



Universidade de Brasília -UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE

Departamento de Economia

Bacharelado em Ciências Econômicas

**O Brasil na Cooperação Sul-Sul: A Priorização das Relações Comerciais com a
China**

ELISA SANTANA LOURENÇO

Brasília-DF

FEVEREIRO DE 2016

Sumário

RESUMO.....	3
ABSTRACT.....	4
INTRODUÇÃO.....	5
1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	7
1.1 Teoria de Decisão de Política Externa.....	7
1.2 Modelos de Política Externa.....	8
2. COOPERAÇÃO SUL-SUL.....	11
2.1 Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul.....	11
2.2 Histórico da Cooperação Sul-Sul no Brasil.....	13
3. CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO RESULTANTE DA POLÍTICA EXTERNA	20
CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28
ANEXOS.....	31

RESUMO

Com a mudança do sistema internacional e do regime político brasileiro no pós Guerra Fria, criou-se oportunidades para diferentes estratégias de inserção internacional. Este trabalho visa investigar o aspecto comercial da política externa adotada nos últimos governos brasileiros, que adotaram a Cooperação Sul-Sul como modelo de política externa. A China é identificada como principal parceira comercial brasileiro na conjuntura desse modelo de política externa, dessa forma, procura-se avaliar os impactos dessa relação comercial para o Brasil e chegar à conclusão sobre a adequação dessa política ao Brasil.

Palavras-chave: Inserção Internacional; Política de Comércio Exterior; Comércio brasileiro; China; Cooperação Sul-Sul

ABSTRACT

With the change of the international system and the Brazilian political system in the post- Cold War, opportunities was created for different international insertion strategies. This study aims to investigate the commercial aspect of foreign policy adopted in recent Brazilian governments, which adopted the South-South Cooperation as foreign policy model. China is identified as the main Brazilian trade partner in the context of this foreign policy model thus seeks to assess the impact of this business relationship to Brazil reaching the conclusion on the appropriateness of this policy in Brazil.

Keywords: International integration; Foreign Trade Policy; Brazilian trade; China; South- South Cooperation.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é sobre política econômica externa, mais especificamente sobre o novo paradigma internacional que vem sendo apresentado desde os primeiros anos do século XXI. O modelo de Cooperação Sul-Sul traz novos elementos que estabelecem dinâmicas econômicas, políticas, sociais e comerciais no cenário internacional.

É objetivo deste é expor os pressupostos da Cooperação Sul-Sul e, tendo como exemplo as relações comerciais entre o Brasil e a China, mostrar os benefícios e os malefícios que este tipo de política externa trouxeram para o Brasil e como os agentes e *policy makers* tem atuado diante dos acontecimentos relacionados á esta política dentro do contexto internacional como um todo.

Apresentam-se três capítulos, na primeira seção do primeiro capítulo são abordados duas alternativas de política externa gerais da atualidade, o modelo de autonomia e o de busca de credibilidade. Na segunda seção do primeiro capítulo é abordado rapidamente o Modelo de Cooperação Sul-Sul em perspectiva histórica, explicando seu surgimento e os principais objetivos desse modelo.

No segundo capítulo trata-se do Modelo de Cooperação Sul-Sul restringindo-a ao caso brasileiro, mostrando quando ocorreram as primeiras intenções do modelo no país e como este se desenvolveu no decorrer dos anos.

O terceiro e último capítulo expõe o cenário brasileiro resultante da Cooperação Sul-Sul tomando a China como exemplo, isto é, como a economia brasileira respondeu pela priorização de relações com a China, país em desenvolvimento em questão, e pela restrição de relações com os países desenvolvidos. Neste capítulo os dados são restringidos aos governos mais recentes que adotaram o Modelo de Cooperação Sul-Sul mais concretamente, são esses os governos de Lula e Dilma.

Por ultimo é apresentada a conclusão do trabalho, que pretende explicar como foi a atuação do Brasil no cenário internacional adotando esse tipo de política externa e se esse modelo de política é ideal para o país.

A metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica com um pequeno levantamento estatístico no ultimo capítulo, utilizando dados de balança comercial e dados da pauta de exportação e importação brasileiras tirados da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB)

1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

1.1 Teoria de Decisão de Política Externa

A política externa de um país é um objetivo de difícil análise, envolvendo uma série de variáveis de ordem econômica, social, política e elementos de ordem subjetiva. Esta sofre também influências conjunturais de ordem interna, que são ligados a interesses de setores nacionais que são incorporados às decisões de política externa, quando se trata de questões que refletem na economia nacional, e peculiaridades de ordem externa, que muitas vezes limitam o poder de ação dos Estados. (ROCHA, 2013)

As decisões de política externa são reflexos das percepções dos *policy makers*, de suas compreensões da realidade as quais sofrem influência de seus valores e crenças. (ROCHA, 2013)

A política externa envolve dinâmicas complexas, como incerteza sobre o ambiente político, *trade-offs* diversos no momento da decisão, difusão da autoridade política. Apenas uma abordagem estável no entendimento dos processos de decisão possibilita a compreensão dessas complexidades. (HAGAN, 2001) Os objetivos de política externa são modelados de acordo com fatores econômicos, sócias, culturais, entre outros, que interagem com arranjos do sistema internacional e exigem ajustes de vários tipos para que não aconteça uma projeção dos interesses dos Estados sem Limites (FREIRE, 2011)

Estudiosos de política externa aconselham que um processo de decisão racional é composta por um sequência de atividades que envolvem alguns passos: 1) reconhecimento e definição de problemas; 2) seleção de objetivos; 3) identificação de alternativas; 4) escolha a partir de um leque de opções; e 5) seleção racional de alternativa que melhor poderá levar ao objetivo pretendido.

De acordo com a teoria da utilidade esperada de von Neumann, a racionalidade do Estado permite que este escolha entre as variadas alternativas calculando a melhor forma de chegar aos seus objetivos. Essa teoria defende que o Estado aja intencionalmente, com objetivos definidos, sendo capaz de organizar suas opções e preferências e de maximizar a utilidade de sua escolha. (MINTZ E DEROUEN JR., 2010)

Outras teorias sobre decisão de política externa enfatizam o papel das organizações burocráticas e dos pequenos grupos no processo de decisão, de modo que na atualidade as relações políticas, econômicas e militares possuem dependência com relação à grandes organizações especializadas que melhor recolher e tratam as informações. Os líderes se apoiam nessas organizações, podendo-se afirmar que decisões de política externa são tomadas num contexto organizacional.

Segundo a teoria de Weber, num estado moderno, o dirigente é a burocracia, pois o poder é exercido através de uma rotina administrativa. Dessa forma, embora sejam os dirigentes quem decidem o que fazer, é a burocracia que decide como se deve proceder.

Com a mudança do sistema internacional e de regime político brasileiro, a alternância de poder criou oportunidades para diferentes estratégias de inserção internacional que apresentam diferentes compromissos políticos e diferentes ideologias. Essa integração à economia globalizada tende a ampliar consequências distributivas da política externa, contribuindo para sua politização e perda de especificidade prévia.

