

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANA PAULA RANZI**

**A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA ORDEM ECONÔMICA  
MUNDIAL: ASPECTOS MACROECONÔMICOS E DE COMÉRCIO  
INTERNACIONAL**

**Porto Alegre**

**2011**

**ANA PAULA RANZI**

**A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA ORDEM ECONÔMICA  
MUNDIAL: ASPECTOS MACROECONÔMICOS E DE COMÉRCIO  
INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik

**Porto Alegre**

**2011**

**ANA PAULA RANZI**

**A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA ORDEM ECONÔMICA  
MUNDIAL: ASPECTOS MACROECONÔMICOS E DE COMÉRCIO  
INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Augusto Estrella Faria  
UFRGS

---

Profa. Dra. Jacqueline Angelica Hernández Haffner  
UFRGS

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus pais, Ilda e Elvio, pela carinhosa dedicação a minha formação e pelo apoio às minhas decisões e objetivos. À minha irmã, Thais, pelo convívio e pela amizade, que tornaram meus últimos dois anos mais alegres.

Agradeço ao Professor Marco Cepik, por me apontar caminhos e por me mostrar a importância do desenvolvimento científico para o futuro do Brasil.

Por fim, obrigada aos amigos de longa data e aos amigos com que a Universidade me presenteou, por dividir alegrias e aflições, por serem o porto seguro onde sempre pude me refugiar nas mais difíceis tempestades.

“Não aceitamos mais participarmos de política internacional como se fossemos os coitadinhos da América Latina, um ‘paisinho’ do terceiro mundo, um ‘paisinho’ que tem criança de rua, um ‘paisinho’ que só sabe jogar futebol e só sabe pular carnaval. [...] Este país, tem muito mais do que isto. Este país tem grandeza, tem intelectuais, tem cientistas, tem trabalhadores, tem governantes, tem políticos, tem diplomatas, este país tem tudo para se igualar a qualquer país do mundo. E disto nós não abrimos mão.”  
(Luiz Inácio Lula da Silva)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Discurso do Ex- Presidente da República em almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco; setembro de 2003.

## RESUMO

Nos anos recentes, o Brasil passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo e mais independente em termos de política internacional. Isso foi possível devido a atual tendência à estabilidade dos indicadores macroeconômico do país, bem como à visão estratégica do Estado em relação às questões de comércio internacional, o que garante não só crescimento econômico, mas importância como um *player* no processo decisório das grandes questões econômicas globais. Nesse sentido, o presente trabalho avalia como a visão estratégica Brasil, em termos macroeconômicos e de comércio internacional, torna possível que o país consolide uma posição internacional de destaque nas negociações multilaterais e se insira de maneira autônoma nos arranjos econômicos internacionais contemporâneos. Logo, o objetivo central é levantar quais os elementos fortes e quais os elementos de risco para a realização dos objetivos brasileiros. Essa análise será feita a partir do reconhecimento da Grande Estratégia Brasileira como consolidadora das diretrizes macroeconômicas e da inserção internacional do Brasil, e do Plano Brasil Maior como impulso ao desenvolvimento do comércio internacional.

**Palavras Chave:** Inserção Internacional. Macroeconomia. Comércio Internacional. Multilateralismo.

## ABSTRACT

In recent years, Brazil has performed a more vigorous and independent role regarding international politics. It has been possible due to its macroeconomic stability and to its strategic view on the subject of foreign trade issues, what guarantees not only economic growth, but also significance as a player regarding the main economic resolutions. In this way, this paper evaluates how Brazilian strategic view in macroeconomics and foreign trade matters has made it possible to the country to consolidate a highlighted international position in multilateral negotiations and to become part of the international economic system in a sovereign way. Thus, the main purpose of this paper is to raise which are the steady elements and which are the risky elements for Brazil to achieve its goals. This analysis shall be done through the recognition of Brazilian Great Strategy as a guideline to macroeconomic development and to Brazilian international insertion, and through the recognition of *Plano Brasil Maior* as a motivation to foreign trade improvement.

**Key words:** International Insertion. Macroeconomics. Foreign Trade. Multilateralism.

## **Lista de Figuras**

Figura 1: Risco Brasil

Figura 2: Balança Comercial Brasileira – US\$ Bilhões/ Valor FOB

Figura 3: Plano Brasil Maior

Figura 4: Categorias exportadas pelo Brasil para a China.



## **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Histórico de Metas para a Inflação no Brasil

Tabela 2: Países com Regime de Meta de Inflação

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1: Taxa de Câmbio – R\$/US\$ - Overshooting

Gráfico 2: PIB Brasil (PPC)

Gráfico 3: Posição das Reservas – Conceito Caixa

Gráfico 4: Maiores Reservas Mundiais

Gráfico 5: Reservas/PIB

Gráfico 6: Evolução da Taxa Selic

Gráfico 7: Taxa de Câmbio R\$/US\$ (Comercial - Compra - Média)

Gráfico 8: Exportação Mensal

Gráfico 9: Evolução do ICB – 2004/2011

## **Lista de acrônimos**

AEB: Associação de Comércio Exterior do Brasil  
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas  
APEX: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos  
BC: Banco Central  
BCB: Banco Central do Brasil  
BIRD: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
CMN: Conselho Monetário Nacional  
COPOM: Comitê de Política Monetária  
CRB: Commodities Research Bureau  
DLTN: Dívida Líquida do Tesouro Nacional  
EUA: Estados Unidos da América  
FAO: Food and Agriculture Organization  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
FOB: Free on Board  
FSE: Fundo Social de Emergência  
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade  
IBAS: Índia, Brasil e África do Sul  
ICB: Índice de Commodities Brasil  
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras  
IPCA: Índice de Preços ao Consumidor  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MPes: Micro e Pequenas Empresas  
MRE: Ministério das Relações Exteriores  
OCDE: Organization for Economic Co-operation and Development  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PE: Política Econômica  
PIB: Produto Interno Bruto  
SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos

SECEX: Secretaria de Comércio Exterior/MDIC

UE: União Europeia

URV: Unidade Real de Valor

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>ASPECTO MACROECONÔMICO</b> .....	19
<b>2.1</b>	<b>Contexto Geral</b> .....	19
2.1.2	O Plano Real e o passo à consolidação da economia brasileira .....	19
2.1.2	Período Lula: duas frentes.....	24
2.1.3	Grande Estratégia: aspectos macroeconômicos. ....	27
<b>2.2</b>	<b>Variáveis Estáveis</b> .....	28
2.2.1	Inflação .....	29
2.2.2	Dívida Pública e Resultado Primário.....	31
2.2.3	Reservas Internacionais .....	33
2.2.4	A Relação com o FMI.....	36
<b>2.3</b>	<b>Variáveis de Risco</b> .....	38
2.3.1	Taxa de Juros.....	38
2.3.2	Taxa de Câmbio e a Dependência de Recursos Externos .....	41
<b>3</b>	<b>COMÉRCIO INTERNACIONAL</b> .....	44
<b>3.1</b>	<b>Contexto Geral</b> .....	44
3.1.1	O Desempenho da Balança Comercial Brasileira a partir do Plano Real .....	44
3.1.2	Comércio Internacional: abordagem estratégica. ....	49
<b>3.2</b>	<b>Variáveis Estáveis</b> .....	52
3.2.2	Diversificação de Mercados: parcerias mundiais. ....	52
3.2.3	Negociações na OMC: voz de destaque.....	55
<b>3.3</b>	<b>Variáveis de Risco</b> .....	61
3.3.1	Dependência do Mercado de Commodities .....	61
3.3.2	A Relação com a China.....	67
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	71
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	75
	<b>ANEXOS</b> .....	81

## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos recentes, o Brasil passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo e mais independente em termos de política internacional. Isso foi possível devido à atual tendência à estabilidade dos indicadores macroeconômicos do país, bem como à visão estratégica do Estado em relação às questões de comércio internacional, o que garante ao Brasil não só crescimento econômico, com elevados níveis de renda e de satisfação social, mas também torna possível que o país seja um *player* importante no processo decisório das grandes questões econômicas globais, ao qual os demais atores depositem confiança. Nesse sentido, o presente trabalho abordará como a visão estratégica de médio e longo prazo do Brasil, em termos macroeconômicos e de comércio internacional, torna possível que o país consolide uma posição internacional de destaque nas negociações multilaterais e se insira de maneira autônoma nos arranjos econômicos internacionais contemporâneos.

A conferência de Bretton Woods (1944) é um dos marcos de início desse processo de multilateralização, através da criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), embora o sistema monetário internacional estabelecido na conferência tenha colapsado em 1973, com a decisão unilateral dos EUA de deixar o dólar flutuar. A partir dos anos 1960, os acordos multilaterais começaram a suplantar os instrumentos bilaterais enquanto mecanismos reguladores da vida econômica das nações, sendo esse movimento a base da reconstrução da ordem econômica internacional, que começou a ser elaborada, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), em bases essencialmente contratuais e institucionalistas. Durante as três décadas seguintes, houve a emergência de novos instrumentos e instituições multilaterais de caráter econômico, inclusive de foros que inserissem os países menos avançados na economia mundial, o que culmina com a própria tentativa de estabelecimento, pelos países em desenvolvimento, de uma nova ordem econômica internacional. Nesse desenvolvimento histórico, a diplomacia econômica brasileira esteve presente nas mais importantes conferências e reuniões das quais resultaram organizações e instituições multilaterais de caráter econômico, além de se fazer presente em negociações regionais (MERCOSUL e UNASUL), hemisféricas (ALCA), multilaterais (rodada de Doha da OMC) e interregionais (MERCOSUL e União Europeia).

No arranjo do sistema econômico atual, portanto, não é mais consistente que apenas grandes potências tradicionais sejam as responsáveis pelo processo decisório das grandes

temáticas globais: o padrão de relacionamento das nações emergentes com os atores principais do sistema internacional, bem como seu peso específico na estrutura do poder mundial sofreram mudanças significativas. Sendo assim, no contexto contemporâneo, compreender o novo quadro institucional das relações internacionais e perceber sua transformação acelerada é essencial para o entendimento dos modos possíveis de inserção externa de um país como o Brasil. Ademais, não cabe ao Brasil buscar sua inserção econômica internacional em um sentido "adesista", mas sim através de um processo de maturação das responsabilidades globais, fruto da própria emergência econômica do país e de sua participação nas grandes correntes da interdependência econômica global (ALMEIDA, 2002; 2004).

Sendo assim, pertencer a esse sistema internacional demanda uma estratégia que não passa apenas por Política Externa, mas fundamentalmente tem a ver com desafios que devem ser superados na própria sociedade brasileira, sejam eles a redução das extremas disparidades sociais; a eliminação das crônicas vulnerabilidades externas e a realização acelerada do seu potencial (GUIMARÃES, 2001).

Compreendendo essa dimensão, em 2009 o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicita ao então Ministro de Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães um planejamento estratégico de longo prazo para o país, que fixasse metas para 2022 (bicentenário da Independência do Brasil) para quatro setores chaves no desenvolvimento brasileiro: economia, sociedade, infraestrutura e Estado, cada qual apontando a importância estratégica da área, os seus avanços recentes e as metas prioritárias e respectivas ações. Essa iniciativa é conhecida como Plano Brasil 2022, ou a Grande Estratégia Brasileira, e envolve trinta e sete grupos de trabalho formados por técnicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), representantes de todos os Ministérios, da Casa Civil e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essa iniciativa mostra um passo acertado rumo à solidificação macroeconômica do Brasil e à consequente consolidação de sua presença internacional, colocando o país como uma das maiores economias do mundo (e buscando cada vez mais crescer) e, por conseguinte, procurando um papel de maior destaque nas negociações e tomadas de decisão a nível mundial. Em termos gerais, o Plano busca as decisões mais acertadas em direção à redução da taxa de juros, ao aumento da taxa de câmbio e à ampliação da capacidade produtiva nacional para manter a estratégia de crescimento entre 6% e 7%, a fim de tornar o Brasil a 5ª economia do mundo (BRASIL, 2010a). Por conseguinte, o grande objetivo em termos mundiais dessa estratégia é buscar uma reconfiguração do comércio

mundial e da geografia diplomática, visto que a ordem atual limita o potencial de um país com a capacidade de negociação como tem o Brasil (BRANDS, 2010).

Em 2011, Dilma Rousseff assume a Presidência da República, como continuidade do Período Lula. Em agosto desse ano, e no rol da iniciativa do Plano Brasil 2022, Dilma lança o Plano Brasil Maior, com metas para o período 2011/2014, e slogan “Inovar para competir. Competir para crescer.”. Esse constitui a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do governo atual, o qual estimula a inovação e a competitividade da indústria nacional, estabelece as diretrizes para a elaboração de programas e projetos em parceria com a iniciativa privada. O Plano propõe medidas de desoneração dos investimentos e das exportações, a ampliação do financiamento e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, incentivo ao crescimento de micro e pequenos negócios, o fortalecimento da defesa comercial, o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e garantias às exportações, entre outros aspectos. As oportunidades para sustentar esse Plano são, segundo seu texto de referência,

(i) condições do mercado de commodities no curto e médio prazos, que possibilitam a manutenção do superávit da balança comercial, (ii) existência de núcleo de empresas inovadoras com capacidade de liderar processo de modernização produtiva, (iii) acúmulo de competências científicas com potencial para o desenvolvimento de produtos e serviços de alto conteúdo tecnológico (iv) abundância de recursos naturais, domínio tecnológico e capacidade empresarial em energias renováveis e na cadeia de petróleo e gás (v) utilização das compras públicas e dos grandes eventos esportivos para alavancar novos negócios e tecnologias (BRASIL, 2011a).

e os desafios são:

(i) intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação, (ii) combater os efeitos da “guerra cambial” e das incertezas do cenário internacional, (iii) enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo, (iv) acelerar o investimento em infraestrutura física, (v) impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias (BRASIL, 2011a).

A partir do reconhecimento da Grande Estratégia Brasileira como consolidadora das diretrizes macroeconômicas e da inserção internacional do Brasil, e do Plano Brasil Maior como impulso ao desenvolvimento do comércio internacional do país, o presente trabalho busca reconhecer, nas temáticas de macroeconomia e de comércio internacional, quais os elementos fortes e quais os elementos de risco para a realização dos objetivos brasileiros. A discussão justifica-se em função da necessidade de alinhar a nova realidade macroeconômica do país às estratégias brasileiras de inserção internacional e, a partir disso, reduzir a vulnerabilidade econômica, através de uma política comercial que busque eliminar obstáculos aos interesses comerciais brasileiros; que utilize como elemento de barganha o acesso aos



mercados nacionais de bens, de capitais e de investimentos e que se beneficie da articulação de múltiplas alianças num cenário multilateral<sup>2</sup> (GUIMARÃES, 2001).

A metodologia de trabalho fará uso de uma revisão histórica que tem como recorte temporal, do ponto de vista da discussão econômica, o marco da implementação e consolidação do Plano Real; e do ponto de vista da discussão política, o marco da primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República. Ademais, o trabalho basear-se-á na análise de dados econômicos disponíveis em bancos de dados de instituições como IPEA, Banco Central, MDIC, APEX. Por fim, terá como base a revisão bibliográfica da literatura nas áreas de Política Externa Brasileira, de Economia Brasileira Contemporânea, de Comércio Exterior e de Organismos Multilaterais.

Nesse sentido, o primeiro capítulo tratará dos desenvolvimentos recentes em matéria macroeconômica, e justifica-se pelo fato de um ambiente econômico que garanta o funcionamento dos mercados ser basilar ao desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, à imagem externa Brasil. Além disso, ter o controle da inflação, do endividamento público e das contas externas, além de garantir estabilidade macroeconômica, dá segurança às decisões de poupar, investir, produzir e consumir. Em adição, o acúmulo de reservas, o regime de câmbio flutuante e os índices de risco país também são fundamentais para estudar um futuro crescimento sustentado da economia brasileira e como o resto do mundo confiará no país. Sendo assim, após uma contextualização geral, o capítulo levanta *elementos de sucesso* no âmbito macroeconômico, as quais sustentam a inserção internacional do país, sendo esses a estabilização da inflação; o cumprimento do superávit primário e dos compromissos de dívida pública, as reservas internacionais em nível apropriado e a relação mais independente do Brasil em relação ao FMI. Os *elementos de risco*, ou seja, aspectos que representam a necessidade de uma discussão mais aprofundada e de uma consolidação mais forte para a prerrogativa brasileira de inserção internacional, tratam-se, primeiro, da discussão acerca de qual patamar de juros é apropriado para o equilíbrio econômico do país e, segundo, dos custos da atual tendência da taxa de câmbio, a qual desprotege a indústria local contra as importações; dificulta exportações de produtos mais sofisticados, solidificando uma inserção externa de pouco dinamismo tecnológico e baseada em recursos naturais e, especialmente, aumenta importações, criando uma deterioração progressiva das contas externas e gerando déficit em conta corrente que podem restringir o crescimento.

---

<sup>2</sup> Apesar da importância da discussão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o desenvolvimento do país, nesse trabalho serão abordadas estratégias mais diretamente vinculadas às pretensões internacionais brasileiras.

O segundo capítulo abordará a dinâmica do comércio internacional brasileiro, e justifica-se visto que a consolidação de uma rede comercial mais ampla garante ao Brasil maior presença e influência no sistema internacional, sendo fundamental expandir a presença de empresas brasileiras nos mercados externos. Ademais, para o país, é essencial tornar-se menos dependente das consequências da dinâmica do mercado internacional e enfrentar a concorrência mundial, para garantir o crescimento do PIB mesmo em situações internacionais adversas. Sendo assim, no segundo capítulo faz-se um levantamento do histórico recente da balança comercial brasileira, atentando aos seus resultados históricos, às consequências da crise financeira de 2008, as perspectivas para o ano e, por fim, à sua vinculação com o equilíbrio das contas externas do país. Após, faz-se um apontamento de como o governo brasileiro entende o comércio internacional como elemento chave para a inserção brasileira no cenário internacional. Por fim, levanta-se os *elementos de sucesso* em relação à prerrogativa brasileira de ser parte das decisões globais e de tornar-se menos vulnerável a crises externas, sendo esses a atenção à necessidade de diversificar os parceiros comerciais do país e a voz de destaque que o Brasil vem representando junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Os *elementos de risco*, nesse mesmo sentido, são a dependência do mercado de commodities e, a partir disso, uma consequente dependência brasileira do relacionamento comercial com a China.

Por fim, a conclusão retoma os principais pontos abordados, apontando as contribuições e as limitações deste trabalho, além de sugerir questões que ficaram em aberto, podendo ser objeto de pesquisas futuras. Ademais, aponta a importância da inserção internacional do Brasil em termos de uma diplomacia mais ativa e afirmativa e retoma, em linhas gerais, a importância do Plano Brasil 2022 e do Plano Brasil Maior para a consolidação da inserção internacional brasileira e, de modo específico, como cada um dos aspectos tratados nesse trabalho pode corroborar essa iniciativa.

## 2 ASPECTO MACROECONÔMICO

A partir do recorte econômico e político do Plano Real e da eleição do Presidente Lula, respectivamente, o presente capítulo fará, primeiramente, uma revisão histórica do processo de estabilização econômica do Brasil, sobretudo a partir do sucesso de controle da inflação. A seguir, fará uma abordagem de como o país passou a tornar a variável crescimento o fator mais urgente das decisões de política econômica durante os dois mandatos do governo Lula da Silva. Após essa contextualização, será levantado como a estratégia brasileira de longo prazo avalia os aspectos macroeconômicos do Brasil. Frente a esse levantamento, então, serão abordados os pontos sólidos e os pontos instáveis da agenda macroeconômica do Brasil em relação a sua estratégia de inserção internacional.

### 2.1 Contexto Geral<sup>3</sup>

#### 2.1.2 O Plano Real e o passo à consolidação da economia brasileira

Durante décadas, o Brasil lutou contra um grave e contraditório problema econômico, que tomava todas as atenções e cerceava as decisões políticas do governo: inflação alta ligada à recessão econômica<sup>4</sup>. A resposta mais eficaz a essa dificuldade nasceu de uma proposta chamada *moeda indexada* ou *Larida*, a qual previa a existência temporária de uma moeda virtual, paralela à moeda oficial, que funcionaria como um superindexador atrelado a uma referência de valor. A partir de um momento a ser determinado, essa moeda virtual substituiria a moeda corrente, sendo, portanto, livre de inércia inflacionária e respaldada pela sociedade. Esse plano não foi, contudo, a primeira escolha dos tomadores de decisão em política econômica. Os planos de congelamento de preços sempre tiveram preferência em função de seus resultados serem mais rápidos e sempre haver um contexto eleitoral cercado essa determinação.

Nesse sentido, após os recursos de congelamento de preços estarem esgotados e desacreditados, foi posto em prática o Plano Real (1994), no Governo Itamar Franco, cujo Ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso, através de três etapas: o Fundo Social

---

<sup>3</sup> Em anexo, tabela referencial de Balanço de Pagamentos (ANEXO 1).

