

Universidade de Brasília  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Análise de resultados da política comercial do Brasil, de 1991 a 2011: comparação entre Mercosul, ALADI, BRICS e parceiros tradicionais.**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Aluna: Jaqueline Gil

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília,  
Novembro 2013

## **Resumo**

Este estudo visa a analisar resultados da política comercial do Brasil no período de 1991 a 2011. Foram empreendidos estudos comparativos entre resultados do comércio exterior com ALADI, BRICs, Mercosul e parceiros tradicionais. Conquanto entenda-se que uma política pública que priorize diversos parceiros comerciais e, conseqüentemente, pautas diversificadas de produtos e serviços importados e exportados, seja a ideal, o Brasil conquistou resultados mais significativos em novos mercados. Resultados comerciais com o Mercosul decepcionaram, uma vez que o bloco é prioridade na política comercial brasileira desde a década de 1990. O comércio com os parceiros tradicionais poderia ter registrado melhores resultados, sobretudo porque significa uma pauta de razoável qualidade tecnológica em ambas direções. Entende ser necessário periódicas revisões de prioridades em política comercial para garantir crescimento de competitividade da economia brasileira no longo prazo.

## **Abstract**

The objective of this study is to analyze outcomes of Brazil's trade policy from 1991 to 2011. Comparative studies among outcomes of foreign trade with ALADI, BRICs, Mercosul and traditional partners were developed. Despite knowing that a public policy that prioritizes different trade partners and, therefore, different portfolio of imports and exports is ideal, Brazil reached better outcomes from trading with new markets. Trade outcomes with Mercosul were unfulfilling, especially because the bloc is the priority in Brazil's trade policy since the 1990s. Trade with traditional partners could have registered better outcomes, especially because it has a portfolio of products with significant technology in both directions. There is need for periodic reviews of the trade policy priorities if competitiveness increased is aimed for the Brazilian economy in the long term.

Palavras-chaves: política comercial, resultados comerciais do Brasil, Mercosul.

Key words: trade policy, Brazil's trade outcomes, Mercosul.

## 1. Introdução

A intenção de ampliar trocas comerciais entre países é um fenômeno dos mais significativos das relações internacionais contemporâneas. A definição de políticas de Estado que viabilizem produções e ambientes institucionais adequados ao comércio exterior torna-se de crescente importância nesse contexto. Ao desenvolver análise sobre resultados da política comercial do Brasil, nos âmbitos regional, inter-regional e multilateral, este artigo tem como propósito contribuir para a melhor compreensão do modelo institucional implementado, à luz do contexto internacional e de oportunidades globais de acesso limitado<sup>1</sup>. Tendo em vista a necessidade de se delimitar marcos temporais de grande significado no contexto econômico-comercial, bem como compreender o histórico dos processos que conduziram ao atual sistema comercial brasileiro, o período desta pesquisa cingir-se-á entre 1991 e 2011. Em 1991 nascia o Mercosul, bloco econômico-comercial ao qual o Brasil está estruturalmente interligado e empreendeu seus maiores esforços de política externa e comercial. E em 2011 parece ter se encerrado ciclo de crescimento econômico e comercial virtuoso, que durou grande parte da década de 2000<sup>2</sup>.

O que motivou este estudo foi a percepção de que muitas oportunidades poderiam ter sido melhor exploradas pelo Brasil, possivelmente por meio de revisões periódicas nas políticas públicas que estabeleciam as prioridades para projeção internacional no âmbito comercial. O problema de pesquisa que fundamentou este artigo pode ser formulado com base nos seguintes termos: diante da evolução do comércio global e de processos de integração regional, além do aumento da projeção internacional do

---

<sup>1</sup> Ainda que maior interdependência entre economias no mundo tenha se intensificado no pós-Guerra, tendo sido a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995, um marco no âmbito do aumento das trocas comerciais, acessar as ilimitadas oportunidades carece de recursos. Investir em estratégias de projeção internacional no âmbito econômico-comercial, com políticas públicas e sistemas de promoção razoavelmente bem estruturados e com recursos disponíveis, demanda que sejam estabelecidas prioridades nesta direção. O Brasil é um país bastante conectado com o mundo no âmbito diplomático (Brasil possui relações formais com todos os países membros da ONU), mas ainda muito pouco interligado economicamente nas cadeias de valor globais e, consequentemente, nas correntes de comércio. Acesso em 9 de dezembro de 2013: <http://www2.apexbrasil.com.br/exportar-produtos-brasileiros/como-podemos-ajudar/estrategia-para-internacionalizacao>. Acesso em 9 de dezembro de 2013: [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)

<sup>2</sup>Para mais informações, acessar o gráfico “Evolução do comércio exterior brasileiro – 1950 a 2011”, em [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

Brasil, qual a relação entre o crescimento econômico e a expansão do comércio exterior, no Brasil, no período de 1991 a 2011? Quais os resultados alcançados, de acordo com as estratégias implementadas? Qual a avaliação dos resultados obtidos e de oportunidades que poderiam ter sido melhor exploradas?

O objetivo deste artigo pautou-se no intuito de investigar em que medida as decisões do Brasil prejudicaram ou favoreceram o fortalecimento e a evolução de seu comércio exterior e, adicionalmente, a partir de que fatores é possível afirmar que poderia ter havido maior crescimento de corrente comercial caso a formação do arranjo regional de comércio tivesse se efetivado na medida do que foi previsto em 1991<sup>3</sup>.

Para fins deste estudo, sob a perspectiva de análise de estratégias e de comparação de resultados da política comercial do Brasil com Mercosul<sup>4</sup>, ALADI<sup>5</sup>, países que formam a sigla BRICs<sup>6</sup> e parceiros tradicionais<sup>7</sup>, analisar-se-á conteúdo teórico-acadêmico, informação oficial de governo e estatísticas produzidas sobretudo pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do Brasil.

O contexto da pesquisa será ilustrado pela existência de sólidos números de comércio exterior no Brasil. De acordo com Gremaud (2007), em 1991, com economia ainda fortemente prejudicada pela sequência de fracassados planos de estabilização

---

<sup>3</sup> O Tratado de Assunção estabelece, em seu Artigo 1, que o Mercosul seria um “Mercado Comum”. Na teoria de integração econômica, segundo PRAZERES (2011), este estágio é superior à área de livre comércio e à união aduaneira. Mercado Comum representaria, no seu conjunto, uma área de livre comércio, com livre circulação de bens, serviços, pessoas e investimentos, além de política comercial e tarifa externa comuns, e harmonização de política econômica. Atualmente, a União Europeia seria o melhor exemplo de bloco que chegou ao estágio de Mercado Comum com sucesso, e que ultrapassou-o, tendo chegado à União Econômica e Monetária.

<sup>4</sup> Formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Pelo fato de Bolívia e Venezuela terem sido oficialmente aceitos ao bloco após 2011, eles ficarão de fora dos estudos realizados neste artigo.

<sup>5</sup> Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração, criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980. Tem sede e foro em Montevidéu.

