fortalecer suas reivindicações em fóruns internacionais, os BRIC buscam aumentar seu intercâmbio econômico e comercial, o que resultou na assinatura de diferentes acordos comerciais e de investimentos entre os países.

---

<sup>6</sup> Em 2011, a África do Sul foi incorporada e o mecanismo passou a denominar-se BRICS.

Mesmo as iniciativas de cunho político apresentam relevância, pois, ao colaborarem para a manutenção de um ambiente institucional favorável aos interesses brasileiros, também colaboram para a estabilização do comércio multilateral. Entretanto, por sua ação marcadamente pragmática, a política externa brasileira do período não pode ser compreendida unicamente por seu aspecto político. Juntamente com as missões oficiais do governo, participavam grupos de empresários com o inequívoco objetivo de ampliar seu mercado consumidor ou mesmo abrir espaço para investimentos.

Em diferentes graus, todas estas iniciativas da política externa brasileira colaboraram para a redução da vulnerabilidade externa do país ao longo do período 2003-2010. Apesar de ser muito difícil quantificar e determinar a contribuição de cada um destes elementos (recuperação da economia argentina, crescimento econômico chinês e aumento dos preços das *commodities*, variações cambiais do Real etc.) ao desempenho exportador brasileiro, é inegável que parte dependeu da ativez da política comercial do Itamaraty (GACEK, 2009, p. 5), cujo papel é negligenciado em grande parte dos trabalhos e pesquisas realizados sobre a economia brasileira contemporânea. É para este último aspecto que se busca atentar, sem, contudo negar a existência de elementos de mercado como fundamentais para a explicação do comportamento da balança comercial brasileira.

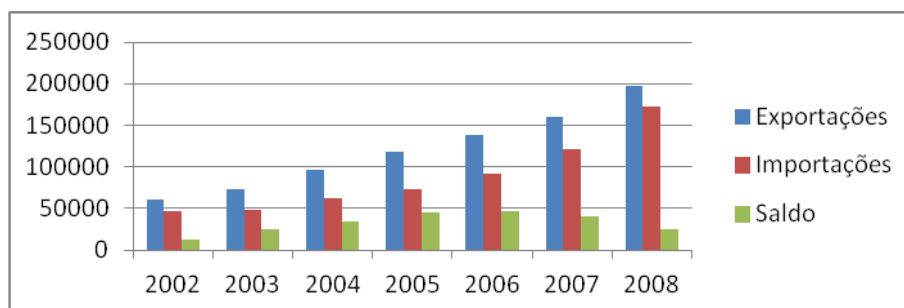
### **3.3. EVOLUÇÃO DAS CONTAS EXTERNAS (2003-2008)**

A seguir pretendo mostrar através da análise da balança comercial brasileira, dos destinos das exportações e da pauta comercial, que o sucesso exportador brasileiro no período 2003-2008 não se deveu unicamente a fatores de mercado, havendo um elemento de intencionalidade que objetivou abrir novos mercados para as exportações do país através de movimento de política externa.

A partir dos dados contidos no gráfico abaixo, é possível se retirar algumas informações relevantes a respeito da balança comercial brasileira do longo do período 2003-2008. Em primeiro lugar é possível se observar que durante todo o período houve um aumento contínuo das importações. Em 2003, as importações apresentaram uma pequena variação em relação ao ano anterior, mantendo-se pouco abaixo de US\$ 50 bilhões. Nos dois anos seguintes, as comprar brasileiras do exterior tiveram aumentaram, passando de US\$ 62.8 bilhões em 2004 para US\$

73.6 bilhões em 2005. Este aumento ocorrido entre 2003 e 2005 se deu mesmo com a desvalorização cambial ocorrida em 2002/2003, que desfavoreceu as importações ao torná-las mais caras.

Gráfico 1 - Balança comercial (2002-2008)



Fonte: Secex/MDIC

A partir de 2006, as importações começaram a apresentar um crescimento mais acelerado. Neste ano, seu valor foi de US\$ 91.3 bilhões, o que representa um aumento de 24% em relação a 2005. Em 2007 as importações continuaram crescendo ao atingirem um total de US\$ 120.61 bilhões, tendo aumentado 32% em relação ao ano anterior. Em 2008, o Brasil obteve o mais alto valor de importações dentro do período analisado, US\$ 173.10 bilhões, com um aumento de quase 70% em relação a 2007.

Dessa forma, vê-se que as importações apresentaram um crescimento acelerado entre os anos 2003 e 2008, saltando de US\$ 50 bilhões para US\$ 173.10 bilhões, um aumento de 258% entre os dois anos. Esse aumento das importações só foi possível pois o país conseguiu acumular divisas suficientes para sanar suas necessidades. E isso se deveu ao aumento ainda maior das exportações.