Segundo a tese dos defeitos institucionais das democracias para a garantia de compromissos internacionais remete à tensão no experimento democrático entre recursos de autoridade e de representação. O equilíbrio destas duas capacidades supõe um desenho institucional que combine a existência de burocracias nacionais especializadas e de instrumentos de controle político externo à agência diplomática.

1.2 Modelos de Política Externa

Segundo a teoria de Lima, 2005, a aspiração pelo reconhecimento internacional é consensual na “comunidade brasileira de política externa”. Estudos revelam que aspirações de tornar o Brasil um ator relevante na política internacional é da identidade nacional e construída pelas elites brasileiras, na medida em que os elementos que compõem o sentimento nacional dizem respeito à ideia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul.

O consenso intra-elites e a expectativa de liderança não impediu que surgissem modelos diferenciados de política externa que podem ser interpretados como meios distintos para se chegar ao mesmo fim.

Desde o fim da Guerra Fria os pressupostos referentes à análise de política externa adquiriram importância renovada. As mudanças da década de 1990, com a consolidação da globalização produtiva e financeira e a configuração de uma ordem unipolar, por um lado da redemocratização com a posse de um governo civil em 1985 e a promulgação de uma nova constituição em 1988 por outro contribuíram para encobrir as bases econômicas e políticas dos modelos prévios de política externa. Dentro dessas mudanças, observa-se a adesão brasileira aos regimes de direitos humanos e de controle de tecnologia sensível dos quais o país estivera afastado durante todo o regime militar e o regionalismo, em especial, as relações com a Argentina, a partir da criação do Mercosul em 1991, que assumiram um significado distinto do padrão de afastamento que caracterizaram essa relação historicamente. (LIMA, 2005)

Dois modelos são ressaltados quando se trata de escolha de estratégia de inserção internacional nas preferências das elites, configurando duas alternativas de política externa, na atualidade. A primeira delas poderia ser denominada de busca de credibilidade, na medida em que o foco é de fora para dentro. A globalização é considerada o principal parâmetro para ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandem a economia de mercado e promovam a concorrência internacional. Tal estratégia parte da constatação de que o país não possui “excedentes de poder” e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear “condutas unilaterais no cenário internacional. (LIMA, 2005)

Nessa estratégia a restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna, de forma que o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais. (LIMA, 2005)

A estratégia oposta é chamada de autonomista, em termos econômicos são mais ligados à perspectiva desenvolvimentista, e combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Essa corrente dá mais destaque às crenças sobre autonomia,

universalismo e fortalecimento da presença brasileira na política internacional. (SARAIVA, 2010)

Essa corrente critica a liberalização comercial e a adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. Essa visão critica a tese de “insuficiência de poder” defendida pela estratégia da credibilidade, e a “postura defensiva” daí decorrente. Uma preocupação entre os defensores desta estratégia é que o Brasil não dispõe de elementos de dissuasão militar, nem poder de veto no Conselho Nacional da ONU que possam respaldar negociações comerciais com parceiros mais poderosos. Como a dimensão soberanista é marcante nesta visão, prevalece certa relutância em aceitar arranjos multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais. (LIMA, 2005).

Com a mudança do sistema internacional e de regime político brasileiro, a alternância de poder criou oportunidades para diferentes estratégias de inserção internacional que apresentam diferentes compromissos políticos e diferentes ideologias. Essa integração à economia globalizada tende a ampliar consequências distributivas da política externa, contribuindo para sua politização e perda de especificidade prévia.

2. COOPERAÇÃO SUL-SUL

2.1 Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul

A cooperação sul-sul, surgiu inicialmente como fruto do não-alinhamento dos países do Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, com forte caráter ideológico e político. Em seguida surgiram os conceitos de cooperação econômica e cooperação técnica e a primeira ganhou maior relevância nas políticas de CSS. (VASCONCELOS, 2012)

A CSS se aproximou da política externa dos países do sul e passou a ser vista como medida estratégica para o crescimento econômico das potências emergentes provedoras de CSS. (VASCONCELOS, 2012)

Um dos principais fatos que deram origem e que tem muita influência sobre os princípios e objetivos da CSS foi o Movimento dos Países Não Alinhados na Conferência de Bandung, em 1955, em um contexto de descolonização e da Guerra Fria. Nesse movimento foi estabelecida a cooperação entre os países da Ásia e da África de acordo com a busca pela Nova Ordem Econômica Internacional. (AYLLÓN, 2014)

Os países do Terceiro Mundo, nas circunstâncias internacionais do momento, procuravam uma participação mais igualitária na política internacional. O caráter ideológico e político visavam uma mobilização do Sul em oposição aos países dos dois pólos, EUA e URSS. Os objetivos centrais da conferência foram o de garantir a manutenção e a promoção da paz e da segurança regional (Ásia e África) e buscar a prosperidade comum e o bem estar de todos a partir da cooperação econômica, social e cultural. (VASCONCELOS, 2012)

Foi determinado que a cooperação econômica teria como princípios o interesse mútuo das partes envolvidas e o respeito à soberania internacional. Foram determinadas também, medidas de cooperação técnica por meio de envio de especialistas, de equipamentos, troca de conhecimento e a criação de institutos de pesquisa nacionais e regionais. (VASCONCELOS, 2012)

Na década de 1960 foi formada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e em seu contexto criado o Grupo dos 77, junção de países da América Latina com países da África e Ásia que busca providenciar meios

para que os países do Sul se articulem e promovam seus interesses econômicos coletivos. Ambos, então, permitiram a institucionalização da solidariedade dos países do Sul e motivaram a cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CTPD e CEPD). (AYLLÓN, 2014)

A CEPD refere-se à cooperação entre os países do Sul nos âmbitos do comércio e finanças e os objetivos dessa seria racionalizar, diversificar e dinamizar os fluxos econômicos entre os países em desenvolvimento para alcançar o crescimento econômico. (VASCONCELOS, 2012)

A CTPD tem como objetivo a promoção da autossuficiência nacional e coletiva dos países em desenvolvimento e a intensificação da capacidade criativa na resolução de problemas relacionados ao desenvolvimento econômico. Em 1978, adotou-se o Plano de Buenos Aires, que reforçou os princípios da Conferência de Bandung e estabeleceu os objetivos da CTPD. Esse documento também cunhou o termo “cooperação horizontal” como sinônimo da cooperação entre os países em desenvolvimento. (VASCONCELOS, 2012)

Reforçou-se no Plano de Buenos Aires o papel das instituições políticas, com peso para a troca de informações, coleta de dados e para a coordenação e cooperação entre os países em desenvolvimento. Reafirmou-se a necessidade de reforma dos sistemas de negociação econômica internacional de forma a favorecer os países menos desenvolvidos. (VASCONCELOS, 2012)

Nos anos 1980, a CSS sofreu com os impactos da crise econômica, diminuindo sua intensidade nesse período. A partir de meados de 1990, esta iniciou um novo período de expansão onde o crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento, levando a um fortalecimento econômico e de capacidades internas, permitiu a consolidação da ajuda ao desenvolvimento cedida pelos países do Sul como forma de ajuda internacional para o desenvolvimento. (VASCONCELOS, 2012)