<sup>4</sup> Inflação alta vinculada à recessão representa uma contradição econômica visto que sem crescimento dificilmente haverá alta de preços. No Brasil isso ocorreu em função da indexação da economia, quando os preços futuros eram corrigidos com base na inflação passada, consequentemente gerando nova inflação.

de Emergência (FSE), a engenharia econômica e a substituição da URV (moeda virtual) pelo Real. A primeira etapa trata-se de uma resposta em relação ao problema da deterioração das contas públicas, que surge quando se estanca a inflação abruptamente, visto que há também uma queda das receitas do governo (que eram reajustadas conforme a inflação). Para combater o provável déficit, o FSE cortava 20% dos gastos vinculados e aumentava receitas por meio de aumento de impostos. Já a fase de engenharia econômica foi responsável por criar a Unidade Real de Valor (URV), que seria o superindexador da proposta *Larida*. Essa unidade tinha seu valor vinculado ao dólar e era reajustada diariamente em cruzeiros reais de acordo com a política de minidesvalorização cambial. Os salários foram automaticamente convertidos em URV em março de 1994 de acordo com a média dos salários reais. Os demais preços, previa-se, aos poucos seriam transformados em URV, na medida em que os agentes compreendessem a estratégia adotada (entretanto essa adesão foi muito mais baixa do que o esperado). A terceira estratégia tratava da substituição da URV para o Real: havia uma forte discussão sobre o *timing* dessa substituição, já que era preciso ser tempo suficiente para apagar a memória inflacionária da sociedade, mas também era preciso um tempo máximo, antes que as pessoas passassem a reajustar o próprio valor da URV, caso contrário a nova moeda já nasceria com inflação. A questão do *timing* foi resolvida não por uma melhor escolha econômica, mas sim em função das eleições presidenciais de outubro de 1994: para que o governo garantir seu sucessor, era necessário que a URV já estivesse convertida em Real, e estivesse atrelada a taxas de inflação baixas na época da campanha eleitoral. Nesse contexto, Fernando Henrique Cardoso sustentara sua campanha no sucesso do Plano Real.

Quando o Plano Real tem sucesso e a inflação estanca abruptamente, o poder de compra da população é restabelecido, o que traz de volta o fantasma sob a possibilidade de inflação de demanda (quando antes era primordialmente em função da indexação). A fim de não pressionar mercados que não poderiam garantir um aumento de oferta rápido, optou-se por substituir esses produtos por importados baratos: através de uma taxa de câmbio real de US\$ 1,00 para R\$ 1,00, eram garantidas, ao mercado, importações baratas para abastecer uma demanda doméstica que iria estourar. Esse mecanismo ficou conhecido como Âncora Cambial (que será resgatada no Governo Lula) (FLIGENSPAN, 1998).

A longo prazo o modelo parecia se sustentar, entretanto, em fins de 1994, o México passa por uma crise financeira e desvaloriza sua moeda em mais de 50% - há um abalo de confiança do sistema financeiro internacional em relação a países considerados semelhantes ao México, entre eles o Brasil, levando ao que se conhece por *Efeito Tequila*. O capital

especulativo que vinha para o Brasil em função de altas taxas de juros, o qual era destinado a constituir reservas com as quais o governo poderia manter o câmbio favorável às importações, “fugiu” em função da instabilidade. Sem contar com esse recurso para fechar as contas externas, a entrada maciça de importações (balança comercial negativa era compensada com esses recursos externos para fechar a conta de transações correntes) ficara comprometida, e era necessário revisar a ideia de se operar em déficit comercial e em nível de atividade elevado: a opção foi desaquecer a economia, restringindo o consumo e apertando o crédito (agora a eleição já não era uma variável: FHC elegera-se em out/1994). Ademais, é elevada a taxa de juros para atrair novamente o capital especulativo e sustentar o nível de reservas. Essas medidas não tem o resultado esperado e numa tentativa de impor regras mais rígidas, a produção industrial diminui drasticamente. Além disso, quem paga por juros mais altos é o próprio governo (em função da dívida), acarretando um desequilíbrio cada vez maior das contas públicas.

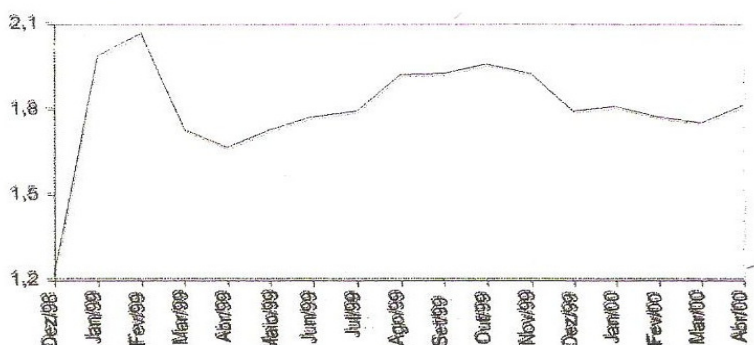
O governo via-se diante de um dilema: se incentivasse o crescimento do PIB, também cresceria a necessidade de produtos importados e aumentaria o desequilíbrio das contas externas. O especulador internacional, nesse meio tempo, tem de acreditar que o país tem reservas internacionais suficientes para sustentar não só o câmbio, mas também uma corrida financeira, caso todos os especuladores quisessem retirar seus capitais do país. Para sustentar esse grande volume de reservas necessário, era preciso também uma alta taxa de juros, que atraia os especuladores (FLIGENSPAN, 1998).

O cenário, que já não era favorável desde a crise do México, agrava-se com a crise do Sudeste Asiático em 1997. Há pânico e fuga dos capitais internacionais de curto prazo, e no Brasil os aplicadores retiram imediatamente seus recursos para tentar recuperar liquidez. O governo dobra a taxa de juros numa tentativa desesperada de reter o capital estrangeiro, mas isso mais fez aumentar os custos de rolagem da dívida pública; além disso, lança um pacote fiscal que contemplava aumento de impostos, resultando novamente numa queda forte da produção industrial. O Brasil, portanto, precisava corrigir o desequilíbrio das contas públicas e do setor externo antes que isso comprometesse o Plano Real. A primeira tentativa foi a do gradualismo, que contava com (i) a confiança na reversão dos efeitos da crise asiática, (ii) o medo de um desastre caso houvesse uma desvalorização intensa (não gradual) do real (e uma salto da inflação, já que aumentaria o preço dos importados) e (iii) a eleição em 1998, época em que tratamento de choque sempre é evitado. Esse gradualismo foi perdido quando, em 1998, a Rússia declarou moratória, levando novamente a uma corrida de capitais e

restringindo a variável tempo para o Brasil fazer os referidos ajustes. As contas externas não fechavam, o déficit em conta corrente era maior do que a entrada realista de capitais, e em 50 dias foram perdidos US\$ 30 bilhões em reservas<sup>5</sup> (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000).

No contexto do *setembro negro*, FHC, a poucas semanas da eleição, anuncia um acordo com o FMI que acarreta ajuste fiscal, política monetária contracionista, aumento dos juros, manutenção do câmbio fixo e um pacote de ajuda de US\$ 42 bilhões. Mesmo nesse momento de crise, o sistema internacional sustenta o pedido do Brasil pois temia não só a quebra econômica do país<sup>6</sup>, como também temia que FHC perdesse a eleição para Lula. O primeiro vence, porém o Congresso rejeita as medidas de ajuste mais importantes. O Brasil perde credibilidade pois os agentes entendem que desvalorizar o câmbio estava se tornando uma opção inevitável. Na iminência da crise, foi adotado um sistema de bandas cambiais que implicava uma desvalorização de +- 9%, o que não foi suficiente, e em 15 de janeiro de 1999 o BCB deixa o câmbio flutuar. Imediatamente deu-se um *overshooting*<sup>7</sup> (Gráfico 1) da taxa de câmbio e o Plano Real em sua versão original acaba, bem como a âncora cambial. O pânico decorrente dessa medida, entretanto, foi logo normalizado e os resultados do ano foram melhores do que se esperava: como o câmbio logo após o *overshooting* se estabilizou, o preço das importações não fugiu ao controle e, logo, nem a inflação (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000).

**Gráfico 1: Taxa de Câmbio – R\$/US\$ - Overshooting**



Fonte: Banco Central do Brasil

<sup>5</sup> Fonte: Averbug e Giambiagi (2000) baseado em dados do Banco Central do Brasil

<sup>6</sup> Caracteriza quebra quando o Banco Central não consegue mais manter o câmbio baixo por falta de reservas, e o câmbio flutua – nesse momento o câmbio era fixo.

<sup>7</sup> Overshooting: em função da flutuação cambial, a curto prazo, a taxa de câmbio “sobreeage” com relação àquela de equilíbrio, para qual tende a longo prazo, e “dispara”.

Em seguida, o governo decide aumentar a taxa de juros para atrair capitais e empenhar-se para reabrir linhas de crédito no exterior. Houve uma apreciação cambial nominal normal após o *overshooting*, mas pouco dessa passou efetivamente para inflação. Ou seja, esses resultados foram surpreendentemente moderados e a queda do PIB foi menor do que o previsto. Além disso, houve a revisão dos acordos com o FMI e o superávit primário passou a ser o critério de desempenho para avaliar a estabilidade (sendo essa meta fiscal devidamente cumprida). O grande problema continuava sendo a balança comercial: houve um novo déficit, ao contrário do que se esperava em função da alta do dólar. Isso se deve ao colapso dos preços das commodities<sup>8</sup>, à redução da venda de manufaturados para a América Latina em função da crise, ao crescimento do PIB em 1999, não havendo, portanto, contração de demanda e, por conseguinte, contração das importações, e por fim ao aumento dos preços do petróleo. Sendo assim, a balança comercial não se recuperou como previsto.

Com a flutuação do câmbio, um novo regime foi adotado em meados de 99, o qual se caracterizava por (i) austeridade fiscal, através de metas de superávit primário bastante rígidas, (ii) reformas estruturais, (iii) adoção de metas de inflação, o qual se tornou o pilar mais importante do modelo, e o é até hoje, (iv) livre flutuação cambial, teoricamente o oposto da âncora cambial. O sistema de metas de inflação perdura até hoje e é basilar no sistema econômico brasileiro: o Conselho Monetário Nacional (CMN) fixa a meta anual com dois anos de antecedência e entrega a tarefa ao Banco Central do Brasil (BCB), que mede o IPCA ao longo do ano. Para manter a meta, o BCB usa a taxa de juros como instrumento (ex.: aumentando a inflação, aumenta juros, que contém a demanda, mesmo que a inflação não seja diagnosticada como de demanda). Em síntese, da primeira fase do Plano Real para a segunda, a grande diferença é a mudança de variável principal: na primeira, a taxa de câmbio era central; agora, essa é a taxa de juros, para manter a meta de inflação.

A Política Econômica de FHC garantiu, portanto, a estabilidade da inflação, a consolidação de uma moeda nova sem vício de indexação e um superávit primário exemplar, resgatando a confiança dos investidores internacionais. Porém, essa PE não foi capaz de gerar crescimento de acordo com as expectativas da sociedade. Nesse sentido, não garantiu a eleição do seu sucessor nas eleições de 2001 (fato importante também foi a crise do racionamento de energia), e, em 2002, Lula assume a presidência do país.

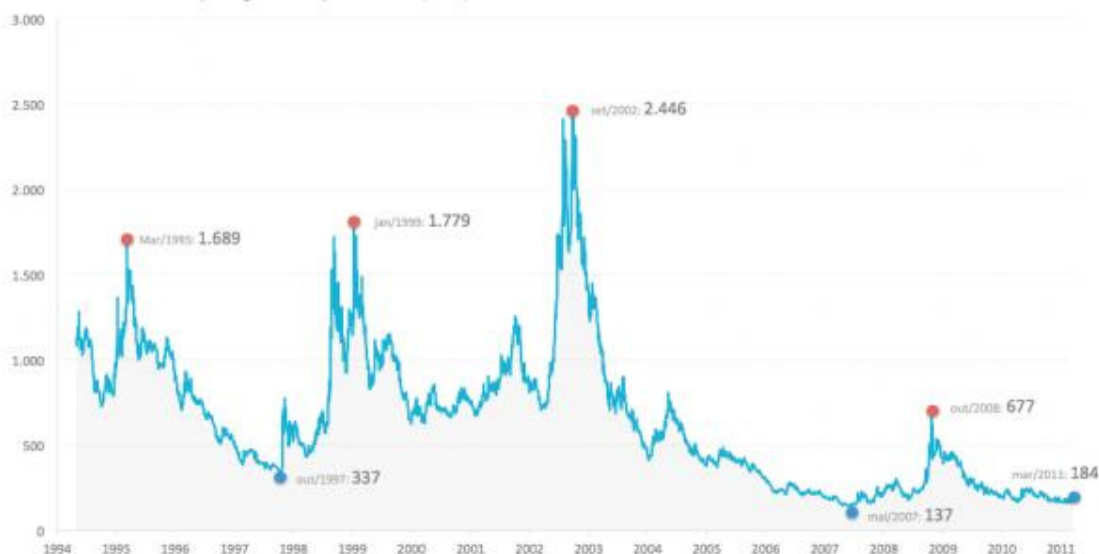
---

<sup>8</sup> A quantidade vendida aumentava, mesmo no cenário de crise e, logo, o preço diminuía, visto que a oferta não acompanhava essa demanda.

### 2.1.2 Período Lula: duas frentes.

No primeiro mandato, Lula cumpriu o papel prometido na eleição e seguiu a política econômica de FHC sem grandes inovações. A variável inflação continuava sendo um fator fundamental de aprovação do governo e a organização das contas públicas era o novo desafio. Contando com uma equipe econômica conservadora, o governo impôs metas de superávit primário de 4,25% do PIB, mesmo sem a exigência do FMI, e toma medidas de arrocho em relação às contas públicas. Por causa dessa sobriedade, a turbulência que fora causada pela possibilidade de eleger-se um candidato de esquerda é abrandada, a taxa de câmbio se estabiliza e o risco país diminui (Figura 1). Nesse cenário, os recursos externos voltam ao país, um aumento da taxa de juros é confirmado e os resultados em termos de sistema financeiro reaparecem. O PIB cresce 1,2% em 2003, o IPCA fica em 9,3% (Tabela 1) e desemprego aumenta, mas não em níveis incoerentes. O desempenho doméstico, portanto, foi somente razoável, consequência de uma política econômica anti-crescimento, de juros elevados, arrocho fiscal, câmbio desfavorável às exportações e favorável aos competidores estrangeiros no mercado doméstico.

**Figura 1: Risco Brasil**



Fonte: IPEA Data. Dados até 17/03/2011.

Entretanto, no que concerne aos resultados externos, esses foram excelentes, em decorrência da melhora do ambiente internacional depois de severas crises sucessivas. Entre



2002 e 2003, há uma melhora dos níveis de comércio e liquidez mundiais, crescimento das economias emergentes, aceleração do crescimento dos países ricos, elevação dos preços e quantidades das mercadorias exportadas pelo Brasil, especialmente no setor de *commodities* (efeito China e Índia)<sup>9</sup>. Sendo assim, o saldo comercial se ampliou rapidamente e em 2003 há um superávit em transações correntes que não ocorria há 11 anos na economia brasileira (ANEXO 2). Mesmo assim, o real valorizado prejudicava os exportadores, que poderiam ter tido um desempenho ainda melhor. Isso aconteceu em função de uma retomada da âncora cambial, quando o governo aceitou um real valorizado, não por câmbio fixo mas por flutuação suja da taxa de câmbio, para assegurar importações baratas e manter a inflação baixa<sup>10</sup>. Apesar desse bom resultado das contas externas, o governo sabe que precisa incentivar o mercado interno para recuperar o crescimento. Por meio de políticas de recuperação do salário mínimo, distribuição de renda (bolsa família) e aumento do volume e prazo do crédito, há um impacto positivo na demanda doméstica e, Lula elege-se para seu segundo mandato em 2007 (FLIGENSPAN, 2010).

O discurso de equilíbrio das contas do governo e de controle da inflação era essencial, mas não era mais suficiente para garantir a aprovação do governo: era necessário gerar crescimento. Para isso, Lula contava com que os bons ventos do mercado internacional continuassem, e seu primeiro passo no sentido de incentivar crescimento foi relaxar as políticas de arrocho do primeiro mandato. Entretanto, em 2008 há uma quebra do ritmo de crescimento (Gráfico 2) em função da crise mundial que se alastrou com muita força. Os resultados no Brasil foram menos severos do que se imaginara em função, primeiro, do efeito Índia e China: os preços das *commodities* não diminuíram com a crise pois Índia e China continuaram comprando e porque houve uma forte especulação em torno desses preços no mercado financeiro, sustentando-os (em discussão no Capítulo 3). Segundo, porque já fora consolidado um aumento expressivo da expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda: as camadas mais pobres da população consomem essa renda em bens mais intensivos em mão de obra, aumentando emprego e, novamente, aumentando renda. Em 2010 há uma forte recuperação da economia e em 2011 esse aumento se sustenta, embora a Presidente Dilma Rousseff esteja municiando o país para um possível choque decorrente da

---

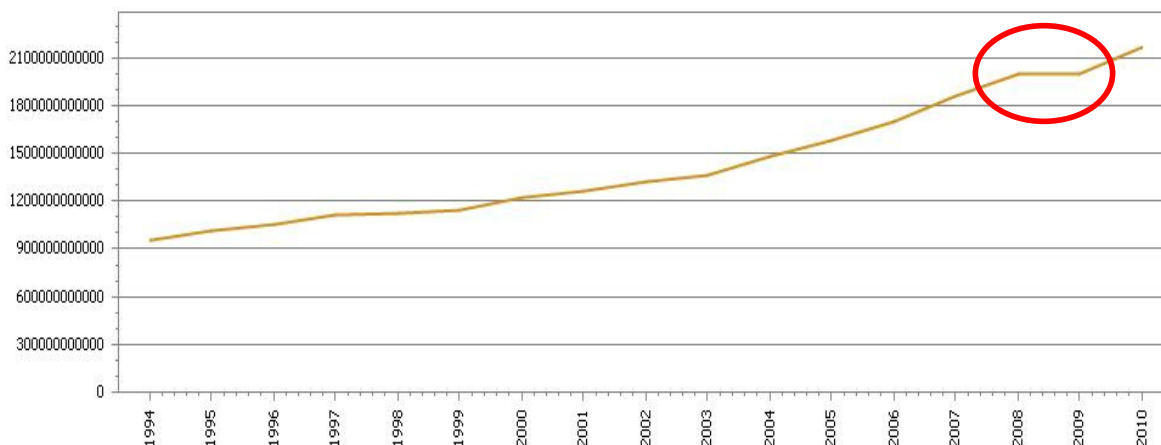
<sup>9</sup> China e Índia são os maiores compradores de *commodities* do Brasil. A discussão referente será feita ao longo do Capítulo 3.

<sup>10</sup> A intervenção no câmbio deu-se por meio de um aumento da taxa de juros, que atraía investimentos especulativos e, portanto, a quantidade de dólares no mercado brasileiro.

continuidade da crise de 2008, caracterizada agora pela dificuldade das contas públicas dos EUA e a crise na Zona do Euro.

### Gráfico 2: PIB Brasil (PPC)

Dados em dólares internacionais correntes de cada ano.



Fonte: IPEA Data. Grifo próprio.

Para que o Brasil, portanto, pudesse passar por adversidades oriundas do cenário internacional sem fortes desequilíbrio e para que, a partir dessa estabilidade, pudesse garantir maior capacidade de negociação internacional, em 2009 o Presidente Lula formaliza o pedido ao Ministro de Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães, de construção de um plano estratégico para o Brasil de longo prazo, que fixasse metas para 2022 (Bicentenário da Independência) para quatro setores chaves no desenvolvimento brasileiro, sendo esses: economia, sociedade, infraestrutura e Estado, cada qual apontando a importância estratégica da área, os avanços recentes e as metas prioritárias e respectivas ações. (BRASIL, 2010a).

Essa iniciativa, portanto, é um reflexo da compreensão de Lula e sua equipe, durante os 8 anos de mandato, de que era necessária uma estratégia maior para o Brasil, que apressasse a transição de uma ordem unipolar e uma hegemonia econômica do Ocidente para uma ordem multipolar, na qual regras internacionais e suas instituições sejam mais favoráveis aos interesses brasileiros. É consenso, hoje, entre os países mais importantes do mundo, que o Brasil finalmente é relevante no cenário internacional e que está destinado a colher os benefícios das mudanças do sistema internacional. Por sua vez, o que sustenta a iniciativa brasileira no cenário internacional é o alto grau de progresso econômico e político que conquistara nos últimos anos. A consolidação de uma democracia multipartidária, por

exemplo, também consolidou as diretrizes de política externa e deu aos negociadores maior credibilidade em interagir com o país (BRANDS, 2010). Além disso, a consolidação de sua base macroeconômica e o sucesso em combater a pobreza, transformou o país em um modelo de referência. Segundo a Goldman Sachs, há uma previsão de que o Brasil chegue à quinta econômica do mundo nos próximos 40 anos: os formuladores de política econômica brasileiros preferem acreditar em 12 anos<sup>11</sup>.

### 2.1.3 Grande Estratégia: aspectos macroeconômicos.

Para o governo brasileiro os arranjos macroeconômicos internacionais ainda são muito rígidos, visto que instituições como FMI, Banco Mundial e OMC ainda são dominadas por países desenvolvidos. Porém, algumas conquistas já são visíveis no cenário atual: o G-20 Financeiro claramente substituiu o G-8 como fórum principal de discussão econômica e há um claro discurso no sentido de transformar o resultado favorável da economia brasileira e sua maior influência em maior *voting share* no Banco Mundial e no FMI em 2011 (BRANDS, 2010)<sup>12</sup>.

