

## O impacto da mudança de política externa no crescimento econômico brasileiro durante o governo Lula (2003-2010)

### The foreign policy change's impact on brazilian economic growth during the Lula's government (2003-2010)

DOI:10.34117/bjdv8n3-426

Recebimento dos originais: 27/01/2022

Aceitação para publicação: 25/02/2022

**Diego Rodrigues Dias da Luz**

Mestre em Relações Internacionais

Instituição: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Endereço: Rua Horácio Trajano de Oliveira, s/n, Cristo Redentor, João Pessoa-PB

E-mail: diegordluz@gmail.com

#### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a mudança de política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) e verificar em que medida esta mudança pode contribuir para o crescimento econômico brasileiro observado durante o período, considerando as variáveis *Guerra ao Terror*, *Efeito-China*, *Boom das commodities*, *Ciclo de Liquidez Internacional* e *Taxa de Câmbio* como agentes primários de mudança desta política externa.

**Palavras-chave:** política externa brasileira, governo Lula, crescimento econômico, análise de política externa.

#### ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the foreign policy change of the Lula da Silva government (2003-2010) and to see to what extent this change can contribute to the Brazilian's economic growth observed during the period, considering the variables War on Terror, Effect-China, Commodities' Boom, International Liquidity Cycle and Exchange Rate as primary agents for changing this foreign policy.

**Keywords:** brazilian foreign policy, Lula's government, economic growth, foreign policy analysis.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a ascensão de economias emergentes, especialmente da China, às novas condições de polos de poder econômico e 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 a 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).

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.

Este artigo se propõe a analisar a política externa brasileira durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e identificar o seu grau de influência no crescimento econômico observado no período. Em conjunto com a análise de política externa, será feita uma breve análise do crescimento econômico, tendo como medida de mensuração a taxa de crescimento do PIB brasileiro. Para isto, será utilizada a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) como elemento de ligação entre os componentes macroeconômicos e os componentes externos.

### 1.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: MODELO DE HERMANN

Segundo Hermann (1990), a mudança é algo inerente à própria natureza das relações internacionais e da política externa, dessa maneira, a mudança corresponde à adaptação dos Estados as dinâmicas ocorridas no cenário internacional. Neste quadro, há duas vias por onde essas interações acontecem, uma via é referente à esfera doméstica, a outra é referente a esfera externa. Assim sendo, o modelo proposto por Hermann (1990) procura estruturar de forma esquematizada as etapas do processo de tomada de decisão dos Estados, adicionando os agentes primários de mudança de um lado (*input*), passando pelo processo de tomada de decisão, até atingir um resultado (*output*), o qual será correspondente ao grau de mudança de política externa.

De acordo com o modelo, há quatro níveis de grau de mudança de política externa, eles são: Mudanças de Ajuste (*Adjustment Changes*), Mudança de Programa (*Program Changes*), Mudança de Metas (*Problem/Goal Changes*) e Mudança de Orientação Internacional (*International Orientation Changes*). Essas mudanças podem ser influenciadas por diversos motivos, os quais incluem conflitos internacionais, alterações de regimes políticos, eleições nacionais, trocas de governo, dentre outros que compõe as esferas política, econômica, social. Ademais, estes graus de mudança podem ter impacto

positivo ou negativo, a depender do contexto no qual estão inseridos e a conjuntura a ser analisada. (HERMANN, 1990)

O primeiro grau de mudança, a Mudança de Ajuste, é definido pela manutenção das metas e diretrizes da política externa, diferindo apenas em nível quantitativo em relação aos esforços despendidos, em relação ao grau de intensidade da condução, são mudanças de caráter superficial. O segundo grau de mudança é a Mudança de Programa, ela difere do grau anterior quanto à sua natureza qualitativa, trata-se de alterações nos meios, nos instrumentos utilizados para atingir os objetivos, as metas estabelecidas. Em suma, não há alteração de metas e objetivos, apenas alterações nos meios, no caminho para chegar ao fim. (HERMANN, 1990)

O terceiro grau de mudança, denominado de Mudança de Metas, prevê alterações tanto nas metas, nos objetivos a serem atingidos quanto nos meios, nos instrumentos a serem utilizados, no caminho a ser seguido para atingi-los. Ou seja, corresponde a um grau de mudança mais profundo englobando todo o processo de formulação e condução da política externa. Por fim, o modelo propõe o quarto, último e mais profundo grau de mudança de política externa, a Mudança de Orientação Internacional. Este último grau envolve todos os níveis de mudança atingindo uma escala de posicionamento no cenário internacional. Ele abrange os meios de condução, as metas e objetivos, todo o processo de formulação até o papel de determinado Estado no sistema internacional. (HERMANN, 1990)