<sup>6</sup> Brasil, Rússia, Índia e China. Pelo fato de as análises compreenderem o período de 1991 a 2011, não será considerada a África do Sul, que foi aceita no grupo dos BRICs em abril de 2011 (<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia/criador-do-termo-bric-nao-considera-africa-do-sul-parte-do-grupo,86339,0.htm>, acesso em 30 de novembro de 2013).

<sup>7</sup> Seleção de países que tem relações históricas com o Brasil, sobretudo em comércio exterior, e que compõem, há décadas, a lista de maiores parceiros comerciais do Brasil [com base em estatísticas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)]: Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido.

econômica<sup>8</sup>, e por índices incipientes de abertura econômica<sup>9</sup>, o Brasil registrava corrente de comércio de US\$ 52 bilhões, cerca de 1,1% do volume mundial<sup>10</sup>. À época, o país buscou aproximar-se do modelo que era tendência no mundo já globalizado: o fortalecimento do regionalismo<sup>11</sup>. Em 2011, o Brasil atingiu, pela primeira vez, o patamar de uma corrente de comércio de mais de US\$ 400 bilhões (US\$ 482 bi, mais especificamente)<sup>12</sup>, e sua fatia no comércio mundial ficou em torno de 1,42%<sup>13</sup>. Ainda que o país tenha aumentado sua participação no comércio mundial em apenas 0,32% entre 1991 e 2011, registrou-se, no período, crescimento do PIB<sup>14</sup> de 600%, e ampliação da corrente de comércio de 900%<sup>15</sup>.

Historicamente, no âmbito das relações internacionais do Brasil, e das políticas para crescimento econômico, a política comercial se revelou pouco linear, se comparada com outras regiões, como a Ásia, por exemplo. Enquanto países asiáticos que implementaram modelos de crescimento econômico baseados no paradigma da Industrialização Orientada para Exportação (IOE) determinaram suas políticas comerciais inevitavelmente como prioritária no âmbito político-econômico, o Brasil seguiu o modelo latino-americano, de orientação cepalina, entre as décadas de 1950 a 1980, segundo Sarkis (2011, p. 18). Raul Presbich e sua equipe, ao liderar a formação do paradigma da Industrialização por Substituição de Importações (ISI), contribuiu para a implementação de políticas públicas no âmbito de quase todos os países na América Latina, inclusive no Brasil. Desde o pós-Guerra, a economia brasileira conheceu alternância entre períodos de maior ou de menor crescimento,

---

<sup>8</sup> Em GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO Jr. (2007), Capítulo 17, encontra-se que os diferentes planos de estabilização foram: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), e Plano Collor II (1991). Não foi até o Plano Real (1994) que a economia brasileira conseguiu estabilizar-se.

<sup>9</sup> O índice de abertura econômica da economia brasileira em 1991 era de 13; em 2011, era de 19,5 (ambos estão muito abaixo dos 21,6 registrados em 1984, por exemplo). Fonte: SECEX/MDIC, Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2011.

<sup>10</sup> MDIC/SECEX, Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2011.

<sup>11</sup> Em PRAZERES (2007), p. 63, encontra-se: “... visto no contexto internacional, o regionalismo... é percebido por muitos como um instrumento por meio do qual o Estado busca influir no processo de globalização econômica. O fenômeno do regionalismo, assim, indicaria o interesse na retomada do papel do Estado na configuração da ordem econômica internacional.”

<sup>12</sup> SECEX/MDIC, Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2011.

<sup>13</sup> <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,corrente-de-comercio-acima-de-us-300-bi-e-historica.97990,0.htm>, acesso em 30 de novembro de 2013.

<sup>14</sup> Segundo o Banco Central do Brasil, o PIB do Brasil em 1991 foi de US\$ 405 bilhões. Em 2011, foi de US\$ 2,47 trilhões.

<sup>15</sup> MDIC/SECEX: Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2011.

não sendo sua expansão necessariamente acompanhada com a do comércio exterior. Em alguns períodos, o comércio exterior teve crescimento inferior ao crescimento do PIB, como na década de 1980, e, em outros, o crescimento na corrente de comércio foi superior ao econômico, como na década de 1990<sup>16</sup>. Na década de 2000, no entanto, o crescimento tanto do PIB quanto da corrente de comércio esteve em torno dos 330 a 340%, respectivamente. Estes períodos foram intercalados por crises cambiais e financeiras, e desequilíbrios macroeconômicos foram constantemente registrados no país. Antes da abertura comercial na década de 1990, o Brasil foi do milagre econômico à estagnação<sup>17</sup> em menos de duas décadas. Na década de 1990, com a estabilização econômica atingida, o Brasil procurou consolidar políticas de crescimento econômico, política comercial e definir, dessa forma, um crescimento sustentado. De acordo com Amado Cervo (2006)<sup>18</sup>, na década de 1990:

“... o mundo passava por alterações, e o Brasil deveria sepultar velhas idéias, valores, princípios e padrões de conduta: A transição de um mundo cujo eixo era a segurança e a confrontação militar para um mundo dominado pela temática econômica e social nos oferece hoje uma posição de relevância, que pode ser ainda maior no futuro [...] Esgotados o modelo de substituição de importações e o nacionalismo autárquico, o país custava, no início dos anos noventa, a completar a sua inserção competitiva na economia internacional [...] os velhos conceitos, os antigos argumentos, os discursos tradicionais podem ser guardados na estante. Para Cardoso, a ideia de mudança continha a de ordem internacional, não mais dominada por Estados, mas por uma rede de conexões entre forças econômicas. Essas novas condições aconselhavam a mudança da política exterior do Brasil na direção da desvinculação do Estado e da agregação do país à rede econômica global”.

Na década de 2000, ainda segundo Cervo (2006), o Brasil sofreu mudança em seu modelo de inserção internacional, buscando ação externa com propósito de mudar, com humanismo e desenvolvimento, o modelo interno e de inserção internacional, por meio de ação marcada pelo ativismo responsável e confiante em atuações internacionais. Segundo Cervo (2006)<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> PIB cresceu 75% entre 1980 e 1989, enquanto comércio cresceu 20% no mesmo período. Na década de 1990, PIB cresceu 24%, enquanto a corrente de comércio registrou crescimento de 90%. Na década de 2000, o crescimento do PIB, de 332%, ficou muito próximo do crescimento do fluxo comercial, de 345%. Fonte: SECEX/MDIC, Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2011.

<sup>17</sup> GREMAUD, 2007.

<sup>18</sup> In LESSA, Antonio Carlos. Temas e Agendas , Vol. 1, p. 13.

<sup>19</sup> Idem, p. 27.

“As estruturas hegemônicas do capitalismo que conjugavam interesses europeus e norte-americanos foram, nessa ocasião, abaladas por uma coalização de países emergentes. Negociava-se com efeito, a troca de vantagens, porém o G20, grupo criado ao sul por influência brasileira, surpreendeu os ricos ao condicionar concessões na área industrial e de serviços sofisticados a concessões na área agrícola, como o fim dos subsídios e de entraves à entrada de produtos do sul nos mercados do norte. Essa coalizão ao sul abriu caminho para a criação de outras entre países emergentes e as negociações multilaterais de alcance global não mais estavam no controle decisório das estruturas hegemônicas do capitalismo.”