Ter sido uma das últimas economias do mundo a ter enfrentado uma recessão em função da crise financeira de 2008 e, mesmo assim, ter resultados somente moderadamente negativos, é mais um ponto de destaque do país perante os olhos do sistema internacional. De todo o modo, hoje o mundo ainda sente o reflexo dessa crise e o mercado internacional revela as dificuldades da economia americana e a crise dos países da União Europeia. O Brasil, portanto, sabe que é necessário adaptar-se a essas condições e encarar esse cenário como uma oportunidade, buscando as decisões mais acertadas em direção à redução da taxa de juros, ao aumento da taxa de câmbio e à ampliação da capacidade produtiva nacional para manter a estratégia de crescimento entre 6% e 7%, a fim de tornar o Brasil a 5ª economia do mundo (BRASIL, 2010a).

---

<sup>11</sup> Goldman Sachs Economic. Dreaming with BRICs: The Path to 2050 Paper No. 99, October 2003, p. 4. Latin American Regional Report: Brazil & Southern Cone. Brazil Can Reach Developed Country Status by 2016. January 2010.

<sup>12</sup> É importante atentar para a diferença entre G-20 comercial e G-20 financeiro. O primeiro trata-se do grupo de países emergente que uniram forças para discutir um comércio internacional mais justo no âmbito da OMC, o qual é tema de discussão no presente trabalho. Já o segundo refere-se ao grupo dos 20 países mais ricos do mundo (desenvolvidos + em desenvolvimento sistematicamente mais importantes), estabelecido em 1999, fruto das seguidas crises de balança de pagamentos das economias emergentes durante a segunda metade da década de 90 e que discute temas de cooperação na área econômica e financeira. Aqui, o G-20 Comercial também será tratado como Grupo dos 20.

Concretamente, as metas colocadas para o Brasil pelo Plano 2022 são (i) elevar a taxa anual de crescimento real do PIB para 6% até 2022, elevando a taxa de investimento da economia, aumentando sua produtividade e acelerando distribuição de renda, (ii) elevar substancialmente a taxa de investimento como proporção do PIB por meio de: melhor qualidade do gasto público; da definição de uma lista de prioridades de obras de infraestrutura; do desenvolvimento de instrumentos financeiros que permitam a captação de recursos privados para o financiamento de investimentos de longo prazo; da alterações legais que permitam a ampliação da participação do mercado de capitais no financiamento da economia brasileira, (iii) aumentar a produtividade da economia brasileira, (iv) acelerar a melhoria da distribuição de renda, através da elaboração de projeto de lei que estabeleça a desoneração completa dos produtos que compõem a cesta básica (v) aprimorar a composição da dívida pública, alongando prazos e reduzindo custos, reduzindo despesas com juros e diminuindo, gradualmente, a emissão de títulos com rentabilidade vinculada à taxa Selic, separando a gestão da dívida das decisões de política monetária, (vi) mudar a configuração do sistema tributário brasileiro, reduzindo a guerra fiscal e a exportação de tributos, e (vii) concluir o processo de desindexação da economia (BRASIL, 2010a). Por fim, em termos de Banco Central especificamente, sua meta é manter a estabilidade do poder de compra da moeda (inflação) e garantir a solidez do sistema financeiro brasileiro.

Portanto, o discurso verificado em termos macroeconômicos para o Brasil do futuro enfatiza a necessidade de manter a inflação estabilizada, mas também aponta a importância do acúmulo de reservas internacionais como arma para enfrentar desequilíbrios internacionais, bem como aponta o crescimento do PIB por meio de investimentos e aumento da produtividade como premissa fundamental de inserção internacional do Brasil.

## **2.2 Variáveis Estáveis**

O entendimento das seguintes variáveis como estáveis significa que a compreensão de quais devem ser suas finalidades já está definida e que seus resultados tem se mostrado equilibrados.

## 2.2.1 Inflação

Manter a estabilidade de preços permite a manutenção do poder de compra dos salários e dos rendimentos, o aumento da previsibilidade da economia, o alongamento dos horizontes de planejamento e a diminuição dos prêmios de risco (BRASIL, 2010a). O estabelecimento do regime de metas de inflação no Brasil, em julho de 1999, por sua vez, tornou-se a diretriz de política monetária. Essa foi definida em termos de variação do IPCA: índice que melhor avalia a evolução do poder aquisitivo da população por se tratar de preços ao consumidor. Esse regime de metas se caracteriza pelo conhecimento público dessa meta, pelo comprometimento institucional com a estabilidade de preços e sua transparência para comunicar objetivos e resultados. Entretanto, embora haja uma meta de inflação, também existem bandas de variação, o que permite o BCB acomodar alguns choques sem restringir demais a política monetária; por outro lado, a banda não pode ser tão distante da meta a ponto de comprometer a credibilidade do regime. O principal instrumento de controle é, hoje, a taxa de juros de curto-prazo - Taxa Selic (BCB, 2010). O centro da meta de inflação atualmente é de 4,5%, com banda de 2 pontos percentuais positivos ou negativos.

**Tabela 1: Histórico de Metas para a Inflação no Brasil**

Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p.)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
1999			8	2	6-10	8,94
2000	Resolução 2.615	30/6/1999	6	2	4-8	5,97
2001			4	2	2-6	7,67
2002	Resolução 2.744	28/6/2000	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003 <sup>VI</sup>	Resolução 2.842	28/6/2001	3,25	2	1,25-5,25	
	Resolução 2.972	27/6/2002	4	2,5	1,5-6,5	9,30
2004 <sup>VI</sup>	Resolução 2.972	27/6/2002	3,75	2,5	1,25-6,25	
	Resolução 3.108	25/6/2003	5,5	2,5	3-8	7,60
2005	Resolução 3.108	25/6/2003	4,5	2,5	2-7	5,69
2006	Resolução 3.210	30/6/2004	4,5	2	2,5-6,5	3,14
2007	Resolução 3.291	23/6/2005	4,5	2	2,5-6,5	4,46
2008	Resolução 3.378	29/6/2006	4,5	2	2,5-6,5	5,90
2009	Resolução 3.463	26/6/2007	4,5	2	2,5-6,5	4,31
2010	Resolução 3.584	1/7/2008	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2011	Resolução 3.748	30/6/2009	4,5	2	2,5-6,5	
2012	Resolução 3.880	22/6/2010	4,5	2	2,5-6,5	
2013	Resolução 3.991	30/6/2011	4,5	2	2,5-6,5	

<sup>VI</sup> A Carta Aberta, de 21/07/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Essa tabela indica que a inflação permaneceu dentro do intervalo das metas definidas pelo CMN pelo menos nos últimos 6 anos. Em 2007 e 2008, o fato de a inflação ter fechado na banda superior explica-se em função do choque de oferta e desvalorização cambial no

último trimestre de cada ano, o que resultou alta no preço dos alimentos. Em 2009, a desaceleração da economia em função da crise internacional de 2008 fez a inflação recuar e em 2010, novamente a alta no preço das commodities puxou a inflação para a variação superior do centro da meta (BRASIL, 2010). Somado a isso, 2010 presenciou uma demanda forte, resultado de uma recuperação da atividade econômica, que, aliado a um aumento da utilização da capacidade instalada<sup>13</sup>, também contribuiu para levar o IPCA para o patamar superior da meta (BCB, 2011). As previsões para 2011 foram alteradas quando o Copom decidiu reduzir o juro básico em 0,5%. A projeção para o IPCA, que era de 6,31%, aumentou para 6,38%. Para 2012, passou de 5,20% para 5,32% (GIAMBIAGI, 2011)

Embora os resultados tenham sido revistos para cima, o resultado da inflação continua dentro da meta e variação propostas. Nota-se, portanto, que há uma sistemática inerente às decisões de política monetária de que manter a inflação controlada deve ser o centro das decisões de política econômica. Portanto, a questão da variação do índice de preços hoje deixa de ser a pauta problemática da macroeconomia brasileira e passa a representar, sim, um fator de estabilidade e de sucesso das decisões tomadas. A partir do controle da inflação e desindexação da economia, há espaço para discutir crescimento do PIB e há fôlego e credibilidade para o Brasil partir para um escopo maior de discussão de assuntos econômicos no âmbito internacional.

Como aponta Fabio Giambiagi (2011), não há dúvidas quanto ao sucesso do sistema de metas de inflação: “Em um país com grande propensão a acomodar as pressões relaxando normas do que quer que seja, tal aderência dos fatos a um compromisso é um feito do qual todos os brasileiros podem se orgulhar.” (GIAMBIAGI, 2011, p.1). A discussão para o futuro, portanto, tratará não da manutenção do índice na meta, mas sim da redução da própria meta de inflação, visto que, é relativamente alta comparada com a de outros países (Tabela 2). Ou seja, uma meta de 4,5% é compatível com uma fase de transição, mas não é mais adequada se for permanente.

---

<sup>13</sup> Relatório publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que o nível de utilização da capacidade instalada (NÚCI) chegou a 84,9% em dezembro de 2010.

**Tabela 2: Países com Regime de Meta de Inflação**

<i>PAÍS*</i>	<i>INFLAÇÃO MÉDIA/10 ANOS</i>
Chile	2,6% a.a
Alemanha	1,6% a.a
China	2,3% a.a
Coreia do Sul	3,2% a.a
<i>Brasil</i>	<i>4,9% a.a (6 anos)</i>

Fonte: elaboração própria baseada em Giambiagi, 2011.

### 2.2.2 Dívida Pública e Resultado Primário

Iniciando a discussão em questões conceituais, tem-se que o resultado primário de uma economia trata-se da diferença entre receitas e despesas do governo (exceto juros). Por consequência, se essa diferença for positiva, haverá a constituição de um superávit primário, e se negativa, um déficit. O superávit, portanto, torna-se uma indicação de quanto o governo economizou em um determinado período a fim de pagar os juros sobre a sua dívida. Se o governo fizer superávit primário exatamente igual aos juros da dívida, essa permanecerá igual; se o fizer maior, essa diminui ao longo do tempo, pois não paga só o juros, mas também parte do saldo devedor; e se o fizer de forma insuficiente, a dívida aumentará ao longo do tempo.

É preciso ter em mente que os governos não só tomam dinheiro emprestado, mas também emprestam, portanto é preciso considerar tanto a despesa quanto a receita com juros na hora de calcular o resultado primário: deve-se pensar em juros líquidos. Ademais, é preciso pensar o resultado primário e a dívida do governo em relação ao PIB, visto que quanto maior este, maior a arrecadação e maior a capacidade de pagar juros e amortizar dívidas. Por isso, quando se pensa em dívida, não se vincula ao valor em reais, mas sim ao PIB: se a relação dívida/PIB for alta e crescente, o governo terá mais dificuldades para pagá-la ou refinanciá-la. Para essa relação permanecer estável, o governo precisa pagar, ao menos parcialmente, os juros incidentes sobre a dívida pública, impedindo que essa cresça a uma taxa superior ao PIB: esse é o papel do superávit primário. Portanto, os governos constroem a meta de resultado primário de acordo com a meta que tem para a dívida, mas quanto menor for a meta fixada pelo governo, maior sua liberdade para aumentar despesas ou reduzir arrecadação de tributos, e por isso essa discussão torna-se tão polêmica: se a meta é maior, aumenta o esforço

de economia; se a meta é menor, há risco de crescimento acelerado da dívida e portanto de inflação, crise financeira, moratória (ROCHA e ÁLVARES, 2011).

Nesse sentido, apesar da discussão sobre o que representa o superávit primário e o pagamento da dívida numa economia como a brasileira, que precisa desse montante para investir em diversas outras prioridades, o anúncio de que o Brasil cumpre a meta é mais um fator de estabilidade aos olhos do resto do mundo bem como de confiança nas diretrizes de política econômica, visto esse ser um de seus pontos basilares e o não cumprimento pode acarretar moratória da dívida, gerando grande instabilidade para o país. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem mantido uma política de superávits altos quando comparados aos resultados obtidos pela maioria dos outros países; mas mesmo com o representativo esforço fiscal realizado desde o final da década passada, a dívida pública só reverteu em 2004 um contínuo processo de crescimento gerado pelas altas taxas de juros pagas pelo Tesouro Nacional<sup>14</sup>.

Em números atuais, em agosto de 2011 o Governo Central apresentou superávit primário de R\$ 2,5 bilhões contra superávit de R\$ 11,3 bilhões em julho. No acumulado do ano, o superávit foi de R\$ 69,8 bilhões, frente a R\$ 40,1 bilhões no mesmo período de 2010. No acumulado em doze meses até agosto, o superávit alcançou R\$149,5 bilhões (3,78% do PIB) (BCB, 2010). A Dívida Líquida do Tesouro Nacional – DLTN alcançou o montante de R\$ 929,0 bilhões em agosto, o que corresponde a 23,5% do PIB. Comparativamente ao mês anterior, houve aumento de R\$ 10,0 bilhões em termos nominais, o que representou uma redução de 0,1 ponto percentual do PIB (BRASIL, 2011b).

Tendo em vista que o Brasil atingiu a meta de resultado primário do ano já em agosto, o governo federal anunciou em setembro o aumento da meta do resultado e do superávit primário em 10 bilhões de reais: respectivamente de R\$ 117,8 bilhões para R\$ 127,8 bilhões e de R\$ 81 bilhões para R\$ 91 bilhões. O aumento da meta equivale, segundo o Ministro Guido Mantega, entre 0,25% e 0,30% do PIB brasileiro. Mantega disse que a medida é preventiva para evitar uma desaceleração da economia como houve em 2008. Segundo ele, a nova meta também ajudará a aumentar os investimentos no País, manter o crescimento econômico e reduzir no médio e longo prazos a taxa Selic: uma maior solidez da economia brasileira gera mais confiança, mais investimentos e juros menores. Ademais, Mantega afirma que o aumento da meta de superávit primário para 2011 não se dará a custo de cortes de despesas,

---

<sup>14</sup> Essa redução foi gerada não só por um superávit nominal e pelo crescimento da economia, mas também pela queda do dólar.



mas sim o ajuste se dá para impedir o aumento de gastos correntes que poderiam ser aprovados pelo Congresso Nacional: "Esta medida é para conter o aumento de gastos de custeio para que haja uma contínua elevação dos investimentos e para possibilitar no médio e longo prazo a redução de juros. Claro, que quando o Banco Central entender que é possível", o que ocorreu logo em seguida (GOVERNO..., 2011). Portanto, superar a meta pré-estabelecida de superávit primário, apesar das discussões envolvendo sua prioridade, garante estabilidade macroeconômica e maior confiança de que o Brasil cumpre suas diretrizes de política econômica.

### 2.2.3 Reservas Internacionais

O Plano Real reivindicava, em sua primeira fase, um grande volume de reservas internacionais sob tutela do Banco Central para poder controlar a taxa de câmbio e, portanto, controlar o preço das importações (o que evitaria a disparada de preços frente ao estancamento da inflação e aumento do poder de compra). Quando o câmbio flutua, em 1999, essa variável passa a ser menos importante e somente é retomada em 2004, quando o país começou a adquirir reservas, sem abandonar seu compromisso com o regime de câmbio flutuante, com vistas a preparar a economia para enfrentar uma eventual reversão do ciclo econômico mundial. Nota-se o sucesso da iniciativa de acúmulo de reservas vinculada a não intervenção na política de flutuação cambial por meio da avaliação das agências responsáveis pela classificação do nível de risco do país: em 2004, essas classificavam o Brasil como de razoável risco para investimentos; decorridos cinco anos, as três principais agências passaram a incluir o Brasil entre aqueles países de menor risco<sup>15</sup>. (BRASIL, 2010b).

O mecanismo de acumulação é simples: o país acumular reservas, é preciso que o Banco Central compre dólares das mãos de seus detentores privados, como por exemplo dólares que entram no país em função de exportações, que se tornam propriedade das empresas exportadoras, ou que entram por meio de investimentos em ações, e que pertencem a quem vendeu as ações a investidores internacionais. Comprando esses dólares, o BCB os recolhe do mercado e entrega, em troca, reais, mas isso implicaria um aumento do volume de moeda local na economia, gerando inflação. Para que isso não ocorra, o Banco Central utiliza títulos da sua carteira para esterilizar os efeitos dessa compra, aumentando sua dívida interna.

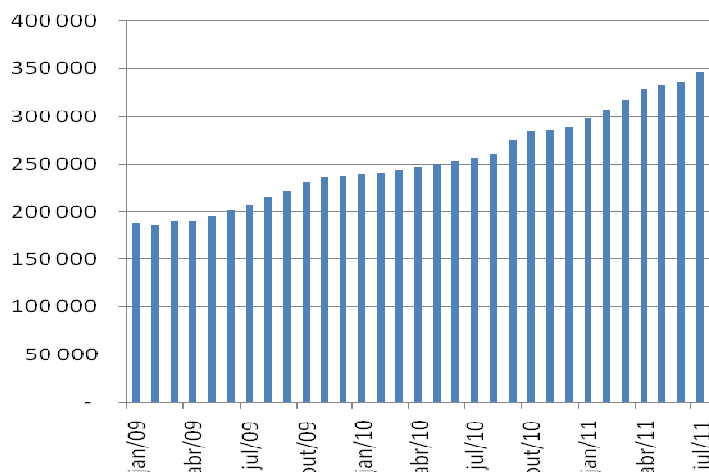
---

<sup>15</sup> As três principais agências de risco são: Standard & Poors, Fitch e Moddy's.

Mesmo através de endividamento, é necessário que o país acumule moeda estrangeira para garantir um seguro contra crises internacionais: quando há uma crise, o fluxo de dólares no mercado internacional é interrompido, e os países que não possuem reservas tem dificuldades, por exemplo, de importar visto o dólar ser a principal moeda de circulação internacional, além de ser necessário aumentar a taxa de juros para tornar investimentos externos no Brasil novamente atrativos (KOHLER, 2011).

Nesse sentido, o acúmulo de reservas tem batido recordes, sustentando o país em situações de crise, onde é preciso responder rapidamente a perda de dólares no mercado monetário e retirando do mercado excesso de dólares que acarretariam uma valorização maior do real. Em dezembro de 2010, as reservas internacionais do Brasil totalizavam US\$ 288,57 bilhões - 20,7% maior do que para o mesmo período de 2009 (Gráfico 3). Em 2010, houve continuidade de um processo de diversificação das reservas internacionais, além de uma gestão mais efetiva desses recursos, que se ancora em um sólido sistema de governança através de uma hierarquia definida entre as instâncias decisórias. Adicionalmente, são monitorados também, de forma diária, os riscos de mercado, de crédito, de liquidez e o operacional. O Banco Central, por sua vez divulga o volume de reservas internacionais de acordo com os conceitos de liquidez internacional - incluídos os dólares que o BCB tem a receber dos bancos pelos empréstimos em moeda estrangeira realizados durante a recente crise financeira internacional – e de caixa, no qual essas operações não são contabilizadas (BCB, 2011).

**Gráfico 3: Posição das Reservas – Conceito Caixa**  
US\$ Milhões

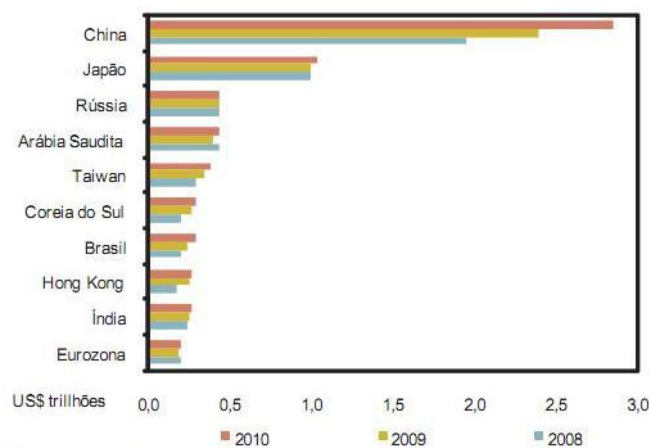


Fonte: Elaboração própria baseada no Relatório do Tesouro Nacional de Setembro de 2011

\*valores do conceito caixa coincidentes com conceito liquidez.

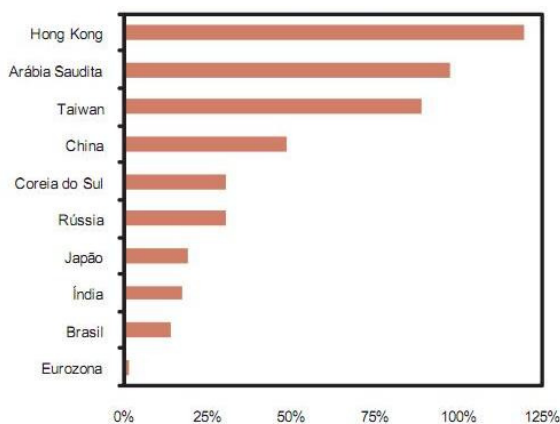
Em termos mundiais, o Brasil ocupa a sétima posição no ranking de maiores reservas internacionais no mundo, porém apresenta a segunda menor proporção de reservas em relação ao PIB entre os países dessa mesma lista, com valor aproximadamente três vezes menor que a média (Gráficos 5 e 6). De todo o modo, o mercado brasileiro, por meio de taxas de juros atrativas e confiança na estabilidade econômica, mostrou-se atrativo para os investidores internacionais, registrando um fluxo positivo de moeda estrangeira, no qual o BCB atuou de forma a comprar o fluxo de longo prazo (BCB, 2011).

**Gráfico 4: Maiores Reservas Mundiais**



Fonte: Bloomberg

**Gráfico 5: Reservas/PIB**



Fonte: Bloomberg e FMI

O resultado de reservas internacionais divulgado pelo Banco Central em 10 de outubro desse ano mostra o patamar recorde de US\$ 350,9 bilhões - cerca de 70% maior que o verificado nas vésperas da quebra do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008. Desse montante, quase 90% está aplicado em títulos, principalmente dos EUA. Os papéis da dívida norte-americana respondem por cerca de 60% das reservas. Há também dinheiro em depósitos fora do país, recursos no FMI e um pequeno percentual de investimento em ouro (0,5%).