Nos anos 2000, a CSS ganhou mais força com a realização de diversas conferências internacionais realizadas sobre o tema. Como primeira Cúpula do Sul em Havana, que enfatizou a importância da CSS no novo milênio e destacou a manutenção dos princípios de “soberania e igualdade soberana dos Estados

integridade territorial e não intervenção nos assuntos internos de qualquer Estado”. (VASCONCELOS, 2012)

2.2 Histórico da Cooperação Sul-Sul no Brasil

O fim da Segunda Guerra Mundial traz o início de um novo momento para política internacional o que traz mudanças, também, para a política externa brasileira (PEB). Esse período marca o fim de um período onde a política externa brasileira se desenvolveu dentro de um nicho específico de alinhamento próximo ao hemisfério, principalmente aos Estados Unidos. Com o fim da segunda guerra, observa-se uma tendência à multilateralização ou universalização da política externa, a partir de um crescente entendimento da relação da estratégia de política externa aos objetivos de desenvolvimento nacional. Existe também uma relação com o ambiente internacional e os momentos em que houve fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, especialmente nos anos 1960 e 1970. (VIZENTINI 2004)

Os anos de 1970 marcam o ápice da cooperação Sul-Sul no século XX onde os países conhecidos como subdesenvolvidos começar a se articular em direção à uma mudança estrutural, e apontava a necessidade de equilibrar os efeitos negativos das relações Norte-sul e destruir a velha ordem internacional e buscar uma nova ordem econômica internacional. (PUENTE, 2010)

A cooperação entre os países em desenvolvimento, contudo, começou a enfrentar dificuldades, especialmente com relação ao financiamento. O problema se agravou no início dos anos 1980, quando as crises do petróleo abalaram a economia internacional, levando ao emprego de políticas econômicas recessivas fazendo com que os recursos para financiamento de iniciativas de desenvolvimento deixassem de existir.

No contexto onde vários países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, passam por processos de democratização e desequilíbrios econômicos internos, o multilateralismo entre os países do Sul perdeu consistência. Esses países se inseriram na agenda liberalizante entre o final dos anos 1980 e na década de 1990.

Com a redemocratização a autonomia perdeu força na política exterior brasileira e ocorrendo uma reorientação da ação externa brasileira. O novo modo de

inserção internacional brasileiro baseava-se no redimensionamento do papel do Estado e na liberalização do mercado brasileiro.

FHC em seu governo retomou o projeto neoliberal já em curso, de inserção no processo de globalização econômica, abertura do capital internacional, com o objetivo de estabilização econômica do país, iniciado por Collor de forma mais bem articulada e com estabilidade na execução do processo.

No plano diplomático, o presidente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. As atribuições econômicas do MRE foram transferidas para o Ministério da Economia. As linhas de ação prioritárias foram, o avanço no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul; o estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; a ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial a OMC, e concentrar esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, usando para tanto, argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu status na organização. Intensificou-se o processo de privatizações das grandes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e telecomunicações) .

O caráter da política externa desenvolvida no governo FHC sinalizava para a instauração de novos projetos e parcerias, sem definir claramente o paradigma estratégico pelo qual estava se orientando. O presidente deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica da política regionalista. Essa diretriz teve uma dimensão prática muito importante na agenda diplomática sul americana e o Mercosul passou a ser o núcleo dessa estratégia.

Em 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídico-institucional como união aduaneira para os países membros e sua vertente política passou a buscar novos parceiros. No período 1991-1997, o comércio intrazona apresentou taxas aceleradas de crescimento, afirmando a dimensão econômico-comercial do bloco, mas também avançou no caráter político-estratégico, para aprofundar os mecanismos de reparos e decisões conjuntas. Todavia, estes aspectos não se completaram, levando, a partir das crises de 1999, ao esgotamento do Mercosul em sua forma até então vigente.

Em 1994, o Brasil aceitou a proposta de iniciar negociações para a criação da Alca, com base na avaliação de que, caso optasse por obstruir o processo, se encontraria em posição isolada no continente e confrontando diretamente os EUA. O Brasil se posicionou em defesa do multilateralismo, das relações econômico-comerciais e dos planos de integração regional. A política externa brasileira indicava uma orientação globalista e uma melhora contínua no relacionamento com os EUA.

No cenário pós-Guerra Fria, a política norte-americana apresentou caráter agressivo no setor comercial, denotando um balanço deficitário para o Brasil. O Brasil manteve relações com a União Europeia através de negociações bilaterais e pelo Mercosul, aproximando-se também da Índia e da Malásia. Surgiu também a possibilidade de parcerias estratégicas com a China, Índia e Rússia, envolvendo a cooperação nuclear, aeroespacial e o exercício de uma diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar, como forma de contornar uma nova unilateralidade norte-americana.

Durante a campanha de reeleição de FHC, dificuldades começaram a surgir, como a crise asiática de 1997 e a Russa de 1998, que levaram a uma enorme fuga de capitais. A crise financeira e cambial de janeiro de 1999 e a possibilidade de retrocesso de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária, levaram o governo a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. Desta forma, o segundo governo de FHC se iniciou sob a crise e a necessidade de mudança, o que impactou a diplomacia brasileira.

Em 1999, o Mercosul passou por desequilíbrios com a Argentina, o que afetou também a relação com os demais membros e países associados ao bloco. O Mercosul perdeu dinâmica nesse período, com o esgotamento da etapa de ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão de comércio, em decorrência da redução tarifária automática.

Em seus dois últimos anos a diplomacia do presidente FHC desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e manter o processo de integração. O presidente procurou também, recuperar certa autonomia frente aos EUA a partir do início da administração Bush.

Como reação à crise do Mercosul o governo focou na ampliação da integração para toda a América do Sul, sinalizando a possível realização da ideia da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americano) lançada em 1993. O encontro definiu uma série de medidas práticas e consensuais, sendo a principal delas a integração física da infra-estrutura dos países sul-americanos. As redes de transporte, telecomunicação, energia, gasodutos e oleodutos, entre outras, seriam interligadas, gerando condições materiais para a interligação das economias.

A diplomacia de FHC foi dirigida essencialmente, em direção à agenda globalizadora, utilizando-se de meios caracterizados como autonomia pela participação, com adesão aos regimes internacionais, de agenda liberalizante e convergente aos interesses das grandes potências. (VIZENTINI, 2005)

Em 2003, com a chegada de Lula à presidência, a corrente autonomista do Itamaraty foi reforçada, dando uma nova dimensão à política externa brasileira, que foi classificada pelos estudiosos como “autonomia pela diversificação”, significando que o governo procurou adotar os princípios internacionais por meio de alianças Sul-Sul, tanto com parcerias regionais, como com alguns parceiros não tradicionais, como China, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc. Os objetivos dessa política eram combinar a diminuição das assimetrias dentro do sistema internacional, nas relações com países centro, com aumento da capacidade de negociação em âmbito nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

O governo Lula introduziu mudanças na política comercial para adapta-la aos objetivos de política externa e às condicionantes da política interna. Aumentaram as resistências à acordos regionais com os países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos, intensificaram-se as negociações bilaterais com países do sul e com os países em desenvolvimento. (VEIGA E RIOS, 2011)