Em 2003, as exportações do Brasil já haviam iniciado uma trajetória de crescimento, baseada, sobretudo, no alto valor internacional das *commodities*. Neste ano, as vendas brasileiras foram de US\$ 73 bilhões, passando para US\$ 96.4 bilhões no ano seguinte, com um aumento de 32%. Em 2005, as exportações foram de US\$ 118.3 bilhões, seguidas de uma nova alta em 2006, de 16% com o valor de US\$ 137.8 bilhões.

Entre 2006 e 2007, as exportações brasileiras aumentaram 17%, e entre este ano e 2008, 23%, atingindo o valor mais alto do período 2003-2008, US\$ 197.9

bilhões. Desta forma, vê-se que as exportações brasileiras apresentaram um desempenho de sucessivos recordes históricos, tendo aumentado entre 2003 e 2008, 171%.

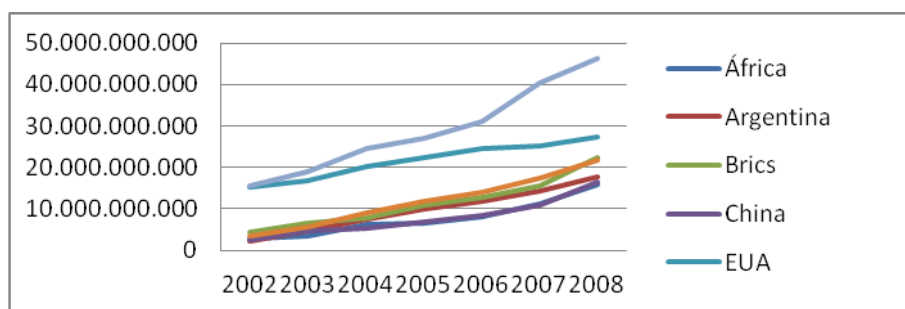
Assim, dadas estas informações a respeito das importações e exportações do Brasil, é possível se observar os saldos comerciais do país entre 2003 e 2008. Após acumular sucessivos déficits comerciais na década de 1990, a partir de 2001 o país passou a contar com superávits em sua balança comercial.

Ao contrário das importações e exportações que apresentam um movimento de crescimento constante, o saldo comercial brasileiro teve um comportamento diferente. Apesar de sempre superavitário, houve variações acentuadas. Entre 2003 e 2006, o saldo observou um período de aumento, sendo de US\$ 24.8 bilhões, US\$ 33.64 bilhões, US\$ 44.7 bilhões e de US\$ 46.45 bilhões, respectivamente.

Contudo, este crescimento do saldo comercial começou a declinar em 2007, quando se reduziu para US\$ 40 bilhões, continuando a declinar em 2008, atingindo o valor de US\$ 24.8 bilhões. Mesmo com esta desaceleração, o saldo da balança comercial brasileira apresentou no período um desempenho superior àquele observado ao longo da década de 1990, quando a opção pela abertura comercial e sobrevalorização cambial resultaram em sua deterioração.

Os sucessivos superávits comerciais obtidos pelo Brasil no período permitiram ao país acumular reservas internacionais, dotando o Banco Central de capacidade para influir sobre o câmbio sem a necessidade de desvalorizá-lo. Importante ressaltar que este acúmulo de reserva foi resultado do aumento das exportações, o que significa que não criaram contrapartidas futuras em saída de moeda estrangeira.

Gráfico 2 - Exportações por destino (2002-2008)





Fonte: Secex/MDIC

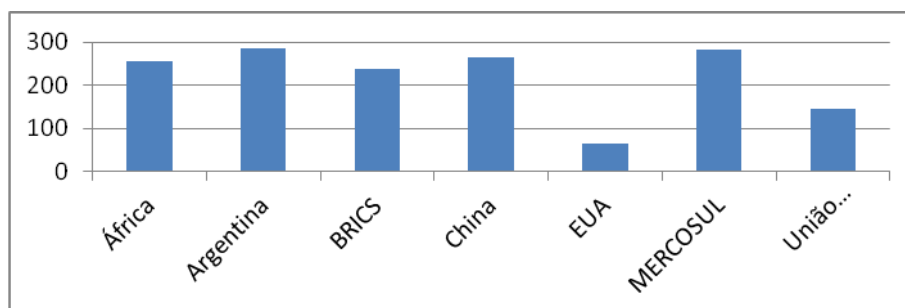
Feita esta breve apresentação acerca da balança comercial brasileira no período 1994-2002, a seguir serão analisados os principais destinos das exportações do país. Após perder espaço como destino das exportações brasileiras, em 2003, a União Europeia voltou a ganhar destaque como principal comprador do Brasil, seguida pelos EUA. Seguindo os norte-americanos, em terceiro lugar estavam os países emergentes tomados em conjunto, com o MERCOSUL logo abaixo. A seguir aparece a Argentina, bastante próxima a China, e por fim, a África.