Acumular reservas, porém, tem custos envolvidos. Primeiro há a diferença entre os juros que o governo paga sobre os recursos que tomou emprestado para comprar as reservas, os seja, os juros sobre a dívida interna, e os juros que rendem essas reservas internacionais em aplicações. Segundo, quando o real se valoriza em relação ao dólar, as reservas em dólar passam a valer menos em reais, representando uma perda. Não há estatísticas oficiais, mas estima-se que o custo fiscal das reservas em 2010 tenha sido de R\$ 26bi (KOHLER, 2011).

Apesar desses custos, ainda é possível dizer que o acúmulo de reservas no Brasil é necessário para enfrentar crises internacionais: em 2009, por exemplo, em função desse mecanismo de segurança, ao contrário da cartilha comum de aumentar os juros para reatrair capital financeiro, foi possível reduzi-los para estimular a atividade econômica; ademais, os recursos externos permitiram ampliar o déficit público para estimular a economia (KOHLER, 2011). Portanto, mesmo que o aumento de reservas acarrete um aumento dos custos para mantê-las, esse tem sido um mecanismo sólido e importante para que o Brasil possa passar por desequilíbrios internacionais com maior segurança e ter alguma influência sobre a taxa de câmbio (câmbio sujo), tendo, deste modo, mais flexibilidade em termos de política monetária.

#### 2.2.4 A Relação com o FMI

Após a crise financeira de 2008, o Brasil apresentou uma rápida retomada do crescimento econômico, em um cenário onde ainda havia incertezas sobre a recuperação da economia global. Em abril daquele ano, em meio a sérias perturbações econômicas internacionais, a agência de avaliação de risco *Standard & Poors* aumentou a nota da dívida brasileira para “grau de investimento”, o que reflete a maturidade das instituições de política econômica do país (CUNHA, PRATES e BICHARA, 2010). A partir dessa consolidação, o Brasil viu o aumento de sua credibilidade econômica no cenário internacional como uma oportunidade de inserir suas demandas nas discussões globais.

Primeiramente, no escopo do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil passou a colaborar, a partir de 2010, de maneira mais efetiva nas atividades de financiamento e na captação de empréstimos do órgão. Em janeiro foi assinado o Acordo de Compra de Notas (NPA), o qual prevê a compra de notas emitidas pelo Fundo (máximo de USD 10 bilhões) e em janeiro foi aprovado o ingresso do país no NAB (que prevê que os membros disponibilizem recursos ao FMI mediante solicitação do Diretor-Geral e aprovação de 85% dos membros do acordo), com apoio do Grupo dos 20. Esse esforço de participar das decisões do Fundo vão ao encontro da decisão de sua Diretoria Executiva de promover um aumento de 100% no total das quotas do organismo, além de redistribuir a participação dos países, especialmente emergentes, num velado reconhecimento da importância desses não só para a economia mundial, mas para a sustentação financeira do órgão. Especificamente ao Brasil, a participação nas quotas será aumentada para 2,32%, hoje 1,79% (BCB, 2010). Também é importante frisar que o Brasil liquidara, em 2006, antecipadamente, o programa de auxílio financeiro que havia obtido junto ao Fundo, o que reforça a credibilidade do país.

Quando houve a crise, em 2008, o FMI novamente teve papel fundamental como conessor de crédito a países em desequilíbrio no balanço de pagamentos. Todavia, dessa vez quem teve condições de financiar o Fundo foram os países do G-20 Comercial, os quais anunciaram, em abril de 2009, a triplicação das fontes de recurso ao FMI (de USD 250 bilhões para USD 750 bilhões). Nesse sentido, é visível como o Grupo dos 20 tem ganhado destaque na esfera econômica internacional. Ele foi criado em resposta às crises financeiras do final da década de 90 e preza por um fortalecimento da arquitetura financeira internacional. Por meio da diversidade de países emergentes e seus respectivos interesses, conseguiram, de forma exitosa, tornar esse fórum mais representativo em termos de discussão econômica do que o G8. Samuel Pinheiro Guimarães, citou, à época, que “apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses comuns e estarem situados em regiões distantes, seus interesses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns” (GUIMARÃES, 1999, p. 141). Essa discussão em torno da temática do G-20 será tratada no capítulo seguinte.

Em 2010, houve duas cúpulas e três reuniões de Ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais, vinculadas ao FMI, nas quais se discutiu os esforços bem sucedidos em termos de recuperação econômica pós-crise dos países emergentes, passando, portanto, a focar-se na recuperação da economia mundial e na modernização do Fundo (BCB, 2010). O

Brasil, que no âmbito financeiro acaba mais representando o grupo dos países emergentes, tem, então, um papel de liderança conquistado através da consolidação da sua base econômica e credibilidade internacional. Portanto, há uma preocupação, a partir do governo Lula da Silva, em fortalecer a própria posição negociadora do Brasil a partir de alianças Sul-Sul, e em fazer-se presente em organismos internacionais relevantes, os quais signifiquem potencial aumento de representatividade para o país.

## **2.3 Variáveis de Risco**

A escolha das seguintes variáveis como *de risco* significa que a compreensão de quais devem ser suas finalidades ou metas ainda estão em aberto, e que seus resultados mostram prós e contras que não remetem a um consenso e que precisam ser aprimorados.

### **2.3.1 Taxa de Juros**

Desde 1999, quando o Brasil abandonou a âncora cambial e passou a adotar o regime de metas de inflação, a dinâmica das expectativas da inflação tornou-se a peça mais relevante para o processo de estabilização dos preços. Isto se deve ao fato de que a principal característica do sistema de metas é a fixação e anúncio de uma meta quantitativa para determinado indicador de inflação (no caso o IPCA), firmando com a sociedade o compromisso de que tal controle inflacionário será perseguido e alcançado pelas autoridades monetárias. Para gerenciar essa meta de inflação, a principal ferramenta é a taxa de juros: se a inflação aumenta, também aumentam os juros, o que diminui o consumo, diminuindo uma presumida inflação de demanda.

As decisões do Copom a respeito da política monetária são tomadas em reuniões realizadas em datas previamente divulgadas. Nestes encontros, são discutidas a conjuntura econômica atual e as perspectivas futuras dos agregados macroeconômicos, em especial do índice de inflação utilizado como meta. As decisões são anunciadas logo pós o término das reuniões juntamente com um breve comentário. As discussões mais detalhadas do porque da manutenção ou alteração da meta para os juros básicos são registradas em atas publicadas na semana posterior ao encontro.

Economicamente, há diversas taxas de juros, que variam conforme o tipo de empréstimo, o tomador, a modalidade, etc. Mas essas taxas tendem a acompanhar a Selic:

taxa de juros fixada pelo Banco Central que corresponde à taxa com que se corrige os títulos do governo e com a qual se paga os juros da dívida pública. Na origem, Selic significa Sistema Especial de Liquidação e Custódia, criado em 1979 pelo Banco Central e pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto, com o objetivo de tornar mais transparente e segura a negociação de títulos públicos. Ele permite a atualização diária das posições das instituições financeiras, assegurando maior controle sobre as reservas bancárias. Hoje, Selic identifica também a taxa de juros que reflete a média de remuneração dos títulos federais negociados com os bancos e é referência para os juros de toda a economia. Portanto, se o BCB fixa a Selic, consegue também influenciar as demais taxas de juros da economia, e, logo, influencia o consumo e equilibra a meta de inflação. Entretanto, a economia é cercada de uma série de incerteza que torna a decisão a respeito da taxa de juros difícil e subjetiva: é preciso interpretar a natureza dos choques econômicos, qual a tolerância para a inflação, entre outros (FREITAS, 2011).

De todo o modo, há um consenso entre os economistas de que a taxa de juros no Brasil é muito alta e restringe o desenvolvimento econômico do país. Os juros altos podem prejudicar a economia de quatro maneiras: (i) desestímulo ao investimento e, por conseguinte, redução da capacidade produtiva, o que diminuiria a oferta, gerando pressões inflacionárias e fazendo os juros subirem, num ciclo vicioso; (ii) desestímulo ao consumo, pois o consumidor pensa em consumir menos hoje para usar da poupança no futuro acrescida de juros; (iii) no mercado internacional favorável, juros altos apreciam a taxa de câmbio pois as aplicações em títulos brasileiros são mais atraentes; (iv) aumento do custo da dívida pública, obrigando o governo a pagá-la, abrindo mão de gastos considerados mais produtivos (FREITAS, 2011).

A explicação do porquê de a taxa de juros ser uma questão problemática no Brasil ainda encontra duas frentes. Os economistas ortodoxo-liberais sustentam que o problema está ligado à incerteza jurisdicional e à questão do desequilíbrio fiscal, que obriga o governo a financiar-se com emissão de dívida, precisando elevar a taxa de juros de mercado. Os economistas heterodoxo-desenvolvimentistas defendem que o problema está vinculado ao conservadorismo do BCB, decorrente do regime de inflação e de suas expectativas: haveria uma relação de subserviência do BC em relação aos interesses do mercado financeiro.

Mas o problema que realmente é difícil de solucionar trata não dos porquês, mas de qual a taxa de juros de equilíbrio da economia que a permita crescer dentro da sua potencialidade sem pressões inflacionárias. Esse produto potencial empiricamente é algo difícil de calcular: Keynes sustentava que não se pode conhecer a trajetória de longo prazo da

economia sem definir previamente a política monetária, isto porque a taxa de juros afeta a taxa de acumulação da economia, e, conseqüentemente, o próprio produto potencial. Daí a dificuldade de se definir o produto potencial e, a partir dela, a taxa de juros de equilíbrio compatível (PAULA, 2011).

Tendo em vista que a taxa de juros é a ferramenta principal para manter a meta de inflação, o corte de 0,5% realizado pelo Copom no dia 31 de agosto de 2011 foi entendido como surpreendente frente à ameaça de a inflação passar o limite superior da meta. A justificativa do governo baseia-se no equilíbrio da taxa de câmbio: Guido Mantega defende que foi necessário aproveitar o momento de saída de capitais do Brasil em função da instabilidade financeira internacional para consolidar uma taxa de câmbio na qual o real seja menos valorizado. Além disso, justamente em um momento de crise é preciso incentivar o consumo, o que também é mais viável com juros menores (ENTENDA..., 2011). O comunicado divulgado após a reunião do Copom afirma:

[...] Reavaliando o cenário internacional, o Copom considera que houve substancial deterioração [...] nas projeções de crescimento para os principais blocos econômicos. O Comitê entende que aumentaram as chances de que restrições às quais hoje estão expostas diversas economias maduras se prolonguem por um período de tempo maior do que o antecipado. [...] Dessa forma, o Comitê avalia que o cenário internacional manifesta viés desinflacionário no horizonte relevante. Para o Copom, a transmissão dos desenvolvimentos externos para a economia brasileira pode se materializar por intermédio de diversos canais, entre outros, redução da corrente de comércio, moderação do fluxo de investimentos, condições de crédito mais restritivas e piora no sentimento de consumidores e empresários. O Comitê entende que a complexidade que cerca o ambiente internacional contribuirá para intensificar e acelerar o processo em curso de moderação da atividade doméstica, que já se manifesta, por exemplo, no recuo das projeções para o crescimento da economia brasileira. Dessa forma, no horizonte relevante, o balanço de riscos para a inflação se torna mais favorável [...] Nesse contexto, o Copom entende que [...] um ajuste moderado no nível da taxa básica é consistente com o cenário de convergência da inflação para a meta em 2012. O Comitê irá monitorar atentamente a evolução do ambiente macroeconômico e os desdobramentos do cenário internacional para então definir os próximos passos na sua estratégia de política monetária (COPOM, 2011).

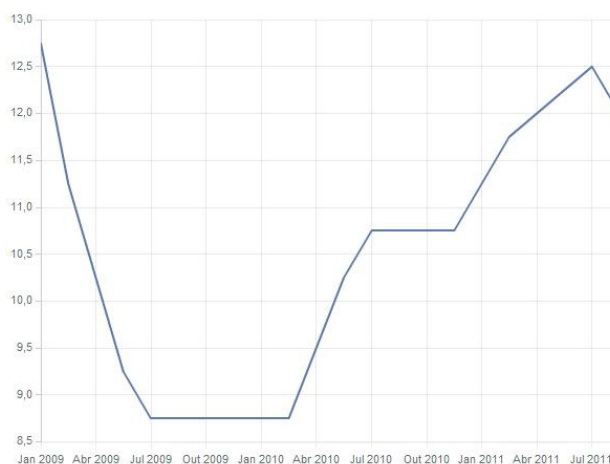
O que acontece no Brasil hoje é a mesma opção de vários outros Bancos Centrais: evitar elevar a taxa de juros num contexto de crise econômica e fazer uso de outros instrumentos de política monetária e cambial, como medidas macro-prudenciais e controle da entrada de capitais, para fazer frente às pressões inflacionárias derivadas da elevação de preços de alimentos no contexto atual. Assim, o BC, não evitando elevar a taxa de juros, mas sim a reduzindo para 12% a.a, desestimula um fluxo maior de capitais externos que teriam efeitos deletérios sobre a taxa de câmbio e controla a inflação por outros meios (PAULA,



2011). Portanto, o principal efeito dessa redução sobre a economia não está vinculado à inflação, mas a maior viabilidade de investimentos, visto que os financiamentos ficam mais baratos, e ao maior consumo das pessoas, porque o crédito fica mais barato. Portanto, essa discussão sustenta como uma menor taxa de juros no Brasil hoje é, sim, necessária para o desenvolvimento econômico.

### Gráfico 6: Evolução da Taxa Selic

Comportamento da Taxa Básica de Juros em % a.a.



Fonte: Banco Central do Brasil

### 2.3.2 Taxa de Câmbio e a Dependência de Recursos Externos

O Brasil aderiu à flutuação cambial no início de 1999, mas esse não é um câmbio flutuante puro: num câmbio fixo, o BCB compra ou vende quaisquer fluxos cambiais de entrada e saída para mantê-lo equilibrado; no câmbio flutuante puro, o BC não interfere, sendo que o aumento de fluxos de entrada valoriza o câmbio e o aumento dos fluxos de saída o desvaloriza. Desde o Plano Real, portanto, há três períodos em termos de comportamento de câmbio. De 1994 a 1999 esse era pré-fixado; entre 1999 e 2005, assumiu-se a flutuação, e havia intervenções do BC, mas muito pequenas; e a partir de 2006, as intervenções passam a ser mais intensas, considerando-se, logo, flutuação suja do câmbio<sup>16</sup> (SPRINGER, 2011b).

A partir de 2002 há uma forte tendência à valorização da taxa de câmbio, as quais tem base em duas explicações. A primeira, e mais relevante, trata do baixo nível das poupanças

<sup>16</sup> Apesar da intervenção, o real não deixou de se valorizar e houve somente um movimento de compra de fluxos por parte do governo. Portanto, não representa o mesmo que pré-fixação cambial.

domésticas, tanto pública quanto privada - esse baixo nível torna o crescimento econômico dependente da absorção de poupança externa, a qual é possível captar através da valorização do câmbio real. A segunda trata do alinhamento do país à disciplina macroeconômica, somado à melhora do cenário internacional: quando o Presidente Lula assume o governo, compromete-se com o sistema implementado pelo governo anterior, seguindo à risca a cartilha de superávit primário, meta de inflação e flutuação cambial. Dessa forma, quando o sistema econômico internacional entendeu o compromisso do Brasil, a percepção de riscos diminuiu e, por conseguinte, houve um aumento da demanda por ativos brasileiros: o aumento da demanda no mercado financeiro de títulos brasileiros por parte dos estrangeiros eleva o ingresso de dólares no Brasil, valorizando o real (SPRINGER, 2011b).

Desde então, a preocupação com o real valorizado é tema de discussão constante na sociedade brasileira, porém a partir de 2010, essa preocupação cresceu em função do aumento da quantidade de dólares americanos em circulação, em função do programa *Quantitative Easing 2*: programa de recompra de títulos de longo prazo do Tesouro dos Estados Unidos. Isso acentuou a desvalorização do dólar em relação a quase todas as moedas, inclusive o real (SPRINGER, 2011b).

O governo reage a essa valorização do real por meio de uma forte política de compra de dólares da ordem US\$42 bilhões no ano, por meio do aumento da alíquota do IOF em operações de renda fixa de 2% para 4%<sup>17</sup>, e a seguir de 4% para 6%<sup>18</sup>. Também foi elevada, de 0,38% para 6%, a alíquota do IOF sobre a margem de garantia para os investimentos estrangeiros em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros, exigindo-se a aplicação da medida em todas as operações no mercado futuro. Complementarmente, o Conselho Monetário Nacional, pela Resolução nº 3.914, de 19 de outubro de 2010, vedou a realização de operações de aluguel, troca e empréstimo de títulos, valores mobiliários e ouro ativo realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a investidores não residentes, entre outras medidas (BCB, 2010). Entretanto, mesmo frente a essas decisões, o real custou a desvalorizar, isso porque o que há na verdade é uma tentativa de evitar uma sobrevalorização num período de instabilidade internacional.

Portanto, nota-se que o atual regime de câmbio baixo tem grandes custos: desprotege a indústria local contra as importações e diminui sua competitividade; atrapalha exportações de

---

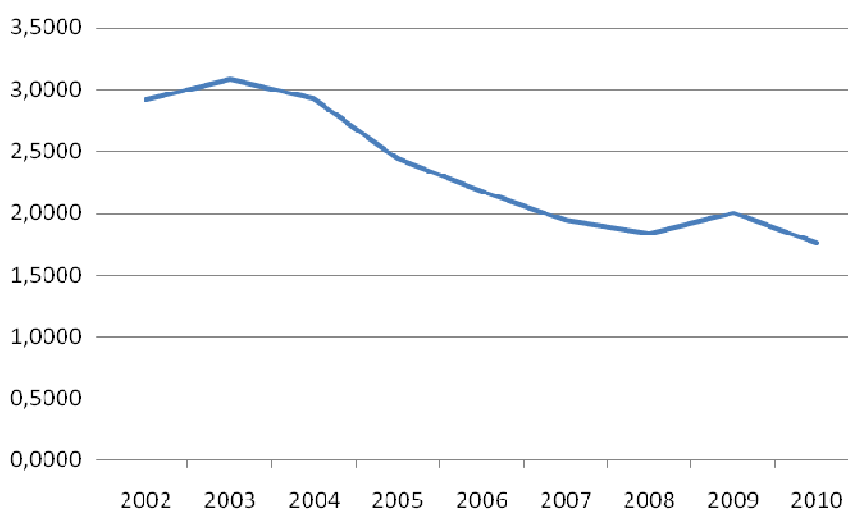
<sup>17</sup> Em 4 de outubro de 2010, por meio do Decreto nº 7.323.

<sup>18</sup> Em 18 de outubro de 2010, por meio do Decreto nº 7.330.

produtos mais sofisticados, solidificando uma inserção externa de pouco dinamismo tecnológico e baseada em recursos naturais; aumenta importações, criando uma deterioração progressiva das contas externas e gerando déficit em conta corrente que podem restringir o crescimento (SERRANO, 2010).

Pelos motivos citados acima, somados aos do tópico anterior, a transição de um regime de política econômica de “juros altos e câmbio baixo” para “juros baixos e câmbio alto” é muito discutida. O grande problema é que é praticamente consenso de que essa mudança é necessária, porém há resultados difíceis de se trabalhar nesse rearranjo. Primeiro, há o problema da inflação: a dinâmica taxa de juros/taxa de câmbio ainda é a ferramenta mais concreta no sentido de manter a inflação estável (uma das alternativas seria usar o controle do crédito para conter a demanda agregada). Segundo, deve-se pensar em como estabilizar o câmbio e fechar a balança de pagamentos sem usar o diferencial de juros para atrair capitais: se o câmbio for muito desvalorizado e for mantida a livre mobilidade de capitais de curto prazo, mudanças bruscas nos ciclos internacionais de crédito podem levar a fortes movimentos de saída pela conta de capitais, o que levaria ao retorno dos juros elevados para estancar a perda de reservas ou a seguintes desvalorizações cambiais, que teriam impactos inflacionários (uma solução é tornar-se mais seletivo em termos da qualidade do capital externo atraído) (SERRANO, 2010).

**Gráfico 7: Taxa de Câmbio R\$/US\$ (Comercial - Compra - Média)**



Fonte: Elaboração Própria baseado em dados do Banco Central do Brasil.

### **3 COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Nesse capítulo, será feito um levantamento do desempenho da balança de comércio brasileira a partir da implementação do Plano Real, sobretudo com o intuito de verificar como o contexto externo interfere nesse fator e como esse resultado é importante fonte de financiamento das contas públicas. No segundo momento, será abordado com o Plano Brasil Maior enxerga as questões de comércio exterior e o pensa estrategicamente, para que o Brasil possa colher seus frutos na forma de maior autonomia internacional. A partir desse levantamento geral, será abordado especificamente quais os pontos de sucesso e quais os pontos que precisam ser repensados na experiência de usar a ferramenta de comércio internacional como meio de garanti maior inserção internacional do Brasil e de diminuir sua vulnerabilidade econômica frente a instabilidades externas.