Para atingir alguns dos graus de mudança supracitados, o modelo prevê a ação de agentes primários de mudança, estes agentes são: o Líder (*leader driven*), a Burocracia (*bureaucratic advocacy*), a Reestruturação Doméstica (*domestic restructuring*) e os Choques Externos (*external shocks*). Com percepção e visão diferente de mundo, o Líder, é um indivíduo com grande capacidade de poder e influência no processo de formulação e condução da política externa. As trocas de governo, característica típica de regimes democráticos, representam bem este agente primário, principalmente se o candidato eleito for de base partidária diferente do seu antecessor. (HERMANN, 1990)

Composta por integrantes dos mais altos escalões das instituições governamentais, a Burocracia corresponde ao segundo agente primário de mudança. Este agente engloba diplomatas, ministros e demais integrantes do aparato estatal com poder de atuação no cenário internacional. O terceiro agente primário de mudança é denominado de Reestruturação Doméstica, trata-se de mudanças profundas nos mais diversos setores da sociedade que podem afetar a governabilidade do líder nacional. O modelo ressalta que o

impacto gerado na governabilidade limita-se ao cenário externo, ou seja, danos que prejudiquem a atuação do Estado no cenário internacional. O quarto e último agente primário de mudança é denominado de Choques Externos, corresponde aos fenômenos ocorridos no cenário externo que causem impacto doméstico, como conflitos internacionais, crises econômicas globais, crises humanitárias, ciclos econômicos mundiais, entre outros. (HERMANN, 1990)

Neste quadro, o modelo estabelece uma estrutura organizada em dois polos (*input/output*), um à esquerda e outro a direita, e no centro localiza-se o processo de tomada de decisão dos *policy makers*. No polo à esquerda são posicionados os agentes primários de mudança (*input*), enquanto que no polo à direita será definido o grau de mudança de política externa (*output*) de acordo com a análise a ser feita do processo de tomada de decisão

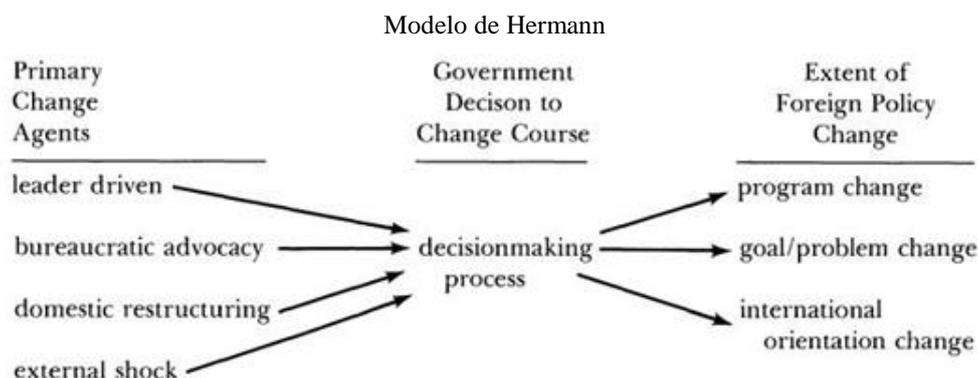


FIG. 1. The mediating role of decision processes between change agents and degree of policy change.

Fonte: (HERMANN, 1990, p. 13)

Dessa forma, este modelo será utilizado, neste trabalho, como instrumento analítico para determinar o grau de mudança de política externa ocorrida durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e, conseqüentemente, verificar como esta mudança interferiu no crescimento econômico brasileiro. Para isto, será utilizada a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) como elemento de conexão entre a política externa e o contexto macroeconômico do período.

## 1.2 TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS.

No campo de estudos de Análise de Política Externa há tempos debate-se sobre os níveis de interações entre a esfera doméstica e a esfera externa. A vertente interna-externa,

o modelo político burocrático proposto por Allison (1971), prevê uma abordagem de dentro para fora, diminuindo os impactos externos no ambiente interno. Esta perspectiva parte do pressuposto que os elementos determinantes da política externa, são elementos majoritariamente internos, dessa forma, a política externa seria um reflexo das ambições, das demandas, das motivações internas do Estado. (ALLISON, 1971)

Em contraposição, há a vertente externa-interna. Segundo Gourevitch (1978) o processo de formulação da política externa é diretamente influenciado por elementos externos. Neste sentido, os interesses dos Estados são reflexos conjunturais do sistema internacional, sendo estes os determinantes do posicionamento dos Estados no cenário político internacional. Por exemplo, a conjuntura bipolar da política internacional durante a Guerra Fria induziu diversos Estados a mudarem de posicionamento de acordo com a estrutura formada.