Nesse contexto de mudanças, a América do Sul converteu-se em frente de ação externa do governo brasileiro, com ênfase, no entanto, redirecionada para a construção de uma unidade política, econômica e de segurança na região. O discurso prioritariamente econômico-comercial da década anterior sedeu espaço a ambicioso projeto de integração da região por mecanismos do mais alto nível político. Adicionalmente, a década de 2000 marcou período em que o Brasil travou negociações comerciais globais. Cervo (2006)<sup>20</sup> afirma que, desde 2003, em Cancun, o Brasil liderou negociações igualitárias entre ricos e pobres, e influiu sobre o conjunto dos países emergentes no âmbito político-comercial. A expansão do comércio com a China, a Índia e a América do Sul (ainda que sob o aspecto mais político da integração regional), ocupou a maior parte da agenda de política externa do país. Críticas abundavam, na imprensa e entre empresários<sup>21</sup>, sobre a falta de prioridade a tratados de comércio com os parceiros comerciais tradicionais.

Considerando que a projeção internacional do Brasil passou por momentos distintos nessas duas décadas<sup>22</sup>, e que o protagonismo político adquirido no sistema internacional indicava uma estreita articulação sistêmica entre os temas de política externa, entre eles a política comercial, era esperado que um grande crescimento na corrente de comércio fosse registrado no período. Embora fosse relevante aprimorar o conhecimento sobre a interface entre os cenários macroeconômicos, as tendências

---

<sup>20</sup> In LESSA, p. 32

<sup>21</sup> In LESSA, p. 32

<sup>22</sup> CERVO (2012) afirma que a política exterior brasileira entre as décadas de 1990 a 2010 foi norteada pelos Paradigmas de Estado Novo e de Estado Logístico.

internacionais de comércio e a interdependência externa do Brasil, a fim de melhor efetuar as análises empreendidas neste estudo, compreende-se que este aprofundamento fugiria ao escopo deste artigo. O trabalho ora desenvolvido basear-se-á em informações disponíveis em fontes primárias e secundárias e terá como principal objeto de análise informações oficiais acerca dos resultados do comércio exterior brasileiro entre 1991 e 2011.

### **Indicadores e critérios de análise de resultados**

Do ponto de vista epistemológico, o estudo desenvolvido partiu do pressuposto de que é factível avaliar a expansão de uma política externa construída com base em matriz liberal, com política econômico-comercial em fase de constantes aprimoramentos, a partir de resultados pragmáticos. Pretendeu-se partir de breve análise conceitual geral sobre o paradigma liberal, que orientou a projeção internacional brasileira, sobretudo em âmbito comercial, para a análise de informações numéricas de trocas comerciais com alguns parceiros.

Para realizar a construção lógica da sequência dos fatos que estariam no centro do desenvolvimento do sistema comercial analisado, foi contextualizado, com base em conteúdo teórico-acadêmico e informações oficiais de governo as perspectivas de projeção internacional, econômicas e de comércio exterior. No que se refere ao comércio brasileiro, este trabalho não poderia eximir-se de analisar suas conexões, inescapáveis, com o contexto latinoamericano. Quanto à realidade econômica brasileira, acredita-se que a transformação política, incluindo a redemocratização e a abertura comercial do país entre as décadas de 1980 e 1990, constitui a gênese fundamental dos processos domésticos relevantes para fins deste estudo.

Os critérios de análise elaborados elucidaram que o sistema comercial brasileiro é complexo e exige a intercorrência de pelo menos três elementos conceituais: i) a iniciativa do Estado de definir o conceito e o modelo do sistema; ii) a interveniência e a participação dos entes envolvidos, a articulação funcional entre atores estatais e privados; e iii) as aberturas no contexto internacional para serviços e produtos

brasileiros. A falta desses elementos tornariam limitados os indicadores no âmbito comercial.

A análise conceitual do modelo do sistema comercial brasileiro foi desenvolvida com base no paradigma liberal, que norteou a inserção internacional do país historicamente, com base em abertura espontânea à penetração de insumos externos, humanos, financeiros, científicos, tecnológicos, empresariais e intercâmbio de produtos. Na década de 1990, inclusive, teria sido feito sem nenhuma barganha, segundo Cervo (2006)<sup>23</sup>. Sabe-se que política comercial representa apenas um dos elementos de política externa, mas está diretamente conectada à projeção dos interesses econômicos de um país internacionalmente. No caso do Brasil, a política comercial e o sistema comercial foram concebidos no seio do Itamaraty<sup>24</sup>, principalmente na década de 1970, em consonância com a extensa tradição de formular política externa em busca do desenvolvimento. Em meio a período de autonomia decisória em relação à maior economia do mundo (EUA)<sup>25</sup>, a implementação do sistema comercial seguiu as intenções da diversificação das relações políticas e econômicas do Brasil, viabilizadas, mais tarde, pela abertura da economia brasileira, no início da década de 1990. Conquanto o sistema comercial tardasse para ser consolidado, e, por mais de uma década consistisse em decisões políticas circunstanciais tomadas no âmbito do Itamaraty, sua orientação foi amparada no princípio do interesse nacional, compreendida com base no pilar do desenvolvimento, o principal vetor da política externa.

As bases conceituais do sistema que visava a atender aos imediatos interesses nacionais passaram a expressar parte do conjunto de ações do Estado brasileiro em sua interação com o sistema internacional. Devido ao período de crise, sobretudo dos anos de 1980, ter abalado grande parte do mundo ocidental, o sistema era condicionante das definições de estratégias de parcerias e negociações que o Brasil

---

<sup>23</sup> In LESSA, Temas e Agendas, Vol. 1, p. 13.

<sup>24</sup> Existia também, na estrutura do Governo de Geisel, o Ministério de Indústria e Comércio. No entanto, a liderança da construção da política de comércio exterior e o sistema de promoção comercial foi realizada no Itamaraty.

<sup>25</sup> CARDOSO e MIYAMOTO (2012).

lograsse a finalizar internacionalmente. As escolhas requeriam, segundo Vaz (1999, p. 55):

“responsividade da política externa às circunstâncias e transformações do cenário internacional e, ao mesmo tempo, capacidade de adequação aos distintos matizes assumidos pelo nacionalismo internamente até o final dos anos 80, as inflexões da própria política externa, notadamente aquelas ocorridas a partir da década de 50, e a prevalência do liberalismo econômico na condução da política interna e externa a partir dos anos 90”.

A análise do sistema comercial sob a ótica do liberalismo reconhece variadas opções. Em paralelo à reformulação das teorias liberais, segundo Jatobá (2013), no contexto da distensão entre EUA e URSS, na década de 1990, surgiram políticas mais coordenadas no contexto internacional, que visavam a valorizar os novos temas econômicos. As novas propostas ofereciam também maior destaque aos atores não estatais, sobretudo às empresas multinacionais ou transnacionais e às organizações não governamentais. Três novas teorias destacaram-se, segundo Jatobá (2013, p. 48):

“... a teoria da interdependência complexa, elaborada por Robert Keohane e Joseph Nye (1977); o institucionalismo neoliberal, elaborado sistematicamente na obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, também por Keohane (1984); e a teoria da paz democrática, que procurou resgatar o legado kantiano e cujo principal expoente nos anos 1980 foi o norte-americano Michael Doyle.”