#### **3.1 Contexto Geral**

##### **3.1.1 O Desempenho da Balança Comercial Brasileira a partir do Plano Real**

Em períodos anteriores à estabilização da inflação, os preços da economia aumentavam, o poder de compra diminuía e, conseqüentemente, muitos mercados apresentavam uma demanda cada vez menor. Por esse motivo, muitas empresas preferiram dar mais atenção às exportações, que não sofriam tanto com essa variação de preços. Quando o Plano Real tem sucesso em estancar a inflação, há uma mudança rápida no padrão de consumo da sociedade, que voltou a consumir em um contexto onde não havia capacidade de resposta de oferta rápida em função da mudança de enfoque anterior (1994). Portanto, para essa pressão de demanda não tornar-se inflação novamente, o arranjo encontrado pelo Plano Real foi abastecer o mercado interno com produtos importados baratos, que suprissem a nova demanda: esse mecanismo ficou conhecido como âncora cambial. Sendo importações baratas o sustentáculo do plano, déficits na balança comercial eram evidentes e, para gerenciá-los e compensá-los, o governo apostou na entrada de capitais especulativos internacionais no Brasil, o que foi incentivado através de uma taxa de juros doméstica atrativa em relação às taxas internacionais.

Porém, em alguns meses, o problema da pressão de demanda torna-se mais grave, não sendo as importações baratas mais suficientes para supri-la. A solução encontrada pelo

governo é desaquecer a economia, e, em medida mais drástica, diminuir a produção industrial. A consequência dessa resolução é que as exportações, em função da queda de produção, caem muito, mas as importações continuam fortes, acarretando um forte desequilíbrio na conta comercial do país. Esse déficit não foi compensado pela entrada de capitais pois, nesse período, o México declarava moratória da sua dívida e, portanto, o ambiente internacional passava por um período de instabilidade.

A situação da balança comercial continua se agravando e, em 1997, há o maior déficit da série histórica do país até então (ANEXO 2). Logo o problema se agrava na medida em que, para sustentar importações com preços baixos, era preciso manter o real valorizado frente ao dólar, o que compromete a rentabilidade das exportações (FLIGENSPAN, 2010).

Em 1997/98, outra crise internacional – moratória russa e crise das economias asiáticas – forçam o Brasil a corrigir os rumos da sua política econômica. Nesse contexto, as contas externas não fechavam - o déficit em conta corrente era maior do que a entrada realista de capitais – o que acarretou fuga em massa dos capitais já escassos. Para tentar salvar o Plano Real, o governo recorre à ajuda do FMI, da ordem de US\$ 42 bilhões, o qual é garantindo em função de o Fundo temer a quebra do país e a eleição de um governo de esquerda decorrente do descontentamento interno. Mesmo assim, a situação se deteriora e, em 1999, o governo obriga-se a deixar o câmbio flutuar<sup>19</sup>.

Surpreendentemente, a flutuação do câmbio e a crise não tiveram resultados tão drásticos para o crescimento do PIB como esperado, mas para a balança comercial os resultados foram decepcionantes. Esperava-se uma melhora da conta comercial em função da desvalorização do câmbio após a flutuação, visto que nesse sentido as importações ficariam mais caras e as exportações mais baratas. Ademais, houve nesse período o colapso dos preços das commodities, que afetou as exportações de maneira geral, concomitante a uma contração da demanda por manufaturados por parte dos países da América Latina, principal mercado, que também sofriam com a crise. Deve-se pensar, também, que ao contrário da expectativa de que o PIB cairia, o resultado foi positivo, o que tem como consequência um aumento da demanda e, logo, um aumento da necessidade de importar. Portanto, houve um aumento da *quantidade* exportada após a flutuação cambial, mas esse aumento de volume não compensou a queda dos preços internacionais e o aumento da necessidade de importados, impedindo a recuperação da balança comercial (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000).

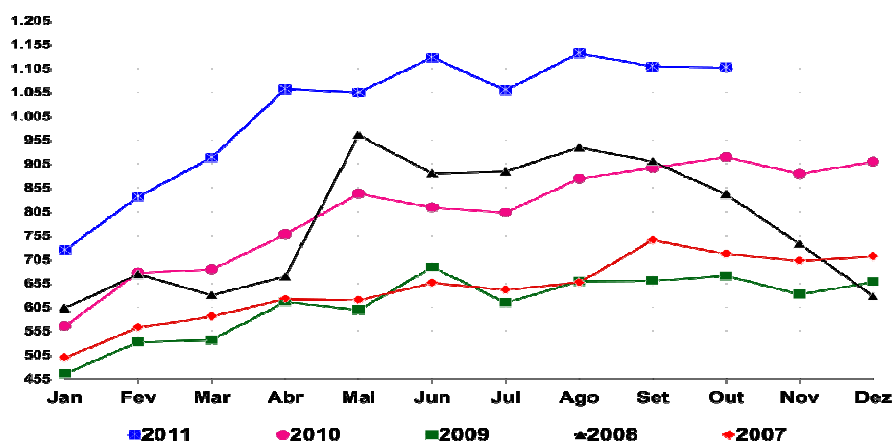
---

<sup>19</sup> Motivações e consequências já discutidas anteriormente.

No início dos anos 2000, o pior da crise internacional passa e o mercado apresenta uma melhora significativa em termos de comércio e de liquidez, especialmente em função da retomada do crescimento das economias emergentes e da aceleração do crescimento nos países ricos. Há, portanto, uma elevação em termos mundiais dos preços dos produtos exportados e de suas quantidades, favorecendo, sobretudo, a economia brasileira fortemente sustentada pelo mercado de commodities. A partir do efeito China e Índia, cuja demanda crescente é fundamental para a balança comercial brasileira, o saldo comercial se amplia rapidamente, e em 2003 há um pujante superávit (ANEXO 2) (FLIGENSPAN, 2010).

Nesse sentido, em função de um ambiente internacional favorável, os resultados externos se mantêm excelentes. Tal ritmo de crescimento só foi quebrado em 2008, com a crise financeira internacional, que tem reflexos em 2009. A balança comercial brasileira fechou 2009 com superávit de US\$ 24,615 bilhões, o pior resultado desde 2002. A corrente de comércio (que soma exportações e importações, medindo o aumento dos negócios do Brasil com o exterior), por sua vez, caiu 24,5% de 2008 para 2009, totalizando US\$ 279,889 bilhões no ano, reflexo da redução das atividades econômicas em nível global. Referente às exportações do ano, pelo critério da média diária, houve uma queda de 22,2% em relação a 2008, quando a média diária dos embarques nacionais chegou a US\$ 782,4 milhões. As importações, por sua vez, acumularam uma retração de 25,3%, de US\$ 683,7 milhões, em 2008 para US\$ 510,5 milhões em 2009, devido à retração nas compras de produtos de todas as categorias de uso: combustíveis e lubrificantes, matérias-primas e intermediários, bens de capital e bens de consumo (MDIC, 2011a).

**Gráfico 8: Exportação Mensal - Média diária – US\$ milhões FOB**



Fonte: MDIC. Balança Comercial Brasileira, outubro 2011.

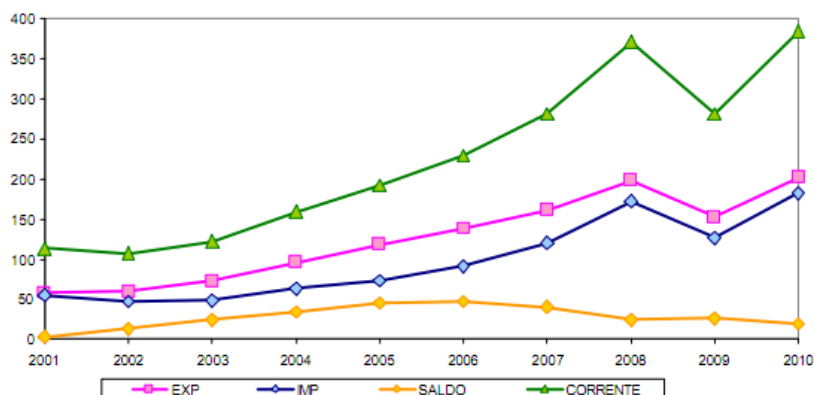
Portanto, os efeitos da crise de 2009 são significativos: a receita de exportações brasileiras foi negativamente afetada pela queda nos preços dos produtos no mercado internacional e pela retração nos mercados externos. Entretanto, a mesma dinâmica aconteceu para as importações, não havendo um desequilíbrio tão forte. Ademais, e mais relevante, a pauta exportadora brasileira estava, e continua, fortemente vinculada ao mercado de commodities. As expectativas eram de que esses preços caíssem fortemente junto aos demais preços no mercado internacional, entretanto, em função da demanda chinesa e indiana, que não sofreu desequilíbrios graves durante os piores momentos da crise, e em função de as commodities terem se transformado em ativos financeiros (discutido adiante), houve um aumento desses preços, o que sustentou a balança comercial do Brasil (ver recuperação das exportações brasileiras ao longo de 2009 no gráfico).

Logo em 2010, a atividade internacional é retomada e há um recorde no valor transacionado das exportações e das importações, mas em termos de saldo da balança comercial, no entanto, houve uma queda de 20,1% ante 2009, resultando em US\$ 20,3 bilhões. É importante frisar que, embora tenha caído, o saldo comercial de 2010 pode ser considerado surpreendente, visto as projeções pessimistas que indicavam valores entre US\$ 16 e 17 bilhões. Esse resultado foi possível em função do excepcional saldo obtido no mês de dezembro de US\$ 5,4 bilhões, representando mais de 26% do superávit comercial do ano. Por outro lado, em termos de corrente de comércio, verifica-se que o crescimento observado em 2010 foi puxado de forma mais expressiva pelas importações, que tiveram taxa de aumento de 41,6%, do que pelas exportações, com taxa de expansão de 31,4%, ambas em comparação aos valores de 2009. Em relação às exportações, houve maior participação dos produtos básicos, deslocando os manufaturados para segundo plano, fundamentalmente em virtude da elevação dos preços das commodities – a venda de produtos industrializados aumentou 22,2% em 2010, enquanto que a de produtos básicos aumentou 44,7% (só o minério de ferro contribuiu para um aumento de US\$ 15,4 bilhões nas vendas externas do País) (AEB, 2011).

No primeiro semestre de 2011, as exportações encerraram o período com valor de US\$ 118,3 bilhões e as importações de US\$ 105,3 bilhões, ambos os resultados recordes: em relação a 2010, as exportações apresentaram crescimento de 31,6% e as importações de 28,5%. Portanto, o saldo comercial do primeiro semestre atingiu US\$ 12,97 bilhões - ampliação de 64,4% sobre o consignado no primeiro semestre de 2010, de US\$ 7,9 bilhões. Ainda comparado a 2010, as vendas de produtos básicos cresceram 44%, e os semimanufaturados e os manufaturados se ampliaram em, respectivamente, 29,6% e 19,1%.

Ou seja, o comércio exterior brasileiro ainda continua fortemente dependente do mercado de commodities e, mais especificamente, do mercado asiático: as vendas para a Ásia aumentaram 37,9%, garantindo à região a primeira posição de mercado comprador de produtos brasileiros em 2011, superando América Latina/Caribe e a União Europeia. Comparando os resultados de importação, as compras de matérias-primas e intermediários representaram 45,4% da pauta total, e as de bens de capital, 21,6%, demonstrando que a pauta brasileira de importação é fortemente vinculada a bens direcionados à atividade produtiva. Em um panorama geral, portanto, no primeiro semestre de 2011 o comércio exterior brasileiro registrou corrente de comércio de US\$ 223,6 bilhões, 30,1% maior do que o mesmo período em 2010 e, portanto, isso indica a retomada do aquecimento do comércio internacional e a maior relevância e competitividade do Brasil em termos de mercado internacional, ainda que fortemente vinculado ao setor de commodities (MDIC, 2011a).

**Figura 2: Balança Comercial Brasileira – US\$ Bilhões/ Valor FOB**



Fonte: Elaboração AEB, baseada em SECEX/MDIC.

Outro aspecto importante da qualidade do comércio brasileiro diz respeito ao saldo da conta corrente do país. A redução do saldo comercial e o aumento dos déficits de serviços e rendas leva a ampliação do resultado negativo dessa conta corrente.

Em janeiro – novembro de 2009, apesar da queda no volume de comércio, houve uma ampliação do superávit da balança comercial, que acrescido dos US\$ 3 bilhões das transferências externas, minimizou o impacto negativo do déficit de US\$ 44,5 bilhões do balanço de serviços e rendas, levando a que a conta transações correntes fechasse com saldo negativo de US\$ 18,4 bilhões. Já em janeiro – novembro de 2010 (último dado divulgado pelo Banco Central), o déficit em transações correntes aumentou significativamente, atingindo US\$ 43,5 bilhões, decorrente do aumento do resultado negativo nas contas de serviços e rendas (US\$ 61,0 bilhões) e do menor superávit da balança comercial (AEB, 2011, p. 6).



Até o momento, não houve dificuldades em financiar esse déficit, mas uma expansão continuada pode trazer riscos para a estabilidade das contas externas, que só se manteve em virtude dos sucessivos e expressivos superávits obtidos na balança comercial no período 2003 a 2008. Se houver uma perda de dinamismo das exportações brasileiras de manufaturados e de commodities, pode haver uma redução constante do saldo comercial e desequilibrar o montante das contas externas. Para o Brasil, portanto, é fundamental tornar-se menos dependente das consequências de uma má dinâmica do mercado internacional e enfrentar a concorrência mundial para garantir o equilíbrio de sua conta externa. Sendo assim, é preciso garantir uma estrutura produtiva diversificada, integrada e estimulada a crescer, além de um patamar de taxa de câmbio tanto para tornar as exportações mais competitivas, como para diminuir importações e estimular a indústria nacional.

### 3.1.2 Comércio Internacional: abordagem estratégica.

O comércio internacional tornou-se parte da estratégia brasileira de inserção na nova ordem econômica internacional a partir da constatação de que diversificar suas relações comerciais e aumentar a participação das exportações sobre o total mundial não só seria um facilitador para a manutenção de um diálogo mais abrangente e para a consolidação de parceiros, mas também seria uma forma de evitar que crises nos países desenvolvidos, ou em países específicos, tivessem fortes reflexos na economia brasileira. Portanto, tanto a Grande Estratégia para 2022, como o Plano de Ação Brasil Maior do atual governo, tratam da questão comercial como prioridade.

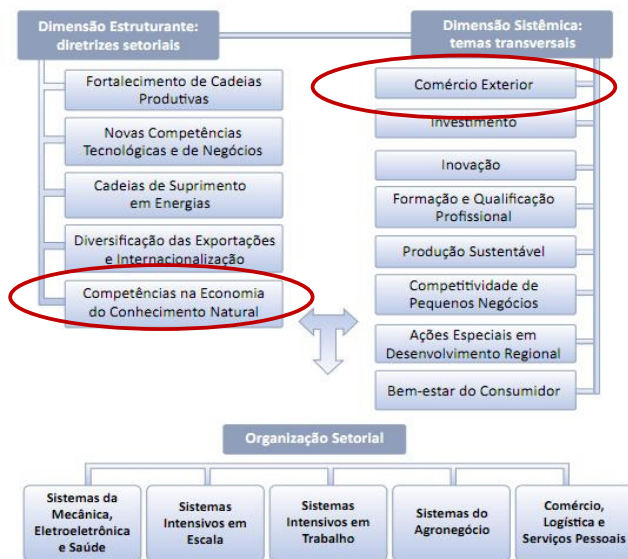
A estratégia brasileira de longo prazo, Brasil 2022, enxerga o setor de comércio exterior como chave para o desenvolvimento do país e para sua consolidação como *player* importante no sistema internacional. A expansão da presença brasileira em mercados externos é parte da visão de que o país precisa se fortalecer no sentido de enfrentar o acirramento da concorrência internacional e reduzir a vulnerabilidade da economia a conjunturas externas adversas, visto que, dessa maneira, o Brasil terá um leque mais amplo de mercados para onde exporta, os quais reagem a situações de crise de maneira diferentes. Em um sentido mais amplo, é preciso que haja fortes investimentos em infraestrutura industrial e tecnologia para que o tecido produtivo brasileiro esteja preparado para dar respostas rápidas e abrangentes às demandas do mercado interno, cuja dimensão e dinamismo viabilizam uma base industrial sólida e competitiva internacionalmente.

A meta do plano, especificamente para comércio exterior, é ampliar a participação das exportações brasileiras no total mundial de 1,25% para 2,0% e, dentro disso, ampliar a participação das exportações de médio e alto conteúdo tecnológico na pauta de exportações brasileira de 26,1% (base: 2008) para 35% (2022). Outro objetivo trata-se de ampliar o número de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) exportadoras em 100%, passando de 11.120 para pelo menos 22.240, em 2022 (BRASIL, 2010a).

O governo Dilma Rousseff, por sua vez, dedicou atenção especial à área de comércio internacional através do Plano Brasil Maior. Esse plano constitui a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do governo para o período de 2011 a 2014. Em seu texto de referência, é levantado o ponto de que o Brasil foi bem sucedido em atingir um novo patamar de crescimento sustentado, o que é evidenciado pelos fundamentos macroeconômicos e pelo desempenho da economia e que o desafio passa a ser manter o nível de crescimento no longo prazo. Para isso, os esforços serão no sentido de mudança de qualidade do crescimento, através de inovação e de competitividade, da ampliação da capacidade de diálogo entre o poder público e o empresariado, das melhores condições de coordenação e articulação institucional e da construção de estruturas de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas produtivas.

A atual gestão executiva do Brasil, portanto, considera como oportunidade um mercado interno grande e dinâmico, capaz de sustentar o crescimento brasileiro mesmo em condições de crise nos países desenvolvidos; um mercado de commodities que sustentam o superávit comercial a curto e médio prazo; um núcleo de empresas inovadoras que podem liderar o processo de modernização produtiva; abundância de recursos naturais, domínio tecnológico e capacidade empresarial em energias renováveis e na cadeia de petróleo e gás; utilização das compras públicas e dos grandes eventos esportivos para alavancar novos negócios e tecnologias. A partir dessas oportunidades, os desafios são intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; combater os efeitos da “guerra cambial” e das incertezas do cenário internacional; enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo; acelerar o investimento em infraestrutura física e impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias (BRASIL, 2011a). Operacionalmente, o Plano está organizado como segue:

**Figura 3: Plano Brasil Maior**



Fonte: BRASIL, 2011a. Grifo próprio.

A dimensão estruturante do Plano envolve cinco diretrizes voltadas para a melhoria da eficiência produtiva, modernização e inovações tecnológicas, organizacionais e corporativas, com vistas ao aumento da competitividade do parque produtivo em escala internacional. A quarta diretriz trata da Diversificação das Exportações e Internacionalização, e tem por objetivos:

promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas nacionais líderes em commodities para empresas líderes com capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias; enraizamento de empresas estrangeiras objetivando a instalação de centros de P&D no país para a adoção das melhores práticas produtivas (BRASIL, 2011a, p. 16).

A diversificação está ligada à estratégia de internacionalização de grandes empresas nacionais. Atualmente, a lógica da internacionalização é a de vantagens comparativas do país em produtos primários e insumos industriais, baseados em atividades intensivas em recursos naturais. Para o futuro, é preciso pensar em exportadores consolidados em setores intensivos em escala, com capacidade de diferenciação de produtos e maior agregação de valor.

Quanto à dimensão sistêmica, essa orienta ações que reduzam custos sistêmicos e aumentem a eficiência e produtividade agregada da economia nacional, para igualar minimamente as empresas brasileiras em relação a seus principais concorrentes internacionais. Na temática de comércio exterior são consideradas medidas de:

(i) desenvolvimento, financiamento e promoção do comércio exterior de bens e serviços, incluindo melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações disponíveis; (ii) defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias; (iii) facilitação do comércio; (iv) estímulo à internacionalização de empresas nacionais por meio de investimento direto no exterior para ampliação de mercados e acesso a novas tecnologias; (v) atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país (BRASIL, 2011a, p. 19).

Nesse sentido, o atual governo sustenta a linha de desenvolvimento do predecessor, entendendo o comércio exterior e as questões de infraestrutura como fundamentais para que o Brasil possa manter o ritmo de crescimento de maneira sustentada, sem estar fortemente amarrado à conjuntura internacional. Sendo assim, a condução da estratégia em comércio internacional do governo Dilma é derivada da *Grande Estratégia* capitaneada em 2010 pelo Ex-Presidente Lula e o Ministro Samuel Pinheiro Guimarães, prova de que o governo está preocupado em pensar a longo prazo<sup>20</sup>.

### 3.2 Variáveis Estáveis

Como no capítulo anterior, a escolha das seguintes variáveis como *estáveis* significa que a compreensão de quais devem ser suas finalidades já está definida e que seus resultados tem se mostrado equilibrados.

#### 3.2.2 Diversificação de Mercados: parcerias mundiais.

Verifica-se, nos últimos anos, um aumento do número de negociações comerciais externas do Brasil, bem como do seu leque de parcerias. Esse leque se retraiu nos anos 70, 80 e 90, nesse último especialmente em função da crise do modelo de inserção internacional do nacional-desenvolvimentismo. Contudo, nos últimos anos do governo Cardoso e com mais ênfase durante o governo Lula, outros sócios vem ganhando densidade na pauta comercial do país: China, Índia e Rússia, por exemplo, somam-se às tradicionais parceiras de Argentina, México e África do Sul. Percebe-se, também, nesse período, um aumento da formação de coalizões internacionais ao Sul, dentre essas o G-20 Comercial e o IBAS, as quais conseguiram, nos últimos anos, modificar decisões e parâmetros tradicionais a respeito de comércio internacional (entre outros tópicos), especialmente no âmbito da OMC. Ademais, o

---

<sup>20</sup> Nesse trabalho não será abordada a questão do cumprimento das diretrizes de comércio exterior abordados por ambos os planos no sentido literal. Será feita uma análise de intenções de objetivos e indicações de que estes estão sendo encaminhados.

governo Lula relança a chamada *Política Africana*, a qual foi o primeiro passo rumo à reconstrução do comércio sul-atlântico do Brasil (SARAIVA, 2004).