Como alternativa a esta dicotomia teórica, há a vertente que considera a premissa de influência mútua entre as perspectivas interna-externa e externa-interna. De acordo com Putnam (1988), é preciso enxergar além desta dicotomia, é preciso buscar por teorias que construam uma conexão entre estas duas esferas. Neste quadro, é proposta a Teoria dos Jogos de Dois Níveis a qual determina uma estrutura de dois níveis para compreender a atuação dos Estados no cenário internacional. O Nível I é o nível nacional, o nível doméstico, composto por grupos de interesse que buscam pressionar o governo a fim de conquistarem políticas favoráveis aos seus interesses e composto por políticos que buscam negociar com esses grupos de interesse a fim de aumentar seu poder político. O Nível II é o nível internacional, o nível externo, no qual os governos nacionais agem direcionados a satisfazer as pressões internas e amenizar os impactos de eventos externos. Para Putnam (1988), estes dois níveis não podem ser ignorados pelos tomadores de decisão, pois, apesar de serem soberanos, os Estados também são interdependentes entre si, cabe aos tomadores de decisão ter/desenvolver habilidades para lidar com a confluência entre os níveis.

- Nível I: nacional, interno;
- Nível II: internacional, externo.

### 1.3 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA (2003-2010)

“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 interesse ou de classe, ou mesmo de um evento” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 279) um resultado

político surge de um conjunto de fatores, dentro de um determinado contexto, “mesmo que exista uma causa primordial para alteração da política externa do governo brasileiro”. (Ibidem, p. 279)

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), uma abordagem multicausal seria necessária para compreender o fenômeno de alteração da política externa brasileira. Desta maneira, este trabalho apresenta essas causas definidas em: *liderança, burocracia e choques externos*.

“As diferenças ideológicas e de concepções objetivas, os traços particulares de personalidade dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças”. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 280) Neste sentido, faz-se necessário uma abordagem psicológica deste agente primário. Segundo Sprout e Sprout (1957 apud BURITY, 2012), a política externa depende das interpretações entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e as percepções do cenário internacional. Partido desta premissa, os autores propõem uma abordagem psicológica baseada em dois elementos, o ambiente operacional e o ambiente psicológico. O ambiente operacional é entendido como o cenário real, os fenômenos internos e externos que interferem no processo de tomada de decisão. Enquanto que o ambiente psicológico é entendido como o cenário percebido pela ótica dos atores, composto por imagens, ideias e aspectos ideológicos presentes na mente dos tomadores de decisão.

O ambiente operacional é subordinado ao ambiente psicológico, pois 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. (SPROUT; SPROUT, 1957 apud BURITY, 2012) No caso deste artigo, o ambiente psicológico do líder – Lula – está diretamente relacionado ao seu histórico com o Partido dos Trabalhadores. De acordo com Almeida (2004), a política externa durante o governo Lula foi o segmento de atividade governamental que mais se aproximou das características ideológicas do Partido dos Trabalhadores.<sup>1</sup>

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

---

1 Para saber mais ver Almeida (2004, p. 162).

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”.<sup>2</sup>

Neste sentido, o ambiente psicológico proposto por Sprout e Sprout (1957 apud BURITY, 2012) 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. “A principal diferença entre os dois governos é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um deles”. (LIMA, 2005, p. 12) Em suma, de acordo com Lima (2005), a 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.

Em relação ao agente primário *burocracia*, há também uma mudança com alterações de governo. 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 delegação 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. 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, “a mudança do modelo de inserção internacional com a abertura econômica e as modificações decorrentes na política externa” (Ibidem, p. 7) 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). 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.”

---

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

(VISENTINI, 2005, p 382) E para suprir essas funções “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 presidencial<sup>3</sup>”. (Ibidem, p 382) Assim, FHC assumiu a parte política e deixou a parte econômica para o seu então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, restando ao Itamaraty a parte técnico-burocrática da diplomacia. “O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo”. (SILVA, 2012, p. 24) 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, “devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil”. (VISENTINI, 2005, p. 389) 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. 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. (RAMOS, 2012)

Quanto ao terceiro agente primário, *reestruturação doméstica*, foi mantida uma estrutura de continuidade em relação ao governo anterior. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), não houve reestruturação doméstica significativa que pudesse gerar alterações na política externa de FHC para Lula. Para Visentini (2012), 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

---

<sup>3</sup>Diplomacia presidencial: utilizar frequentemente a figura presidencial como agente de condução da política externa, tomando para si o protagonismo da ação diplomática. (VIGAVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003)

Forças Armadas, setores do Estado, políticos nacionalistas e empresários com interesse num mercado interno forte.