Em consonância com a política exterior brasileira, e sua continuidade de atuação na área comercial, entende-se que a teoria mais adequada para justificar o embasamento do sistema comercial é a interdependência complexa. Primeira tentativa de reconciliar a perspectiva liberal sobre as possibilidades de cooperação com a visão realista da importância dos recursos de poder para a conquista de resultados políticos, a teoria passou a incorporar a existência de múltiplos canais conectando as sociedades envolvidas, além da argumentação de que a agenda múltipla causava inexistência de hierarquia entre os temas. O sistema comercial brasileiro, por ainda ser pouco agressivo se comparado com outros sistemas de países de economias do

tamanho da brasileira<sup>26</sup>, poderia ser compreendido sob a argumentação da “harmonia de interesses” da “cooperação internacional” proposta por Keohane, uma década mais tarde.

Entende-se que a teoria da interdependência complexa explicaria as decisões tomadas pelo Brasil quando da construção do sistema comercial, em consonância com argumentos da professora Regina Soares de Lima (1986):

“a interdependência se impõe como tendência forte no cenário internacional ... tal evolução não seria fonte de problemas para um País como o Brasil, com histórico claro de apoio ao multilateralismo.... a mesma opção multilateral esbarraria nos constrangimentos da matriz realista em temas da agenda política e de segurança”<sup>27</sup>,

O Brasil registra mais momentos em que se dispunha a atuar na órbita multilateral do que na aproximação ao poder das hegemônias dominantes. Até porque lhe faltariam recursos para atingir esse estágio. Seria possível, então, argumentar que os princípios da teoria do liberalismo político seriam também aplicáveis aos dias atuais do comércio brasileiro. Negociações e intercâmbios com variados atores, de todos os tamanhos econômicos e sem restrições político-ideológicas, desde que em acórdância com as prioridades da política externa, representaram a orientação teórica da matriz comercial brasileira.

### **O sistema comercial brasileiro**

Os limites temporais da pesquisa derivam de significativos marcos históricos. Nas décadas de 1970 e 1980, a economia brasileira conseguiu crescer de forma considerável. O milagre econômico (1967-1973) chegou a seu auge, com taxas de crescimento anual acima de 11%. A participação dos produtos manufaturados na pauta exportadora brasileira aumentou em 47%, de 1974 a 1979, e o Brasil

---

<sup>26</sup> Modelos agressivos seriam, sobretudo, os implementados por países que tiveram seus sistemas comerciais baseados nas políticas de IOE.

<sup>27</sup> In PAROLA, p. 390

conquistou novos mercados, sobretudo no Oriente Médio e na África. Ao final da década de 1980 e início da década de 1990, posicionamento claro em direção à América do Sul, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, afirmou as prioridades que o Brasil estabeleceu para a política econômico-comercial no âmbito regional.

Para cumprir compromissos firmados nos âmbitos regional e global, no início da década de 1990, o Brasil implementou a abertura comercial com redução de tarifas de importação e reformulação dos incentivos às exportações. Nesta década também foi instituída a Organização Mundial de Comércio (OMC), que estabeleceu novos paradigmas, sobretudo para a solução de controvérsias em matéria comercial no âmbito multilateral. A partir dos anos 2000, o comércio exterior brasileiro aumentou num ritmo mais vigoroso (ver tabela 1).

Tabela 1. Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1991 a 2011

Período	EXPORTAÇÃO BRASIL (FOB)		IMPORTAÇÃO BRASIL (FOB)		SALDO COMERCIAL (FOB)
	US\$ bi (B)	Var. %	US\$ bi (D)	Var. %	US\$ bi (B - D)
1991	31.6	0.7	21.0	1.8	10.6
1992	35.8	13.2	20.6	-2.3	15.2
1993	38.6	7.7	25.3	22.9	13.3
1994	43.5	12.9	33.1	31.0	10.5
1995	46.5	6.8	50.0	51.1	-3.5
1996	47.7	2.7	53.3	6.8	-5.6
1997	53.0	11.0	59.7	12.0	-6.8
1998	51.1	-3.5	57.8	-3.3	-6.6
1999	48.0	-6.1	49.3	-14.6	-1.3
<b>2000</b>	<b>55.1</b>	14.8	<b>55.9</b>	13.3	<b>-0.7</b>
<b>2001</b>	<b>58.3</b>	5.7	<b>55.6</b>	-0.4	<b>2.7</b>
<b>2002</b>	<b>60.4</b>	3.7	<b>47.2</b>	-15.0	<b>13.2</b>
<b>2003</b>	<b>73.2</b>	21.1	<b>48.3</b>	2.3	<b>24.9</b>
<b>2004</b>	<b>96.7</b>	32.1	<b>62.8</b>	30.0	<b>33.8</b>
<b>2005</b>	<b>118.5</b>	22.6	<b>73.6</b>	17.1	<b>44.9</b>
<b>2006</b>	<b>137.8</b>	16.3	<b>91.4</b>	24.1	<b>46.5</b>
<b>2007</b>	<b>160.6</b>	16.6	<b>120.6</b>	32.0	<b>40.0</b>
<b>2008</b>	<b>197.9</b>	23.2	<b>173.0</b>	43.4	<b>25.0</b>
<b>2009</b>	<b>153.0</b>	-22.7	<b>127.7</b>	-26.2	<b>25.3</b>
<b>2010</b>	<b>201.9</b>	32.0	<b>181.8</b>	42.3	<b>20.1</b>
<b>2011</b>	<b>256.0</b>	26.8	<b>226.2</b>	24.5	<b>29.8</b>

Fonte: Exportação e Importação Brasileira: SECEX/MDIC e RFB/MF, 2011

O crescimento econômico mundial, o aumento dos preços internacionais de produtos básicos, a diversificação dos mercados importadores e a maior produtividade da indústria nacional favoreceram o dinamismo das exportações brasileiras, que passou a atingir sucessivos recordes, até a crise econômica mundial de 2008<sup>28</sup>. A criação da APEX Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos), em 2003, definiu novo marco no âmbito da promoção comercial e, muito provavelmente, contribuiu para a ampliação de oportunidades para os produtos e serviços brasileiros no exterior<sup>29</sup>.

A crise financeira global, desde 2008 e ainda em curso<sup>30</sup>, no entanto, vem provocando alterações significativas no mercado internacional, dificultando a expansão do dinamismo comercial dos países desenvolvidos, e, por consequência, sinalizando a necessidade a diversos países, entre os quais o Brasil, de redefinir seus modelos e parcerias econômico-comerciais. Ainda que novas iniciativas deverão ser tomadas pelo Brasil para consolidar atuais e prospectar novos parceiros comerciais, o período do estudo encerrou-se antes de conhecermos os novos rumos estratégicos pós-crise.

Sabendo-se que os resultados do sistema comercial estão diretamente ligados à sua efetividade e, sobretudo, aos ambientes macroeconômicos internacional e doméstico, é possível fazer uma primeira avaliação positiva do modelo brasileiro, sobretudo por meio dos resultados da década de 2000. No entanto, é fundamental analisar alternativas que poderiam ter sido otimizadas, sobretudo com parceiros tradicionais, e os custos de oportunidade que poderiam ter sido minimizados, sobretudo com os parceiros do Mercosul.