A política externa de Lula foi batizada de autonomia pela diversificação e seus objetivos podem são sintetizados no trecho:

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1^o) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2^a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3^a) adensar as relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4^a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006,

provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2ª) intensificação das relações entre países emergentes com Índia, China, Rússia e África do Sul; (3ª) ação de destaque da Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4ª) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5ª) retomada e estreitamento das relações com os países africanos (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior e equilíbrio entre Estados e populações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291-292)

Logo no primeiro ano do governo Lula, foi criada a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimento (Apex-Brasil) com o objetivo de promover as exportações de mercadorias e serviços, além de atrair investimento e internacionalizar as indústrias brasileiras. A agência sinaliza o caráter da diversificação dos parceiros comerciais. (CAVALCANTE E LIMA 2014)

Em 2003 foram realizados 410 eventos internacionais envolvendo diversas empresas. Neste ano, os mercados alvos eram o da África do Sul, Rússia, China, Índia e Oriente Médio. Os anos seguintes do governo Lula, foram importantes para a estratégia comercial, onde foram inaugurados Centros de Distribuição em países estratégicos como Alemanha, Polônia, África do Sul, Rússia, China. Foram realizadas também várias missões oficiais e empresariais em países considerados estratégicos, com o objetivo de apresentar o potencial brasileiro na produção e no fornecimento de etanol, e de discutir possíveis parceria. E em outros países como Irlanda, Inglaterra e Áustria com relação a compromissos relacionados à cooperação de Política Industrial. .(CAVALCANTE E LIMA 2014)

Oficialmente, a prioridade do governo Lula na política externa era a relação Sul-Sul, sendo a América do Sul a prioridade máxima, mas outros países e blocos do hemisfério sul também foram alvo da estratégia comercial brasileira nesse período. Destaca-se a variação das exportações para o BRICS, positiva em 579,10%, superando em importância a América do Sul a partir de 2008. .(CAVALCANTE E LIMA 2014)

As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia, assim como com os Estados Unidos e outros países desenvolvidos ficaram estagnados no período do governo Lula, período que compreende as negociações brasileiras em caráter multilateral. (CAVALCANTE E LIMA 2014)

Em 2010, segundo a AEB, a China consolida-se como maior parceiro comercial do Brasil e, vale frisar, a qualidade do comércio com esse país, uma vez que este compra do Brasil basicamente *commodities* e vendem uma gama de produtos industrializados.

Percebe-se o quadro de maior participação dos produtos básicos no quadro de exportações brasileiras, deslocando os manufaturados para segundo plano, fundamentalmente em virtude da elevação dos crescentes preços das *commodities* no mercado internacional.

Dilma Rouseff procurou dar continuidade à política externa iniciada por Lula, com a manutenção das relações e comércio com os países do Mercosul e a busca por novos parceiros comerciais do sul, como a China. Os países da América Latina ainda eram foco principal da política externa, mas outros países entraram na agenda multilateral brasileira, como o México, por exemplo. (OCCHI E SIMÃO, 2014)

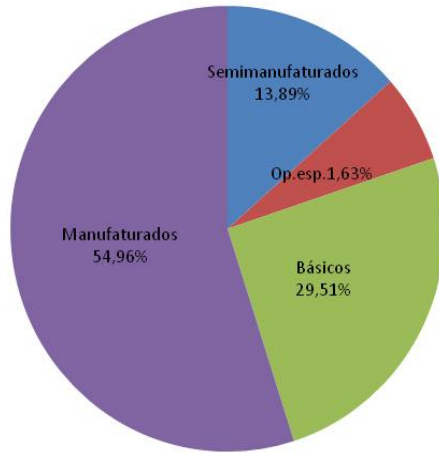
Em 2012 observa-se uma queda das exportações e das importações brasileiras, decorrência da fraca demanda mundial, onde os países desenvolvidos apresentavam baixo crescimento e a china apresentava diminuição no seu crescimento.

Em 2013, o saldo da balança de comércio externo brasileiro confirmou o declínio do superávit comercial, com uma queda de 87% em relação a 2012, resultado das exportações estagnadas e aumento das importações. Tal panorama foi atribuído a razões externas, reflexo da demanda decrescente e desemprego vindos da crise de 2008 e internamente, a explicação vinha do negativo comércio de petróleo.

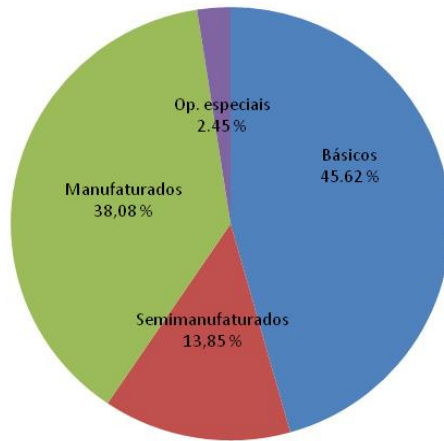
Os anos seguintes mantiveram uma trajetória de queda na Balança Comercial e de aumento da participação de produtos básicos na composição da pauta de exportação brasileira e baixa participação dos produtos manufaturados.

Nos gráficos abaixo, tirados de relatórios estatísticos de balança comercial brasileira da Associação de Comércio Exterior do Brasil nota-se a variação da pauta de exportação brasileira de 2004 a 2015.

Exportação Brasileira
2004 - Participação por valor agregado



Exportação Brasileira
2015 - Participação por valor agregado



3. CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO RESULTANTE DA POLÍTICA EXTERNA

Segundo dados tirados do relatório da Associação de Comércio Exterior do Brasil, a participação brasileira no comércio mundial evoluiu muito pouco nos últimos anos, atingiu seu ápice de 1,43% em 2011 e caiu para 1,19% em 2014.

Analisando por grupo de produtos, no comércio mundial de produtos agrícolas, produtos minerais e combustíveis, a participação no comércio de produtos agrícolas evoluiu de 3,9% para 4,28%; no comércio de produtos minerais + combustíveis, subiu de 1% para 1,45%, sendo que em combustíveis (que equivalem a 30% do que o Brasil exporta neste grupo), a participação cresceu de 0,43% para 0,67% e, em produtos minerais, de 2,9% para 4,74%.

Nos manufaturados, a participação brasileira no comércio global caiu de 0,77%, em 2004, para 0,61% em 2014, fruto da baixa capacidade competitiva e perda do dinamismo da indústria brasileira, por razões sintetizadas no elevado custo- Brasil.

Pode-se observar, então, que os aumentos mais significativos de participação do Brasil no comércio mundial têm acontecido em nichos de mercadorias de produtos agrícolas e produtos minerais, que representam 14% do total das exportações mundiais, em 2014. E contrapartida, a participação brasileira no mercado de manufaturados, que representa 69% do valor do comércio mundial em geral, em 2014, tornou-se ainda menos, caindo a 0,61%. (MEDEIROS, 2015)

O crescimento chinês e o aumento dos preços das *commodities* levaram a um aumento de 125% no comércio global de produtos agrícolas (OMC) entre 2004 e 2014. No mesmo período cresceram também, em 185%, as exportações do agronegócio brasileiro. Essa conjuntura permitiu aos exportadores brasileiros de *commodities* compensar os elevados custos estruturais da nossa economia.