Para Vigevani e Cepaluni (2007), o governo Lula, por meio dessas iniciativas, concorda com o conceito de “autonomia pela diversificação”, a qual espelha em parte a nova geografia do poder e da economia mundial. Os autores verificam, por exemplo, que de 1998 a 2005, o peso dos mercados tradicionais (Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá, México, MERCOSUL) decresceu de 79,3% para 67,2%. Já os chamados mercados não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.) aumentaram seu peso, no mesmo período, de 19,7% para 31% (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Percebe-se, deste modo, que o governo Lula foi marcado pelo amadurecimento de um novo paradigma de política exterior, chamado *Estado Logístico*, conceito que supõe a superação tanto do modelo de inserção liberal desenfreada quanto do desenvolvimentismo nacionalista de antes e no qual o comércio exterior tem peso extraordinário. A partir disso, as decisões de política comercial passam a ser tomadas com um maior grau de realismo e senso de oportunidade do que anteriormente, o que resulta uma maior mobilização interna tanto dos entes federativos quanto das empresas privadas. Segundo José F. Sombra Saraiva, “o Estado logístico [...] passa a operar diretamente na transferência à sociedade da responsabilidade empreendedora, ajudando-a a atuar no ambiente externo” (SARAIVA, 2004, p.139). Para o autor, o que conecta a iniciativa privada ao Estado é a busca por uma inserção madura no mundo globalizado. Essa estratégia não significa, no entanto, o rechaço ao empreendimento estatal, desde que este apresente capacidade de construir competitividade sistêmica global.

Nesse sentido, as negociações comerciais multilaterais brasileiras, segundo Saraiva (2004), passam a ter um sentido mais sistêmico e menos conjuntural: a prioridade agora é a superação da dependência estrutural em relação os fluxos financeiros voláteis internacionais e a superação da crise de financiamento e de poupança internas, ou seja, agora o comércio exterior deve ter como finalidade garantir maior autonomia financeiro-macroeconômica ao país. Ou seja, (re)descobrir fronteiras comerciais é fundamental para o Brasil, visto que dessa diversificação decorre um crescimento exponencial das exportações e, logo, do superávit na balança comercial, sem o qual o país continuará vulnerável economicamente (SARAIVA, 2004).

Uma das iniciativas mais importantes no sentido de aumentar a rede de comércio brasileira na direção Sul foi a consolidação do Fórum IBAS, o qual teve seus primeiros ensaios no final da administração FHC, quando do contencioso das patentes de medicamentos

contra o HIV/AIDS. Nessa disputa, o Brasil se alia à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio de setores da sociedade civil de outros países. Na administração Lula, contudo, essa coalizão é formalizada através da Declaração de Brasília: acordo que trata desde comércio até segurança internacional e que cria, então, o IBAS ou G-3 (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, sustenta que os três países tem “mercados emergentes, economias em grande medida complementares e processos de cooperação que devem ser estimulados de forma a preservar o crescimento de nossas economias” (MDIC, 2011). Durante o V Fórum IBAS, que reuniu autoridades dos três países, em Pretória, na África do Sul, em outubro de 2011, o Ministro defendeu uma maior integração econômica e tecnológica entre Brasil, Índia e África do Sul, sendo apoiado por seus colegas da Índia, Anand Sharma, e da África do Sul, Rob Davies. Além disso, foi proposto que se aumente o acesso das empresas brasileiras, indianas e sul-africanas aos mercados dos três países e que as economias emergentes se unam frente ao baixo crescimento previsto para os EUA e a União Europeia (MDIC, 2011). Sendo assim, como explica Analúcia Pereira, “Os esforços cooperativos entre os países do IBAS nos mostram que as complementaridades são mais importantes que a competição. Os três países compartilham de desenvolvimento industrial e tecnológico e também problemas estruturais. Dessa forma as bases da cooperação são por si diferentes daquelas que se observam nas relações Norte-Sul” (PEREIRA, 2010, p. 166).

Outra iniciativa importante no mesmo sentido foi o esforço de diálogo com os países do Oriente Médio, que teve forte impulso através da Cúpula América do Sul - Países Árabes, e que constituiu o primeiro encontro internacional de porte entre os dois importantes blocos de países em desenvolvimento. Essa cúpula teve por objetivo primeiro redescobrir um vasto potencial de realização no campo das relações bilaterais e segundo promover diálogo acerca do desenvolvimento econômico com justiça social, o respeito ao direito internacional e ao multilateralismo; além de ter como propósito central o estímulo a um intercâmbio crescente, cujos resultados possam ser benéficos para ambas as regiões. Três reuniões já foram realizadas, sendo elas: I Cúpula América do Sul - Países Árabes - Brasília, 10 de maio de 2005; II Cúpula América do Sul - Países Árabes, Doha, 31 de março de 2009; III Cúpula América do Sul - Países Árabes, Lima, 2011.

Além dessa iniciativa, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) promoverá, em fevereiro de 2012, uma missão a países do Oriente

Médio a qual tem o intuito de abrir mais mercado para empresas brasileiras em áreas de alimentos, bebidas e construção. De acordo com dados apresentados pela Apex-Brasil o Brasil tem possibilidade de ampliar vendas para a região de produtos como cereais, café solúvel, frutas, leite, massas, vidros e rochas, entre outros. Em cereais em grãos, por exemplo, o mercado árabe importa US\$ 4,5 bilhões ao ano e o Brasil é fornecedor de apenas 9% desse total. Em café são US\$ 81 milhões, sendo 22% atendidos pelo País. Em frutas e sucos são US\$ 107,3 milhões para uma participação brasileira de 12%; em leite e derivados, US\$ 405,1 milhões, dos quais 8% provenientes do Brasil. Na área de construção as empresas brasileiras participam com 1,7% do vidro; em produtos de metalurgia são 2% de US\$ 331 milhões, e em rochas ornamentais 2% de US\$ 354 milhões. Portanto, esses produtos foram identificados como os que tem maior oportunidade de negócios na região. A Agência também enfatizou as boas perspectivas econômicas da região: na Arábia Saudita, por exemplo, a previsão de crescimento do PIB é de 4,21% em 2012, 4,23% em 2013 e 4,28% em 2014 (APEX, 2011)<sup>21</sup>.

### 3.2.3 Negociações na OMC: voz de destaque.

Os anos 90 foram palco de uma intensa expansão do comércio internacional, que esteve associada à liberalização e à transnacionalização da produção e das finanças. Em face a essa mudança, houve a necessidade de reconfigurar o sistema multilateral de comércio em matéria de expressão institucional, visto que o GATT<sup>22</sup> não era mais ferramenta suficiente: se a dinâmica de comércio internacional mudara, também era necessário mudar os organismos envolvidos nessa arquitetura. Alcides Vaz indica o contexto de criação da OMC:

[...] em meados dos anos de 1990, tornou-se possível retomar a ideia surgida no ocaso da Segunda Guerra Mundial, e que não prosperou então, de criar uma organização voltada exclusivamente para o comércio internacional e que representaria um dos pilares fundamentais do reordenamento das relações econômicas internacionais sob o regime de Bretton Woods. Desse modo, ao encerrar-se a Rodada Uruguai<sup>23</sup>, surgia a Organização Mundial do Comércio (OMC)

---

<sup>21</sup> Estudo apresentado pelo analista de Gestão e Negócios da Unidade de Inteligência Comercial da Agência, Ulisses Pimenta no dia 19 de outubro de 2011 em evento da APEX-BRASIL.

<sup>22</sup> O GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, foi estabelecido logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1947, e tinha como intuito harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários através de normas e concessões tarifárias.

<sup>23</sup> A Rodada Uruguai iniciou em 1986 e finalizou em 1994, incorporando temas como liberalização do comércio, propriedade intelectual e investimentos.

como renovada expressão institucional e como marco regulatório do regime multilateral de comércio até então existente sob a égide do GATT (VAZ, 2003, p 277).

A cada vez maior relevância desse organismo internacional e o notável aumento de países membros reflete não só o dinamismo do próprio comércio internacional, mas também uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico dos países, especialmente dos em desenvolvimento, visto que a OMC acaba constituindo um foro privilegiado de discussão e defesa desses membros, em virtude de sua capacidade de relativizar assimetrias entre os países, tornando-se, portanto, um importante meio de inserção internacional de muitos países, dentre esses o Brasil. Obviamente o OMC reproduz a correlação de forças do sistema internacional, mas mesmo assim o seu arranjo de regras e disciplinas norteiam uma acirrada competição comercial antes desprovida de disciplina e geralmente a favor dos países desenvolvidos (VAZ, 2003).

Dentre as reuniões e discussões da OMC, a mais importante trata-se da Rodada Doha, a qual representa uma rodada de negociações para liberalização do comércio mundial, construída durante a 4ª Conferência Ministerial da organização, em Doha (Qatar), 2001. Essa nova rodada de negociações foi chamada de Agenda de Doha para o Desenvolvimento e se concentra na implementação dos acordos alcançados na Rodada Uruguai (rodada anterior). Inicialmente prevista para ser concluída em 3 anos, a motivação inicial da Agenda é a abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreçam a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento. A Rodada Doha surge devido ao desbalanceamento entre os interesses dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos durante a Rodada Uruguai, onde novas disciplinas sobre Propriedade Intelectual e Serviços foram propostas pelos países desenvolvidos. As discussões são norteadas pelo princípio de compromisso único, tendo em vista um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos (MDIC, 2011).

O prosseguimento das negociações aconteceu na 5ª Conferência Ministerial da OMC, em Cancun (México), 2003, mas desacordos sobre questões agrícola levaram a um impasse entre países ricos, que querem maior acesso aos mercados de bens e serviços dos países em desenvolvimento; de outro lado, estes últimos em troca querem mais espaço para seus produtos agrícolas nos mercados dos países ricos. Em 2004, os países membros chegaram a um acordo, estabelecendo como diretrizes básicas para o avanço da Rodada Doha a eliminação de subsídios e reforma dos mecanismos de crédito oferecidos pelos países ricos à produção agrícola para exportação e para a produção doméstica e o corte de tarifas de



importação. Já em 2005, foi realizada a Conferência Ministerial de Hong Kong, para implementar os acordos até então alcançados e fazer avançar a Rodada, porém não houve avanços nem sucessos. Em julho de 2006, o então diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, suspendeu as negociações, devido ao impasse entre os representantes dos principais países envolvidos na rodada (Brasil, Austrália, União Europeia, Índia, Japão e EUA). Em janeiro de 2007, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos (Suíça), algumas das autoridades presentes concordaram em retomar o diálogo sobre a Rodada Doha, em função de os EUA, a União Europeia e outros membros chave terem progredido nesses termos em conversações bilaterais. Em junho do mesmo ano, Brasil, UE, EUA e Índia se reuniram na cidade de Potsdam, Alemanha, para retomar as discussões e destravar a Rodada Doha, mas Brasil e Índia decidiram se retirar das negociações com os Estados Unidos e UE dois dias antes do encerramento da Conferência. Em janeiro de 2008 foi proposto um rascunho de proposta para o setor agrícola para o fim daquele mês, mas o documento teve, desde então, quatro edições. Portanto, não foi possível concluir a Rodada Doha naquele ano e as negociações ficaram sem um ponto sem final previsível (ALBUQUERQUE, 2008).

No cenário da crise econômica de 2008, houve um aumento das pressões protecionistas, e a conclusão da Rodada tornou-se ainda mais distante, porém mais necessária. Nesse cenário, poucos progressos foram feitos a partir de julho de 2008, quando a reunião de ministros em Genebra não logrou definir as bases da negociação em agricultura. Nesse sentido, as perspectivas para o futuro não parecem positivas: o quadro de negociação permanece inalterado desde 2008 (BRASIL, 2011c).

Em termos de Brasil, a abertura comercial iniciada nos anos 1990 mostrou, primeiramente, retrocessos, sobretudo nos setores industrial e automotivo, quando se revelou sua baixa competitividade em relação ao comércio exterior, mas apesar disso, os fluxos comerciais aumentavam como um todo. Após 1994, a política econômica brasileira foi marcada por priorizar medidas de controle da inflação, com apoio na âncora cambial, como já enfatizado. Nesse sentido, as importações tornaram-se um pilar importante no equilíbrio econômico e, portanto, o câmbio sobrevalorizado, que garantia esses importados baratos, reduzia ainda mais a competitividade do setor exportador (BARRAL, 2008). Quando enfim superado o déficit comercial da década de 1990, e realizada a desvalorização do real, em 1999, a partir da flutuação cambial, constrói-se uma tendência de alta das exportações e, portanto, do superávit comercial; a grande virada é o ano de 2003, quando a BC tem superávit

bastante elevado em virtude dos preços das commodities que o país exporta. Esse aumento do volume do comércio internacional do país reflete sobre a renda dos produtores e consumidores e, por conseguinte, sobre o nível de emprego e sobre as finanças externas do país. Sendo assim, em função da participação mais ativa do Brasil em termos de comércio exterior e suas fundamentais consequências sobre o PIB, a diplomacia brasileira passa a atentar mais à variável econômica e torna-se mais ativa nas negociações da OMC: defendendo suas posições comerciais, o Brasil fortalece, também, seus empreendimentos industriais e agrícolas, emprego e salários e finanças do país. Portanto, em função da atenção à diversificação da pauta de comércio do Brasil, bem como de seus parceiros comerciais, torna-se fundamental que o país faça parte um conjunto de regras multilaterais que garanta estabilidade, previsibilidade e segurança aos agentes econômicos (BRASIL, 2011c).

Cervo e Bueno (2010) levantam duas linhas de força e um corolário referentes à atuação brasileira nas negociações da OMC, quais sejam “exigir a liberalização do mercado agrícola e o fim dos subsídios na Europa e EUA, não fazer concessões na área do comércio de manufaturados [...] que viessem a comprometer a vocação industrial do país, enfim, estabelecer a reciprocidade de benefícios no comércio entre ricos e emergentes” (CERVO; BUENO, 2010, p. 501). Um dos aspectos essenciais das negociações do Brasil na OMC é referente à questão do agronegócio, visto o Brasil ter se tornado um dos maiores produtores e exportadores de produtos agrícolas do mundo. A grande demanda nesse âmbito é a redução gradual e eliminação de subsídios agrícolas à exportação praticados pelos países ricos (SARAIVA, 2004).

A mais importante controvérsia disputada no âmbito da OMC em questões agrícolas pelo Brasil foi o caso do algodão. Em 2003, o Brasil solicitou a instauração de um painel na OMC questionando a legalidade dos subsídios oferecidos aos produtores de algodão dos Estados Unidos, isso porque a Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana distorceria o mercado internacional de algodão, baixando os preços da commodity em aproximadamente 15% e estimulando o "desvio de comércio". Ou seja, os produtores norte-americanos vendem o produto a preços menores, conquistando mais mercado que poderiam ter como beneficiários o Brasil e outros países. Para comprovar essa ilegalidade, o governo brasileiro apresentou aos juízes da OMC dados de que os Estados Unidos concederam aos seus produtores de algodão, em quatro anos, subsídios estimados em torno de US\$ 12,9 bilhões, valor muito além dos US\$ 8 bilhões permitidos pelos compromissos da Rodada Uruguai e, portanto, os Estados Unidos

teriam rompido com a "Cláusula de Paz" do Acordo Agrícola, devendo ser condenados. Em 26 de abril de 2004, a OMC anunciou uma decisão preliminar favorável ao Brasil.

Outra disputa importante do Brasil na OMC é o caso das patentes, contra os Estados Unidos: o governo brasileiro se opôs à indústria farmacêutica, sobretudo aos laboratórios estadunidenses, e demandou o direito de superar a exclusividade de comercialização e/ou produção de medicamentos usados no tratamento de AIDS. O argumento era que remédios desse nível tratavam-se de bem-estar público, o que deveria prevalecer sobre questões de lucro. A disputa teve início quando os Estados Unidos alegaram que o Brasil não estava respeitando o Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual. Em 2000, os Estados Unidos entraram com pedido de consultas junto ao governo brasileiro na OMC e em 2001, entraram com pedido de estabelecimento de painel no Órgão de Solução de Controvérsias, apresentando a mesma queixa e afirmando que as consultas não trouxeram os resultados esperados, tampouco a solução para o conflito. O acordo foi alcançado em 2001, após diversas reuniões, o que foi considerado uma "vitória" brasileira, visto que os EUA admitiram a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007).

O sucesso do Brasil em ambos os casos está relacionado às estratégias de multilateralismo e de capacidade de articulação das agências públicas coordenadas pelo MRE, e aos parceiros internacionais e nacionais, sobretudo da sociedade civil, para a formulação e implementação da política exterior do Brasil contemporâneo. Portanto, nota-se que o Brasil vem desenvolvendo uma apropriada diplomacia comercial, considerando suas diretrizes de livre comércio e de multilateralismo como padrão de conduta das relações internacionais (SARAIVA, 2004). Para dar fôlego a essa iniciativa de liderança e inserção internacional, o país constituiu, inicialmente com outros 19 países, o Grupo dos 20, que busca mudar as diretrizes de comércio internacional<sup>24</sup>.

O G-20 constitui-se de um grupo de países emergentes criado em 20 de agosto de 2003, nas reuniões preparatórias para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun (México), entre 10 e 14 de setembro de 2003<sup>25</sup>. O principal campo de atuação do

---

<sup>24</sup> É importante atentar para a diferenciação já levantada entre G-20 Comercial e G-20 Financeiro.

<sup>25</sup> Representação atual: África – África do Sul, Egito, Nigéria; Tanzânia e Zimbábue. Ásia – China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia. América Latina – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Europa – Turquia, República Checa e Hungria. Inicialmente, o grupo era formado por cinco membros e, sob a liderança do Brasil chegou a vinte na reunião de Cancun. Mas esse número 20 é instável: houve desistências de participação, por pressão direta dos EUA, que foram oferecendo tratados bilaterais vantajosos para diversos parceiros, principalmente das Américas. Apesar disso, salienta-se

grupo é referente à temática da agricultura, tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. De fato, desde a conferência ministerial anterior, em 2001, os países-membros da OMC tentavam, sem sucesso, chegar a algum acordo a respeito da agenda decidida na capital do Qatar, cujo eixo era precisamente o desenvolvimento e a questão agrícola. Logo, essa união dos emergentes é fruto da tentativa de impedir resultados predeterminados na Conferência de Cancun que estava por vir, e tem como principais objetivos defender resultados nas negociações agrícolas que refletissem o interesse dos países em desenvolvimento. Quando, após a V Conferência Ministerial da OMC, não houve acordos nem resultados concretos, o G-20 dedicou-se a intensas consultas técnicas e políticas, a fim de injetar dinamismo nas negociações. A partir de então, passa-se a realizar reuniões de Ministros entre o próprio grupo, consolidando-o como interlocutor essencial e reconhecido nas negociações agrícolas (MRE, 2007).

Essa legitimidade do G-20 é fruto da grande importância de seus membros na produção e comércio agrícolas, representando quase 60% da população mundial e 70% da população rural em todo o mundo; da sua capacidade de traduzir interesses dos países em desenvolvimento com propostas mais concretas e da habilidade em coordenar os membros e interagir com outros grupos (MRE, 2007).

Após a primeira Reunião Ministerial, que teve palco ainda em Cancun, 2003, o próximo encontro ocorreu em Brasília, nos dias 11 e 12 de dezembro de 2003, com a finalidade de coordenar posições sobre como prosseguir nas negociações agrícolas e como obter avanços na Rodada de Doha. Os Ministros reiteraram a necessidade de preservar a integralidade da Agenda de Doha para o Desenvolvimento, além de afirmarem que uma efetiva liberalização e reforma do comércio agrícola, que incluía a discussão sobre barreiras e distorções ao comércio, dariam uma grande contribuição aos objetivos dessa Agenda. Além disso, defenderam que a liberalização auxiliaria no tratamento da deterioração dos preços dos produtos de base e que a eliminação das barreiras e distorções no comércio agrícola poderia também contribuir para a transformação econômica, redução da pobreza e a promoção da estabilidade política e social nos países em desenvolvimento.

Outra diretriz importante do G-20 trata-se não de negociação, mas de parceria comercial, visto que o grupo acredita que a intensificação do comércio Sul-Sul deveria

---

que, ao congrega países em desenvolvimento de diversas regiões do mundo, com diferentes estruturas e orientações agrícolas, em torno de uma plataforma negociadora comum, o G-20 contribuiu substancialmente para tornar o processo da OMC mais inclusivo.

receber consideração prioritária por todos os membros. Isso porque os fluxos aumentados de comércio entre os países em desenvolvimento constituiriam uma contribuição importante para melhorar sua integração ao comércio internacional como um todo (VISENTINI, 2009).

Entretanto, ainda que o G-20 tenha agora uma voz de destaque em temas de comércio internacional, os países desenvolvidos dificilmente abrirão mão das suas conquistas e da sua zona de conforto nesse âmbito. O embate países emergentes e países ricos, especialmente em relação aos subsídios agrícolas, se desenvolverá ao longo dos anos, visto que de um lado os ricos não cedem o direito aos emergentes de integrar o poder decisório a respeito do comércio global, além de exigir liberalização dos mercados industriais, sem abrir mão de suas políticas agrícolas; e por outro lado os emergentes, reunidos no G-20, reuniram poder suficiente para eliminar a subserviência nas relações comerciais e buscam fazer valer a reciprocidade na realização de interesses (CERVO E BUENO, 2010).