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 poder 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, tornasse uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder”. (TEIXEIRA & PINTO, 2012, p. 933)

Houve continuidade do modelo de política macroeconômica adotado pelo governo Fernando Henrique. (TEIXEIRA; PINTO, 2012; NOVELLI, 2010; ALMEIDA, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011) 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. (NOVELLI, 2010; TEIXEIRA; PINTO, 2012)

Quanto ao último agente primário, *choques externos*. É composto pelo conjunto das seguintes variáveis:

- *Efeito-China*: 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. (PINTO; ALENCAR, 2006) 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) Além disso, houve um grande aumento de investimento estrangeiro direto feito pela China, possibilitando a instalação de várias empresas de diversos setores

no país. Durante o governo Lula da Silva (2003-2010), o Índice de Participação Comercial entre Brasil e China cresceu de um nível entre 4 e 7, em 2003, para um patamar entre 14 e 16<sup>4</sup>, em 2010, considerando importações e exportações. O Índice de Intensidade Comercial subiu de um nível entre US\$ 2,5 e US\$ 5 bilhões, em 2003, para um patamar entre US\$ 25 e US\$ 32,5<sup>5</sup> bilhões, em 2010, considerando importações e exportações. “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”. (MARKOSKI, 2013, p. 117) Para Almeida (2010), o crescimento econômico brasileiro, durante 2003 e 2010, foi sustentado, em certa medida, pela demanda internacional de produtos primários, principalmente pela demanda chinesa.

- *Guerra ao terror*: 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. A estimativa dos custos nominais do Departamento de Defesa durante 13 anos de conflito 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 guerras.<sup>6</sup> Com o crescente aumento da dívida pública, o governo Bush adotou medidas, como o aumento da emissão de moeda e a tomada de empréstimos no exterior, para resolver esse problema fiscal. A desvalorização do dólar, para fechar as contas públicas, implicou na valorização das moedas de países superavitários em transações correntes, na redução da função do dólar como meio de pagamento internacional e na função de reserva internacional. (HENDLER, 2012)

---

4 Dados retirados de Markoski (2013, p. 115)

5 Ibidem, p. 116

6 Dados disponíveis em Belasco (2011, s.p.)

- *Boom das commodities*: a depreciação do dólar – moeda de referência no mercado internacional – e a baixa taxa de juros básica da economia dos EUA tendem a causar apreciação da cotação destes produtos. (APEX-BRASIL, 2011) As taxas de juros estadunidenses 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. Somado a isso, tem o crescimento econômico da China. (PRATES, 2007) Em suma, esta elevação de preços permitiu ao Brasil um acúmulo de *superávits* comerciais, trazendo um bônus macroeconômico sem gerar graves desequilíbrios externos e internos. (TEIXEIRA; PINTO, 2012; BARBOSA, 2011) Entre os anos de 2003 e 2010, o Índice de Preços das *Commodities* registrou uma alta de um número num intervalo entre 90 e 130, no ano de 2003, para um intervalo entre 210 e 290, em 2010, tendo atingido um patamar de 370, em 2008<sup>7</sup>.

- *Ciclo de Liquidez Internacional*: É um fenômeno monetário e financeiro condicionado às variações periódicas das transações financeiras internacionais, com oscilações ascendentes e descendentes. Está diretamente relacionado às condicionantes externas, como taxas de juros das moedas de economias centrais, como dólar e euro, e preferência pela liquidez. As baixas taxas de juros nas moedas centrais impulsionam os investidores a procurar rentabilidade em outras moedas com taxas de juros mais atrativas, enquanto que a preferência pela liquidez permite um maior fluxo e variedade de ativos nos portfólios dos agentes econômicos internacionais. Países com maior grau de abertura financeira e taxas de juros acima dos padrões internacionais são vulneráveis aos ciclos de liquidez, beneficiando-se dos momentos de alta e prejudicando-se em momentos de baixa. (ROSSI, 2015) Neste sentido, o Brasil foi afetado positivamente pelo ciclo de liquidez internacional, tendo sido sustentado por *superávits* na conta de capital e financeira entre os anos de 2007 e 2010. (TEIXEIRA; PINTO, 2012) Durante os anos de 2003 e 2010, houve um aumento dos influxos de capitais para as economias emergentes, destacando-se um peso maior do Investimento Direto Externo nos influxos totais. (FMI, 2016, p. 10)