Os ganhos adquiridos pelo Brasil nas vendas de *commodities* levaram o país a incentivar a produção deste setor e abandonar o setor de manufaturados e semimanufaturados.

Conseqüentemente, o Brasil passou a ser preponderante exportador de produtos básicos, responsável por grande parte das receitas totais do comércio

externo do país e pela obtenção de expressivos superávits comerciais. No setor de manufaturados o país passou a apresentar déficits comerciais.

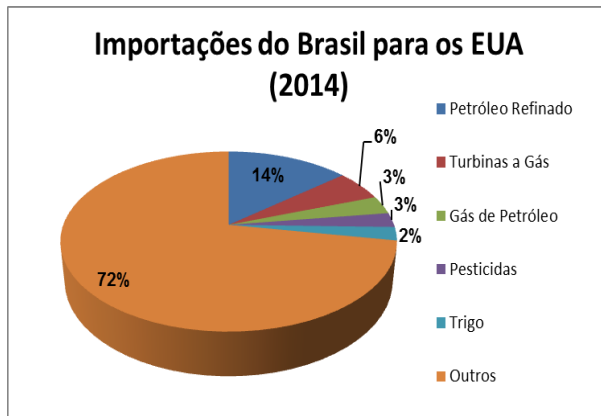
Com relação à mudança no padrão de comércio do Brasil Guimarães e Gonçalves apontam que:

As mudanças no padrão de comércio estão associadas a alterações na distribuição geográfica do comércio exterior do país. Segundo dados do MDIC, há perda da importância relativa da Europa e dos Estados Unidos como destinos das exportações brasileiras. Em contrapartida aumenta a participação relativa das outras regiões e, principalmente, da Ásia e Pacífico. Entretanto, a grande mudança é a crescente e extraordinária presença na China no comércio exterior brasileiro. A participação do mercado chinês nas exportações brasileiras salta de 2,0% em 2000 para 19,00% em 2013. Os Estados Unidos é o segundo maior parceiro comercial do Brasil e responde por 10,2% das exportações brasileiras.

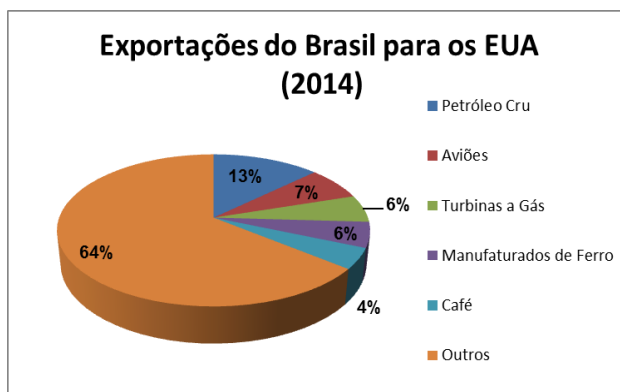
Vale destacar que após a crise global de 2008 há tendência na mudança na relação comercial entre, de um lado, o Brasil e, do outro, a Europa e os Estados Unidos. Na realidade, a economia brasileira, via relações comerciais, tem contribuído para o processo de estabilização macroeconômica nas principais economias europeias e nos Estados Unidos. A partir de 2008 há queda do superávit comercial do Brasil com a Europa. Segundo dados do MDIC, o Brasil que era superavitário desde 2000, torna-se deficitário com a Europa em 2013. A relação comercial bilateral Brasil – Estados Unidos caracterizava-se pelo superávit brasileiro desde 2000. A partir de 2009 o Brasil torna-se deficitário. Em 2013 o Brasil exporta bens no valor de US\$ 24,7 bilhões e importa US\$ 36,0 bilhões, ou seja, déficit comercial de US\$ 11,3 bilhões com os EUA. Vale notar que no caso do comércio exterior de serviços o Brasil é histórica e estruturalmente deficitário em relação aos Estados Unidos. Como vimos acima, o déficit comercial de serviços do Brasil cresce significativamente a partir da crise global (US\$ 16,7 bilhões em 2008 e US\$ 47,5 bilhões em 2013).

Há clara relação entre a mudança no padrão (reprimarização) e a mudança na distribuição geográfica das exportações (dominância da China). Dados do MDIC para 2013 mostram que os produtos manufaturados respondem por 53,0% do valor das exportações brasileiras para os Estados Unidos e somente 3,4% das exportações para a China.

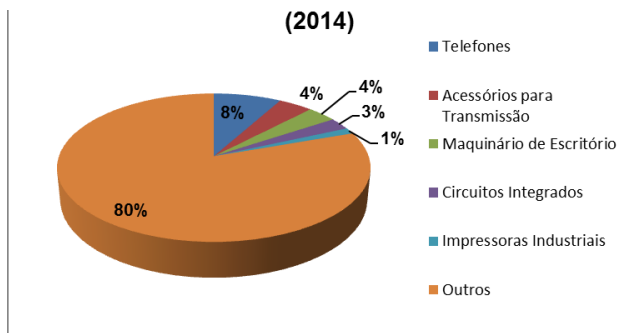
Os gráficos abaixo feitos com dados do Data Viva, relacionados ao ano de 2014, mostram os cinco principais produtos da pauta de produtos de exportação (exportação do Brasil para o país no gráfico) e importação (Importação do Brasil para o país no gráfico) do Brasil com os Estados Unidos e com a China, mostrando que o comércio com os Estados Unidos apresenta maior número de produtos manufaturados, tanto exportados como importados. No final do trabalho foram anexadas as tabelas originais da relação comercial brasileira com os Estados Unidos e com a China, podendo-se observar uma maior quantidade de produtos.



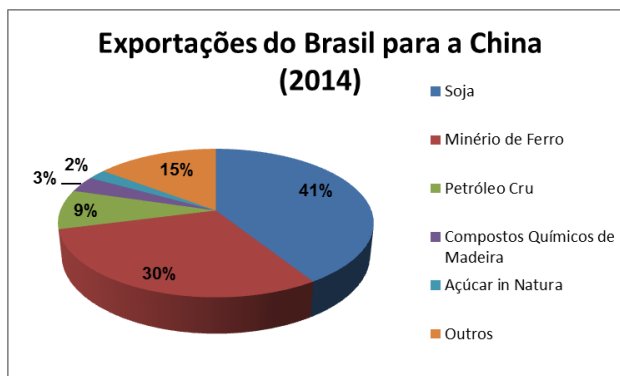
Elaboração própria a partir de dados Data Viva



Elaboração própria a partir de dados Data Viva



Elaboração própria a partir de dados Data Viva



Elaboração própria a partir de dados Data Viva

Percebe-se então que os resultados favoráveis obtidos na balança comercial brasileira de 2004 a 2012 se deram devido ao setor agropecuário e às *commodities* extrativas. Com a mudança no cenário econômico mundial, onde há perda de crescimento das economias sob os efeitos da crise financeira iniciada nos Estados Unidos e a desaceleração da China, resultam em uma baixa demanda mundial que leva à diminuição das exportações brasileiras, levando à quedas nos superávits comerciais até chegar à déficits em 2014.