### 3.3 Variáveis de Risco

Como no capítulo anterior, a escolha das seguintes variáveis como *de risco* significa que a compreensão de quais devem ser suas finalidades ou metas ainda estão em aberto, e que seus resultados mostram prós e contras que não remetem a um consenso e que precisam ser aprimorados.

#### 3.3.1 Dependência do Mercado de Commodities

A fim de analisar o caso brasileiro e a sua dependência em relação ao mercado de commodities<sup>26</sup>, é necessário avaliar o comportamento desses bens em panorama geral. Desde os anos 70, os preços das commodities apresentavam uma alta volatilidade, simultânea à tendência de queda, que se intensificou na segunda metade dos anos 1990. Nesse período, esses preços apresentaram deflação em função do excesso de oferta, associado aos avanços tecnológicos na agricultura e na extração de metais, e em função da queda da demanda dos

---

<sup>26</sup> Segundo o MDIC, “*Commodity é um termo de língua inglesa, que significa mercadoria. É utilizado nas transações comerciais de produtos de origem primária nas bolsas de mercadorias. O termo é usado como referência aos produtos de base em estado bruto (matérias-primas) ou com pequeno grau de industrialização, de qualidade quase uniforme, produzidos em grandes quantidades e por diferentes produtores. Estes produtos “in natura”, cultivados ou de extração mineral, podem ser estocados por determinado período sem perda significativa de qualidade. Possuem cotação e negociabilidade globais, utilizando bolsas de mercadorias”* (MDIC Website). Portanto, commodities serão consideradas tanto agrícolas como metálicas e serão discriminadas quando necessário.

países do leste e sudeste asiático após a crise de 1997/98. Após essa longa tendência de queda, em meados de 2003 análises apontavam uma reação do preço desses produtos, os quais se sustentariam, a priori, no aumento dos preços das commodities agrícolas que enfrentaram choques de oferta de origem climática. No entanto, essa alta de preços superou previsões como da OMC, por exemplo, cuja expectativa era de 5,8% em termos nominais (WTO, 2003): essa diferença entre expectativa e realização revela que o próprio mercado não esperava uma alta sustentável. A tendência de alta acompanhou 2004, com maior força a partir de agosto em função de uma alta das cotações das commodities metálicas, que persistiu em 2005 e nos primeiros meses de 2006 (PRATES, 2007).

É possível discriminar dois fatores determinantes dessa recente alta do preço das commodities, tendo como marco temporal 2003-2008: o primeiro trata-se da mudança das condições macroeconômica; o segundo, do “efeito-China”. Sobre as condições macroeconômicas, pode-se afirmar que o ritmo da economia global tem influência importante sobre esses preços; segundo Prates (2007) “períodos de expansão são, em geral, acompanhados por alta dos preços relativos desses bens; enquanto os de retração, por declínio desses preços. Isso porque as matérias-primas agrícolas e os metais são insumos da produção industrial, de oferta relativamente rígida no curto prazo” (PRATES, 2007, p. 330-331). Ou seja, visto que commodities são usadas como insumos para a indústria, com o aquecimento da economia, cresce a produção industrial e aumenta a demanda por esses bens. Mas como o mercado de matérias-primas agrícolas e metais não é capaz de responder rapidamente a esse aumento de demanda e, portanto, a oferta fica limitada, o preço tende a aumentar (PRATES, 2007).

Ademais, os preços-chave da economia mundial (preço do US\$ e taxa de juros básica em US\$) tiveram papel importante nessa tendência de alta: a desvalorização do dólar em relação ao euro e ao iene (até o primeiro semestre de 2005) resultou preços mais baixos para as commodities (cotadas em dólar) para Europa e Japão; por sua vez, preços mais baixos incentivou a demanda por esses bens no contexto de recuperação do crescimento industrial. Nota-se, deste modo, que, o fato de os preços internacionais desses bens serem vinculados aos preços-chaves citados, faz que mudanças no valor do dólar tendam a contaminar o preço das commodities, ou seja, períodos de desvalorização do dólar tendem a ser acompanhados por alta das cotações internacionais e vice-versa (PRATES, 2007).

Quanto ao efeito-China<sup>27</sup>, o crescimento econômico do país é um dos principais determinantes da alta dos preços desses bens após 2002: os setores automotivo, metalúrgico e de construção demandaram commodities metálicas e industriais; enquanto o crescimento populacional incentivou a compra externa de alimentos e demais commodities agrícolas. Portanto, o crescimento doméstico está vinculado a um processo de industrialização e urbanização que pressiona a própria oferta interna de recursos naturais. Somado a isso, a China passa a demandar mais commodities agrícolas e metálicas em função do seu ingresso na OMC, em 2001, acarretando impactos significativos sobre o comércio internacional (PRATES, 2007).

Portanto, com a melhora significativa do comércio e liquidez internacional em 2002, em função de um forte crescimento das economias emergentes e da aceleração do crescimento nos países centrais, houve elevações dos preços das exportações mundiais bem como das quantidades comercializada. O Brasil teve fortes reflexos desse momento favorável do comércio internacional e, em 2003, o saldo comercial brasileiro fechou com resultado superavitário em transações correntes. Portanto, os bons resultados da Balança Comercial brasileira nesse período já eram sustentados pela exportação de commodities. A grande crítica era que esses preços não se sustentariam e, frente a uma crise mundial que contraísse o comércio internacional, cairiam e, por conseguinte, o saldo da BC enfrentaria sérios problemas. Entretanto, essa crise aconteceu em 2008 e o que se percebeu foi o movimento contrário: o preço das commodities se sustentou e o volume comercializado não diminuiu graças à demanda chinesa e indiana e a forte especulação que envolve esses preços (FLIGENSPAN, 2010).

Nesse sentido, tendo em vista que a sustentação dos preços das commodities no mercado internacional foi a principal ferramenta com a qual o Brasil enfrentou a crise de 2008, houve, a partir disso, uma mudança no perfil do país como exportador. Segundo dados da Associação de Comércio Exterior do Brasil, em abril de 2009 a participação das commodities no total das vendas externas do mês superou a dos manufaturados, o que não ocorria de 1978. Portanto, o aumento da participação das commodities e a diminuição do peso dos manufaturados na pauta comercial brasileira tornou-se uma tendência acentuada pela crise econômica. Nos oito primeiros meses de 2009, quando se deu o mais forte reflexo da crise, as exportações brasileiras haviam totalizado US\$ 98 bilhões, queda de 24,7% em relação ao mesmo período de 2008. No entanto, entre os produtos básicos a redução foi de 13,1%, bem

---

<sup>27</sup> Vale lembrar que outros países tiveram papel fundamental no aumento da demanda por commodities e no consequente aumento de preços, como o Japão e a Índia.

abaixo da queda de 31,3% registrada entre os manufaturados (CRISE..., 2009). Isso porque grande parte das exportações brasileiras de manufaturados destina-se à América Latina e aos Estados Unidos, países fortemente atingidos pela crise e que, conseqüentemente, reduziram suas importações. Por outro lado, houve uma antecipação grande de importação de soja pela China, que está compondo estoques e que, portanto, mantém forte suas importações, o que influenciou o resultado do setor de commodities.

Portanto, num momento em que o mundo ainda sente os impactos da crise de 2008 e a demanda internacional por manufaturados, bem como o comércio internacional como um todo, continua retraindo-se, o fato de o Brasil contar com a força das exportações de commodities é positivo, visto que, mesmo que a quantidade demandada internacionalmente caia, os preços em alta ainda sustentam um superávit comercial. Um estudo da OCDE e da FAO chamado "Perspectivas Agrícolas 2011-2020", aponta que ainda há algum fôlego para o Brasil em relação ao vínculo com commodities. Segundo esse estudo, a tendência para o setor é de que as principais commodities negociadas no mercado internacional tenham uma década de preços altos e grande volatilidade em função de os custos da produção agrícola estar em ascensão e do crescimento da produtividade estar em desaceleração, bem como em função de um horizonte de desaceleração do crescimento populacional, dólar fraco, preços de energia em alta e - apesar das commodities - inflação moderada. Portanto, o Brasil aumentará as exportações de quase todas as suas commodities agropecuárias, as quais tinham seu acréscimo do número de embarques limitados pelo real valorizado, mas que com a tendência à desvalorização recente, volta a realizar ganhos maiores. Esse avanço ocorre em meio a uma expansão do comércio agrícola mundial: a expectativa do relatório FAO-OCDE é de que o volume de exportação cresça mais de 20% nos casos de açúcar, arroz, grãos forrageiros e oleaginosa e de que as fatias de mercado gradualmente aumentem para os emergentes.

Contudo, depender da sustentação dos preços das commodities pode não ser a melhor opção. Para o vice-presidente da Associação Brasileira de Comércio exterior, José Augusto de Castro, a extrema dependência de produtos básicos deixa o Brasil mais vulnerável. "Quando se exporta commodities, o país exportador não tem nenhum controle nem sobre o preço nem sobre a quantidade. A decisão é sempre do importador" (CRISE..., 2009). Portanto, depender do setor de commodities é um risco se a pauta de exportações não for associada também à venda de manufaturadas que agreguem tecnologia e emprego para o país.

Além disso, há o problema da competitividade: se o Brasil se restringir demais à exportação de commodities, quando a economia mundial voltar a crescer, o país perderá



competitividade nas exportações de manufaturados. Nesse sentido, um estudo revisado em 2011 pela consultoria Ernst & Young, com projeções até 2030, afirma que o Brasil deve perder participação nas exportações mundiais, especialmente no setor de manufaturados. As projeções indicam que até 2030 as exportações brasileiras de manufaturados deverão crescer a uma média de 1,8% ao ano, enquanto as importações mundiais devem crescer 3,7% ao ano (ERNEST & YOUNG, 2011).

O debate sobre depender ou não do preço e volume negociados de commodities, como observado, é bastante intenso no Brasil, mas a maioria das análises admitem que depender forte e exclusivamente desse fator não é o melhor caminho. Como exemplifica Prates, “os impactos do aumento da demanda chinesa por commodities não teriam sido tão intensos numa situação de estagnação econômica global, da mesma forma que a emergência de uma bolha especulativa nos mercados futuros desses bens seria menos provável num contexto de taxas de juros básicas mais elevadas nos países centrais” (PRATES, 2007, p.341). Sendo assim, em função dessa tendência de alta ser vinculada a uma série de fatores, é difícil prever com exatidão a sua sustentabilidade (PRATES, 2007).

Ademais, a vinculação do bom desempenho desse mercado perante a crise à especulação financeira representa um risco evidente, com destaque para os desequilíbrios externos (déficit em transações correntes) e internos (bolha imobiliária) crescentes da economia norte-americana e seus desdobramentos sobre as taxas de juros (curta e longa) e a cotação do dólar. Entender como a especulação com o preço das commodities sustentou esse mercado é fundamental para compreender porque basear a pauta exportadora nesse setor é arriscado. Primeiramente, é preciso entender brevemente como funciona o mecanismo de cotação dos preços das commodities. O Commodities Research Bureau (CRB) calcula um índice geral com a cotação futura de 25 produtos, que é divulgado pela Agência Reuters, bem como calcula um índice spot, com as cotações à vista dessas mesmas commodities e vários sub-índices. Porém, há preços à vista, no momento, e preços no mercado futuro, o que se espera que os produtos valham: a diferença de preços à vista e no mercado futuro é denominada de “base” ou “prêmio”, sendo que uma base pequena indica que os dois preços caminham juntos e que as expectativas do mercado apontam para a manutenção da tendência dos preços no mercado à vista. Nesse sentido, quando o mercado tem a expectativa de que a alta vai continuar, os preços futuros são iguais ou mais altos que os preços à vista. Mas a diferença entre preço à vista e preço futuro, ou a variação da base, são muito frequentes e estão associados não somente à expectativa do mercado, mas também ao fato de que apostar

no mercado futuro é um dos caminhos para especulação. Ou seja, muitos investidores acabaram adquirindo commodities no mercado futuro como uma alternativa de reserva de valor no período de depreciação do dólar, visto haver uma incerteza em relação à taxa de câmbio do dólar em função da crise.

Nesse sentido, desde o início dos anos 2000, quando o preço das commodities se recupera, associado a um contexto de taxas de juros historicamente baixas nos Estados Unidos e demais países centrais e de ampla liquidez internacional daquele momento, houve um incentivo a aplicações especulativas nos fundos de commodities, movimento sancionado pelos bancos de investimento globais mediante a oferta de novos fundos de commodities, que receberam volumes elevados de recursos. Dessa forma, houve a formação de uma bolha especulativa no mercado futuro de commodities, que alimentou a alta dos preços à vista e, logo, sustentou a alta dos preços futuros (PRATES, 2007).

Outro indicador de que depender dos preços em alta das commodities não é o melhor caminho é o resultado das cotações de setembro, que mostraram o pior desempenho desse setor desde outubro de 2008, ápice da crise financeira a partir da quebra do banco Lehman Brothers. Somando a continuidade dessa crise revelada na instabilidade da zona do euro e na ameaça de recessão na Europa e EUA com as projeções feitas entre investidores pela Bloomberg de que a China deve desacelerar sua economia nos próximos anos, apostar fortemente em commodities pode não ser a melhor escolha. Michael Samosh, diretor de investimentos da Capital Markets Corby/Boston, aponta que o setor minerador de carvão chinês em função do consumo de energia; e o consumo de cobre, em função da urbanização de boom imobiliário são indicadores do desempenho econômico da China. Charles Doraine, executivo-chefe da Doraine Wealth Management, portanto, complementa que, se os preços dessas matérias primas estão caindo, isso significa que a China não está mais comprando (FREITAS; DEZEM, 2011).

Segundo o periódico Valor Econômico, em levantamento realizado pelo Valor Data, verifica-se que os contratos futuros de segunda posição nas bolsas de Nova York e Chicago (os de maior liquidez) tiveram desvalorização em sete de dez commodities agrícolas monitoradas (cotação média do mês de setembro em relação à média do mês anterior). Ademais, o grupo de commodities agrícolas do índice Dow Jones-UBS, que compõe uma cesta de produtos alimentícios negociados nas bolsas internacionais, apontou queda de 15,2%: a maior desde outubro de 2008 (FREITAS; DEZEM, 2011).

**Gráfico 9: Evolução do ICB – 2004/2011**

Fonte: BM&F Bovespa, em 28/10/11.

Base 02/01/2004: 10.000 pontos.

A Vice-Presidente do Banco Mundial para a América Latina, Pamela Cox, em declarações a agências internacionais em meio à XXI Cúpula Iberoamericana, em outubro de 2011, reiterou que os países da América Latina continuam em uma posição favorável em relação à crise na Europa e nos EUA, mas advertiu sobre o risco de suas economias serem tão dependentes da exportação de matérias-primas:

"A América Latina continua fazendo a lição de casa feita de 2002 a 2008, antes da última crise. Colocou sua casa em ordem, resolveu seus problemas de dívida, reformou o sistema financeiro e entrou (no cenário) de crise em uma boa posição [...] A dívida continua baixa, o crescimento segue em nível alto em muitos países. Mas temos que acompanhar o fato de o crescimento de muitos países estar baseado nas matérias-primas [...]. Se os preços das matérias-primas caírem devido à crise na Europa e a uma queda da demanda em países como a China, isso teria um impacto econômico importante na região" (BIRD..., 2011).

### 3.3.2 A Relação com a China

A China tem emergido como potência global internacional após a Guerra Fria e sua economia passou a ser ancorada por uma política externa cada vez mais ativa, garantindo ao país um maior protagonismo na arena internacional. A partir de uma estratégia de longo prazo, a China adere aos mecanismos de mercado para regular parcela de sua produção e distribuição de riqueza como um instrumento do grande objetivo de modernização do país. Outro movimento tático chinês foi, a “diplomacia do yuan fraco”, que determinou “o valor

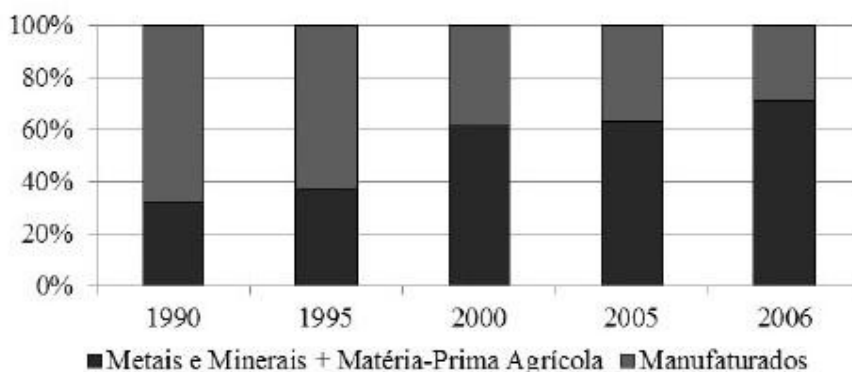
externo do yuan e a gestão dos fluxos de capitais [...] em última instância, pela ponderação entre os objetivos políticos de longo prazo e a necessidade de adaptação às circunstâncias conjunturais de adaptação da China a um ambiente de internacionalização e de rápidas mudanças estruturais” (CUNHA; BIANCARELI, 2005, p.21). Sua estratégia macroeconômica, nesse contexto, passa a ser a de preservar o crescimento através da exportação e da gestão mais estrita do câmbio e dos fluxos de capitais no país e, após a crise das bolsas asiáticas em 1997-98, o país passou a acumular mais reservas.

Em termos de comércio internacional e frente ao amplo crescimento econômico do país, a China respondeu por um quarto da expansão do comércio mundial em 2002 e 2003, e por cerca de 20% em 2004. Desde então, o efeito-China tem se manifestado no aumento na demanda internacional de commodities: suas importações passaram de uma média mensal de US\$ 20 bilhões no começo de 2002, para mais de US\$ 50 bilhões/mês no final de 2004, início de 2005. Por outro lado, as exportações chinesas estão cada vez mais presentes em terceiros mercados, desafiando os países a acharem solução para o desequilíbrio na balança comercial (CUNHA; BIANCARELI, 2005).

Em relação ao comércio bilateral China - Brasil, como discutido anteriormente, o desempenho do comércio internacional brasileiro nos últimos anos é marcado por uma crescente participação dos chamados "novos mercados" e entre esses parceiros, o de maior destaque é a China, especialmente a partir da década de 2000. Nota-se um crescimento significativo das exportações brasileiras para a o país a partir de 2001; em 2006, com o amadurecimento das relações entre os países, a corrente de comércio entre ambos ultrapassou US\$ 16,39 bilhões, atingiu US\$ 23,37 bilhões em 2007. Em 2008 a China ultrapassou a Argentina e tornou-se o segundo maior parceiro comercial do Brasil, e em 2009 a China ultrapassou os Estados Unidos e tornou-se o principal parceiro comercial brasileiro, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2009). Nesses últimos anos, portanto, o Brasil tornou-se um importador de equipamentos industrializados manufaturados (grande maioria produtos de alto valor agregado), e um exportador de *commodities*: predominância de produtos de baixo valor agregado (Figura 4), como discutido no tópico anterior. Especificamente, os produtos mais exportados para a China são minério de ferro e soja em grão. Analisando valor agregado, os produtos básicos representaram 73,8%, os semimanufaturados 11,8% e os manufaturados 8,2% para o ano de 2007. Por outro lado, a importação brasileira de produtos chineses, no mesmo período, foi composta de cerca de 96,7% de bens manufaturados, 2,5% de básicos e 0,8% de

semimanufaturados (MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011). Isso revela a disparidade da pauta de exportação/importação entre os dois países, na qual o Brasil continua dependente da alta no preço das commodities e da quantidade de produto exportado para a China para manter o equilíbrio da balança comercial em relação a esse país.

**Figura 4: Categorias exportadas pelo Brasil para a China.**



Fonte: MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011.

Buscando uma solução para essa disparidade, em visita a China no começo do ano, a Presidente Dilma Rousseff, junto ao Presidente chinês, Hu Jintao, assumiu o compromisso de diversificar a relação entre ambos os países no sentido de realizar investimentos em áreas que agreguem valor à cadeia produtiva brasileira, além de garantir mais abertura no mercado chinês a produtos brasileiros que não sejam apenas commodities, por exemplo, nas áreas de alta tecnologia, indústria automotiva, setores de energia, mineração e logística (CHINA..., 2011). Espera-se dessa visita um resultado diferente daquele tentado por Lula em 2004, quando já na primeira reunião entre ambos os governantes, o Presidente chinês deixou claro que a China não estava disposta a negociar (nada que fosse relevante a relação entre ambos). Porém, a China tem como principal interesse manter a balança comercial a seu favor e suprir o país de matérias-primas que não são suficientes em seu território, portanto esperar pela boa vontade das autoridades não é a melhor escolha. De todo o modo, a visita diplomática sempre é importante para estreitar os laços, manter boas relações e tentar uma abordagem de negociação mais justa a ambos os países para o futuro.