Faz-se primordial dispor de ferramentas de negociações e de promoção mercadológica para imediato acionamento de alternativas, em caso de comprovada

---

<sup>28</sup> MDIC, vários gráficos. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br). Acesso em 9 de Dezembro de 2013.

<sup>29</sup> [www.apexbrasil.com.br/sobre](http://www.apexbrasil.com.br/sobre), acesso em 9 de Dezembro de 2013.

<sup>30</sup> Acesso em 3 de dezembro de 2013: <http://economia.ig.com.br/criseeconomica/2013-08-20/angela-merkel-diz-que-crise-esta-longe-de-terminar.html>

oportunidade. Ainda que as mudanças em fluxos de comércio internacional não sejam simples, nem rápidas, o correto investimento em desburocratização das transações, em promoção de inovação, de criativas soluções, de novos serviços ou mesmo de produtos adequados à realidade dos mercados externos prioritários são elementos que deveriam compor a operacionalidade do sistema comercial brasileiro.

### **A política comercial no âmbito regional**

Desde 1980, a ALADI<sup>31</sup> dissemina conceitos e instrumentos para o desenvolvimento e a integração da América Latina, por meio de arcabouço legal para a criação de acordos econômicos e comerciais. O Brasil, membro fundador, é signatário dos principais acordos firmados no âmbito da associação. Entre eles, o maior e mais complexo é o Mercosul. Conceitualmente, o Mercosul é um Acordo de Complementação Econômica, o ACE-18<sup>32</sup>, que tem como base os princípios legais do Tratado de Montevideo (Acordo de Alcance Parcial).

Desde a criação do Mercosul, o Brasil empreende esforços políticos, diplomáticos e econômicos para a consolidação do bloco. Esperava-se que o Mercosul, ao efetivar-se, tornaria plataforma econômica para a expansão e a consolidação do Brasil, e seus demais membros, no comércio mundial. O afastamento a que se submeteu o Brasil da competição internacional, até o início da década de 1990, fez estabelecer-se no país indústria pouco competitiva. A abertura comercial da década de 1990 obrigava a indústria brasileira a apresentar produtos modernos, com mais tecnologia e competitividade no âmbito internacional, o que seria mais facilmente atingido com ganhos em economias de escala, ampliando produções e desenvolvendo parcerias com os membros do bloco. Além disso, os quatro membros fundadores do Mercosul perceberam que teriam maior poder negociador internacional caso atuassem em conjunto.

---

<sup>31</sup> Acesso em 01 de dezembro de 2013: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=404>

<sup>32</sup> Acesso em 30 de novembro de 2013: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb>.

As origens do Mercosul remontam a contexto global de crescente abertura comercial, tanto em âmbito multilateral quanto regional. O Brasil não permaneceu de fora desta tendência. Não por acaso, o ACE-18 prevê a possibilidade de adesão ao Mercosul de qualquer Estado integrante da ALADI.

O Mercosul passou a desenvolver negociações em bloco e assinou acordos comerciais com alguns parceiros, entre eles a SACU (União Aduaneira do Sul da África), Índia, Israel, Chile, México e Palestina<sup>33</sup>. O acordo mais importante, no entanto, em negociação com a União Europeia há mais de uma década, ainda não obteve sucesso. É possível que haja algum resultado pragmático das negociações em 2013<sup>34</sup>.

O crescimento das trocas comerciais intra-bloco (ver tabela 2) seguramente representa resultado positivo e pragmático da estratégia regional do Brasil. Em recente audiência pública organizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal<sup>35</sup>, representantes da indústria brasileira [Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)] argumentaram que o Mercosul é de fundamental importância para a economia brasileira. Cerca de 90% das exportações do Brasil para a Argentina são bens manufaturados, percentual que não se repete em nenhum outro comércio bilateral. Os investimentos brasileiros nos países membros do Mercosul são crescentes. Segundo a FIESP, o Mercosul, no entanto, apesar de importante mecanismo de comércio regional, carece de estrutura institucional mais eficiente, além de facilitações de processos para comércio intra-regional. Exceções em grande número na lista de produtos da Tarifa Externa comum, dificuldades de negociações com parceiros intra-bloco e burocracia para os negócios entre agentes privados dificulta o fortalecimento do bloco. Neste contexto, o bloco, criado para ser uma plataforma de apoio regional para expansão

---

<sup>33</sup> Acesso em 3 de dezembro de 2013: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textadocs.nsf/vaceweb>

<sup>34</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil2013uniao-europeia-brasilia-24-de-janeiro-de-2013>, acesso em 30 de novembro de 2013

<sup>35</sup> Realizada em 20 de agosto; registros disponíveis em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/listaResultados.asp/>. Acesso em 3 de dezembro de 2013.

internacional teria se tornado, de acordo com a CNI, um grande motivo pelo qual o Brasil tem limitado sua pró-atividade no âmbito comercial internacional: apesar de ser importante parceiro comercial, o Mercosul precisa de amplas melhorias para ser mais eficaz e atingir seus objetivos iniciais.

### **Política comercial extra-regional**

A década de 2000 representou consolidação da distribuição geográfica das parcerias estratégicas no âmbito político e econômico do Brasil. Até as décadas de 1970 e 1980, predominavam como parceiros comerciais brasileiros Estados Unidos e países da Europa, sobretudo da Europa Ocidental. Segundo Sarkis (2009, p. 165), a diversificação de parcerias comerciais logrou superar os efeitos adversos das crises financeiras que ameaçaram a estabilidade econômica do Brasil entre meados da década de 1990 até meados de 2000<sup>36</sup>. A América do Sul, na década de 1990, consolidou-se como região-chave na geografia comercial do Brasil. Em 2000, a expansão do comércio com a China e a Índia, além da manutenção dos intercâmbios na América do Sul, ocupou a diplomacia, apesar das queixas de que o país não dava prioridade a tratados com países desenvolvidos, de acordo com Cervo (2006)<sup>37</sup>. Especialmente pelo fato de o comércio com países como China, Rússia, Índia, por exemplo, partirem de patamares muito baixos, as correntes comerciais com os novos parceiros cresceram muito rapidamente.

A Ásia se tornou, entre as décadas de 1990 e 2000, o principal continente parceiro do Brasil, responsável por quase 25% da corrente de comércio do Brasil. Em contraste com a Ásia e, em menor medida, com a América do Sul, a Europa e a América do Norte deixaram de ser os principais alvos dos investimentos do sistema comercial brasileiro. Oportunidades para expansão nos mercados tradicionais eram limitadas, enquanto nos mercados emergentes, ilimitadas<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> As crises financeiras foram registradas nos seguintes países e períodos: México em 1994, Brasil em 1999, Argentina em 2001 e Uruguai em 2002.

<sup>37</sup> In LESSA, Temas e Agendas. Vol 1. p. 32.

<sup>38</sup> Mais detalhes em Sarkis, 2009, p. 165.