Em 2004, houve o início de uma mudança importante em relação aos destinos das exportações brasileiras. Primeiramente, aumentou de forma significativa as exportações para União Europeia, enquanto que as exportações para os EUA não crescem no mesmo ritmo. Os países emergentes perderam espaço, mantendo-se no mesmo patamar de 2003, ao passo que o MERCOSUL se torna o terceiro maior destino das exportações do país. A Argentina manteve-se como importante mercado para o Brasil, crescendo de maneira uniforme. Já as exportações brasileiras para a África aumentaram de maneira considerável, fazendo com que o continente fechasse o ano de 2004 a frente da China.

Nos anos de 2005 e 2006 não houve alterações significativas nos destinos das exportações do país, mantendo-se o padrão observado em 2004, a exceção da China, que voltou a ganhar espaço. Já em 2007 observa-se uma nova mudança, com a Europa voltando a ganhar destaque. Neste ano, aumentaram as exportações para todos os países/regiões, com exceção dos EUA, que manteve o mesmo patamar do ano anterior.

Em 2008 ocorreu outra mudança importante. Os países emergentes, mas sobretudo a China, ganharam novo impulso como destino das exportações do Brasil, ultrapassando mercados tradicionais como o MERCOSUL e fazendo com que os Brics passassem a ser o terceiro principal destino exportador do país, atrás somente da Europa e dos EUA, que neste ano também apresentaram aumento.

Gráfico 3 - Variação das exportações por destino (2003-2008)



Fonte: Secex/MDIC

Enquanto as informações do gráfico 2 mostram as exportações brasileiras para cada país ou região, evidenciado que os principais mercados continuaram sendo os países europeus e os EUA, o gráfico acima mostra o quanto variaram as exportações do Brasil para cada um desses países e regiões. É a partir destas informações que é possível se observar que foram as regiões com maior foco da política externa durante este período do governo Lula que apresentaram maior crescimento proporcional como destino das exportações.

Nota-se que, apesar de Europa e EUA serem os principais importadores de produtos brasileiros, foram as regiões que apresentaram o menor crescimento proporcional se comparadas as exportações de 2003 e 2008. Enquanto as vendas para os norte-americanos apresentaram um aumento de apenas 63%, a Europa apresentou um crescimento maior, de 146,56%. Para todos os demais países assinalados as exportações no ano de 2008 foram, pelo menos duas vezes maiores que em 2003. A região que mais aumentou suas importações do Brasil entre 2008 foi o MERCOSUL em conjunto, e a Argentina, em particular, com crescimento de 285%, seguido pela África, com 255%. Em terceiro lugar estão os países emergentes, com aumento de 238%.

Estes dados mostram que as regiões para as quais proporcionalmente mais aumentaram as exportações brasileiras foram aqueles que receberam também maior destaque por parte da política externa. Desde o primeiro ano de governo, houve o esforço em reorientar as relações estratégicas do Brasil para regiões como África, Brics, e seu entorno regional, buscando diversificar o destino das exportações. Os resultados mostram que esta estratégia obteve sucesso, pois, como dito

anteriormente, estas regiões foram as que tiveram maior crescimento como destino das exportações do país.

Desta forma fica indicado que o sucesso exportador do Brasil não se deveu unicamente a fatores de mercado como ciclos de crescimento internacional e aumento dos preços de *commodities*, mas que houve também um elemento de intencionalidade ao se conjugar o cenário internacional favorável com uma política externa ativa na busca por promover as exportações brasileiras.

Apresenta-se a seguir as contas financeira e de serviços & rendas do balanço de pagamentos do período 2003-2008. Como é possível observar, ao longo do governo Lula há um salto no investimento brasileiro direto, que representa a internacionalização de empresas brasileiras, sobretudo para regiões como América do Sul e África. Como mostra o balanço de pagamentos do período este fluxo saiu de US\$ 0.9 bilhão, em 2003, para US\$ 28.2 bilhões, em 2006, voltando a regredir para US\$ 20.45 bilhões, em 2008. Já o IED, apresentou inicialmente uma trajetória de crescimento entre 2003 e 2004, passando de US\$ 10.1 bilhões para US\$ 18.1 bilhões. Entre 2004 e 2006, não apresentou variação significativa, mantendo-se no mesmo nível. A partir de 2007, o IED voltou a crescer, atingindo o valor de US 34.5 bilhões neste ano e US\$ 45 bilhões, em 2008.