Nem o dólar mais favorável às exportações, desvalorizando-se perto de 80% entre julho de 2014 e outubro de 2015, foi suficiente para contornar o impacto negativo sobre as vendas do desaquecimento chinês e a queda dos preços de *commodities*. (MEDEIROS 2015)

O governo brasileiro voltou-se, a partir daí, ao fortalecimento do mercado interno, como forma de manter o crescimento apesar da crise, facilitando o crédito às camadas de menor poder aquisitivo que gerou uma pressão inflacionária no país. Além disso, o governo já vinha gastando bastante dinheiro público em programas sociais e obras, algumas dessas nem contribuíam para a população, isto é, não trariam retorno, em forma de produtividade, por exemplo.

De fato, durante o período posterior à crise nos Estados Unidos prosseguiram-se incertezas em relação à trajetória de recuperação da economia global nos centros desenvolvidos e sobre o impacto da desaceleração chinesa, contudo, os administradores políticos brasileiros não anteciparam medidas preventivas à crise, sem assegurar, então, segurança quanto ao risco da vulnerabilidade externa, isto é, a baixa capacidade de resistência a fatores desestabilizadores externos, do Brasil.(MEDEIROS, 2013)

Os que os números e outros aspectos do comércio exterior brasileira nos últimos anos nos mostraram, segundo dados do relatório de balança comercial brasileira da AEB, é a realidade do setor que, exposto às turbulências externas que atingem todo o comércio internacional, no Brasil tem que enfrentar uma economia com baixa produtividade e competitividade, que já vem pedindo mudanças que exigem projetos políticos consistentes que levem o país ao crescimento econômico e social, sustentável, com estabilidade de preços.

As condições adversas do cenário externo só voltam a mostrar que Brasil não tem condições estruturais para sustentar exportações compatíveis com o potencial de 7ª economia do mundo. Falta competitividade, investimentos em educação e incentivos à formação de mão de obra especializada, apoio ao empreendedorismo, condicionantes do aumento de produtividade. É preciso desburocratizar e simplificar a vida das pessoas físicas e jurídicas; simplificar o regime tributário. É necessária a redução do custo Brasil, o custo da economia, o custo de fazer negócio com o exterior e do exterior fazer negócio com o Brasil.

A reversão deste quadro depende da implementação de políticas para sanar as deficiências da economia brasileira, com visão de longo prazo, em busca de sustentabilidade.

CONCLUSÃO

O objetivo final em qualquer economia é o crescimento equilibrado, sustentável e robusto, para isso a economia deve e para chegar a tal objetivo, os governos de diferentes países utilizam-se de modelos de política econômica externa, fiscal, entre outros.

Esse trabalho listou os modelos de busca de credibilidade e o de autonomia, que vem sendo seguidos nos últimos anos, que busca o desenvolvimento por meio da interação de países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes.

A corrente autonomista trouxe para o Brasil o modelo de cooperação sul-sul de política externa, que surgiu em um contexto de fim de Guerra Fria, onde os países de Terceiro Mundo procuravam uma participação mais igualitária na política internacional. Essa corrente ganhou mais força com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência do Brasil, que aumentou a resistência aos acordos com países desenvolvidos e trabalhou para a intensificação das relações com os países em desenvolvimento.

Analisando dados econômicos do período em questão nota-se que entre 2000 e 2007, a taxa de crescimento do PIB dos países em desenvolvimento foi maior que o do mundo desenvolvido, impulsionada, sobretudo, pelo crescimento chinês, este se tornou o principal parceiro comercial brasileiro, e pelo ciclo de aumento dos preços de *commodities*.

Com os ganhos conseguidos nas vendas de *commodities*, o Brasil passou a incentivar a produção deste setor e deixar de lado o setor de manufaturados e semimanufaturados.

Durante esses anos, que antecederam o crash de 2008, o Brasil acumulou superávits comerciais, vindos das vendas de *commodities*, que aumentaram suas reservas internacionais e diminuíram os déficits em conta corrente. Tais resultados levaram o Brasil a incentivar cada vez mais a produção no setor de bens primários deixando de lado o setor de manufaturados e semimanufaturados.

Os aumentos mais significativos da participação do Brasil no comércio mundial, então, têm acontecido em nichos de mercadorias que representam muito

pouco do total das exportações mundiais, o que coloca o Brasil fora do cenário internacional e muito vulnerável á choques externos.

Após a crise nos Estados Unidos em 2008 e a desaceleração do crescimento da China a demanda mundial diminuiu e o preço das *commodities* caiu no mercado mundial, afetando negativamente as exportações e a balança comercial brasileira.

O cenário de ganhos expressivos com a venda de *commodities*, com o preço em alta, ofuscou a visão de prioridade das reformas internas necessárias para o país. Percebe-se que os administradores políticos brasileiros não souberam se prevenir contra a crise realizando tais reformas internas que diminuiriam a vulnerabilidade externa brasileira.

A falta de reforma trouxe ao Brasil a uma falta de competitividade vinda de uma falta de investimento em educação, falta de apoio ao empreendedorismo, a uma má gestão de financiamentos em infraestrutura e logística, a um elevado custo Brasil, entre causas da perda do dinamismo da indústria brasileira, melhorando a vulnerabilidade que vem da continua redução da participação dos produtos de maior valor agregado e conteúdo de alta intensidade tecnológica na pauta de exportação.

Reforça-se que a evolução da balança comercial brasileira esta sujeira á correção de causas internas do país, como a baixa produtividade e competitividade.

Tomando como exemplo as relações brasileiras com a China, pode-se concluir que o modelo de política externa adotado pelo Brasil não tem sido eficiente economicamente, ao priorizar as relações econômicas com a China o Brasil, como citou Veiga 2013, diversificou as frentes de negociação comercial adotando posturas defensivas, restringindo o comércio com as potências desenvolvidas. Acabou mudando sua pauta de comércio para beneficiar-se no curto prazo e não soube utilizar os frutos desse comércio para realizar reformas internas necessárias ao país.

Analisando os dados tirados do Data Viva surge o questionamento do por que seria mais benéfico para o Brasil aumentar relações com a China, que compra do Brasil basicamente *commodities*, e restringir o comércio com os Estados Unidos que aparentemente apresenta um comércio mais benéfico para o país, com produtos que incentivam produção industrial brasileira, pelo fato de a China ser um país emergente.

Este trabalho não chegou à conclusão do melhor modelo de política externa, autonomista ou de credibilidade, e esse não era o objetivo deste. Mas chega-se à conclusão de que falta ao Brasil um modelo estratégico de política externa, que enxergue os setores deficientes, necessitantes de investimento, sabendo utilizar os frutos do comércio nesses setores deficientes da economia brasileira.