A transformação na geografia do comércio internacional do Brasil foi resultado de políticas públicas que priorizavam, cada vez mais, a partir de meados da década de 2000, o intercâmbio Sul-Sul. Em 2011, as trocas com os países emergentes era, em volume de corrente de comércio, superior às trocas com os parceiros tradicionais (Sarkis, 2009, p. 165). A África e a Ásia foram as únicas regiões a registrar maior participação relativa tanto nas exportações como nas importações brasileiras. A América do Norte, por outro lado, viu sua corrente de comércio reduzir cada vez mais com o Brasil.

Não obstante o aumento do comércio Sul-Sul, algumas tendências econômicas fundamentais da inserção internacional do Brasil tem redesenhado as dimensões da corrente de comércio. Sarkis (2009, p. 166) destaca que sobressaem, entre essas tendências:

- “uma perda de participação brasileira nas exportações mundiais do setor industrial;
- a participação continuamente limitada do Brasil no comércio de bens em geral, em contraste com as expectativas de um país em desenvolvimento que combina renda média-alta, potencial e escalas consideráveis;
- a tendência expansionista da participação relativa do Brasil no comércio agrícola, sobretudo como exportador líquido;
- a continuada tendência a manter-se como importador líquido de manufaturas, especialmente em setores de maior valor agregado; (...)
- a retração recente do comércio intraindústria, o qual havia registrado expansão gradual e relativamente persistente desde a abertura”.

Ainda que o comércio Sul-Sul tenha se mostrado promissor, é de se considerar com muita atenção as pautas comerciais bilaterais. Conforme menciona Sarkis, as exportações brasileiras são prioritariamente de produtos primários, o que dificulta a afirmação de que o comércio Sul-Sul é também importante para o incentivo à competitividade dos produtos brasileiros<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Não era objetivo deste trabalho analisar qualitativamente as pautas de comércio bilaterais.

## Resultados da política comercial, de 1991 a 2011

Os quadros abaixo representam sínteses de informações qualitativas e quantitativas organizadas e publicadas pelo MDIC. Eles apresentam a evolução e o percentual de crescimento de cada corrente comercial. Entre as tabelas 2 a 16, serão apresentados os resultados com ALADI (excluindo o Mercosul), Argentina, Alemanha, China, Estados Unidos, França, Índia, Itália, Mercosul, Países Baixos (Holanda), Reino Unido, Rússia, Paraguai, Rússia e Uruguai.

Tabela 2. Corrente comercial do Brasil com a ALADI (excluindo o Mercosul)

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	2.738.453.166	1.442.062.065	1.296.391.101	4.180.515.231	<b>932%</b>
2001	5.979.735.067	3.013.915.544	2.965.819.523	8.993.650.611	
2011	22.223.488.183	16.774.569.813	5.448.918.370	38.998.057.996	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 3. Corrente comercial do Brasil com a Argentina

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	1.476.170.289	1.609.295.051	-133.124.762	3.085.465.340	<b>1.284%</b>
2001	5.009.810.224	6.206.537.463	-1.196.727.239	11.216.347.687	
2011	22.709.344.431	16.906.351.476	5.802.992.955	39.615.695.907	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 4. Corrente comercial do Brasil com a Alemanha

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	2.158.064.390	1.848.525.287	309.539.103	4.006.589.677	<b>605%</b>
2001	2.504.137.241	4.825.163.218	-2.321.025.977	7.329.300.459	
2011	9.039.092.630	15.213.950.777	-6.174.858.147	24.253.043.407	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 5. Corrente comercial do Brasil com a China

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	226.405.821	129.040.536	97.365.285	355.446.357	<b>21.719%</b>
2001	1.902.122.203	1.328.389.311	573.732.892	3.230.511.514	
2011	44.314.595.336	32.790.418.216	11.524.177.120	77.105.013.552	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 6. Corrente comercial do Brasil com Estados Unidos

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	6.264.436	4.687.570.150	1.576.866.562	10.952.006.862	<b>545%</b>
2001	14.208.572.954	12.905.492.013	1.303.080.941	27.114.064.967	
2011	25.804.628.156	33.969.916.138	-8.165.287.982	59.774.544.294	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 7. Corrente comercial do Brasil com a França

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	864.503.843	607.244.151	257.259.692	1.471.747.994	<b>664%</b>
2001	1.647.771.350	2.082.903.414	-435.132.064	3.730.674.764	
2011	4.319.037.074	5.461.571.578	-1.142.534.504	9.780.608.652	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 8. Corrente comercial do Brasil com a Índia

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	165.657.535	32.616.971	133.040.564	198.274.506	<b>4.687%</b>
2001	285.407.449	542.790.833	-257.383.384	828.198.282	
2011	3.200.695.296	6.081.030.475	-2.880.335.179	9.281.725.771	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 9. Corrente comercial do Brasil com a Itália

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	1.352.691.280	831.190.166	521.501.114	2.183.881.44	<b>534%</b>
2001	1.810.334.052	2.186.804.104	-376.470.025	3.997.138.15	
2011	5.440.918.058	6.223.183.225	-782.265.167	11.664.101.28	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 10. Corrente comercial do Brasil com o Mercosul

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	2.320.244.279	2.242.704.519	66.648.082	4.552.057.120	<b>1.037%</b>
2001	6.374.455.028	7.009.674.042	-635.219.014	13.384.129.070	
2011	27.852.507.305	19.375.753.337	8.476.753.968	47.228.260.642	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro e Mercosul, e autora

Tabela 11. Corrente comercial do Brasil com os Países Baixos (Holanda)

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	2.147.233.214	280.265.254	1.866.967.960	2.427.498.468	<b>655%</b>
2001	2.863.612.012	533.099.220	2.330.512.792	3.396.711.232	
2011	13.639.692.908	2.267.289.883	11.371.403.025	15.906.982.791	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 12. Corrente comercial do Brasil com Reino Unido

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	1.056.967.822	468.306.745	588.661.077	1.525.274.567	<b>564%</b>
2001	1.706.096.185	1.224.377.191	461.718.994	2.950.473.376	
2011	5.229.808.874	3.376.645.435	1.853.163.439	8.606.454.309	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 13. Corrente comercial do Brasil com Rússia

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1993	220.409.412	213.615.946	6.793.466	434.025.358	<b>1.649%</b>
2001	1.102.620.583	464.299.292	638.321.291	1.566.919.875	
2011	4.216.257.417	2.944.254.133	1.272.003.284	7.160.511.550	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 14. Corrente comercial do Brasil com o Paraguai

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	496.114.094	220.546.232	275.567.862	716.660.326	<b>514 %</b>
2001	721.252.545	300.206.801	421.045.744	1.021.459.346	
2011	2.968.573.383	715.890.466	2.252.682.917	3.684.463.849	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 15. Corrente comercial do Brasil com Rússia

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1993	220.409.412	213.615.946	6.793.466	434.025.358	<b>1.649%</b>
2001	1.102.620.583	464.299.292	638.321.291	1.566.919.875	
2011	4.216.257.417	2.944.254.133	1.272.003.284	7.160.511.550	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Tabela 16. Corrente comercial do Brasil com o Uruguai

Ano	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Resultados		Crescimento (A+B) (%)
			Saldo (A-B) US\$	Corrente Comércio (A+B) US\$	
1991	337.068.218	412.863.236	-75.795.018	749.931.454	<b>524 %</b>
2001	643.392.259	502.929.778	140.462.481	1.146.322.037	
2011	2.174.589.491	1.753.511.395	421.078.096	3.928.100.886	

Fonte: SECEX/MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro, e autora.