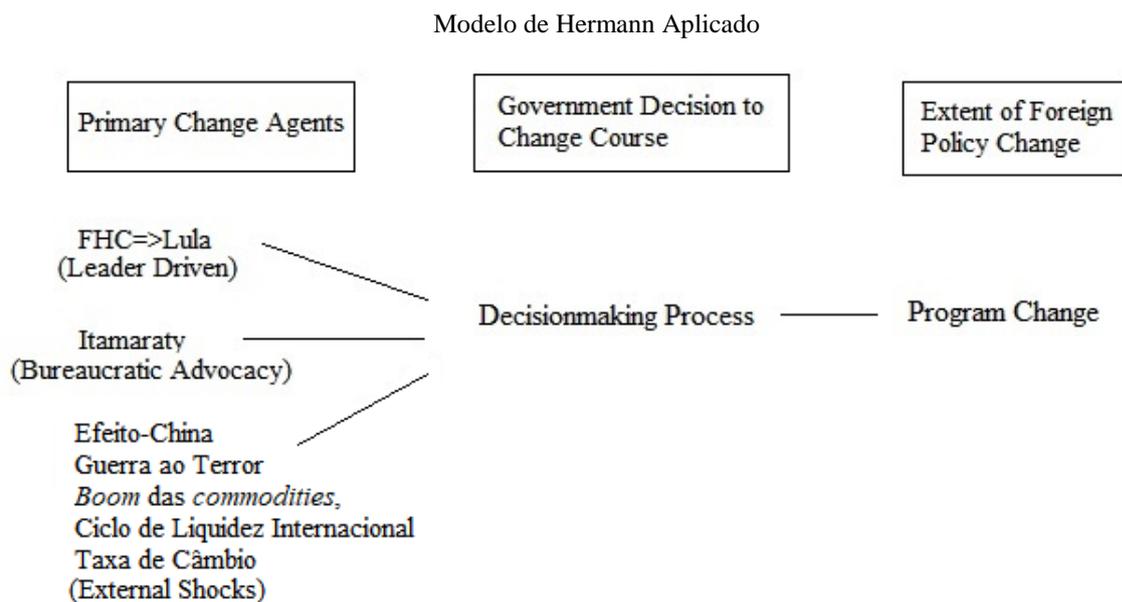
- *Taxa de câmbio*: Em países que adotam um grau elevado de abertura financeira, a taxa de câmbio torna-se uma variável condicionada ao mercado financeiro internacional. Em economias em que o regime de câmbio é flutuante, o peso dos mercados internacionais torna-se mais intenso, tornando a percepção dos agentes financeiros

---

<sup>7</sup> Retirado de Apex-Brasil (2011, p. 21-22)

externos um fator de determinação da taxa de câmbio. Economias periféricas tendem a sofrer maior influência de fatores externos, devido a sua vulnerabilidade externa determinada pela composição do seu balanço de pagamentos. (FARHI, 2005) A taxa de câmbio é uma variável fundamental para o desenvolvimento econômico de um país, quando apreciada ela serviu ao Brasil como um importante elemento econômico, tanto no plano interno quanto no externo. (BRESSER-PEREIRA, 2012) 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 *superávits* comerciais acumulados na balança comercial. (TEIXEIRA; PINTO, 2012) Durante o período de 2003 à 2010, a taxa câmbio caiu de 2,93, em 2003, para o patamar de 1,69, uma queda de aproximadamente 42%<sup>8</sup>.

Neste quadro, ao aplicar o Modelo de Hermann (1990), chega-se a estrutura apresentada na figura a seguir.



Fonte: elaboração própria.

Ao inserir os elementos no Modelo de Hermann (1990) tem-se que a troca de comando de FHC para Lula, o maior protagonismo do Itamaraty e o conjunto das variáveis externas resultaram numa reorientação da política externa no grau de *Mudança de Programa*, em que as metas e objetivos da política externa foram mantidos, porém, os meios para alcançá-los foram modificados.

<sup>8</sup> Fonte: Ipeadata.