O comércio exterior que responde por 12,5% do PIB, segundo dados da AEB, e é um importante componente para o desenvolvimento econômico, portanto, deve haver um plano estratégico por parte do governo para que o Brasil estabeleça relações comerciais com os países que tragam maiores benefícios e que melhor incentivem a economia. O comércio de *commodities* não deve ser tomado como algo ruim, este trouxe bons superávits para a economia brasileira, que não soube utilizá-los de maneira eficiente para o país e não reagiram de forma adequada à prevenção da crise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, A. F. V. **A Cooperação Sul-Sul e a Atual Dinâmica da Ajuda Internacional para o Desenvolvimento.** *1º Seminário de Pós- Graduação em Relações Internacionais*, 2012
- ALMEIDA, P. R. **Uma nova 'arquitetura' diplomática?- Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006).** *Revista Brasileira de Política Internacional*. 49(1): 95-116, 2005.
- CAVALCANTE, T.; LIMA, M. C. **A Política Comercial do Governo Lula (2003-2010): Uma Análise Comparativa das Relações Comerciais do Brasil com o Mercosul e com o Resto do Mundo.** *Século XXI, Porto Alegre, V.4,nº2*, Dez 2013
- CEPALUNI,G.; VIGEVANI, T. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29 p. 273-335, nº2, Julho 2007
- FREIRE, M. R. **Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança.** *Imprensa da Universidade de Coimbra*, 2011
- HAGAN, J. **Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory.** *International Studies Review*, 3(2):5- 47
- HIRST, Monica; DE LIMA, Regina Soares; PINHEIRO, Leticia . **A política externa brasileira em tempo de novos horizontes e desafios.** *Nueva Sociedad*, 2010
- LIMA, M. R. S. **Instituições Democráticas e Política Exterior.** *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 256-303, julho/dezembro 2000
- LIMA. M. R. S. **Aspiração Internacional e Política Externa.** *RBCE*. Janeiro/Março 2005
- MEDEIROS, W. **Balança Comercial 2013: Nada Novo, de Novo.** *Associação de Comércio Exterior do Brasil*, 2013.
- MEDEIROS, W. **Balança Comercial 2015 Positiva, mas encolhida.** . *Associação de Comércio Exterior do Brasil*, 2015.
- MOROSINI, F. C.; CORNETET, J. M. **O Governo de Dilma Rousseff e as Negociações Comerciais Multilaterais: Retração sem Desistência.** *Revista Conjuntura Austral* Vol. 4, nº 19. Agosto 2013

OCCHI, G. ; SIMÃO, A. R. F **O Brasil, o Mercosul e as Relações Sul-Sul: Um estudo de Política Externa (2003-2013)**. *Seminário de Iniciação Científica da ESPM*. Outubro 2014

PINO, B. A. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul**. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, IPEA, 2014

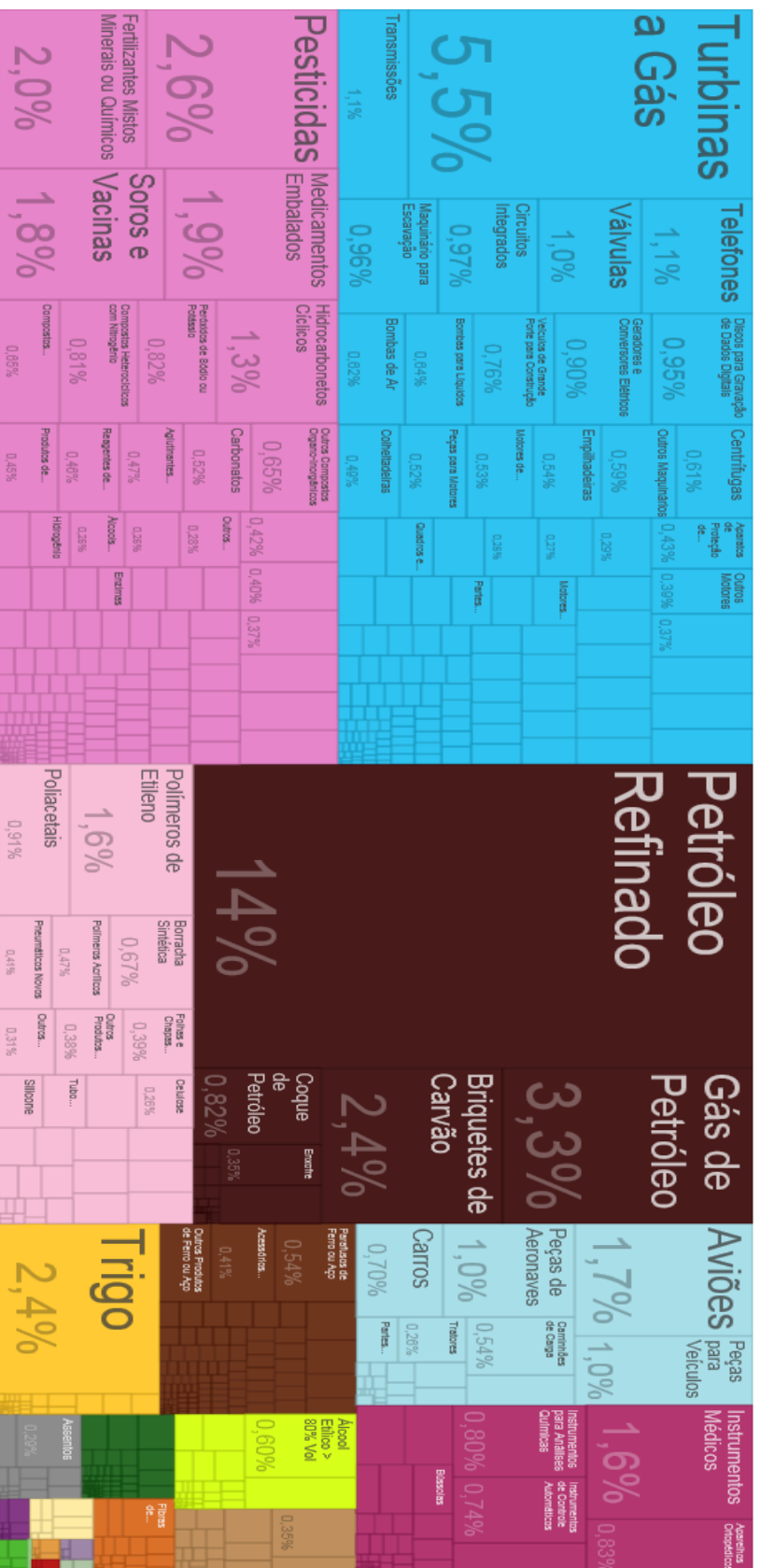
SARAIVA, M. G. **As Estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. *Revista Brasileira de Política Internacional* 50(2): 42-59, 2007.