Tabela 1 - Balanço de pagamentos (em milhões de US\$) (2003-2008)

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Balança comercial (FOB)</b>	<b>24794</b>	<b>33641</b>	<b>44703</b>	<b>46457</b>	<b>40032</b>	<b>24836</b>
Exportação de bens	73084	96475	118308	137807	160649	197942
Importação de bens	-48290	-62835	-73606	-91351	-120617	-173107
<b>Serviços e rendas (líquido)</b>	<b>-23483</b>	<b>-25198</b>	<b>-34276</b>	<b>-37120</b>	<b>-42510</b>	<b>-57252</b>
Serviços	-4931	-4678	-8309	-9640	-13219	-16690
Rendas	-18552	-20520	-25967	-27480	-29291	-40562
<b>TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	<b>4177</b>	<b>11679</b>	<b>13985</b>	<b>13643</b>	<b>1551</b>	<b>-28192</b>
<b>CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	<b>5111</b>	<b>-7523</b>	<b>-9464</b>	<b>16299</b>	<b>89086</b>	<b>29352</b>
Conta capital <sup>2/</sup>	498	372	663	869	756	1055
<b>Conta financeira</b>	<b>4613</b>	<b>-7895</b>	<b>-10127</b>	<b>15430</b>	<b>88330</b>	<b>28297</b>
Investimento direto	9894	8339	12550	-9380	27518	24601
Investimento brasileiro direto	-249	-9807	-2517	-28202	-7067	-20457
Investimento estrangeiro direto	10144	18146	15066	18822	34585	45058
Investimentos em carteira	5308	-4750	4885	9081	48390	1133
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	<b>8496</b>	<b>2244</b>	<b>4319</b>	<b>30569</b>	<b>87484</b>	<b>2969</b>

Fonte: Banco Central

Os fluxos de investimento em carteira apresentaram uma trajetória de oscilação. Em 2003, estes fluxos foram de US\$ 5.3 bilhões, regredindo de maneira acentuada no ano seguinte, quando houve uma saída deste fluxo de US\$ 4.7 bilhões. A partir de então, iniciou-se um período de aumento até 2007, com o investimento em portfólio saindo de US\$ 4.8 bilhões, em 2005 para US\$ 48.3 bilhões em 2007. Já em 2008, a crise econômica e a retração da liquidez internacional reduziram drasticamente estes fluxos, cujo saldo foi de apenas US\$ 1.13 bilhão.

#### 4. CONCLUSÃO

Dessa forma, é possível se observar que houve de fato uma redução da vulnerabilidade externa do Brasil. Esta mudança se deu a partir de dois aspectos: a melhoria da balança comercial brasileira, fruto da conjugação de um cenário internacional favorável e de uma política externa ativa, que permitiu romper com a necessidade de financiamento externo do balanço de pagamentos do país.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER-PEREIRA, L.C. "Substituição de poupança interna pela externa e seu inverso: o caso do Brasil". Revista de Economia Contemporânea, no 4, jun. 2006.
- CARNEIRO, R. (org). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo, UNESP, 2006.
- CARVALHO, M. I. V. e CASTRO, M. F. de. "Globalization and recent political transitions in Brazil". International Political Science Review, vol. 24, no 4, 2003, pp. 465-490.
- CINTRA, M. A. M. "Suave fracasso". Revista Novos Estudos, vol. 73, nov. 2005, pp. 39-56.
- COUTINHO, M. e LIMA, M. R. S. de. A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no início do Século XXI. Brasília, Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- ERTHAL, J. "Brasil: as dificuldades internas da liderança regional". In, COUTINHO, M. & LIMA, M. R. S. de. A Agenda Sul-Americana. Brasília, Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- FILGUEIRAS, L. e PINTO, E. C. "Governo Lula: contradições e impasses da política econômica". In: IX Encontro Nacional de Economia Política. Uberlândia, 2004. Disponível em: <[http://www.sep.org.br/artigo/9\\_congresso\\_old/ixcongresso55.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/9_congresso_old/ixcongresso55.pdf)>. Data de acesso: 8 de abril de 2011.
- GOLDSTEIN, M. "Debt sustainability, Brazil, and the IMF". IMF Working Paper, no 03-1, fev. 2003.
- MARKWALD, R. e RIBEIRO, F. "Análise das exportações brasileiras sob a ótica das empresas, dos produtos e dos mercados". Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 85, 2005, pp. 3-20.
- MARTÍNEZ, J. e SANTISO, J.. "Financial markets and politics: the confidence game in latin american emerging economies". International Political Science Review, vol. 24, no 3, 2003, pp. 363-395.
- NOVELLI, J. M. N. "A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)". Revista Sociologia Política, vol. 18, no 36, jun. 2010, pp. 227-2240.
- PRATES, D.M. "A sustentabilidade da melhoria nas contas externas". Revista Política Econômica em Foco, no 5, nov. 2004/abr. 2005, pp. 57-77.

SICSÚ, J. "Rumos da liberalização financeira brasileira". Revista de Economia Política, vol. 26, no 3, 2006, pp. 364-380.

VIDIGAL, C. "Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI". Revista Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde, vol. 4, no 1, mar. 2010, pp. 36-45.