“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)”. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282) Ou seja, a premissa de continuidade relativa das orientações da política externa do governo antecessor, proposta por Lima (2005), foram mantidas durante o governo Lula. Por fim, “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).” (Ibidem, p. 282)

#### 1.4 A POLÍTICA EXTERNA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO (2003-2010)

As decisões tomadas dentro da esfera da política externa somada as políticas domésticas contribuíram, em larga medida, para construção do crescimento econômico observado no recorte temporal. Para isto, será utilizado o arcabouço teórico-metodológico dos Jogos de Dois Níveis, proposto por Putnam (1988). No primeiro nível temos as linhas gerais do regime de política macroeconômica do governo FHC, mantida pelo governo Lula. (TEIXEIRA; PINTO, 2012) No segundo nível temos as variáveis externas do cenário internacional contribuindo através do uso da política externa como instrumento de atuação. De acordo com Teixeira e Pinto (2012), em termos gerais esse 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.

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, 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).

No segundo mandato, é possível verificar alguma flexibilização em relação as medidas de política econômica, se comparada ao primeiro mandato. 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) e investimento financeiro (através do BNDES), medidas anticíclicas de combate à crise internacional de 2008/2009, dentre outros. A flexibilização da orientação contracionista da política econômica, somada às benesses dos fatores externos, expandiu a economia sustentada pelos investimentos e consumo das famílias. (TEIXEIRA; PINTO, 2012) 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.

“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.” (Ibidem, p. 924)

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 à 2010, os *superávits* acumulados nas contas de capital e financeira foram os agentes impulsionadores positivos. (Ibidem)

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. 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. 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. (OLIVEIRA, 2012)

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. A perspectiva do governo Lula sobre “a cooperação Sul-Sul não substitui o relacionamento com os EUA e a União Europeia [...], mas representa uma oportunidade

de ampliar o comércio exterior brasileiro”. (LIMA, 2005, p. 31) O governo Lula considera que as relações comerciais com EUA e União Europeia 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. (Ibidem)

“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”. (OLIVEIRA, 2012, p. 28) 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.

“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”. (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 923) 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, apresentando 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). (Ibidem)

Em termos gerais, o crescimento econômico observado, através das taxas de crescimento do PIB, 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 a contribuição da mudança de política externa para 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.

## 2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa proposto por este trabalho esteve focado no impacto da mudança de política externa no processo de construção 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.

O objetivo deste artigo foi fazer 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 provocou alterações no 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 (autonomia pela diversificação) possibilitou o estabelecimento de novas parcerias comerciais para o Brasil, diversificando sua pauta de comércio exterior através da Cooperação Sul-Sul. (LIMA, 2005) Este fenômeno demonstra o impacto que a mudança de política externa geral teve na política externa comercial. (OLIVEIRA, 2012) A política externa comercial teve influência direta na pauta macroeconômica brasileira contribuindo para o crescimento econômico através dos *superávits* comerciais, superando os *déficits* das contas de serviços e renda, elevando o saldo do balanço de pagamentos, atraindo mais investimentos diretos externos – contribuindo para a geração de emprego e renda – e investimentos de portfólio – fomentando o mercado financeiro nacional. (TEIXEIRA; PINTO, 2012) Portanto, constatou-se que a mudança ocorrida – através da Mudança de Programa (*Program Changes*) – na política externa do governo Lula foi um fator que contribuiu, de fato, para o crescimento econômico brasileiro (2003-2010).

## REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, v. 63, n° 3, p. 689-718, 1969.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma avaliação do governo Lula: a área econômica*. Revista Espaço Acadêmico – n° 113 – Outubro de 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (1): 162-184, 2004.

APEX-BRASIL. *As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendências 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.

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, n°2, 143-165, 2012.

FARHI, Maryse. *O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária*. Revista Política Econômica em Foco, n° 7 - nov. 2005/abr. 2006.

GOUREVITCH, Peter. *The second image reversed: the international sources of domestic politics*. International Organization, vol. 32, n° 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.

HERMANN, Charles F. *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. International Studies Quarterly, v. 34, n°. 1, 1990.

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

LIMA, Maria Regina Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Rev. Bras. Polít. Int. 48 (1): 24-59, 2005.

- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- 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.
- 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.
- 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, 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.
- 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.
- 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.
- ROSSI, Pedro. *Ciclo de liquidez e taxa de câmbio no Brasil*. Revista Política Social e Desenvolvimento, nº 23, p. 20-25, outubro de 2015.
- SILVA, André Luiz Reis. *O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Carta Internacional, vol. 7, n. 1, jan-jun. 2012 [p. 20 a 34].
- 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.
- 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.

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): 31-61.

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.