Outro problema fundamental na relação Brasil – China é a competição pelo mercado latino-americano, visto que as exportações chinesas estão avançando sobre espaços antes ocupados pelo Brasil. Nesse sentido, Lélis, Cunha e Lima (2010) defendem a hipótese de que

a China irá manter seu projeto de diversificação de mercados de destino, com intuito de reduzir a dependência de países industrializados que foram mais fortemente atingidos pela crise financeira global. Dessa forma, sendo os países emergentes os mercados mais disputados – em especial o sul-americano – a presença chinesa pode causar um deslocamento ainda maior das exportações brasileiras de manufaturas. A China, nesse caminho, consegue ter uma capacidade de ofertar produtos em mercados diversificados e ainda agregar valor a sua pauta de exportação. Segundo os autores, “a tendência das exportações chinesas de produtos industrializados direcionados à América Latina apresentou um desempenho superior ao mesmo agregado quando considerada a economia brasileira” (LÉLIS; CUNHA; LIMA, 2010, p.19).

#### 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho deixa evidente que pertencer ao sistema internacional contemporâneo demanda uma estratégia que não passa apenas por Política Externa, mas fundamentalmente tem a ver com desafios que devem ser superados na própria sociedade brasileira. Essa estratégia de inserção, portanto, não se trata apenas de uma adesão passiva às regras já estabelecidas no sistema internacional, mas sim se trata de uma diplomacia mais ativa e afirmativa, a qual deve ser consolidada, segundo Paulo Visentini, em quatro eixos estratégicos: o primeiro é a atenção à América do Sul; o segundo, o compromisso com o multilateralismo; o terceiro, uma agenda comercial afirmativa e, por último, o desenvolvimento de parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Portanto, o presente trabalho se propôs a discutir uma das bases (macroeconomia) e uma das ferramentas (comércio exterior) com que a diplomacia busca consolidar os três últimos eixos estratégicos da inserção internacional brasileira.

A consolidação da base macroeconômica do Brasil verifica-se através do levantamento dos seus elementos bem sucedidos na esfera da vida econômica nacional, sendo eles a estabilização da inflação, o cumprimento do superávit primário e dos compromissos de dívida pública, as reservas internacionais em nível apropriado e a relação mais independente do Brasil em relação ao FMI. A partir da consolidação desses aspectos e, logo, de um cenário de estabilidade econômica interna, o Estado brasileiro conquistou a confiança da sociedade internacional.

Para que o Brasil possa seguir essa estratégia, entretanto, é preciso dar atenção a questões referentes a taxas de juros e a taxas de câmbio, as quais ainda tem seu debate em aberto, mas consensualmente são compreendidas como não estáveis, ou seja, é preciso buscar tanto um nível de taxa de juros quanto um nível de taxa de câmbio, primeiramente, que seja compatível com as metas de inflação estabelecidas pela autoridade econômica e, segundo que possam fundamentar um maior crescimento do PIB do país.

Nesse sentido, é preciso que o Brasil continue pensando estrategicamente em termos macroeconômicos, buscando as decisões mais acertadas em direção à redução da taxa de juros, ao aumento da taxa de câmbio e à ampliação da capacidade produtiva nacional para manter a estratégia de crescimento entre 6% e 7%, o que tornaria o Brasil a 5ª economia do mundo (BRASIL, 2010a). Para isso, o discurso para o Brasil do futuro, sobretudo no Plano 2022, enfatiza a necessidade de manter a inflação estabilizada, mas também aponta a

importância do acúmulo de reservas internacionais como arma para enfrentar desequilíbrios internacionais, bem como aponta o crescimento do PIB por meio de investimentos e aumento da produtividade como premissa fundamental de inserção internacional do Brasil.

Logo, é possível verificar que, embora seja necessário discutir os aspectos de risco para a inserção internacional do Brasil, a estabilização das variáveis levantadas como de sucesso consolidam um quadro geral de equilíbrio macroeconômico do país, sendo esse, portanto, uma das bases que permitiu o Brasil disputar espaço e ter voz nas discussões econômicas internacionais. Obviamente, outros aspectos de consolidação interna são relevantes para esse mesmo fim, dentre eles fatores como redistribuição de renda, investimentos em infraestrutura, estratégia de política externa, os quais merecem estudo específico.

Se no presente trabalho a estabilização macroeconômica é uma das causas a qual tornou possível a inserção internacional do Brasil, o comércio internacional trata-se de uma ferramenta com a qual o país busca cada vez mais diversificar suas parcerias estratégicas. Os objetivos tratam-se, primeiramente, de buscar aliados nos foros multilaterais para ter cada vez maior representatividade e liderança no cenário internacional e, em segundo lugar, de equilibrar os resultados da conta corrente, através de um saldo comercial positivo.

Portanto, verificando como o Brasil enxerga estrategicamente seu setor de comércio exterior, é possível perceber que, como no contexto macroeconômico, o Plano 2022 faz levantamento concordante com a meta do Brasil de ser uma liderança mundial e a busca através do comércio internacional. A Grande Estratégia aponta que a expansão da presença brasileira em mercados externos é fruto da necessidade que o país tem de enfrentar o acirramento da concorrência internacional e reduzir a vulnerabilidade da economia a conjunturas externas adversas. Ademais, assinala que é preciso investir em infraestrutura industrial e tecnologia para que o tecido produtivo brasileiro esteja preparado para dar respostas rápidas e abrangentes às demandas do mercado interno, cuja dimensão e dinamismo viabilizam uma base industrial sólida e competitiva internacionalmente.

Em termos de comércio internacional, ainda há a abordagem específica do atual governo, que pensa estrategicamente o tema no Plano Brasil Maior. Esse discute fortemente a questão da diversificação de parceiros comerciais, atrelando esse fator à importância de parcerias nos foros multilaterais para buscar defesa comercial, consolidação e harmonização



de regras tarifárias e internacionalização de grandes empresas nacionais, que tenham capacidade de diferenciação de produtos e maior agregação de valor.

Não obstante, sendo o comércio exterior um mecanismo de inserção tão importante para o Brasil, é preciso atentar ao fato de que ser fortemente dependente de um destino – China - e de um tipo de bem – commodities - é um fator de risco, visto que qualquer desequilíbrio em algum desses setores atinge fortemente a balança de comércio brasileira. Nesse caso, primeiramente em relação à dependência ao mercado chinês, a estratégia brasileira não aborda especificamente esse cenário e quais seriam as consequências e, portanto, as necessárias medidas, em termos de uma diminuição de demanda desse destino. Em relação à dependência das exportações do setor primário para o superávit da balança comercial, exaustivamente ambos os planejamentos abordam que a questão de infraestrutura e de pesquisa e desenvolvimento são fundamentais para que haja maior competitividade do Brasil no comércio exterior: é preciso que o Brasil conte com empresas que tenham capacidade de diferenciação de produto, agregação de valor e acesso a novas tecnologias.

É importante frisar que, no caso do comércio exterior, diversas outras variáveis são relevantes para discutir a consolidação o inserção do Brasil, dentre essas se pode pensar sobre a relação taxa de juros e balança comercial, sobre a questão dos subsídios e incentivos aos agentes exportadores brasileiros, sobre a própria burocracia e infraestrutura ligada ao processo de importação e exportação, que devem ser alvo de um estudo específico.

Sendo assim, é possível concluir que o Brasil tem pensado estrategicamente seu objetivo de inserção internacional através de aspectos macroeconômicos e de comércio internacional. As principais variáveis de estabilidade levantadas por esse trabalho mostram o sucesso dessas iniciativas para que o Brasil seja reconhecido internacionalmente como uma liderança e como porta voz das demandas dos países emergentes, em função da confiança que os demais atores globais tem no país, o que é fruto de sua estabilidade e maturidade econômica. Ademais, percebe-se que os pontos de risco para a inserção internacional brasileira, ou seja, os aspectos que precisam ser ainda consolidados e aprimorados para garantir ao país um maior impulso em seus objetivos globais, estão sendo discutidos a longo prazo e para eles é buscada uma melhor resolução. Logo, é promissora a ideia de que o Brasil fará jus a sua aspiração internacional de liderança em termos dos fóruns multilaterais e das grandes decisões econômicas mundiais.

Em um dos seus discursos, Celso Amorim, ex-Chanceler, argumenta:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la (AMORIM, 2003a, p. 77).

É evidente que essa liderança acarreta expectativas e cobranças que nem sempre podem ser atendidas, além de gerar conflitos, como por exemplo, no caso da nacionalização da extração dos hidrocarburetos e gás na Bolívia, em 2006, pelo presidente Evo Morales, afetando a continuidade das concessões à Petrobras. Esse foi um caso em que foi necessário buscar soluções que permitissem tanto a defesa dos interesses econômicos do Brasil quanto o respeito ao que os bolivianos consideravam seu próprio interesse nacional, para que se mantivesse a credibilidade da retórica Sul-Sul. Mas esse é um preço que o Brasil está disposto a pagar e está apto a gerenciar para atingir seu objetivo de liderança no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Vinicius. Saiba mais sobre a OMC e a Rodada Doha. **Folha Online**. 21 jul 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u424650.shtml>  
Acesso em: 20 nov 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e política externa do Brasil: uma perspectiva histórica**. In: ATAS DO SIMPÓSIO BRASIL 500 ANOS DEPOIS. A Coruña: Imprensa da Deputación Provincial da Coruña, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A construção econômica do mundo contemporâneo: o Brasil e o moderno sistema de relações econômicas internacionais**. Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2004.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; Lula da Silva, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. **Análise da Balança Comercial Brasileira 2010**. AEB: 2011.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

BCB. Banco Central do Brasil. **Copom reduz a taxa Selic para 12,00% ao ano**. Brasília, 31 ago 2011. Disponível em:

<http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/port/focus/X20080812Evolução%20dos%20Indicadores%20de%20Sustentabilidade%20Externa%20-%20Atualização.pdf> Acesso em: 10 out. 2011.

BCB. Banco Central do Brasil. **Evolução dos Indicadores de Sustentabilidade Externa - Atualização**. Boletim Focus: 12 ago 2008.

BCB. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual 2010**. Volume 46. Brasília, 2010.

BIRD: América Latina é vulnerável devido à dependência de commodities. **AFP** 29 out. 2011. Disponível em:

<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5h3M4G0PKGPSs1pxYNxcefKedg?docId=CNG.ccd1908f81d8ab3c94bdfcfff08523af.41>. Acesso em: 29 out. 2011.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanco de 4 anos: 2007 - 2010**. Brasília, 2010b.

- BRASIL. Governo Federal. Brasil Maior: Plano 2011/2014. Texto de Referência, 2011a.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios, 2010a.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Resultados do Tesouro Nacional. 2011b. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp> Acesso em: 20 nov 2011b.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Rodada Doha da OMC, 2011c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/rodada-doha-da-omc> Acesso em: 15 nov 2011.
- CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- CHINA se compromete com maior diversificação comercial com Brasil. **BBC Brasil**. 12 abr. 2011. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2011/04/12/china-se-compromete-com-maior-diversificacao-comercial-com-brasil.jhtm>. Acesso em: 02 nov. 2011
- COUTINHO, Luciano. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- CRISE provoca mudança no perfil do Brasil como exportador. **Estadão**. 09 set. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,crise-provoca-mudanca-no-perfil-do-brasil-como-exportador,431756,0.htm>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- CUNHA, Andre Moreira; BIANCARELI, André Martins. **O Novo Regime Cambial Chinês e a Diplomacia do "Yuan Fraco"**. Economia Política Internacional: análise estratégica. n.7 - out/dez 2005.
- CUNHA, Andre Moreira; et al. Breves Considerações sobre os Impactos Potenciais da Ascensão da China na Economia Brasileira. In: FUNAG. (Org.). **II Seminário sobre Pesquisas em Relações Internacionais**. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2010, v. 1, p. 9-47.
- DILMA visita China para aumentar relações comerciais. **Exame**. Pequim, 11 abr. 1011. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/politica/noticias/dilma-visita-china-para-aumentar-relacoes-comerciais> Acesso em: 03 nov. 2011.
- EL-ERIAN, M. **When Markets Collide: investment strategies for age of global economic change**. New York: McGraw Hill, 2008.
- ENTENDA o efeito da redução dos juros sobre a economia. **Folha Online**, 31/05/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u108188.shtml> Acesso em: 12 out. 2011.

- FARIA, Luiz A. E. **A nova política Exterior do Brasil**. Nueva Sociedad. Buenos Aires, 2009.
- FARIA, Luiz A. E.; ACCIOLY, Beth. O Brasil na (nova) ordem econômica internacional. In: Elizabeth Accioly. (Org.). **Direito do Século XXI: homenagem ao professor Werter Faria**. Curitiba: Juruá, 2008.
- FIORI, José Luis. **Brasil: vocação natural e vontade de potência**. Carta Maior, Debate Aberto: 10/03/2010.
- FLIGENSPAN, Flávio. **Plano Real: da estabilidade à necessidade de crescer**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.
- FLIGENSPAN, Flávio. **Uma visão global da economia brasileira durante a vigência do Plano Real: avanços, impasses e um cenário de crescimento com exclusão**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: v. 26, n. 1, 1998.
- FREITAS, Gerson; DEZEM, Vanessa. Commodities tem maior recuo desde crise de 2008. **Valor Econômico**. São Paulo, 01 out. 2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/impreso/primeira-pagina/commodities-tem-maior-recuo-desde-crise-de-2008> Acesso em: 03 nov. 2011.
- GIAMBIAGI, Fabio. A meta de inflação de 2013. **Valor Econômico**. 01 jun. 2011.
- GONÇALVES, Reinaldo et al. **A Nova Economia Internacional na Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- GOVERNO eleva em R\$ 10 bilhões a meta de superávit primário. **Estadão**. São Paulo, 19 ago. 2011. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,governo-eleva-em-r-10-bilhoes-a-meta-de-superavit-primario,81975,0.htm> Acesso em: 03 nov. 2011.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Inserção internacional do Brasil**. Economia e Sociedade. Campinas, 2001.
- HIRATUKA, Célio; BALTAR, Carolina; ALMEIDA, Rodrigo. **Inserção brasileira no comércio mundial no período 1995-2005**. Boletim NEIT, Campinas: IE - Unicamp, n. 9, ago. 2007.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. **A Política Externa do Brasil em Dois Tempos**. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 38 (1): 5-23 [1995]. Disponível em: [http://www.labmundo.org/disciplinas/HIRST\\_PINHEIRO\\_PEB\\_dois\\_tempos.pdf](http://www.labmundo.org/disciplinas/HIRST_PINHEIRO_PEB_dois_tempos.pdf)
- IMF. **World Economic Outlook**. Washington D.C.: International Monetary Fund, April, 2004.

IPEA. **Crise Internacional: balanço e possíveis desdobramentos**. Comunicado da Presidência, número 35. Novembro de 2009.

KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. **Economia Internacional: teoria e política**, 6 ed., Pearson, 2005.

LACERDA, Antonio Corrêa de. **A Crise e a Balança Comercial Brasileira**. O Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-crise-e-a-balanca-comercial-brasileira,285525,0.htm> Acesso em 04 nov. 2011

LÉLIS, Marcos Tadeu Caputi; CUNHA, André Moreira; LIMA, Manuela Gomes. **O Desempenho das Exportações do Brasil e da China na América Latina entre 1994 e 2009**. ANPEX, 2010. Disponível em:

<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-f9e4a7aa953d5b484a0ba7c746524e98.pdf> Acesso em: 03 nov. 2011.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança Comercial fecha 2009 com superávit de US\$ 24,615 bilhões**. Notícias, 04/01/2010. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=9553> Acesso em: 01 nov. 2011.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Panorama do Comércio Exterior Brasileiro Janeiro-Junho 2011**. Estatísticas de comércio exterior – DEPLA. 2011a. Disponível em:

<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571> Acesso em 01 nov. 2011.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Pimentel defende integração econômica e tecnológica com Índia e África do Sul**. 17 out 2011. 2011b. Disponível em:

<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=11044> Acesso em 01 nov. 2011.

MIRANDA, José Carlos. **Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 90**. Brasília: IPEA, 2001.

MOREIRA, ASSIS. FAO prevê mais uma década de alta para as commodities. **Valor Econômico**. 13 jun. 2011.

MOREIRA, ASSIS. Horizonte favorece avanços no Brasil. **Valor Econômico**. 13 jun. 2011

MORTATTI, Caio Marcos; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade. **Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM**. Economia Aplicada. 2011, vol.15, n.2, pp. 311-335.

OCDE - FAO. Agricultural Outlook 2011-2020.

PEREIRA, Analúcia D. A Dimensão Econômico-Comercial: IBAS, a construção de uma agenda comum de cooperação Sul-Sul. In.: VISENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. **G3 - Forum de Dialogo IBAS**. 01. ed. Curitiba: Juruá, 2011. v. 01. 178 p.

PESQUISA indica expectativa de uma freada forte da China. **Valor Online**. 20 set 2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/1027896/pesquisa-indica-expectativa-de-uma-freada-forte-da-china>

PRASAD, E., ROGOFF, K., WEI, S., KOSE, M.A. **Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence**. Washington, DC: IMF, 2003 (www.imf.org).

PRATES, D. **A Assimetria das Contas Externas**. Política Econômica em Foco, n.4. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2004.

PRATES, D. **A inserção externa da economia brasileira no governo Lula**. Política Econômica em Foco, n.7. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006 (www.eco.unicam.br)

PRATES, Daniela Magalhães. **A alta recente do preço das commodities**. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 3 (107), pp. 323-344, julho-setembro/2007.

ROCHA, Alexandre; ÁLVARES, Fernando. **O que é e para o que serve o "Resultado Primário"**. Brasil: Economia e Governo, 14 fev. 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/02/14/o-que-e-e-para-o-que-serve-o-resultado-primario/>

Acesso em 10 out. 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (2): 131-162, 2004.

SPRINGER, Paulo. **A taxa de juros é a principal causa dos desequilíbrios macroeconômicos do Brasil (e ainda, o Copom pode ser substituído por um computador)?** Instituto Fernand Braudel. 18 nov 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/04/18/a-taxa-de-juros-e-a-principal-caoa-dos-desequilibrios-macroeconomicos-do-brasil-e-ainda-o-copom-pode-ser-substituido-por-um-computador/>

Acesso em: 12 out 2011.

UNCTAD. **Trade and Development Report**. Geneve: United Nations on Trade and Development, chapter 3, 2005.

UNCTAD. **Trade and Development Report**. Geneve: United Nations on Trade and Development, 2011.

VAZ, Alcides Costa, Tendências estruturais do Sistema Multilateral de Comércio sob a égide da OMC. In: ESTEVES, Paulo Luiz. **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**, Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. vol: 29, no. 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VISENTINI, Paulo G. F. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões Internacionais**. NERINT. Porto Alegre, 2009.

WTS. World Trade Statistics. Geneve: World Trade Organization, 2003.



## ANEXOS

### ANEXO 1: Estrutura do Balanço de Pagamentos.

#### **1. Transações correntes**

##### *1. Balança comercial (FOB)*

1. Exportação

2. Importação

##### *2. Serviços e rendas (líquido)*

1. Serviços

1. Receita

2. Despesa

2. Rendas

1. Receita

2. Despesa

3. Transferências unilaterais correntes

#### **2. Conta capital e financeira**

##### *1. Conta capital*

##### *2. Conta financeira*

1. Investimento direto

1. Investimento direto do país

1. Participação no capital

2. Empréstimo entre empresas

2. Investimento estrangeiro direto

1. Participação no capital

2. Empréstimo entre empresas

2. Investimentos em carteira

1. Investimento do país em carteira

1. Ações de companhias estrangeiras

2. Títulos de renda fixa
2. Investimento estrangeiro em carteira
  1. Ações de companhias do país
  2. Títulos de renda fixa

*3. Derivativos*

1. Ativos
2. Passivos

*4. Outros investimentos*

1. Outros investimentos do país
2. Outros investimentos estrangeiros

**3. Erros e Omissões**

**4. Resultado da Balança**

**5. Conta de Capitais Compensatórios**

*1. Contas de Caixa*

1. Haveres no exterior
2. Reservas em ouro

ANEXO 2: Balança Comercial Brasileira (US\$ FOB). Dados Comparativos de Janeiro a Setembro de cada ano.

	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>	<i>Saldo Comercial</i>
1992 -----	25.876.889.543	14.577.627.711	11.299.261.832
1993 -----	28.732.874.199	18.566.328.503	10.166.545.696
1994 (Plano Real) -----	32.282.915.368	21.254.471.932	11.028.443.436
1995 -----	34.178.205.596	37.826.622.183	-3.648.416.587
1996 -----	35.857.843.316	37.458.706.165	-1.600.862.849
1997 -----	39.679.495.783	43.540.939.410	-3.861.443.627
1998 -----	39.475.476.176	43.112.642.872	-3.637.166.696
1999 -----	35.032.538.905	35.856.845.682	-824.306.777
2000 -----	41.420.669.955	40.735.197.725	685.472.230
2001 -----	44.420.210.331	43.123.339.897	1.296.870.434
2002 -----	43.571.804.278	35.668.350.058	7.903.454.220
2003 -----	52.870.370.464	35.019.312.506	17.851.057.958
2004 -----	70.425.194.028	45.231.051.664	25.194.142.364
2005 -----	86.880.647.670	54.099.622.052	32.781.025.618
2006 -----	100.956.506.450	66.741.550.791	34.214.955.659
2007 -----	116.599.117.199	85.655.095.953	30.944.021.246
2008 -----	150.860.164.328	131.180.764.045	19.679.400.283
2009 -----	111.797.540.590	90.619.960.459	21.177.580.131
2010 -----	144.929.394.323	132.234.698.362	12.694.695.961
2011 -----	189.998.955.110	166.964.551.920	23.034.403.190

Fonte: MDIC - SÉRIE HISTÓRICA: 1992 a 2011.