VEIGA, P. M. **A Política Comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão**. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. nº 83, p. 2-9 Rio de Janeiro, 2005

Importações do Brasil para o Estados Unidos (2014)

Baseado nos Estados Produtores

Importações: \$35 Bilhões USD



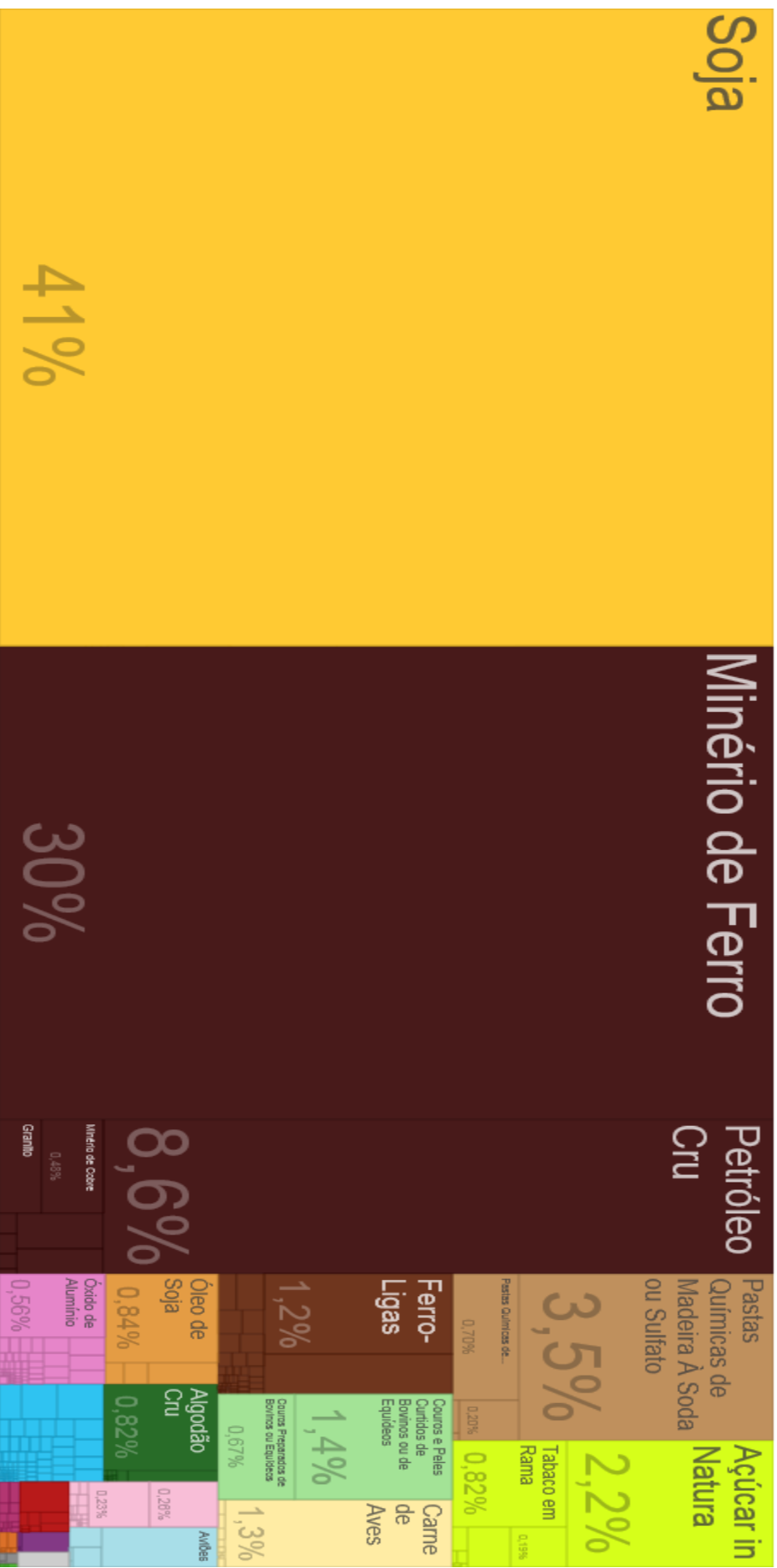
ANEXOS

Dados Fornecidos por SECEX

Exportações do Brasil para a China (2014)

Baseado nos Estados Produtores

Exportações: \$40,6 Bilhões USD

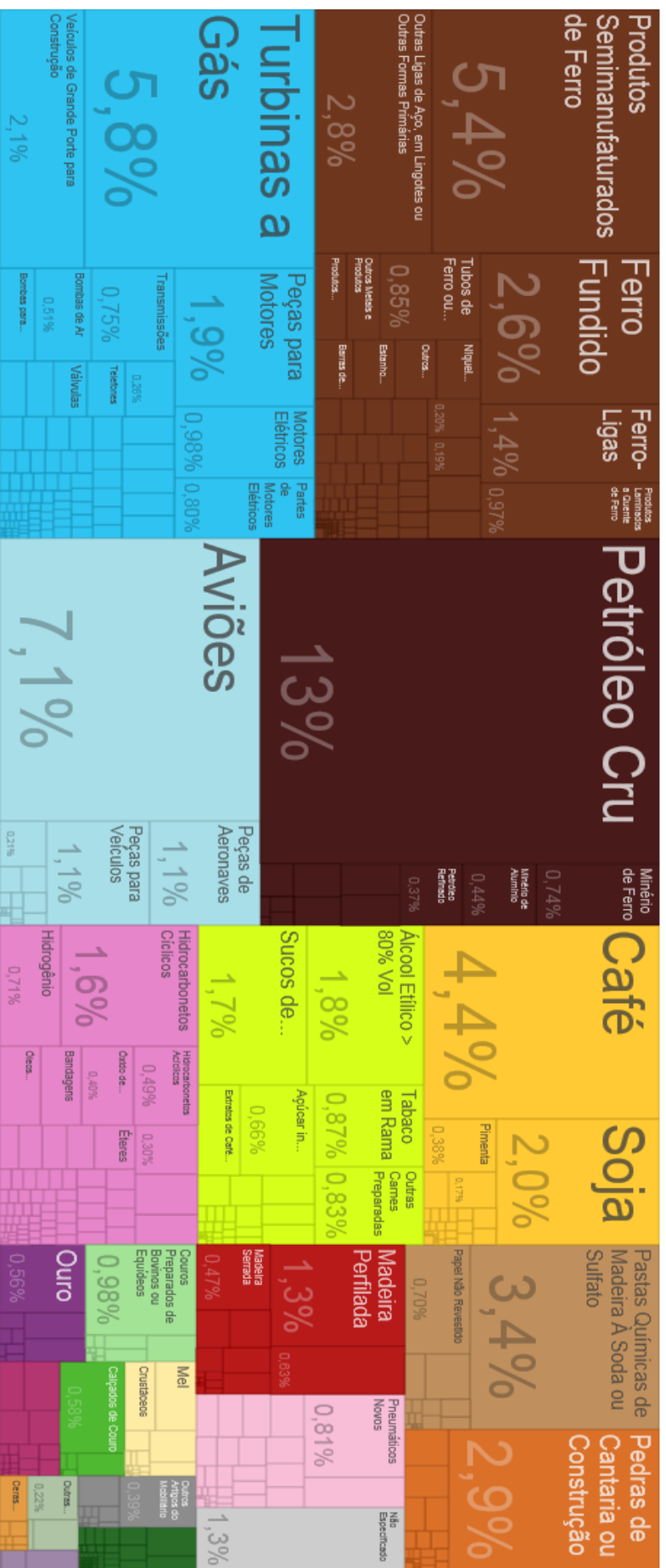


Dados Fornecidos por SECEX

Exportações do Brasil para o Estados Unidos (2014)

Baseado nos Estados Produtores

Exportações: \$27 Bilhões USD



Dados Fornecidos por SECEX

Importações do Brasil para o Estados Unidos (2014)

Baseado nos Estados Produtores
 Importações: \$35 Bilhões USD



Dados Fornecidos por SECEX