Os percentuais de crescimento de comércio, registrados nas tabelas acima, demonstram que a corrente comercial do Brasil cresceu muito significativamente entre 1991 e 2011. A tabela 17 compila as principais informações apresentadas nas tabelas de 2 a 16 e apresenta os crescimentos individualmente, por parceiro comercial:

Tabela 17. Crescimento da Corrente de Comércio do Brasil

Posição	Parceiro Comercial	Crescimento (%)	Classificação
1º.	China	21.719	BRICS
2º.	Índia	4.687	BRICS
3º.	Rússia	1.649	BRICS
4º.	Argentina	1.284	Mercosul
5º.	Mercosul	1.037	Mercosul
6º.	ALADI (excluindo o Mercosul)	932	ALADI
7º.	França	664	Tradicional
8º.	Países Baixos (Holanda)	655	Tradicional
9º.	Alemanha	605	Tradicional
10º.	Reino Unido	564	Tradicional
11º.	Estados Unidos	545	Tradicional
12º.	Itália	534	Tradicional
13º.	Uruguai	524	Mercosul
14º.	Paraguai	514	Mercosul

Fonte: compilação de estatísticas do MDIC/SECEX e organização da autora

As estatísticas de comércio exterior compiladas (tabela 17) demonstram que o Mercosul, apesar de ser a grande prioridade da política comercial brasileira, não teve

um padrão de crescimento que correspondesse aos esforços e às expectativas que tinham os agentes governamentais e privados<sup>40</sup>, desde 1991.

Nos casos dos dois blocos regionais, Mercosul e ALADI, os resultados mostraram-se moderados. O Mercosul, que representa o bloco com o qual o Brasil possui o mais aprofundado e sofisticado arcabouço legal em política comercial, apresentou um crescimento de 1.037%. Esse volume de crescimento é inferior ao bilateral com a Argentina e, principalmente, aos resultados comerciais com os BRICs. Por gozar de benefícios comerciais muito superiores aos demais parceiros, entende-se que o comércio no Mercosul poderia ter experimentado crescimento maior, sobretudo por ser a única área de livre comércio de que o Brasil participa.

Considerando que a ALADI oferece o arcabouço institucional para a promoção do livre-comércio na América Latina, e é formada por países com quem o Brasil tem acordos de alcance parcial assinados, bilateral ou juntamente com os países-membros do Mercosul (como Bolívia, Chile, Cuba, Equador, México, Peru e Venezuela<sup>41</sup>), esperava-se que as correntes de comércio poderiam ter, ao menos, se aproximado do patamar de crescimento observado pelo Brasil com principais parceiros extra-regionais.

Em relação aos BRICs, as estatísticas de comércio com China e Índia surpreendem. Países expoentes do crescimento da economia mundial, na última década, aumentaram também sua participação percentual no comércio mundial<sup>42</sup>. A China e o Brasil registraram um crescimento na corrente de comércio de 21.719%, um recorde absolutamente incomparável com qualquer outro parceiro comercial no período estudado. A China tornou-se, em grande medida, responsável pela

---

<sup>40</sup> Acesso em 9 de Dezembro de 2013:

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/08/20/para-industria-e-hora-de-decisao-sobre-futuro-do-mercosul>

<sup>41</sup> Acesso em 01 de dezembro de 2013:

<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=6#6>,

<sup>42</sup> Acesso em 9 de Dezembro de 2013:

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100528\\_insercaonocomercio.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100528_insercaonocomercio.pdf)

manutenção da Balança de Comércio do Brasil superavitária<sup>43</sup>. A Índia, com quem o Brasil ainda mantém uma corrente de comércio modesta, se comparada com outros parceiros, registrou o segundo maior crescimento: 4.687%. Com a Índia, o Brasil, por meio do Mercosul, possui um Acordo de Preferência Comercial vigente desde 2009. A Rússia, com quem o Brasil viu sua corrente de comércio ampliada em 1.649%, suplantou até mesmo o crescimento registrado com a Argentina, vizinho territorial e principal parceiro entre os membros do Mercosul. Assim, observa-se que os BRICs, apesar de não possuírem estrutura institucional e nem haver assinado sequer acordos de preferência comercial, é grupo de países com os quais o Brasil intensificou intercâmbio comercial na última década, o que corresponde à prioridade que os países ganharam no âmbito político das relações internacionais do Brasil. Esse crescimento também deveu-se, em grande medida, ao crescimento das economias e à agressiva inserção da China, sobretudo, no comércio mundial.

Outra comparação pertinente pode ser efetuada no volume de crescimento da corrente de comércio entre os parceiros tradicionais do Brasil e as duas menores economias do Mercosul, uma vez que apresentam resultados percentuais similares. Historicamente, o Brasil registra significativas transações comerciais com Alemanha, França, Estados Unidos, Itália, Países Baixos e Reino Unido. No período de 1991 a 2011, não se registrou nenhum avanço em negociações comerciais para facilitar comércio com os parceiros tradicionais. Não obstante oportunidades reais, como as negociações com a União Européia, aberta há dezoito anos, o Brasil não logrou aproximar-se formalmente do comércio com os países tradicionais. O crescimento, que poderia ter sido maior, talvez tenha sido prejudicado por esta falta de priorização de negociações comerciais. Por outro lado, com o Paraguai e com o Uruguai, o Brasil manteve constantes negociações no âmbito do Mercosul. Cúpulas, acordos e protocolos abundaram no arcabouço legal intra-bloco. O limitado crescimento de comércio com Paraguai e Uruguai torna-se difícil de ser compreendido pois, com estes países, foi estabelecido o maior grau de priorização de política comercial brasileira. Uma possível explicação poderia ser o reduzido tamanho dessas economias, com limitados parques industriais e mercados consumidores internos.

---

<sup>43</sup> Estatísticas do MDIC/SECEX demonstram que o Saldo Comercial ( US\$/FOB) do Brasil em 2011 foi de 29,8 bilhões. O Saldo Comercial com a China ( US\$/FOB), no mesmo ano, foi de 11,5 bilhões.

O crescimento percentual de comércio exterior, no entanto, há que ser analisado com critérios mais aprofundados para que um parecer qualitativo possa ser melhor oferecido. A intensificação exportadora de *commodities* agrícolas e minerais, sobretudo responsável pela grandioso crescimento do comércio com a China, não deixa de redundar em uma especialização crescente do Brasil nos setores primários e industriais conexos – de baixo valor agregado. Esta especialização, somada à retração mais recente do intercâmbio industrial, sobretudo com os parceiros tradicionais do Brasil, limitam a obtenção de ganhos dinâmicos de crescimento do comércio mundial. Adicionalmente, a exportação crescente de produtos primários e a limitada pró-atividade em obter mais oportunidades em mercados onde há trocas de produtos manufaturados contribui para a permanência da limitada competitividade da indústria brasileira.

## **Conclusão**

Os resultados de comércio do Brasil, em geral, demonstraram grande crescimento percentual, sobretudo na década de 2000. Sabe-se que comércio exterior pode ser uma fonte de fomento ao desenvolvimento da competitividade da indústria nacional, uma vez que os produtos e serviços “tipo exportação” necessariamente enfrentam competição global. O Brasil, ainda que assimetricamente, em diferentes décadas, passou a incorporar mecanismos de comércio exterior como fomentadores do desenvolvimento da economia.

Para melhor beneficiar-se de ganhos de comércio, a fim de atingir crescimento sustentável da economia, e diante dos resultados analisados neste estudo, recomendar-se-ia ao Brasil inserção em comércio exterior onde houvesse maiores oportunidades para a indústria de produtos manufaturados, principalmente em segmentos dinâmicos com maior agregação de valor (como aviões, por exemplo). Verifica-se esta inserção sobretudo no comércio com o Mercosul, especialmente com a Argentina. Ainda que o projeto do Mercosul tenha se demonstrado difícil, sobretudo por entraves políticos intrabloco, ele continua sendo uma solução inteligente para o atual estágio da indústria brasileira. Seguir com o projeto de

ampliar economias de escala, garantir inovação na indústria e obter uma crescente variedade de produtos finais industrializados como uma crescente diversidade de componentes e insumos, que também dependem de processos manufatureiros cada vez mais sofisticados e justificam a necessidade de parcerias regionais, seria uma solução para o atual contexto brasileiro. Ainda que o Mercosul já tenha sido foco de muito investimento do Brasil, e seus resultados, como demonstrados, sigam moderados, entende-se fundamental repensar o Mercosul a partir da década de 2010. Aprender com seus erros e propor soluções para aprimoramentos conceituais e estruturais parecem ser medidas positivas para dar continuidade ao crescimento da corrente de comércio exterior do Brasil.

O comércio com novos parceiros demonstrou ser impressionantemente positivo. No entanto, a pauta de exportações não necessariamente garante um crescimento sustentado para a indústria brasileira. Uma combinação entre parceiros tradicionais (com mais intercâmbio de produtos industriais), parceiros regionais (sobretudo com foco na ampliação das economias de escala) e novos parceiros (que oferecem, ainda, ilimitadas oportunidades para produtos e serviços brasileiros) parece ser uma estratégia que, se aprimorada, renderá resultados positivos nas décadas vindouras. A exclusão de um ou de outro tipo de parceiro pode causar prejuízos inaceitáveis. E a priorização exclusiva de um dos grupos de parceiros pode causar uma sensível redução da competitividade da indústria nacional, dificultando ainda mais a inserção internacional do Brasil no longo prazo.

## Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo Paiva. O Brasil e o Gatt: 1947 – 1990. Presented at conference “The International Relations of Brazil: New Possibilities and Old Constraints”. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 1999.

ALBUQUERQUE, J.A. (Org.). Sessenta anos de política externa: diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Nupri/USP, 1996. P. 201-218

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil na economia-mundo do último-século (1910 a 2010). V Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-Mundo: “A Economia-Mundo Contemporânea: crise estrutural ou transição hegemônica?”. Unicamp, agosto de 2011.

\_\_\_\_\_, “Relações Internacionais e Política Externa do Brasil”. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

CARDOSO, Sandra A. MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. Revista de Economia e Relações Interacionais, a. 2012, v. 11, n. 21, p.33-49.

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Edição revisada. Brasília: Editora UNB, 2009.

DRASNER, S. D. *Structural conflict. The third world against global liberalism*. Berkeley: Ucla Press, 1985.

DIEBOLD, W. The end of ITO. Essays in International Finance. Princeton: Princeton University, n. 16, 1952.

DURMUSOGLU, Serdar S.; APFELTHALER, Gerhard; NAYIR, Dilek Z.; ALVAREZ; Roberto; MUGHAN, Terry. The effect of government-designed export promotion service use on small and medium-sized enterprise goal achievement: A multidimensional view of export performance. The industrial Marketing management. Elsevier, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economics Outlook, 2012. Washington: FMI Press, 2012.

GATT. Las tendencias del comercio internacional. Informe presentado por un grupo de expertos. Ginebra, 1958.

GLUN, A. Et al. The rise and fall of the golden age. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, 1986 (mimeo).

GOLÇALVES, Reinaldo. Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. TONETO JR, Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea. 7ª. edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (Org.). Sessenta anos de política externa; diplomacia para o desenvolvimento. Nupri/USP, 1996 (p. 201-218).

HARRIS, Richar G.; ROBERTSON, Peter E.; XU, Jessie Y. The international effects of China's growth, trade and education booms. *The World Economy*, 2011. :

JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antonio Carlos; e OLIVEIRA, Henrique A. De (Org). Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2013.

KENNEDY, P. The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000. Lexington: Lexington Books, 1989.

KEOHANE, Robert. After hegemony: Cooperation and Sicord in World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, no. 4, 1988.

KINDLEBERGER, C. P. The world in depression, 1929-1939. California: Univ. Of California Press, 1986.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p.

LANDES, D. S. The unbound prometheus. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. Buenos Aires: *Nueva Sociedad* especial em português, 2008.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volumes 1 e 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

- LIMA, Paulo Tarso F. Comércio Exterior do Brasil: Participação do Itamaraty no Processo de Promoção de Exportações. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos. No. 54, Janeiro de 1982.
- OLIVEIRA, Ivan T. Machado. *As negociações comerciais do Brasil: uma estratégia em três trilhos*. In Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov-dez-2012 p.32 a 38.
- PAROLA, Alexandre G. L. A Ordem Injusta. Brasília: Funag, 2007.
- PEREIRA, José Matias. Efeitos da Crise Mundial e Perspectivas de Expansão da Economia Brasileira. APGS: Viçosa, v. 4, n. 1, pp. 02-08, jan/mar. 2012.
- PREBISCH, R. Commercial policy in the underdeveloped countries. American Economic Review, Paper and Proceedings, v. XLIX, no. 2, May 1959.
- SARQUIS, Sarquis José Buiainain. Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SATO, Eiiti. In LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SILVA, Heloisa C. M. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. The Political economy of Brazilian foreign Policy: nuclear, energy, trade and Itaipu. Nashville: Vanderbilt University, 1986.
- SOMBRA SARAIVA. Federalismo e Relações Internacionais. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, Volume 2 / Henrique Altemani de Oliveira & Antonio Carlos Lessa (orgs). São Paulo: Saraiva, 2006.
- TUSSIE, D. Holding the balance: the Cairns Group in the Uruguay round. In: TUSSIE, D.; GLOVER, D. (Ed.). *The developing countries in world trade. Policies and bargaining strategies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- VAZ, Alcides C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, a. 42, n.º 2, 1999, p. 52-80.
- WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WILLIAMS, J. H. Post-war monetary plans and other essays. New York: Alfred A Knopf, 1949.

Endereços eletrônicos consultados no período do desenvolvimento da pesquisa  
(março a dezembro de 2013):

[www.aladi.org](http://www.aladi.org)

[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

[www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)

[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)

[www.oestadao.com.br](http://www.oestadao.com.br)